

# Sapientia

REVISTA TRIMESTRAL



## MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**S.E. María Eugenia López Arias**  
Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia  
Presidente de la Sala Segunda, de lo Penal.

**H.M. Carlos Alberto Vásquez Reyes**  
Presidente de la Sala Tercera de lo  
Contencioso Administrativo

**H.M. Olmedo Arrocha Osorio**  
Presidente de la Sala Primera de lo Civil

**H.M. Angela Russo de Cedeño**  
Sala Primera, de lo Civil

**H.M. Miriam Yadira Cheng Rosas**  
Sala Primera, de lo Civil

**H.M. Ariadne Maribel García Angulo**  
Sala Segunda de lo Penal

**H.M. Maribel Cornejo Batista**  
Sala Segunda de lo Penal

**H.M. Cecilio Cedalise Riquelme**  
Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo

**H.M. María Cristina Chen Stanzola**  
Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo

---

La Revista Jurídica "Sapientia" es editada por la Sección de Editorial y Publicaciones del Órgano Judicial de la República de Panamá, Escuela Judicial, Instituto Superior de la Judicatura de Panamá, Doctor César Augusto Quintero Correa (ISJUP).  
Teléfono: (507) 212-7395

Correo electrónico: [editorialisjup@gmail.com](mailto:editorialisjup@gmail.com)

Panamá, 2024

---

## CONSEJO EDITORIAL

**H.M. María Cristina Chen Stanzola**  
Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo

**Doctor Luis Camargo**  
Magistrado del Tercer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial  
Órgano Judicial de la República de Panamá

**Doctor Miguel Espino**  
Magistrado del Primer Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial  
Órgano Judicial de la República de Panamá

**Doctora Ana Zita Rowe López**  
Directora de la Escuela Judicial, Instituto Superior de la Judicatura de Panamá,  
Doctor César Augusto Quintero Correa (ISJUP).  
Órgano Judicial de la República de Panamá

**Magíster José Correa**  
Magistrado del Tribunal Superior de Apelaciones del Tercer Distrito Judicial  
Órgano Judicial de la República de Panamá

**Magíster Jennifer Saavedra**  
Jueza de Juicio Oral del Primer Distrito Judicial  
Órgano Judicial de la República de Panamá

**Magíster Aracelly Vega Sánchez**  
Asesora del Programa de Justicia de la  
oficina de Asuntos Antinarcoóticos y Aplicación de la Ley (INL)  
de la Embajada de Estados Unidos en Panamá

**Magíster Anixa Santizo**  
Asistente de Magistrado de la Sala Civil  
Órgano Judicial de la República de Panamá

**Magíster Andrés Mojica García de Paredes**  
Director de la Oficina de Acceso a la información Pública y de  
Justicia Abierta

**Doctor Francisco Javier Gorjón Gómez**  
Subdirector de Posgrado  
Facultad de Derecho y Criminología  
Universidad Autónoma de Nuevo León, México

**Doctora Leonor Buendía Eisman**  
Método de Investigación  
Facultad de Ciencias de la Educación  
Universidad de Granada

**Doctora Edita de Garibaldi**  
Editora  
Sección de Editorial y Publicaciones del ISJUP  
Órgano Judicial de la República de Panamá

## COMITÉ EDITORIAL

**Doctora Edita de Garibaldi**  
Editora  
Sección de Editorial y Publicaciones del ISJUP  
Órgano Judicial de la República de Panamá

**Profesora Deysi Moreno**  
Tecnólogo de Curriculum Educativo

**Magíster Stella Martínez**  
Diseño Gráfico

---

## COLABORADORES

**Erick Javier González González**

Universidad de Panamá,  
Centro Regional Universitario de San Miguelito, Panamá  
Juez de Garantías del Primer Circuito Judicial de Panamá  
Sistema Penal Acusatorio. Órgano Judicial de Panamá

**Milagros Jamieth González González**

Universidad de Panamá,  
Centro Regional Universitario de Los Santos, Panamá  
Profesora y Abogada Independiente, Panamá

**Dr. José Guillermo García Murillo**

Profesor investigador de la UdeG., Director del Instituto de Altos Estudios Jurídicos de Jalisco, Mediador certificado del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco.  
Doctor en Derecho por la UNAM

**Dra. Bertha Alicia Esparza Hernández**

Profesora en la División de Estudios Jurídicos de la U de G.  
Doctora en Derecho por la Universidad San Pablo CEU Madrid y por el Instituto de Altos Estudios Jurídicos de Jalisco.

**Luis G. Peñalba R.**

Universidad de Panamá.  
Centro Regional Universitario de Veraguas.  
Facultad de Derechos y Ciencias Políticas. Panamá.

**Ana Carvajal.**

Universidad de Panamá.  
Centro Regional Universitario de Veraguas.  
Facultad de Derechos y Ciencias Políticas. Panamá.

**Margarita Ibets Centella González**

Magistrada del Tribunal Superior de Trabajo  
Órgano Judicial de Panamá

---

## NOTA EDITORIAL

La sección Editorial y Publicaciones de la Escuela Judicial, Instituto Superior de la Judicatura de Panamá, Doctor César Augusto Quintero Correa, brinda a sus lectores los valiosos aportes de los autores a esta nueva publicación de la revista Sapiencia, correspondiente al segundo trimestre del año 2024.

En esta segunda edición aborda temas legales que contribuyen al enriquecimiento del debate y la promoción del sistema judicial y el acceso a la justicia en Panamá e Iberoamérica. Aunque estos temas son poco habituales, no obstante, tienen un impacto directo en la sociedad, proporcionando evidencias en cuanto al tratamiento de dichos fenómenos que trascienden fronteras e impactan en el crecimiento de la sociedad.

La revista Sapiencia brinda a sus lectores valiosos recursos, tales como el impacto para la víctima e imputado de la suspensión del proceso sujeto a condiciones en el delito de violencia doméstica en la Provincia de Panamá en el año 2023. Los autores destacan que la suspensión del proceso sujeto a condiciones, se trata de una salida alternativa en el sistema penal y es una herramienta eficaz para la solución pacífica del conflicto. Otro tema que otros autores tratan es el papel del Poder Judicial en la determinación del derecho a la buena administración, un derecho constitucional que contribuye a la consolidación de un Estado social de derecho garantista de los derechos humanos. Asimismo, se recalca la importancia de fortalecer la cultura de la legalidad y seguridad jurídica que todos los ciudadanos deben tener para enfrentar actos de violación por parte de la administración pública, a fin de evitar la impunidad, la corrupción y la vulneración a la dignidad de la persona.

Un aporte significativo se enfoca en el abuso de la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal, destacando que la prisión preventiva vulnera por sí misma derechos fundamentales, cuando no se utiliza correctamente; además, debido a las deficiencias del sistema, es la precursora de la violación de otros derechos.

Por último, presentamos: el trabajador por cuenta propia; la autora explica que estas nuevas formas de prestación de servicios han modificado las características de los trabajadores, lo que ha generado una controversia respecto si estos trabajadores son independientes o autónomos y si es necesario adaptar el actual marco normativo para proteger sus derechos laborales y sociales, ya que, en muchos casos, estas nuevas modalidades de trabajo se desarrollan fuera de las regulaciones existentes.



## RESEÑA DE LA PORTADA

**Título:** Certificación ISO

**Foto:** Fotografía ISJUP

**Fecha:** 2024

---

La revista Sapiencia, el Consejo Editorial y el Comité Editorial, expresan su agradecimiento a los autores por su valiosa contribución a esta edición. Además, les extendemos una cordial invitación a unirse a este espacio de reflexión y conocimiento. Esperando que esta edición sea de interés y les inspire a continuar explorando los próximos temas.

## MENSAJE DE LA PRESIDENTA

Estimados lectores, en este número SAPIENTIA aborda temas cruciales que buscan mejorar la administración de justicia y el sistema legal. Cada tema destaca la importancia de la intervención y mejora continua en las políticas y prácticas legales para promover una sociedad más justa y equitativa, pues con la apertura de los canales de información, hoy tenemos la oportunidad de avanzar con mayor firmeza hacia nuestras metas.

Todos los tópicos aquí tratados están enfocados en mejorar aspectos específicos de la justicia y la sociedad; en “El impacto positivo que tiene la aplicación de la suspensión del proceso sujeto a condiciones en casos de violencia doméstica”, así el tópico tratado muestra beneficios, tanto para la víctima como para el imputado, a través de medidas que permiten el diálogo asertivo, promoviendo así el sosiego familiar y evitando procesos judiciales largos y costosos.

También es de apreciar un importante argumento con el aporte “El papel del Poder Judicial en el derecho a la buena administración”. El Poder Judicial tiene la responsabilidad insoslayable de garantizar el derecho de los ciudadanos a una administración eficiente y transparente. Las decisiones administrativas deben ser claras y accesibles y los ciudadanos deben tener la capacidad de impugnarlas, para la consecución de una tutela judicial efectiva, como pilar fundamental de un Estado de derecho que respeta y protege los derechos de sus ciudadanos.

Otro importante tópico enfrentado por su trascendencia judicial, social e incluso familiar es “la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal”, que genera preocupación cuando se produce una duración excesiva y como consecuencia la falta de protección de los derechos. Se resalta así, la necesidad de implementar alternativas a esta medida y revisar las leyes para equilibrar la seguridad pública con la protección de los derechos fundamentales.

Por último, el tema de “El trabajador por cuenta propia” destaca la importancia de regular de manera integral esta modalidad laboral, procurando así la protección de las personas en esta condición y evitar situaciones de trabajo informal y precario, a través de un diálogo social inclusivo.

Ante esta variedad de importantes exposiciones, damos gracias a los autores por su dedicación y esfuerzo continuo. Con estos aportes, juntos podemos hacer una diferencia significativa en la vida de nuestros ciudadanos y en la mejora de nuestro sistema judicial, y a nuestros lectores, gracias por el apoyo incondicional que muestran con su interés en los variados e interesantes temas que procuramos siempre entregar.



**María Eugenia López Arias**  
Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia

---

## ÍNDICE

**Impacto para la víctima e imputado de la suspensión del proceso sujeto a condiciones en el delito de violencia doméstica en la Provincia de Panamá en el año 2023.**

**Impact for the victim and accused of the suspension of the process subject to conditions in the crime of domestic violence in the Province of Panama in the year 2023.**

Erick Javier González González

Milagros Jamileth González González

6

**El papel del Poder Judicial en la determinación del derecho a la buena administración**

**The role of the Judiciary in determining the right to good administration**

Dr. José Guillermo García Murillo

Dra. Bertha Alicia Esparza Hernández

24

**Abuso de la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal**

**Abuse of provisional detention in the new Criminal Procedure System**

Luis G. Peñalba R.

Ana Carvajal.

34

**El Trabajador por cuenta propia**

**The self-employed worker**

Margarita Ibets Centella González

48

**Impacto para la víctima e imputado de la  
suspensión del proceso sujeto a condiciones en  
el delito de violencia doméstica en la Provincia  
de Panamá en el año 2023**

**Impact for the victim and accused of the  
suspension of the process subject to conditions  
in the crime of domestic violence in the  
Province of Panama in the year 2023**

**Erick Javier González González**

Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de San Miguelito, Panamá  
Juez de Garantías del Primer Circuito Judicial de Panamá  
Sistema Penal Acusatorio. Órgano Judicial de Panamá  
Correo: [eric.gonzalezg@organojudicial.gob.pa](mailto:eric.gonzalezg@organojudicial.gob.pa)  
Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3517-6594>

**Milagros Jamileth González González**

Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de Los Santos, Panamá  
Profesora y Abogada Independiente, Panamá  
Correo: [mily\\_gonzalez26@hotmail.com](mailto:mily_gonzalez26@hotmail.com)  
Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-3123-194X>

Diplomatura de Metodología de la Investigación, del Instituto Superior de la Judicatura de Panamá, Doctor César Augusto Quinteros Correa y la Red Iberoamericana de Escuelas de Judiciales (RIAEJ) 2da. Cohorte.

## **Impacto para la víctima e imputado de la suspensión del proceso sujeto a condiciones en el delito de violencia doméstica en la Provincia de Panamá en el año 2023**

### **Impact for the victim and accused of the suspension of the process subject to conditions in the crime of domestic violence in the Province of Panama in the year 2023**

*Recibido: enero 2024*

*Aprobado: mayo 2024*

#### **Resumen**

La suspensión del proceso sujeto a condiciones es una salida alternativa en el sistema penal panameño y es una herramienta eficaz para la solución pacífica del conflicto. Por lo tanto, en este artículo se realiza una aproximación a la aplicación de dicha salida alternativa a las causas penales donde se investiga el delito de violencia doméstica, que tiene un alto volumen de denuncias y, también, se verifica la concretización del principio de mínima intervención. Por tal motivo, se investigó si para el año 2023 la suspensión del proceso sujeto a condiciones aplicado al delito de violencia doméstica para casos de menor gravedad ha generado un impacto positivo o negativo en el Primer Circuito Judicial de Panamá. De esta manera, se pudo corroborar que la suspensión del proceso sujeto a condiciones sí se está aplicando a dicho tipo penal y ha generado ventajas para las partes. A su vez, en el abordaje de este estudio, se utilizaron los métodos documental, exegético y cualitativo, donde además se realizó una revisión de datos estadísticos, lo que permitió concluir que la suspensión del proceso sujeto a condiciones permite que las partes dialoguen de forma más efectiva, cuyo principal beneficio para la víctima es el resarcimiento del daño causado y para el imputado, quien no quedará con antecedentes penales.

#### **Abstract**

The suspension of the process subject to conditions is an alternative solution in the Panamanian criminal system and it is an effective tool for the peaceful resolution of the conflict. Therefore, in this article an approach is made to the application of said alternative solution to criminal cases where the crime of domestic violence, which has a high volume of complaints, is investigated and, also, the concretization of the principle of minimum intervention. For this reason, it was investigated whether by 2023 the suspension of the process subject to conditions applied to the crime of domestic violence for less serious cases have generated a positive or negative impact in the First Judicial Circuit of Panama. In this way, it was possible to corroborate that the suspension of the process subject to conditions is being applied to type of crime and has generated advantages for the parties. At the same time, in the approach of this study, documentary, exegetical and qualitative methods were used, where a review of statistical data was also carried out, which allowed us to conclude that the suspension of the process subject to conditions allows the parties to dialogue in an

more effective, whose main benefit for the victim is compensation for the damage caused and for the accused, who will not be left with a criminal record.

### Palabras claves

Suspensión, conflicto, condiciones, cumplimiento y beneficios.

### Keywords

Suspension, conflict, conditions, compliance and benefits.

## Introducción

El sistema penal acusatorio panameño tiene como objetivo principal la solución pacífica del conflicto, por lo que el Código Procesal Penal (2008) ofrece diversos métodos alternos de solución del conflicto o salidas alternativas, como la suspensión del proceso sujeto a condiciones que puede ser aplicado en una causa penal investigada por cualquier delito, incluyendo el delito de violencia doméstica.

Sin embargo, la suspensión del proceso sujeto a condiciones con el paso del tiempo de implementado el sistema penal acusatorio se está tratando de aplicar para delitos de menor gravedad con más frecuencia y donde exista el consentimiento de las partes intervinientes para llegar a consensos que beneficien tanto a la víctima como al imputado. Por tal motivo, en este estudio se abordan nociones como los pasos a seguir para que se admita dicha salida alternativa y la conceptualización del delito de violencia doméstica, donde luego se señalan los principales beneficios que genera para la víctima e imputado la aplicación de la suspensión del proceso sujeto a condiciones.

Posteriormente, se realiza una revisión de los datos estadísticos del delito de violencia doméstica, destacando su alta incidencia en cuanto a las denuncias presentadas y la frecuencia en que se utiliza la suspensión del proceso sujeto a condiciones en el sistema

penal acusatorio; por lo tanto, no se puede dejar de señalar que se destacan interesantes jurisprudencias sobre dicha salida alternativa, que son una orientación para aplicar de manera efectiva la suspensión. Finalmente, se lleva a cabo un análisis de la opinión de expertos en dicha temática y se ofrecen conclusiones que destacan la suspensión del proceso sujeto a condiciones ofrece beneficios para la víctima e imputado, como la paz familiar.

## 1. Metodología

En la elaboración de este artículo se han utilizado diversos métodos, tales como el documental, ya que el estudio “depende fundamentalmente de la información recogida o consultada en documentos o cualquier material impreso susceptible de ser procesado, analizado e interpretado” (Álvarez, 2002, p. 32); el exegético, que, según palabras del autor ya citado, el estudio “utiliza los elementos gramaticales, semánticos, extensivos, etc. La tarea del intérprete y del investigador es tratar de descifrar lo más auténticamente posible lo que el legislador quiso decir; luego, se considera a la norma como algo perfecto y estático” (p. 30) y el cualitativo porque “el investigador o investigadora plantea un problema, pero no sigue un proceso definido claramente. Sus planteamientos iniciales no son tan específicos como en el enfoque cuantitativo... las investigaciones cualitativas se basan más en una lógica y proceso inductivo” (Hernández, et al., 2010, p. 8).

A su vez, se escogieron obras literarias relacionadas con el tema en estudio, lo que provocó un descarte para resaltar las ideas principales de algunos autores. También se consultaron datos estadísticos para dar sustento al estudio realizado. Asimismo, se mencionaron las normativas que regulan la suspensión del proceso sujeto a condiciones en Panamá. Además, se escogieron algunas jurisprudencias que abordan la problemática planteada, así como se aplicó el instrumento de la entrevista a cinco Jueces de Garantías del Primer Circuito Judicial de la Provincia de Panamá del Órgano Judicial, por la experiencia que tienen en la implementación del sistema penal acusatorio, pero especialmente en el tema bajo estudio.

## 2. Nociones de la suspensión del proceso sujeto a condiciones y su regulación en Panamá

La suspensión del proceso sujeto a condiciones ha recibido diversas denominaciones según la legislación de cada país, por ejemplo, es conocido también como suspensión condicional del proceso a prueba, suspensión condicional del procedimiento o probation. Dicho esto, se debe agregar que, en la doctrina, algunos autores son del criterio que la suspensión del proceso sujeto a condiciones es un método alternativo de solución al conflicto, pero para otros es una salida alternativa o un instrumento que ofrece la ley para que ese proceso finalice de forma rápida. Por lo que, indistintamente de cómo sea considerada la suspensión del proceso sujeto a condiciones es una herramienta importante en el sistema penal para que la solución del conflicto sea más efectiva y así se generen beneficios para todas las partes.

Por consiguiente, Marino considera sobre dicho instrumento que:

La suspensión del procedimiento a

prueba es un instrumento procesal que detiene el ejercicio de la acción penal en favor de un sujeto imputado por la comisión de un ilícito, quien se somete, durante un plazo, a una prueba en la cual deberá cumplir satisfactoriamente con ciertas y determinadas obligaciones legales e instrucciones que le imparta el tribunal para el caso concreto, a cuyo término se declara extinguida la acción penal, sin consecuencias jurídico-penales posteriores. Si se transgrede o cumple insatisfactoriamente la prueba, el tribunal, previa audiencia en la que interviene el imputado, tiene la facultad de revocar la medida y retomar la persecución penal contra él. (como se citó en Houed, 2007, pp. 57-58).

En este orden de ideas, Stippel y Marchisio han comentado sobre este tema que:

La paralización temporal del ejercicio de la pretensión punitiva del Estado que puede disponerse a pedido de la persona sometida a proceso, por el cual se le imponen ciertas reglas y condiciones durante un periodo (sic) de tiempo (prueba), de modo tal que si el imputado cumple con estas la acción penal se extingue y en caso de incumplimiento el proceso se reanuda (como se citó en Valadez & Valadez, 2016, p. 188).

En Panamá, la suspensión del proceso sujeto a condiciones se encuentra regulada en el Código Procesal Penal, Libro II “Actividad Procesal”, Título IV “Procedimientos Alternos de Solución del Conflicto Penal”, Capítulo IV, artículos 215 al 219. Por lo que, es importante mencionar el:

Artículo 215. Suspensión del proceso.

El proceso se suspenderá, a solicitud del imputado, a través de su defensor técnico, hasta antes del auto de apertura a juicio, cuando concurran los siguientes presupuestos:

1. Que se trate de un delito que admita la suspensión condicional de la ejecución de la pena, con arreglo a lo dispuesto en el Código Penal.
2. Que el imputado haya admitido los hechos.
3. Que el imputado haya convenido en la reparación de los daños causados como consecuencia de la conducta delictiva, lo cual permite acuerdos con la víctima de asumir formalmente la obligación de reparar el daño en la medida de sus posibilidades.

El Juez queda facultado para disponer la suspensión condicional del proceso sujeto a condiciones si lo estima adecuado a Derecho, aun cuando el imputado no logre un acuerdo total con la víctima.

Considerando el artículo 215 y los subsiguientes que regulan la suspensión del proceso sujeto a condiciones, se puede señalar que, en general, los requisitos y pasos que se requieren para aplicar dicha salida alternativa son los siguientes:

- Que la suspensión sea solicitada por el Defensor Técnico del imputado al Juez de Garantías en un acto de audiencia donde estén presentes las partes.
- Que la solicitud se realice, preferiblemente, antes de emitirse el auto de apertura al juicio oral por el Juez de Garantías en fase intermedia.
- Que se cumpla lo plasmado en el artículo 98 del Código Penal sobre la suspensión condicional de la ejecución

de las penas. Sobre este requisito hay criterios encontrados tanto en la doctrina como en la jurisprudencia en cuanto a su interpretación, pero en la práctica judicial se realiza una proyección probabilística de la posible pena a imponer aplicando las atenuantes del artículo 90 y en concordancia con lo expresado en el artículo 93 del Código Penal. Incluso, el imputado debe ser delincuente primario.

Por tanto, se destacan las palabras de De Castro (2022) respecto a que:

Sobre el cálculo de la pena, los jueces de garantías, los tribunales superiores de apelaciones y la Corte Suprema de Justicia han tenido un criterio bastante uniforme, desde hace algunos años, en el sentido de que no corresponde atender la pena que esté señalada para el tipo penal en abstracto, sino adelantar, en cierta medida, un ejercicio de individualización que facilite al juzgador determinar cuál podría ser, según las circunstancias del caso, la pena a imponer en abstracto para que luego, sobre esa base, pueda procederse a la concesión o no del subrogado penal. (p. 108)

- El imputado debe admitir el hecho jurídicamente relevante por el cual se le formuló imputación, es decir, hacerse responsable de la conducta punible ejecutada.
- El imputado debe reparar el daño causado a la víctima, por lo que ese resarcimiento puede ser de tipo moral (disculpas públicas, por ejemplo) o de tipo material (pago de dinero, por ejemplo); aunque si la reparación

no satisface a la víctima, el Juez de Garantías tiene la potestad de admitir la suspensión.

- Las partes deben proponer al Juez de Garantías algunas de las condiciones establecidas en el artículo 216 del Código Procesal Penal, según el tipo delictivo y el hecho ocurrido para que el imputado las cumpla.
- Las partes pueden proponer al Juez de Garantías el plazo de la suspensión, teniendo en cuenta el mínimo de un año y el máximo de tres años.
- De admitirse la suspensión, su verificación queda a cargo de un Juez de Cumplimiento.
- La suspensión será revocada si al imputado se le imputa un nuevo delito mientras cumple las condiciones.
- El Juez de Cumplimiento, junto a su equipo de trabajo, debe verificar que se hagan efectivas las condiciones que le fueron impuestas al imputado, por lo que en una audiencia deberá decretar cumplidas o no las condiciones.
- Si el Juez de Cumplimiento decreta incumplidas las condiciones, le corresponde al Juez de Garantías en otra audiencia corroborar dicha situación y puede revocar la suspensión con el efecto de que se ordena la continuación del proceso en la fase que se encontraba.
- Si el Juez de Cumplimiento decreta cumplidas las condiciones, le corresponde al Juez de Garantías en otra audiencia corroborar dicha situación y tiene que declarar extinguida la acción penal con el efecto de ordenar el archivo definitivo de la causa penal; por lo que contra dicha decisión judicial no existe recurso alguno.

Hay que tener en cuenta que es una

facultad discrecional del Juez de Garantías acceder o no a la suspensión del proceso sujeto a condiciones, pero debe tener en cuenta los requisitos previamente mencionados. Por lo que cabe agregar que “el razonamiento que produce que el juez se incline a admitir y aprobar la solicitud de suspensión deviene, como hemos dicho, de la correcta aplicación y ponderación, en clave hermenéutica, del principio de solución del conflicto” (Tello, 2021, p. 85).

### 3. Generalidades del delito de violencia doméstica

El delito de violencia doméstica está regulado en el Código Penal, Libro II “Los Delitos”, Título V “Delitos contra el Orden Jurídico Familiar y el Estado Civil”, Capítulo I, artículos 200 y 201, por lo que se debe citar:

Artículo 200. Quien hostigue o agrede física, psicológica o patrimonialmente a otro miembro de la familia será sancionado con prisión de cinco a ocho años y tratamiento terapéutico multidisciplinario en un centro de salud estatal o particular que cuente con atención especializada, siempre que la conducta no constituya delitos sancionados con pena mayor.

En cualquier caso de estos, la autoridad competente aplicará las medidas de protección correspondientes a favor de las víctimas.

Esta pena se aplicará a las lesiones físicas que produzcan una incapacidad no superior a los treinta días.

Para los efectos de este artículo, las conductas descritas son aplicables en caso de:

1. Matrimonio.
2. Unión de hecho.
3. Relación de pareja que no haya cumplido los cinco años, cuya

intención de permanencia pueda acreditarse.

4. Parentesco cercano.
5. Personas que hayan procreado entre sí un hijo o hija.
6. Hijos o hijas menores de edad no comunes que convivan o no dentro de la familia.

Igualmente se aplicarán las situaciones señaladas en los numerales anteriores, aun cuando estas hayan finalizado al momento de la agresión.

En caso de incumplimiento de la medida de seguridad impuesta, el Juez de Cumplimiento deberá sustituirla con la pena de prisión que corresponda.

La redacción del artículo 200 antes citado tiene fundamento en la Constitución Política (2004) en sus artículos 56, 57 y 58, que se refieren al deber del Estado de proteger la familia, el matrimonio, la unión de hecho, el estado físico y moral de sus integrantes, especialmente de los menores y ancianos, por lo que, si alguno de sus miembros o si alguna persona que tengan algún tipo de parentesco próximo incurre en la conducta penal ya mencionada, puede ser investigado por el Ministerio Público.

También, la violencia doméstica ha sido definida en la Ley 38 (2001), artículo 8, numeral 2 de la siguiente manera:

Violencia doméstica. Patrón de conducta en el cual se emplea la fuerza física o la violencia sexual o psicológica, la intimidación o la persecución contra una persona por parte de su cónyuge, ex cónyuge, familiares o parientes con quien cohabita o haya cohabitado, viva o haya vivido bajo el mismo techo o sostenga o haya sostenido una

relación legalmente reconocida, o con quien sostiene una relación consensual, o con una persona con quien se haya procreado un hijo o hija como mínimo, para causarle daño físico a su persona o a la persona de otro para causarle daño emocional.

Desde un punto de vista doctrinal y para complementar la definición anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (2016) indicó que:

La violencia familiar es un acto de poder u omisión intencional dirigido a dominar, someter, controlar o agredir física, verbal, psicoemocional o sexualmente a cualquier integrante de la familia, dentro o fuera del domicilio familiar por quien tenga o haya tenido algún parentesco por afinidad, civil, matrimonio, concubinato o a partir de una relación de hecho y que tenga por efecto causar un daño. (párr. 5)

El delito de violencia doméstica tiene una tendencia a aumento según cifras estadísticas del Ministerio Público y eso se analizará más adelante. Por lo que, el sistema de administración de justicia penal debe brindar herramientas que, además de investigar dicha conducta punible, también le brinden a las partes intervinientes una salida alterna como pacífica para resolver el conflicto sin tener que llegar a un juicio oral, ya que cada causa penal referente al delito de violencia doméstica debe ser canalizada de forma diferente y la suspensión del proceso sujeto a condiciones constituye esa herramienta que la ley le facilita a las partes para arreglar sus diferencias de una manera diferente sin tener que intervenir el Ius Puniendi.

El Estado a través de sus diversas

instituciones públicas debe garantizar resguardo a la familia en general y especialmente cuando en el núcleo familiar ocurra un posible delito de violencia doméstica que trastoca la paz, por tanto, según Díaz “el Estado ostenta un rol meramente subsidiario, debiendo desarrollar las políticas de fomento y protección necesarias, e interviniendo únicamente de forma directa en la relación familiar en última instancia” (como se citó en Machado, et al., 2019, p. 152).

Dicho sea de paso, hay que tener en cuenta que este estudio se enfoca en que el delito de violencia doméstica puede ser sometido a la suspensión del proceso sujeto a condiciones para aquellos casos de menor incidencia o donde las partes de común acuerdo han podido restablecer la relación familiar por el bien de sus integrantes. Por tal motivo, dicha conexión entre la salida alternativa con el tipo delictivo en estudio hace que se construya un puente para que se aplique el principio de mínima intervención que se contempla en el Código Penal (2007), artículo 3 y al respecto Machado, et al., (2019) han señalado que:

No sería ocioso acotar que tal principio de mínima intervención garantiza a los individuos, incluso en el ordenamiento jurídico, una esfera privada de derechos individuales que no puede ser violentada, ni siquiera por la autoridad pública. Sirve de soporte al respeto de la libertad individual o la salvaguarda de la intimidad personal y familiar y crea una fuerte incidencia de apego a los derechos fundamentales en el ámbito del derecho privado. (pp. 152-153)

Cuando se investiga el delito de violencia doméstica y el hecho jurídicamente relevante es de baja gravedad, en ocasiones la

intervención del Ministerio Público no es tan oportuna, por lo que judicializar la causa penal puede acrecentar el conflicto. Por tal razón, le corresponde a los Defensores Técnicos, Defensores de Víctimas y al Fiscal proponer salidas alternativas como la suspensión del proceso sujeto a condiciones donde todos pueden salir beneficiados, ya que se debe considerar que el delito de violencia doméstica no es desistible, por lo que imposibilita aplicar otros métodos alternos de solución al conflicto como la mediación.

En este hilo de ideas, la Corte Suprema de Justicia (2010) sobre el principio de mínima intervención ha manifestado que

La función interventora estatal a través de la pena (*ius punendi*), se debe dar bajo los límites propios del principio de estricta legalidad, de protección de bienes jurídicos, de mínima intervención, proporcionalidad y de culpabilidad (principios que giran en torno a que el derecho penal sólo debe intervenir como *última ratio*). Esta afirmación se traduce en que el derecho penal debe ser utilizado con un sentido mínimo, dado el carácter represivo y lesivo de esta vía, donde sólo se recurra a su uso ante la inexistencia de otros mecanismos a la solución del conflicto social y se produzca una real afectación de los bienes jurídicos tutelados penalmente, en aras de garantizar el respeto a la dignidad humana.

#### **4. Beneficios para la víctima e imputado en la suspensión del proceso sujeto a condiciones**

Al aplicarse la suspensión del proceso sujeto a condiciones al delito de violencia doméstica generalmente son la víctima

e imputado los que obtienen mayores beneficios, por lo que existe uno que favorece a ambos consistente en que ellos deciden cómo se soluciona el conflicto, es decir, el sistema de administración de justicia pone a su disponibilidad esta salida alternativa para que negocien y se llegue a un equilibrio. Por tanto, entre los principales beneficios para la víctima serían el resarcimiento del daño y se minimiza la re-victimización; mientras los principales beneficios para el imputado serían que no queda con antecedentes penales y se da una segunda oportunidad para que mejore su comportamiento en sociedad.

A su vez, Bovino ha establecido que dentro de los principales fines que persigue la suspensión del proceso a condiciones y que trae aparejados beneficios para las partes, se encuentran:

- a) evitar la continuación de la persecución penal y la eventual imposición de una sanción punitiva al imputado que podría ocasionar que éste sufriera un proceso de estigmatización;
- b) atender a los intereses de la víctima a quien se reparará el daño que le fue causado;
- c) racionalizar la intervención de la justicia penal logrando, por la evitación del trámite del proceso, ahorro de recursos estatales, la descongestión o descarga de casos tramitados y la concentración de los órganos del sistema penal en la persecución y juzgamiento de los delitos más graves; y
- d) lograr efectos preventivo especiales sobre el presunto infractor para hacer posible el fin de la reinserción social (como se citó en España, 2016, p. 247).

Con la suspensión del proceso sujeto a condiciones la víctima adopta un rol activo donde incluso debe ser oída de viva voz o a

través de su Defensor o Querellante, por lo que dicha salida alternativa equipara los derechos tanto de las víctimas como de los imputados, por lo que el Juez de Garantías debe ser un garante de dicha situación porque el Código Procesal Penal (2008), artículo 44 señala dentro de sus competencias invitar a las partes intervinientes a la solución pacífica del conflicto. Aunado a lo anterior, la concretización de la suspensión del proceso sujeto a condiciones “pondera la justicia restaurativa, y evita la prisionalización, así mismo permite la buena marcha del sistema evitando la recarga procesal en sus operadores, evidenciada la crisis por la que actualmente atraviesa la pena y sus propuestas retributivas” (Tello, 2021, p. 82).

En vista de ello, Houed (2007) considera que las partes al solicitar la suspensión del proceso sujeto a condiciones pueden beneficiarse porque:

Se logra una mejor incorporación del individuo a la sociedad (en libertad), la activa intervención de la víctima, el descongestionamiento del sistema judicial y del penitenciario. Asimismo, la reparación del daño causado vendría a significar una mayor satisfacción de los intereses de la víctima en un gran número de acciones tipificadas como delitos por los legisladores. Cabe que el tribunal imponga a los “probandos” (es decir, los sujetos sometidos a prueba), se abre la puerta para diversificar la manera como el sistema penal se desenvuelve en la persecución de hechos eventualmente ilícitos, amortiguando así el efecto estigmatizante que la justicia penal significa para todas aquellas personas que alguna vez han sido sometidas a un proceso penal. En este sentido cabe resaltar que el instituto de la suspensión

del proceso a prueba implica una más ágil administración de la justicia penal, favoreciendo la participación de la víctima. (pp. 154-155)

La solución pacífica del conflicto es un pilar del sistema penal acusatorio panameño y se encuentra amparada en el Código Penal (2007), artículo 3 y en el Código Procesal Penal (2008), artículos 26, 69 y 272 que hacen mención del principio de mínima intervención y promueven que las causas penales pueden ser resueltas mediante los métodos alternos de solución del conflicto, ya que lo que se busca es humanizar el proceso penal y que la imposición de una pena sea la última medida. De igual forma, “la presente salida alterna tiene tres objetivos a saber: Reparar el daño causado a la víctima, establecer condiciones para el imputado en pro de su reinserción social y evitar la etapa de juicio” (España, 2016, p. 248). Incluso, con la imposición de las condiciones a cumplir por el imputado, va a mejorar su comportamiento en sociedad (al menos por el tiempo que se estableció) y la víctima percibirá resguardado sus derechos porque dicho cumplimiento de las condiciones va a ser útil, por ejemplo, cuando se imponga al imputado no acercarse a la víctima o residir en un lugar determinado distinto donde habita la víctima.

### 5. Datos estadísticos del delito de violencia doméstica y la suspensión del proceso sujeto a condiciones

Las estadísticas consultadas y que se encontraban de libre acceso al público como actualizadas fueron las encontradas en el sitio web del Ministerio Público, algunas de manera general mientras otras de manera más específica sobre el delito de violencia doméstica y la suspensión del proceso sujeto a condiciones. De tal forma que, cabe hacer mención de las siguientes cifras que se reflejan en las tablas elaboradas para tal fin.

**Tabla 1**

*Cantidad de denuncias registradas por los delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil, violencia doméstica, a nivel nacional, por distrito judicial: Del 1 de enero al 31 de diciembre del 2023.*

DISTRITOS JUDICIALES	VIOLENCIA DOMÉSTICA
Total	17,521
Primer Distrito Judicial	11,473
Segundo Distrito Judicial	2,095
Tercer Distrito Judicial	3,007
Cuarto Distrito Judicial	946

Fuente: Centro de Estadística, Ministerio Público/ Sistema Penal Acusatorio. (2023)

Como se puede apreciar en esta tabla, la mayor cantidad de denuncias por el delito de violencia doméstica se realiza en el Primer Distrito Judicial.

**Tabla 2**

*Cantidad de denuncias registradas por los delitos contra el orden jurídico familiar y el estado civil, violencia doméstica, a nivel nacional, por área geográfica: Del 1 de enero al 31 de diciembre del 2023.*

PROVINCIA	VIOLENCIA DOMÉSTICA
Total	17,521
Panamá	4,976
San Miguelito	1,021
Panamá Oeste	3,772
Colón	1,386
Darién	272
Chiriquí	2,162
Bocas del Toro	603
Coclé	1,131
Veraguas	964
Herrera	503
Los Santos	443
Comarca Emberá	43
Comarca kuna Yala	3
Comarca Ngöbe Buglé	242

Fuente: Centro de Estadística, Ministerio Público/ Sistema Penal Acusatorio. (2023)

La segunda tabla muestra que la provincia con mayor número de denuncias del delito de violencia doméstica para el año 2023 fue Panamá, que es el área que comprende el Primer Circuito Judicial, que a su vez se integra al Primer Distrito Judicial. Como otro dato relevante a considerar, para el año 2022

existió un total de 17,659 denuncias por el delito de violencia doméstica, pero para el año 2023 fue de 17,521. Esto indica que dicho delito se mantiene en una cifra alta de un año en comparación con otro, ya que la diferencia fue de 138 denuncias.

**Tabla 3**

*Número de suspensión del proceso sujeto a condiciones aplicado en la República de Panamá; por distrito judicial: Del 01 de enero al 31 de diciembre de 2023.*

MES	TOTAL	DISTRITOS JUDICIALES			
	NÚMERO	PRIMER	SEGUNDO	TERCERO	CUARTO
Total	5,948	3,042	1,368	952	586
Enero	528	276	117	97	38
Febrero	427	215	102	76	34
Marzo	454	215	96	91	52
Abril	477	215	136	82	44
Mayo	618	286	143	125	64
Junio	512	276	119	65	52
Julio	549	289	120	84	56
Agosto	588	271	143	108	66
Septiembre	436	265	131	0	40
Octubre	517	287	92	94	44
Noviembre	358	211	67	29	51
Diciembre	484	236	102	101	45

Fuente: Centro de Estadística, Ministerio Público/ Sistema Penal Acusatorio. (2023)

En la tercera tabla se puede visualizar que la suspensión del proceso sujeto a condiciones tiene una elevada aceptación como salida alternativa para los delitos en general en el sistema penal acusatorio, incluyendo el delito de violencia doméstica. Este proceso ha logrado un total de 5,948 solicitudes, lo cual representa un gran número de solicitudes, y es el Primer Distrito Judicial el que más aplica dicha salida alternativa con 3,042 peticiones, donde se incluye al Primer Circuito Judicial de Panamá.

## **6. Orientación jurisprudencial sobre la suspensión del proceso sujeto a condiciones**

En Panamá se han emitido diversos fallos sobre la suspensión del proceso sujeto a condiciones con dirección a varios tópicos especialmente en la esfera constitucional (Acción de Amparo de Garantías Constitucionales), es decir, se han resuelto situaciones que por ejemplo van encaminadas a resolver temáticas sobre la revocatoria de

dicha salida alternativa por incumplimiento de las condiciones y la aplicación para determinados delitos de la suspensión; por lo que cabe resaltar en esta oportunidad la jurisprudencia que hace énfasis en que es al Juez de Garantías que le corresponde realizar un análisis para ordenar la aplicación o no de dicha salida alternativa, pronunciándose así la Corte Suprema de Justicia (2018):

Si bien es cierto la suspensión condicional del proceso es uno de esos métodos alternos que establece la ley como beneficio a las partes, para que puedan llegar a la solución de conflictos sin avocarse a un proceso, sin embargo, ésta exige ciertos requisitos de procedibilidad, y le corresponde al Juez de Garantías valorar de manera minuciosa la procedencia o no, de este tipo de alternativas; toda vez que su función no solo es solucionar el conflicto de forma inmediata, sino también la solución del conflicto de forma equitativa, garantizando el control de la afectación de los derechos fundamentales, no solo del imputado, sino también de la víctima, por lo que tiene que actuar con cautela, más allá de la búsqueda de una solución rápida al conflicto, como pareciera sugerir la recurrente.

En otra interesante jurisprudencia, la Corte Suprema de Justicia (2018a) ha señalado la necesidad que tiene el Juez de Garantías de verificar el cumplimiento de los requisitos para que se admita o no la suspensión del proceso sujeto a condiciones, resaltando que:

El actual sistema de corte acusatorio o también denominado sistema adversarial, se encuentra edificado sobre principios fundamentales,

dentro de los cuales se hallan el de simplificación, eficacia, justicia en tiempo razonable y el de solución del conflicto, mismos que necesariamente conlleva a la búsqueda de un menor desgaste en la administración de justicia, sin desconocer los valores superiores de prevención y control contra las conductas reprochables.

Precisamente, el nuevo modelo penal está diseñado para que parte de su estructura se enfoque en la solución de los conflictos penales, lo que en gran medida precisa de métodos o alternativas para su culminación anticipada. En ese sentido, podemos resaltar en el procedimiento penal en su Título IV (Procedimiento Alternos de Solución del Conflicto Penal), Capítulo IV, la denominada “Suspensión del Proceso Sujeto a Condiciones”, instituto jurídico que permite que el proceso penal, aún sin sentencia, sea suspendido, bajo condición de que el procesado sea sujeto a un término de prueba, en el que se le someterá a determinadas reglas de conducta, que cumplidas a cabalidad, extinguen la acción penal con el consecuente archivo del expediente.

El nuevo modelo penal está diseñado para que a través de estas figuras se finiquiten anticipadamente los procesos penales, siendo esta alternativa la que en mayor medida resolverán los conflictos, pero sin desconocer los derechos de las víctimas afectadas por la comisión de la conducta ilícita, sujeto procesal en esta estructura penal que recobra un mayor protagonismo dentro del marco de la justicia.

La creación de estos institutos busca dentro del respeto de las garantías y derechos fundamentales de los sujetos procesales, la efectividad material de la administración de justicia dentro del marco propio de celeridad y economía procesal.

Entonces, la Suspensión del Proceso Sujeto a Condiciones permite bajo determinadas circunstancias regladas, prescindir de la sanción penal, la cual es demandada por la estricta legalidad. En concreto obvia el mandato que contiene toda norma penal, dirigido al juez, mediante el cual obliga a aplicar la consecuencia jurídica del delito que es la pena; sin embargo, ello solo es posible ante un estricto cumplimiento de los requisitos impuestos por el Juzgador, de lo contrario se deberá continuar con el trámite ordinario de la causa penal, lo que implica activar la acción penal y todas las aristas que involucre.

En algunas ocasiones la jurisprudencia de la máxima corporación de justicia no ha sido uniforme con respecto al momento procesal oportuno en que se debe aplicar la suspensión del proceso sujeto a condiciones como lo señala el Código Procesal Penal (2008), artículo 215, pero con el paso del tiempo se ha intentado dar una aceptación más cónsona con la realidad que viven los Juzgados de Garantías como los Tribunales de Juicio Oral, por lo que vale hacer eco del extracto del siguiente fallo emitido por la Corte Suprema de Justicia (2021):

Al respecto, una lectura del artículo 215 del Código Procesal Penal, evidencia que la solicitud para la Suspensión del Proceso Sujeto a Condición, se debe hacer hasta antes del auto de apertura a

juicio, y ante la literalidad de la norma, se Concede la acción de Amparo previa revocatoria de la resolución emitida por el Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial; no obstante, este criterio afecta considerablemente los criterios que han venido adoptando los Tribunales de Juicio, que han permitido el desahogo de múltiples causas.

El dinamismo del sistema y la aplicación de los principios y reglas que rigen el proceso penal de corte acusatorio, entre ellos el principio de solución del conflicto (artículo 26 del Código Procesal Penal) han permitido a los actores, la aplicación de salidas alternas de solución del conflicto, incluso antes del inicio formal del juicio; siendo así, los Tribunales de Juicio han validado acuerdos de pena, y ese mismo criterio ha sido utilizado para aplicación de otras salidas como el Desistimiento y la Suspensión del Proceso Sujeto a Condiciones.

En ese sentido, un criterio como el expuesto, cierra esa posibilidad, aumentando considerablemente los casos que deben ser sometidos a todas las etapas del juicio oral, pese a que las partes han llegado a un acuerdo.

Se debe aclarar que el fallo antes citado es un voto concurrente de una magistrada, pero que se comparte en gran medida debido a que da un gran impulso a utilizar los métodos alternos de solución del conflicto (al dejar a un lado el formalismo) y donde los jueces, al admitir o no, su aplicación debe ser flexibles tomando en cuenta el querer de las partes y especialmente de tener como fin la solución pacífica del conflicto, por lo que en ocasiones

y dependiendo de la naturaleza del delito y del hecho imputado, se debe hacer excepciones haciendo una interpretación extensiva en favor de los beneficios que se generarán a futuro para todas las partes al admitirse determinado método alterno de solución del conflicto o salida alternativa.

## 7. Análisis de los resultados y discusión de la aplicación del instrumento

Se plantean diversas interrogantes a cinco Jueces de Garantías del Primer Circuito Judicial de la Provincia de Panamá en relación al impacto que puede generar para la víctima y para el imputado la aplicación de la suspensión del proceso sujeto a condiciones a un proceso penal donde se investiga el delito de violencia doméstica. Dichas respuestas, una vez analizadas, se pueden sintetizar en las siguientes ideas:

- a. La suspensión del proceso sujeto a condiciones se aplica al delito de violencia doméstica de manera frecuente y en especial para casos de menor gravedad, donde generalmente todas las partes muestran su consentimiento.
- b. Las condiciones que más se aplican en dicha salida alternativa para el delito de violencia doméstica es que el imputado se someta a un tratamiento en salud mental, el alejamiento de la víctima y la abstención de usar estupefacientes como de abusar de bebidas alcohólicas.
- c. Se consideran las jurisprudencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia respecto al tema bajo estudio, pero los Jueces son del criterio de que el análisis probabilístico que se realiza del primer presupuesto del artículo 215 del Código Procesal Penal (2008) respecto a la posible pena a imponer, se hace en abstracto

y se deben aplicar las atenuantes que contempla el Código Penal (2007), ya que en dicha salida alternativa no existe una sentencia condenatoria, sino todo lo contrario, se quiere evitar que la causa llegue a un juicio oral, por lo que no sería adecuado aplicar el sentido literal del artículo 98 del Código Penal (2007) que señala “penas impuestas de prisión que no excedan de tres años”, porque ese subrogado penal se aplica cuando ya existe una pena debidamente dosificada en una sentencia condenatoria.

- d. La aplicación de la salida alternativa genera muchos beneficios para las partes intervinientes donde sobresale la reconciliación de la pareja (cuando es un matrimonio o unión de hecho) o la posibilidad de reconstruir la armonía familiar entre sus diversos integrantes. Además, consideran que la víctima se beneficia directamente al resarcirse el daño ocasionado y el imputado al no quedar con antecedentes penales.
- e. El Fiscal, el Defensor Técnico y el Querellante deben informar de manera más clara la dinámica de la suspensión del proceso sujeto a condiciones para que las partes pueden comprenderla mejor y así puedan tener la disponibilidad de explorar dicha salida alternativa, ya que el delito de violencia doméstica tiene una alta incidencia y se requieren implementar métodos eficaces para minimizar que dichas causas avancen a la fase de juicio oral para así desahogar el alto volumen de casos del sistema penal acusatorio.

En resumidas cuentas, se puede afirmar que ha existido un impacto positivo o beneficioso tanto para la víctima como para

el imputado al aplicar la suspensión del proceso sujeto a condiciones a las causas penales investigadas en el delito de violencia doméstica en la Provincia de Panamá (Primer Circuito Judicial) en el año 2023, lo anterior sustentado en la doctrina revisada sobre el tema investigado, como lo interpretado en los códigos, así como del análisis efectuado de las jurisprudencias de la Corte Suprema de

Justicia, el estudio de los datos estadísticos y la opinión emitida por los Jueces de Garantías en la entrevista realizada. Por tanto, la suspensión del proceso sujeto a condiciones al aplicarse al delito de violencia doméstica permite revitalizar el principio de mínima intervención en aras de que las relaciones familiares se restablezcan para lograr la paz interior.

## Conclusiones

La suspensión del proceso sujeto a condiciones es uno de los métodos alternos de solución del conflicto o salida alternativa que regula el Código Procesal Penal (2008). Puede aplicarse a cualquier delito, incluyendo el de violencia doméstica, cuya solicitud debe ser realizada por el Defensor Técnico del imputado en un acto de audiencia donde participen todas las partes y previo análisis del Juez de Garantías respecto a que se reúnen los requisitos para su admisión.

El impacto que genera para la víctima e imputado la aplicación de la suspensión del proceso sujeto a condiciones es positivo, es decir, beneficia a ambos porque se logra un diálogo asertivo entre las partes para que negocien el resarcimiento del daño hacia la víctima y las condiciones que deberá cumplir

el imputado para evitar que quede con antecedentes penales; por lo tanto, dicha salida alternativa en el delito de violencia doméstica aplicada para causas de menor impacto o donde exista avenencia de todas las partes permite que los miembros de la familia logren solucionar su conflicto de forma pacífica en aras de alcanzar el sosiego familiar.

Basándose en las respuestas emitidas en la entrevista realizada a los Jueces de Garantías, se puede inferir que la suspensión del proceso sujeto a condiciones es un instrumento efectivo para reducir la carga laboral, en especial en las causas penales investigadas por el delito de violencia doméstica. Esto maximiza el principio de mínima intervención y permite que solo lleguen a juicio oral, las causas graves o complejas.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Undurraga, G. (2002). *Metodología de la investigación jurídica: hacia una nueva perspectiva*. Universidad Central de Chile. Impresión Digital Danka.
- Código Penal, 2007. Ley 14 mayo 18, 2007. 26 de abril de 2010. (Panamá).
- Código Procesal Penal, 2008. Ley 63 agosto 28, 2008. 29 de agosto de 2008 (Panamá).
- Corte Suprema de Justicia. Sala Segunda de lo Penal. Proceso 134-G (M.P. Jerónimo Mejía E.; mayo 6 de 2010). <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Proceso 663-17 (M.P. Abel Augusto Zamorano; julio 31 de 2018). <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Proceso 434-18 (M.P. Cecilio A. Cedalise Riquelme; octubre 1 de 2018a). <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Proceso 759-2020 (M.P. Luis Ramón Fábrega Sánchez; diciembre 27 de 2021). <http://bd.organojudicial.gob.pa/registro.html>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. (2016). *¿Qué es la violencia familiar y cómo contrarrestarla?* Corporativo Prográfico, S.A. <https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/foll-Que-violencia-familiar.pdf>
- Constitución Política (2004), 15 de noviembre de 2004, Gaceta N°25176, (Panamá).
- De Castro D., D.A. (2022). *Herramientas discrecionales y salidas alternativas en el sistema penal acusatorio*. Círculo de Escritores.
- España Lozano, J. (2016). Análisis de la justicia restaurativa y la conciliación penal a la luz de la suspensión condicional del proceso. En G. J. Gorjón Gómez (Eds.). *Tratado de justicia restaurativa, un enfoque integrador* (pp. 238-254). Tirant Lo Blanch.
- Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C.; y Baptista Lucio, M. (2014). *Metodología de la investigación* (6a ed.). McGraw-Hill Education.
- Houed Vega, M.A. (2007). *De la suspensión del proceso a prueba o de la suspensión condicional de la persecución penal. Análisis de Derecho Comparado con especial referencia a los sistemas procesales de Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana*. Instituto de Estudio e Investigación Jurídica.
- Ley, 38, 2001. Que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre violencia doméstica y maltrato al niño, niña y adolescente, deroga artículos de la Ley 27 de 1995 y dicta otras disposiciones. Gaceta N°24350 (Panamá).
- Machado López, L.; Cedeño Floril, M.P.; y Fuentes Machado, C.M. (2019). Mínima intervención del estado en los asuntos familiares como principio del derecho de familia. *Revista Universidad y Sociedad*, 11(1), 148-156. Universidad de Cienfuegos. <http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>
- Ministerio Público. (2024). Estadísticas Judiciales. <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2023/12/Informe-Estadistico-de-Delitos-Contra-El-Orden-Juridico-Familiar-y-el-Estado-Civil-a-Nivel-Nacional-Noviembre-2023.pdf>

Tello Solano, C.R. (2021). *Métodos Alternos a la Solución del Conflicto en el Sistema Penal Acusatorio Panameño. Análisis Legal, Doctrinal y Jurisprudencial*. Editorial M&P.

Valadez Díaz, A. y Valadez Díaz, M. (2016). *Mediación penal. Procedimiento abreviado, suspensión condicional del proceso a prueba, acuerdos reparatorios, criterios de oportunidad, justicia restaurativa. Manual práctico*. Editorial Flores.

## Erick Javier González González

El autor es Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, capítulo de Honor Sigma Lambda. Además, ha obtenido los siguientes títulos académicos: Doctor en Métodos Alternos de Solución de Conflictos otorgado por la Universidad Autónoma de Nuevo León, México; Maestría en Mediación, Negociación y Arbitraje; Maestría en Docencia Superior; Maestría en Derecho Administrativo; Maestría en Derecho Procesal; Maestría en Entornos Virtuales del Aprendizaje; Maestría en Derecho Penal y Derecho Procesal Penal; Maestría en Derecho

Penitenciario y Ejecución de la Sentencia; Maestría en Derecho Tributario; Especialista en Experto Universitario en Resolución de Conflictos y Mediación Organizacional; Especialista Experto Universitario en Resolución de Conflictos y Mediación Social; Posgrado en Cumplimiento Normativo; Profesor de Segunda Enseñanza; entre diversos técnicos superiores, diplomados, cursos y seminarios. A su vez, ha sido conferencista en diversos eventos. Actualmente se desempeña como Juez de Garantías y docente en la Universidad de Panamá.

## Milagros Jamileth González González

La autora es Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas de ISAE Universidad. También, ha obtenido los siguientes títulos académicos: Maestría en Docencia Superior; Máster en Educación Superior e Investigación; Máster en Derecho Penal y Derecho Procesal Penal; Máster en Derecho Internacional; Máster en Derecho Administrativo; Máster en Auditoría

Forense; Profesora de Segunda Enseñanza; Licenciada en Contabilidad; entre diversos diplomados, cursos y seminarios. Por ende, ha sido conferencista en diversos eventos. Actualmente se desempeña como Abogada Litigante Independiente y docente en la Universidad de Panamá.

# **El papel del Poder Judicial en la determinación del derecho a la buena administración**

## **The role of the Judiciary in determining the right to good administration**

### **Dr. José Guillermo García Murillo**

Profesor investigador de la UdeG., Director del Instituto de Altos Estudios Jurídicos de Jalisco,  
Mediador certificado del Instituto de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco.

Doctor en Derecho por la UNAM.

[garmurg@hotmail.com](mailto:garmurg@hotmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-3856-9281>

### **Dra. Bertha Alicia Esparza Hernández**

Profesora en la División de Estudios Jurídicos de la U de G.  
Doctora en Derecho por la Universidad San Pablo CEU Madrid y por el Instituto de Altos  
Estudios Jurídicos de Jalisco.

[bertha.esparzahernandez@gmail.com](mailto:bertha.esparzahernandez@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0007-1402-4053>

## **El papel del Poder Judicial en la determinación del derecho a la buena administración**

### **The role of the Judiciary in determining the right to good administration**

*Recibido: octubre 2023*

*Aprobado: junio 2024*

#### **Resumen**

El derecho fundamental a la buena administración pública es un derecho constitucional que responde a la consolidación de un Estado social de derecho garantista de los derechos humanos. Es importante fortalecer la cultura de la legalidad y seguridad jurídica que todos los ciudadanos debemos tener para enfrentar violaciones por parte de la administración pública a fin de evitar la impunidad, la corrupción y la vulneración a la dignidad de la persona. Para ello, el papel del poder judicial en la determinación del derecho a la buena administración resulta fundamental para que el principio de legalidad y certeza jurídica sea eficaz en el mantenimiento del orden constitucional, a través del establecimiento del régimen de obligaciones públicas y responsabilidades que tiene el Estado administrador y sus servidores públicos, el postpositivismo ha replanteado el papel de la doctrina jurídica y la función del poder judicial. En tanto que el principalismo actualmente se enfoca en la construcción de un discurso a favor de la equidad y la justicia social que siguen demandando los pueblos en América Latina. Por ello, la función del poder judicial debe ajustarse al debido cumplimiento de los derechos humanos y la legalidad en toda su actuación.

#### **Abstract**

The fundamental right to good public administration is a constitutional right that responds to the consolidation of a social State of law that guarantees human rights. It is important to strengthen the culture of legality and legal certainty that every citizen must have to face violations by the public administration in order to avoid impunity, corruption and violation of the dignity of the person. For this, the role of the judiciary in determining the right to good administration is essential for the principle of legality and legal certainty to be effective in maintaining constitutional order, through the establishment of the regime of public obligations and responsibilities that it has the administrator State and its public servants, post-positivism has reconsidered the role of legal doctrine and the function of the judiciary, while the principalism today is the construction of a discourse in favor of equity and social justice that the peoples of Latin America continue to demand, for this reason, the role of the judiciary must be adjusted to due compliance with human rights and legality in all its actions.

#### **Palabras Clave**

Administración, legalidad, justicia, ética, gobierno.

#### **Keywords**

Administration, legality, justice, ethics, government.

## Introducción

En el mundo contemporáneo el concepto de la buena administración es un tema que cada vez más va tomando una importancia en los Estados democráticos y garantistas, tan es así que la propia cultura de los derechos humanos ha puesto un gran interés en el trabajo a favor de las mejores decisiones administrativas en el funcionamiento de los poderes públicos, los cuales están obligados a mantener el principio de transparencia y rendición de cuentas con lo cual el ciudadano informado puede exigir un cumplimiento cabal a las políticas públicas propuestas para solucionar los diversos problemas que su respectiva nación enfrenta con el compromiso de dar a conocer y respetar el diseño de criterios que deben regir la actuación del conjunto de las entidades de derecho público a través de un catálogo de principios de una buena administración: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y legalidad administrativa. Con estos principios se obtiene un perfil bastante preciso de un modelo de administración cercana a los ciudadanos, escrupulosa, con la legalidad discrecional, pero no arbitraria, eficiente en la dialéctica, flexible en la aplicación de las normas. En definitiva, estos son los fundamentos de una *“good administration”*.

Asimismo, la buena administración, configura espacios institucionales para la participación de los ciudadanos, los cuales ya no son sujetos inertes que reciben bienes y servicios públicos del poder, sino, actores principales de la gobernabilidad en el contexto de la definición y evaluación de las diferentes políticas públicas.

En virtud de lo anterior, es importante destacar el respeto al ordenamiento jurídico, porque en su conjunto, la Administración Pública sirve con objetividad al interés general

y actúa, especialmente en sus relaciones con los ciudadanos, de acuerdo con los siguientes principios, que son fundamentales para su ejercicio (Rodríguez-Arana, 2011, p.22):

- a. Principio de juridicidad: Es el sometimiento de todo acto de autoridad conforme al ordenamiento jurídico estatal.
- b. Principio de servicio objetivo a los ciudadanos: Es el sometimiento de todo acto de autoridad en respetar los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.
- c. Principio promocional: Es la generación de condiciones efectuadas por la autoridad para garantizar la igualdad, la libertad, la dignidad y la participación de las personas.
- d. Principio de racionalidad: Es la fundamentación y motivación de la actuación administrativa.
- e. Principio de igualdad de trato: Es la garantía otorgada por la autoridad de que toda persona deber ser tratada en igualdad de condiciones sin discriminación alguna.
- f. Principio de eficacia: Es la virtud de que todo acto de autoridad cumpla con los objetivos y finalidades que fueron establecidos por el ente público.
- g. Principio de publicidad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo: Es el apego de la autoridad al respeto y garantía del derecho a la información y la protección de datos personales cuando da a conocer a los ciudadanos todo acto, contrato, resolución o comunicación.
- h. Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa: Es el sometimiento de la autoridad al derecho vigente sin caer en arbitrariedades normativas.
- i. Principio de proporcionalidad: Es el equilibrio que efectúa la autoridad en sus decisiones en observancia al derecho vigente, al interés general y a intereses particulares.

- j. Principio de ejercicio normativo del poder: Es la virtud de los poderes de ejercer las facultades que exclusivamente les fueron otorgadas por la ley para cumplir con una finalidad u objetivo.
- k. Principio de imparcialidad e independencia: Es la abstención de todo servidor público de ejercer funciones bajo tratos preferentes, arbitrarios o donde exista un conflicto de interés.
- l. Principio de relevancia: Es la virtud de la actuación administrativa de apegarse y fundamentar sus decisiones conforme a los aspectos más importantes del caso en concreto.
- m. Principio de coherencia: Es la coherencia que guardan las actuaciones de la autoridad conforme los antecedentes y la práctica administrativa.
- n. Principio de buena fe: Es la virtud que guardan la autoridad y los particulares en el comportamiento legal de unos y de otros en cumplimiento de derechos y obligaciones.
- o. Principio de confianza legítima: Es la virtud de respeto que guarda la actuación administrativa respecto a las expectativas generadas por la propia Administración en el pasado.
- p. Principio de asesoramiento: Es la facultad de la Administración Pública de instruir al ciudadano de como formular y presentar diversos trámites.
- q. Principio de responsabilidad: Es la obligación que tiene la Administración Pública de responder por toda aquella lesión de bienes o derechos generada a partir del ejercicio de sus funciones y de la prestación de servicios.
- r. Principio de facilitación: Es la obligación que tiene la Administración Pública de otorgar al ciudadano los medios idóneos y eficaces en la realización de trámites y servicios.
- s. Principio de celeridad: Es la obligación que tiene toda autoridad de realizar sus acciones en el tiempo óptimo y razonable que regule el derecho vigente sin efectuar dilataciones procesales injustificadas.
- t. Principio de transparencia y acceso a la información de interés general: Es el acceso público que brinda las autoridades a todos los ciudadanos respecto a la información de interés general emanada de la realización de sus facultades.
- u. Principio de protección de la intimidad: Es la obligación de las autoridades de cuidar, tratar y proteger los datos personales en resguardo de sus funciones.
- v. Principio de ética: Es la virtud de las autoridades de ejercer sus funciones con honestidad, lealtad y rectitud.
- w. Principio de debido proceso: Es la obligación de que toda actuación administrativa se realice conforme las normas procedimentales y competencias que establece el derecho vigente.
- x. Principio de cooperación: Es el deber de todos los órganos y entidades administrativas de prestarse asistencia mutua y de respetar el ejercicio de competencias (Rodríguez-Arana, 2011, p.24).

Ahora bien, debemos hacer énfasis en la buena fe en materia administrativa, la cual debe observarse no solo por los gobernados, sino también por las autoridades administrativas en todas sus actuaciones; todos los miembros de la comunidad deben ajustar sus actuaciones a las exigencias de la buena fe, puesto que esta solo puede predicarse en sus recíprocas relaciones, de la actitud de uno en relación con otro. En contraste a una buena administración encontramos la mala administración que puede suponer corrupción que tiene una función o expectativa de obtener un beneficio indebido. Por ello, el derecho a la buena administración y las obligaciones jurídicas derivadas del

mismo suponen un instrumento de prevención y represión de esta con estándares de legalidad, esto es, abstenerse de realizar actos delictivos que violen la constitución y las leyes que de ella deriven, no incurrir en actos u omisiones que ocasionen un perjuicio al interés público o cometer actos u omisiones que atenten contra los siguientes principios (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917):

**Legalidad:** Es el estricto apego al texto de la ley conforme a los principios y reglas que se contemplen de manera explícita o implícita.

**El orden jurídico:** Es la finalidad que tiene toda autoridad de atender y resolver las necesidades de la comunidad conforme a la Ley.

**Honradez.** Es la virtud de la autoridad de ejercer sus facultades de buena fe y con apego a la verdad.

**Lealtad.** Es la actitud de la autoridad de ejercer sus facultades de manera confiable y solidaria con apego al interés público.

**Imparcialidad.** Es la actitud de la autoridad de ejercer sus facultades de manera equilibrada con apego a obtener el beneficio e interés público que satisfaga las necesidades sociales.

**Eficiencia.** Es el objetivo de toda gestión pública de obtener el mayor número de resultados y calidad con el menor uso de recursos con estricto apego a la Ley.

En el caso del poder judicial, el juzgador debe ser ajeno e independiente a los intereses de las partes en conflicto, mientras que la autoridad administrativa debe de observar satisfacer y prevalecer las necesidades e intereses públicos cuando exista alguna confrontación con intereses privados.

La buena administración puede

ser promovida por un control judicial, especialmente en el ámbito de las potestades discrecionales, que, siendo consciente de sus limitaciones funcionales establecidas en la propia Constitución, no renuncie a la suya fundamental tarea y no solo tutele los derechos e intereses de los concretos recurrentes en cada caso, sino que lance mensajes pedagógicos a la Administración sobre lo que no debe, y debe, hacer.

Es así como se estima que la protección de la confianza no siempre debe confrontarse con el principio de juridicidad, el cual *a priori* se aprecia como intangible. Bermúdez Soto (2005)

Advierte que, en muchas ocasiones se pone en la balanza la protección de la confianza frente el interés de la Administración en cambiar la dirección de la actuación pública, quedando la defensa de la juridicidad como un elemento instrumental afín a dicho interés. En efecto, frente a la realidad concreta, en muchos casos es posible apreciar que la invalidación se pretende utilizar por la Administración del Estado no tanto para mantener una suerte de intangibilidad de la juridicidad, sino para cambiar la dirección política de la actuación, pasando a un segundo plano el problema de la legalidad del acto administrativo. (p.93)

En tales casos, a la Administración lo que le interesa es cambiar el rumbo de su actuación, pero sin tener que someterse a las restricciones que comporta la revocación del acto administrativo. Frente a tales circunstancias, la protección de la confianza legítima se erige como un principio que la Administración.

En este punto, la misión judicial no debe agotarse con la remisión a la letra de la ley,

sino que, de acuerdo a las particularidades de la causa, debe velar por la vigencia real y efectiva de los principios constitucionales, ponderando las circunstancias, a fin de evitar que la aplicación mecánica e indiscriminatoria de la norma conduzca a vulnerar derechos fundamentales de la persona, y a prescindir de la preocupación por arribar a una decisión objetivamente justa en el caso concreto, lo cual iría en detrimento del propósito de afianzar la justicia.

Como el derecho administrativo en México está en constante evolución, hoy la Constitución debemos estudiarla y comprenderla no solo desde la parte dogmática y orgánica, sino incorporar el tema de políticas públicas los temas inherentes a los derechos humanos y sus garantías con el fin que exista una toma de decisiones judiciales principalista como signo del postpositivismo que en los países de América Latina ha ido cobrando una mayor importancia en la comprensión de aplicar el derecho con una perspectiva de equidad y justicia social, para adentrarnos en el tema del control de la discrecionalidad administrativa, el cual consiste en:

El ordenamiento jurídico (que) atribuye a algún órgano competencia para apreciar en un supuesto dado lo que sea de interés público. La discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta normalmente en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración. (como se citó en Tron Petit & Ortiz, 2015, p. 25)

Sucede que, en la práctica cotidiana de los tribunales y la doctrina, el concepto es ambiguo, pues se habla de discrecionalidad, indistintamente, con cualquiera de las siguientes connotaciones: Política; Técnica; Margen de elección o apreciación para atribuir las consecuencias normativas por razones de oportunidad o conveniencia; Interpretar y aplicar conceptos jurídicos indeterminados; y, Actos de la Administración no sujetos a control jurisdiccional.

Las decisiones adoptadas según criterios políticos y algunos de carácter técnico, son las únicas, auténticas y puras, expresiones de discrecionalidad, es el criterio de varios tribunales en el mundo. Por esa razón, escapan a cualquier tipo de control en sede judicial, en tanto no es jurídico su núcleo esencial (Tron Petit, 2009). Este criterio aunado a una restricción de poderes que deriva de un reparto de facultades es el que informa la siguiente tesis:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS CUESTIONES MERAMENTE POLÍTICAS NO SON SUSCEPTIBLES DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL. Con la finalidad de ejercer correctamente el control constitucional, es necesario observar la mayor prudencia en el uso de las facultades propias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y discernir las causas justiciables de las que no lo son. En razón de lo anterior, aquellos casos que involucran el estudio de una cuestión meramente política no son susceptibles de análisis en sede judicial mediante controversia constitucional, cuyo objeto de tutela está claramente delimitado al ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado, pues,

si bien es cierto que a través de este medio de control es posible plantear cuestiones que comporten aspectos de índole política, en atención a la naturaleza de las entidades, poderes u órganos legitimados para intervenir en el proceso, también lo es que, de examinarse asuntos que correspondan en su totalidad a esa esfera de actuación, se caería en la judicialización de cuestiones estrictamente políticas, excediendo con ello los fines y principios que con el aludido medio de control constitucional pretenden salvaguardarse. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008)

***Aspectos reglados y discrecionales en el acto discrecional.*** En principio se plantea la existencia de dos géneros de potestades: a) Reglada, donde la solución está prevista en una ley y, b) Discrecional, hay prima facie, una pluralidad de soluciones justas que es preciso determinar o fijar.

Estas ideas coinciden, en una feliz expresión y alegoría que Alexy (2002) hace de la Constitución como orden, marco, estableciendo aspectos y márgenes de la acción legislativa como ordenada o prohibida<sup>1</sup> de manera categórica e indiscutible, a la par de otro espacio o coto donde opera la discrecionalidad<sup>2</sup>:

La metáfora del marco puede precisarse entonces de la siguiente manera: el marco es lo que está ordenado y prohibido. (En cambio)

Lo que se confía a la discrecionalidad del Legislador, o sea, lo que no está ordenado ni prohibido, es aquello que se encuentra en el interior del marco. Así, lo discrecional define el margen de acción del Legislador. Este margen de acción es de tipo estructural. Se podría hablar también de un margen de acción material, que se origina a partir de la estructura de las normas de la Constitución. Resulta decisivo el hecho de que su contorno se determina de acuerdo con lo que tiene validez jurídica en razón de las normas de la Constitución. El margen de acción estructural consiste entonces en aquello que, en razón de los límites, la Constitución ordena y prohíbe definitivamente. (p.22)

Luego entonces, tenemos que los actos administrativos emitidos conforme a potestades discrecionales, usualmente combinan algunos elementos: i) reglados y otros ii) de carácter discrecional. Los primeros consisten en aspectos tales como:

Potestad Discrecional atribuida a la Administración y su extensión o límite<sup>3</sup>: Competencia, Procedimiento que debe preceder al dictado del acto, Fines predeterminados para los cuales el orden jurídico confiere facultades. Discrecionales, Motivación en aspectos formales y de racionalidad, Tiempo, ocasión y forma de ejercicio de las atribuciones, Fondo parcialmente reglado (personas, quantum, etc.), y, Hechos determinantes del presupuesto y aplicación de principios.

<sup>1</sup> Es el caso del núcleo mínimo que no puede traspasar ni invadir el legislador, le resulta plenamente vinculante.

<sup>2</sup> Este territorio, todo el espacio dentro del marco el legislador puede tomar las decisiones que considere más adecuadas, rige aquí la discrecionalidad y los criterios mayoritarios, sin problema de límites.

<sup>3</sup> El ámbito donde opera la discrecionalidad es ex lege, nace directa y exclusivamente del licenciamiento o habilitación preconfigurada por la ley. Además, son múltiples los casos en que el fin está reglado y solo la elección de medios es facultad discrecional. Véase Tron Petit, J.C. El control de la discrecionalidad administrativa en sede jurisdiccional. En Procedimiento y justicia administrativa en América Latina (413-452). Konrad Adenauer Stiftung e.V.

Los segundos, esto es, los elementos de carácter discrecional, tienen como sustancia o temática: Facultades normativas, Determinaciones y soluciones en aspectos técnicos, especialmente complejos, Decisiones políticas, Temas en los que el orden jurídico, aparentemente, no ha previsto una alternativa, y Circunstancias y prácticas donde es preciso determinar criterios de oportunidad y mérito, en casos concretos, a efecto de hacer dúctil la respuesta de la Administración, especialmente en lo concerniente a eficiencia y obtener las mejores y más plausibles consecuencias. Como bien advierte Tron Petit (2015):

Esta división y distinción de facultades no es categórica, absoluta, ni contundente, en tanto que no hay elementos discrecionales o reglados puros, sino matices que coincidirán con intensidades de control y responsabilidad. Cabe puntualizar que la potestad y margen de elección y decisión pueden estar dirigidos, bien sea a los medios conferidos a la autoridad o, en su caso, a los fines que deba satisfacer. (p.24)

Por lo tanto, de la regulación prolija por la legislación ordinaria administrativa, del

motivo, que constituye un elemento sustancial objetivo, y de la motivación, elemento formal, resulta evidente la aspiración universal de legitimar democráticamente a las administraciones públicas cuando ejercen sus potestades o competencias frente a los administrados. Se trata de dos figuras de la tradicional Teoría General del Acto Administrativo que tienen raigambre en una serie de valores y principios de carácter constitucional, como el pluralismo, el democrático, de interdicción, de arbitrariedad, imparcialidad y objetividad, de partición, transparencia y publicidad y de juridicidad o legalidad, o la cláusula del Estado de Derecho.

El principio de interdicción de la arbitrariedad, en particular, sea que se encuentre expresamente plasmado en una cláusula constitucional, como que sea recogido o desarrollado por criterios jurisprudenciales, progresistas y sanamente activistas, representa el último eslabón en procura de someter a los poderes públicos a la ley y el Derecho, en general al ordenamiento jurídico, y de que se den a entender ante los ciudadanos cuando ejercen sus prerrogativas y competencias.

## Conclusiones

Los ciudadanos constituyen la parte más vulnerable e inerme frente al ejercicio de las potestades públicas. Tienen el derecho de conocer las razones que impulsan a los poderes públicos a tomar una decisión administrativa, primero por cuanto pueden quedar convencidos de los argumentos, y segundo, por tener el pleno derecho de impugnar, tanto en sede administrativa como judicial, para acceder a una tutela judicial efectiva; los fundamentos fácticos y jurídicos que adopta la administración pública para tomar una determinación. Se trata de una regla elemental dentro de un Estado Social de Derecho que no puede ser soslayada, bajo ningún concepto o circunstancia.

De la misma manera, el principio de seguridad jurídica exige que las normas sean claras, precisamente para que los operadores jurídicos sepan a qué atenerse. Cuando se fomenta la confusión, cuando se oscurece el régimen jurídico deliberadamente o se incluyen en la parte final de la norma disposiciones más bien propias del título preliminar o del preámbulo, como bien menciona Rodríguez-Arana (2011) de alguna manera se está afectando negativamente al criterio jurídico de la seguridad jurídica, medida que nos da la intensidad y autenticidad del Estado de Derecho en cada país, en cada sistema jurídico.

## Referencias bibliográficas

- Alexy, Robert. (2012). Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 22,66-22.
- Bermúdez Soto, Jorge. (2005). El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria. *Revista de derecho (Valdivia)*, 18(2), 83-105. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502005000200004>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (1917), Cámara de Diputados de México. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.
- Rodríguez-Arana, Jaime. (2011). El derecho fundamental a la buena Administración y centralidad del ciudadano en el Derecho Administrativo. [http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci\\_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf](http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf)
- Tesis aislada. No. Registro: 169,915. Materia(s): Constitucional / Novena Época / Instancia: Primera Sala / Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta/Tomo: XXVII, abril de 2008 / Tesis: 1a.XXXV/2008 / Página: 1780.
- Tron Petit, J.C. & Ortiz, G. (2015). *La nulidad de los actos administrativos*. Porrúa.
- Tron Petit, J.C. El control de la discrecionalidad administrativa en sede jurisdiccional. En *Procedimiento y justicia administrativa en América Latina* (413-452). Konrad Adenaur Stiftung e.V.

## Dr. José Guillermo García Murillo.

Abogado por la Universidad de Guadalajara, Maestro en Derecho por la UNAM, Doctor en Derecho por la UNAM, Graduado en Seguridad Hemisférica y Derechos Humanos del Centro de Estudios Hemisféricos de la Universidad de la Defensa de Estados Unidos de Norte

América, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI nivel I, Director General del Instituto de Altos Estudios Jurídicos de Jalisco (IDEJ).

## Bertha Alicia Esparza Hernández

Jurista mexicana con una sólida trayectoria académica y profesional en el ámbito del Derecho Administrativo. Egresada de la Universidad de Guadalajara, donde obtuvo su licenciatura, maestría y posteriormente un doctorado en colaboración con la Universidad San Pablo CEU de Madrid, Doctora en Derecho por El Instituto de Altos Estudios Jurídicos de Jalisco AC. (IDEJ), ha centrado sus investigaciones en temas cruciales como la simplificación de procedimientos contenciosos, la seguridad jurídica y el juicio de lesividad. Su experiencia docente abarca prestigiosas instituciones como la Universidad de Guadalajara, la Universidad

Panamericana y la Universidad Autónoma de Guadalajara, donde ha impartido cátedras relacionadas con su especialidad. Además de su labor académica, ha participado en diversos diplomados nacionales e internacionales, enriqueciendo su perfil con conocimientos en derecho urbanístico, fiscal y procesal constitucional. Su expertise la ha llevado a ser conferencista invitada en temas de Derecho Administrativo y a desempeñar cargos relevantes como Magistrada Suplente y secretaria Relatora del Pleno en el otrora Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.

# **Abuso de la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal**

## **Abuse of provisional detention in the new Criminal Procedure System**

**Luis G. Peñalba R.**

Universidad de Panamá.  
Centro Regional Universitario de Veraguas.  
Facultad de Derechos y Ciencias Políticas. Panamá.  
luis-g.penalba@up.ac.pa  
<https://orcid.org/0009-0002-4679-8188>

**Ana Carvajal.**

Universidad de Panamá.  
Centro Regional Universitario de Veraguas.  
Facultad de Derechos y Ciencias Políticas. Panamá.  
ana-m.carvajal@up.ac.pa  
<https://orcid.org/0009-0005-3561-2052>

Diplomatura de Metodología de la Investigación, del Instituto Superior de la Judicatura de Panamá, Doctor César Augusto Quinteros Correa y la Red Iberoamericana de Escuelas de Judiciales (RIAEJ) 2da. Cohorte.

## **Abuso de la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal** **Abuse of provisional detention in the new Criminal Procedure System**

*Recibido: abril 2024*

*Aprobado: junio 2024*

### **Resumen**

La prisión preventiva vulnera por sí misma derechos fundamentales, cuando no es utilizada correctamente; de igual forma, debido a las deficiencias del sistema, es la precursora de la violación de otros derechos. El objeto de esta investigación es analizar el impacto que genera el abuso de la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal, por su parte también identificar la principal recomendación para reducir el posible abuso de la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal, se finaliza con determinar si se requieren cambios en la legislación o en las prácticas judiciales para abordar los problemas relacionados con la detención provisional. Con un enfoque descriptivo, no experimental y transversal, se llevó a cabo un estudio que incluyó una muestra de 40 participantes, entre los cuales se encontraban jueces, fiscales, abogados privados y docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá sede Veraguas. Los resultados del análisis indican que el uso de la detención provisional en Veraguas podría enfrentar problemas relacionados con la duración, la protección de derechos y la percepción pública. Estas preocupaciones han sido corroboradas por las respuestas recopiladas de encuestas, respaldando así la necesidad de abordar los desafíos identificados para garantizar un sistema más equitativo y justo.

### **Abstract**

Preventive detention itself violates fundamental rights, when it is not used correctly; Likewise, due to the deficiencies of the system, it is the precursor to the violation of other rights. The purpose of this research is to analyze the impact generated by the abuse of provisional detention in the new Criminal Procedure System, and also to identify the main recommendation to reduce the possible abuse of provisional detention in the new Criminal Procedure System, it is concluded. with determining whether changes in legislation or judicial practices are required to address problems related to provisional detention. With a descriptive, non-experimental and transversal approach, a study was carried out that included a sample of 40 participants, among whom were judges, prosecutors, private lawyers and teachers from the Faculty of Law and Political Sciences of the University of Panama Veraguas headquarters. The results of the analysis indicate that the use of provisional detention in Veraguas could face problems related to duration, protection of rights and public perception. These concerns have been corroborated by responses collected from surveys, thus supporting the need to address the challenges identified to ensure a more equitable and fair system.

### **Palabras Claves**

Detención provisional, medidas cautelares, derechos humanos, garantías procesales.

## Keywords

Provisional detention, precautionary measures, human rights, procedural guarantees.

### Introducción

En la provincia de Veraguas, en el contexto del nuevo Sistema Procesal Penal, la detención provisional emerge como un componente fundamental que, en teoría, busca asegurar la comparecencia de los imputados, prevenir riesgos de fuga y garantizar la efectividad del proceso judicial. Sin embargo, surge la interrogante crucial sobre si esta medida se aplica conforme a los principios rectores o si, por el contrario, se convierte en objeto de abusos. Este estudio se sumerge en la complejidad de la detención provisional en la provincia de Veraguas durante el periodo comprendido entre septiembre del 2023 y marzo del 2024; por ello, cumple con el objetivo de analizar si en Panamá se usa o se abusa de la Detención Provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal en la provincia de Veraguas.

La investigación cumple con el objetivo de analizar el impacto que genera el abuso de la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal, otro objetivo es el de identificar la principal recomendación para reducir el posible abuso de la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal, al igual determinar si se requieren cambios en la legislación o en las prácticas judiciales para abordar los problemas relacionados con la detención provisional.

La detención provisional, en su esencia, debe equilibrar la necesidad de administrar justicia con el respeto irrestricto de los derechos fundamentales. La motivación subyacente radica en la preocupación ante posibles vulneraciones de derechos y la percepción de un uso desmedido de la

detención provisional. Se busca identificar factores que contribuyen al abuso de esta medida, desde la falta de alternativas viables hasta las demoras procesales. La investigación aspira a proporcionar un análisis integral que arroje luz sobre la aplicación de la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal en Veraguas.

Panamá es un Estado de derecho garantista, que respeta a todas las partes que intervienen en el proceso; es decir, víctima y victimario. En este caso de estudio, la parte medular es el victimario. La importancia de esta investigación radica en el hecho de que el sistema de justicia penal no está cumpliendo eficientemente su función de garantizar la seguridad y el orden social, por lo tanto, el examinar los factores que contribuyen al abuso de la detención provisional: falta de alternativas viables y la demora en los procesos judiciales, puede generar un sentimiento de frustración y desconfianza en la población y llevar a la búsqueda de soluciones violentas como una respuesta desesperada a la falta de resultados, por el hecho de que las instituciones encargadas de aplicar la ley se vean sobrepasadas.

El problema surge cuando se abusa de la detención provisional, es decir, cuando se utiliza de manera indiscriminada, prolongada o sin justificación suficiente. La presente investigación explica que, al abusar de esta medida, puede tener consecuencias negativas, tanto para la persona detenida como para la sociedad en general, también se pretende identificar si la detención provisional vulnera los Derechos Humanos. En el caso de la persona detenida, enfrenta un prolongado

período de privación de libertad sin una condena firme, puede tener un impacto psicológico, social y laboral significativo. Además, el hacinamiento carcelario y las condiciones precarias en los centros de detención empeora aún más la situación. La medida en estudio, no solo afecta a los individuos privados de libertad, sino también a sus familias y a la sociedad en general. Asimismo, el mantenimiento de una población carcelaria excesiva genera altos costos para el Estado y limita los recursos que podrían destinarse a otras áreas prioritarias.

Desde una perspectiva más amplia, el abuso de la detención provisional puede afectar la confianza en el sistema de justicia, generar un aumento en la población carcelaria, contribuir al hacinamiento y dificultar la efectividad del sistema penal en la prevención del delito y la rehabilitación de los infractores. El propósito principal de estas medidas es facilitar un desarrollo adecuado del proceso penal, preservar la integridad de las pruebas, salvaguardar los intereses de la sociedad y garantizar que la víctima u ofendido reciba protección y restitución de sus derechos.

Esta investigación espera aportar información sobre la detención provisional en Panamá, mediante esta investigación esperamos obtener información precisa y detallada sobre su uso y posibles abusos en el sistema de justicia penal. Esto contribuirá a la generación de conocimiento en el campo de las ciencias jurídicas y criminológicas, enriqueciendo la literatura académica y brindando una base sólida para futuras investigaciones.

Esperamos tener un impacto positivo en la sociedad al divulgar esta información, para así poder comenzar a dar pasos hacia un cambio en las políticas y prácticas relacionadas con la privación de libertad. Y es que, al promover

una justicia más equitativa, respetuosa de los derechos humanos y enfocada en la reinserción social, se pueden reducir los niveles de hacinamiento carcelario, mejorar las condiciones de vida de las personas privadas de libertad y promover la prevención del delito.

### **1. Fundamento de las Medidas Cautelares**

En el ámbito de las medidas cautelares, existe cierta discrepancia en la doctrina con respecto a los criterios necesarios para solicitarlas. Bustamante (2016), afirma que estos requisitos pueden variar dependiendo de la perspectiva de cada autor y la legislación específica de cada jurisdicción. No obstante, generalmente, hay dos elementos fundamentales en los que la mayoría de la doctrina concuerda como fundamentales para otorgar dichas medidas. En este aspecto Quirós (2021), explica que uno de estos elementos es la presencia de peligro en la demora (*periculum in mora*), mientras que el otro es la existencia de una apariencia razonable de tener derecho (*fumus bonis iuris*).

- **Apariencia de Buen Derecho (*Fumus bonis iuris*)**

El concepto de “apariencia de buen derecho” (*fumus bonis iuris*) se centra en la importancia de establecer ante el tribunal que la parte que solicita la medida tiene una probabilidad razonable de que su reclamo sea válido y prevalezca durante el proceso judicial. En términos simples, Salazar, (2017), afirma que se requiere presentar pruebas o argumentos suficientes que sugieran que el derecho alegado es genuino y legítimo.

- **El Peligro en la Demora (*periculum in mora*)**

Este concepto implica que el derecho que una de las partes busca proteger a través de una medida cautelar debe presentar, al menos

en apariencia, sólidos fundamentos para tener éxito en la sentencia final del caso. En otras palabras, Pinzón (2016), explica que se espera que el derecho que se invoca no sea evidentemente ilegal o carente de base legal, lo que lleva a la presunción de que existe una posibilidad razonable de que la pretensión legal pueda ser exitosa.

## 2. Procedimientos de las Medida de Detención Provisional

En el Código Procesal Penal (2008), específicamente en el artículo 225, hace referencia sobre las medidas precautorias que involucran la restricción de la libertad personal deben ser solicitadas de manera verbal durante una audiencia y deben ser emitidas por el Juez de Garantías, quien es la única autoridad con la capacidad de imponer tal limitación aun individuo. Sin embargo, es importante destacar que esta restricción de la libertad debe ser solicitada por el Ministerio Público.

Cuando el Estado decide restringir la libertad de un individuo debido a una presunta relación con un delito, debe hacerlo de acuerdo con lo establecido por la legislación. A continuación, analizaremos estos procedimientos:

### • **Aprehensión Policial**

Código Procesal Penal de Panamá (2008) en el artículo 223 establece las circunstancias en las cuales los miembros de la Policía Nacional tienen la autoridad para detener a una persona sin necesidad de contar con una orden judicial previa. Se destacan dos situaciones principales:

- Flagrante delito y persecución inmediata.
- Fuga de un lugar de detención. Es importante señalar que, en situaciones

de flagrancia, no solo los miembros de la Policía Nacional tienen la autoridad para realizar la aprehensión, sino que cualquier persona tiene el derecho y la responsabilidad de intervenir para evitar que el delito cause consecuencias graves.

### • **Orden de Aprehensión por el Ministerio Público**

Una orden de aprehensión por el Ministerio Público es un documento legal emitido por un fiscal o procurador general que autoriza a las fuerzas del orden a detener a una persona específica. Barrera (2021), indica que esta orden se emite cuando el Ministerio Público tiene razones para creer que una persona ha cometido un delito y necesita que sea arrestada para llevar a cabo una investigación o presentar cargos formales.

### • **Control de la Aprehensión**

El Juez de Garantías desempeña un papel fundamental en la revisión de la detención durante la primera audiencia, en la que la persona detenida comparece ante su presencia. Salazar (2016), explica que esta comparecencia puede deberse a dos circunstancias diferentes: cuando la detención se lleva a cabo en flagrancia, el plazo máximo para su presentación ante el Juez de Garantías es de 48 horas o cuando se emite una orden de detención por parte del Ministerio Público, el plazo máximo para su presentación ante el Juez de Garantías se reduce a 24 horas.

### • **Revisión de la Detención Provisional**

Esto está contemplado en el del Código Procesal Penal de Panamá (2008) en su artículo 240. En la legislación panameña contempla ciertas causas que pueden justificar la revisión de la medida de detención provisional. Algunas de estas causas pueden incluir un cambio en las circunstancias del caso, la presentación

de nuevas pruebas que afecten la necesidad de la detención, la evolución del proceso penal, entre otras.

### 3. Presunción de Inocencia

La noción de presunción de inocencia propuesta por Rubio (2017), resalta la importancia de considerar a toda persona como inocente hasta que una autoridad competente emita una sentencia definitiva que la declare culpable de cometer un delito. Asimismo, subraya la necesidad de establecer disposiciones legales que garanticen que los acusados sean sometidos a las menores incomodidades posibles mientras no se haya dictado una sentencia condenatoria, especialmente durante el proceso judicial en su contra. Estas medidas deben garantizar que los acusados no sufran molestias innecesarias mientras se desarrolla el proceso judicial en su contra.

### 4. Características

En este estudio, cuyo propósito es ahondar en los aspectos fundamentales que definen la institución de la detención provisional, se enfocará en las principales características que resaltan en el ámbito del derecho y que gozan de un amplio consenso de los expertos en la materia. Estas destacan su carácter instrumental, su temporalidad y la posibilidad de su revocación.

#### • Instrumentalidad

La doctrina tradicional identifica la instrumentalidad como la característica fundamental de las medidas cautelares, y existe un consenso generalizado entre los expertos en este punto. Salazar (2016), afirma que estas medidas se consideran instrumentales, porque no tienen un propósito autónomo, sino que están subordinadas y destinadas a servir al proceso principal del cual dependen, con el objetivo de garantizar que la sentencia se cumpla y sea efectiva.

#### • Temporalidad

Íntimamente ligada a la nota de instrumentalidad, se encuentra la característica de temporalidad en las medidas cautelares, por su parte, Llarena (2016), explica que: “su duración, con independencia de su finalidad, será siempre limitada, debiendo fijar la ley los plazos máximos de duración de cada una de ellas en función de las circunstancias concurrentes” (pág. 36). Es decir, que implica que la medida cautelar tiene una duración temporal sujeta a la pendencia del proceso principal.

#### • Provisionalidad

La provisionalidad es una cualidad esencial de las medidas cautelares, ya que su naturaleza instrumental las hace intrínsecamente provisionales. “Las medidas cautelares son temporales, deben estar vigentes solamente mientras se mantengan las exigencias que dieron origen a su imposición” (Ministerio Público, 2017, p. 9). Estas medidas subsisten únicamente hasta que se emita una sentencia definitiva que ponga fin al proceso o cambien las circunstancias que motivaron su concesión. La finalización del proceso conlleva automáticamente la terminación de las medidas cautelares, dado que están estrechamente vinculadas a este.

#### • Revocabilidad

Estas medidas son susceptibles de ser revocadas, modificadas o restablecidas en función de las condiciones fácticas y jurídicas en el momento de su concesión. En otras palabras, Ibáñez (2021), explica que las medidas cautelares no tienen el estatus de cosa juzgada y pueden ajustarse según las necesidades y cambios en el caso.

#### • Jurisdiccionalidad

La jurisdiccionalidad se refiere a la autoridad y competencia de un tribunal o

jurisdicción específica para conocer, resolver y emitir decisiones sobre un caso legal o una controversia en particular. En Panamá, la Jurisdiccionalidad de la prisión provisional la encontramos en el Código Procesal Penal (2008) en su artículo 225 quien señala que se trata de la capacidad y el poder legal de un órgano judicial para llevar a cabo procedimientos legales, tomar decisiones y hacer cumplir la ley dentro de un área geográfica o en relación con un asunto específico. La jurisdiccionalidad establece los límites y la autoridad de un tribunal en particular y es esencial para garantizar un sistema de justicia eficaz y ordenado.

- **Variabilidad**

Todas las medidas cautelares que sean impuestas por el Juez de Garantías en el curso de un proceso penal están sujetas a ser adaptadas, modificadas o incluso eliminadas a medida que cambien las circunstancias que inicialmente justificaron su imposición. Según Díaz (2014), esto significa que, en función de la evolución de los hechos y las condiciones del caso, es posible ajustar la forma en que se aplican las medidas, los montos involucrados o los bienes que están destinadas a proteger.

- **Excepcionalidad**

“En un Estado democrático de derecho, el ejercicio del poder represivo deberá de llevarse a cabo teniendo como base el principio de intervención mínima” (Carreón, 2017, p. 3). Esto lo podemos ver en el Código Penal de Panamá (2007) específicamente en el artículo 3 explica que “la legislación penal solo debe intervenir cuando no es posible utilizar otros mecanismos de control social. Se instituye el principio de su mínima aplicación”. (p. 1)

- **Idoneidad**

Este concepto de idoneidad subraya la importancia de que las acciones

gubernamentales sean efectivas y adecuadas para alcanzar sus objetivos. Vásquez (2013), señala que cuando una medida es considerada idónea, significa que tiene la capacidad de producir resultados que estén en línea con los fines legítimos que el Estado persigue. Esto es esencial en el contexto de la toma de decisiones gubernamentales, especialmente cuando se trata de restricciones de derechos o la implementación de políticas públicas.

- **Necesidad**

Este principio también es denominado “intervención mínima, exigibilidad, subsidiariedad o alternativa menos gravosa” (Krauth, 2018, p. 6). Cuando se trata de medidas cautelares personales, su imposición solo debe ocurrir cuando sea absolutamente necesario para lograr el objetivo deseado. La única manera de determinar esta necesidad es a través de un razonamiento comparativo, relacionándola con una serie de medidas cautelares personales disponibles en un sistema legal procesal específico. Esto se hace para garantizar la preservación del resultado potencial del proceso penal.

- **Motivación**

La motivación es el acto de proporcionar razones o justificaciones que respalden una decisión, acción o comportamiento específico. En el contexto legal y judicial, la motivación se refiere a la explicación detallada y razonada que un tribunal, juez o autoridad proporciona al emitir una resolución, sentencia o decisión. Esta explicación debe incluir los fundamentos legales, principios y hechos que respaldan la decisión, lo que permite comprender por qué se ha tomado esa determinación en particular.

- **Metodología de la Investigación**

La investigación se basa en un enfoque descriptivo, no experimental, específicamente de tipo transversal, que implica un análisis en

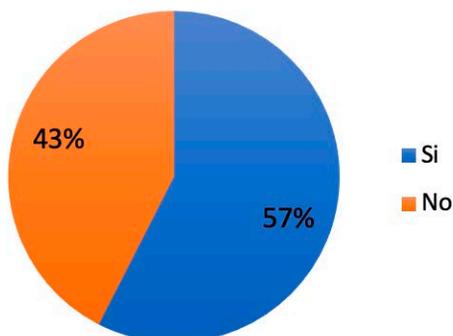
un solo punto en el tiempo de un fenómeno particular. En este estudio, se exploran las relaciones entre variables específicas en un fenómeno particular. Su objetivo principal es evaluar el uso de la detención provisional en la provincia de Veracruz durante el período comprendido entre septiembre de 2023 y marzo del 2024, con el fin de determinar si se ha empleado de manera adecuada o si ha existido abuso de este procedimiento.

Este estudio se llevará a cabo con la participación de un grupo diverso de 40 individuos, que incluye a jueces, fiscales, abogados privados de la provincia de Veracruz, así como docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas del Centro Regional Universitario de Veracruz. Esta investigación se basa en un enfoque no probabilístico, ya que se enfoca en un grupo de participantes diversos, ya mencionado. El instrumento de evaluación es una encuesta, método utilizado para recopilar información de diversas personas, cuyas opiniones objetivas son relevantes para el investigador.

## Resultados

### Figura 1.

*Experiencias en casos donde se haya aplicado la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal.*

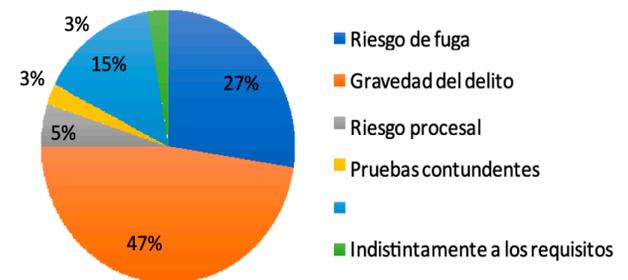


Fuente: Peñalba (2023).

Se observa que el 57% de los encuestados ha tenido experiencia en casos donde se aplica la detención provisional en el Sistema Penal Acusatorio de Veracruz. Esto implica que la muestra tiene cierto nivel de familiaridad con las prácticas y procedimientos relacionados con la detención provisional en el sistema penal acusatorio en esa región específica.

### Figura 2.

*Razones más comunes para la detención provisional en los casos que ha visto.*

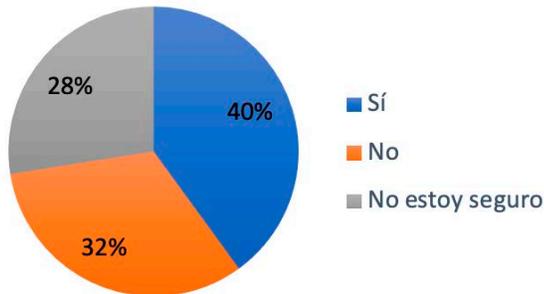


Fuente: Peñalba (2023).

La encuesta muestra que el 27% de los encuestados considera el riesgo de fuga como una razón común para la detención provisional; mientras que el 47% destaca la gravedad del delito como factor clave. Solo el 5% menciona el riesgo procesal como relevante y un 3% señala la presencia de pruebas. La obstrucción de la justicia es citada por el 15%, y un pequeño 3% menciona ambigüedad en los requisitos. Este análisis ofrece percepciones detalladas sobre las razones detrás de la detención provisional en casos presenciados.

**Figura 3.**

*La detención provisional se utiliza de manera justa y proporcionada en el nuevo Sistema Procesal Penal.*

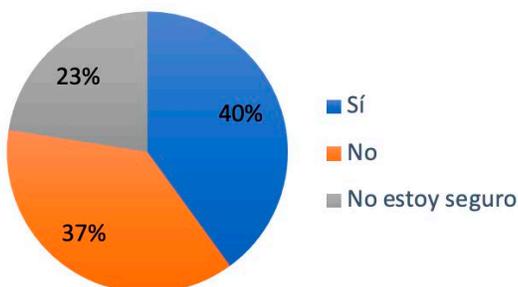


**Fuente:** Peñalba (2023).

El 28% de los encuestados expresaron confianza en la imparcialidad y proporcionalidad de la detención provisional en el sistema penal acusatorio. Por otro lado, el 40% que considera que esta medida no se utiliza de manera justa, podría estar señalando inquietudes sobre posibles abusos o excesos, posiblemente basadas en percepciones de discriminación o desequilibrio en ciertos casos. Aquellos que muestran incertidumbre (32%) podrían reflejar una falta de información o comprensión completa sobre el uso de la detención provisional.

**Figura 4.**

*Preexistencia de abuso en el uso de la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal.*



**Fuente:** Peñalba (2023).

El 40% restante no está seguro sobre la existencia de abusos en esta práctica; un 37% de los encuestados cree que hay un abuso en el uso de la detención provisional en el Sistema Penal Acusatorio en Veraguas; mientras que el 23% opina lo contrario; Estos resultados indican una preocupación significativa acerca del posible abuso en el uso de la detención provisional en Veraguas, con una proporción considerable de encuestados sin certeza al respecto.

**Figura 5.**

*Sugerencia específica para reducir el posible abuso de la detención provisional en el nuevo Sistema Procesal Penal.*



**Fuente:** Peñalba (2023).

Los resultados indican diversas sugerencias para mejorar el sistema de detención provisional en el Sistema Penal Acusatorio de Veraguas: El 30% propone alternativas como la libertad condicional para aliviar la carga penitenciaria; un 20% aboga por una mayor fiscalización para evitar abusos, mientras que un 12.5% destaca la importancia de educar al personal judicial; otro 10% sugiere mayor transparencia en las decisiones y un porcentaje igual aboga por definir claramente los requisitos para la detención provisional. Finalmente, un 7.5% propone revisiones periódicas para asegurar la necesidad continua de la detención: en conjunto, estas sugerencias buscan prevenir posibles abusos en el Sistema Penal Acusatorio.

**Figura 6.**

*Medidas que se toman para garantizar la revisión periódica la necesidad de mantener la detención provisional.*

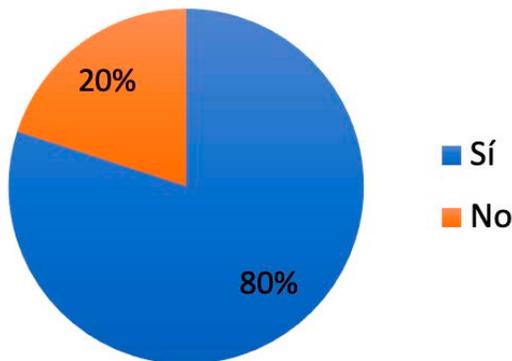


**Fuente:** Peñalba (2023).

Al analizar las respuestas sobre las revisiones periódicas de la detención provisional, un porcentaje mayor (42.5%) muestra preocupación por la falta de revisiones regulares; el 37.5% de los encuestados sugiere que se llevan a cabo, pero podrían mejorar en frecuencia y minuciosidad; además, el 20% destaca que las revisiones dependen del caso o no se aplican consistentemente, resaltando la necesidad de una consideración más individualizada. En general, estas respuestas subrayan la importancia de mejorar las revisiones periódicas en el sistema penal.

**Figura 7.**

*Efectos adversos en los acusados que han estado bajo detención provisional, como la pérdida de empleo, daños a la salud mental o problemas familiares.*

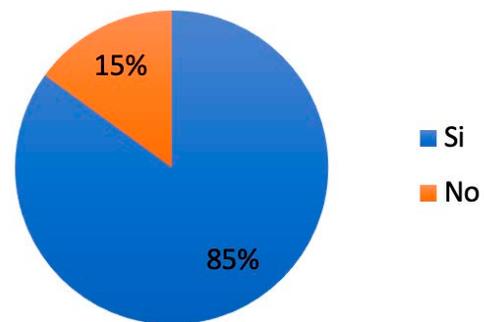


**Fuente:** Peñalba (2023).

El análisis revela una preocupación generalizada (80%) por los efectos adversos en los acusados bajo detención provisional, como pérdida de empleo y problemas de salud mental y familiares. Aunque un 20% no observa directamente tales efectos, la mayoría expresa inquietud, resaltando la importancia de abordar los impactos negativos. Estos hallazgos subrayan la necesidad de políticas que minimicen estos efectos, protegiendo la salud mental y el bienestar de los detenidos. También destaca la importancia de revisar y reformar las políticas de detención provisional para equilibrar la seguridad pública con la protección de los derechos y el bienestar de los acusados y sus familias.

**Figura 8.**

*Se requieren cambios en la legislación o en las prácticas judiciales para abordar los problemas relacionados con la detención provisional.*



**Fuente:** Peñalba (2023).

Las respuestas sobre cambios en la legislación y prácticas judiciales revelan una división clara. El 60% aboga por ajustes legislativos y actualizaciones para equilibrar la detención provisional y los derechos de los acusados; mientras que el 40% enfatiza una aplicación más rigurosa de las leyes existentes. Estas perspectivas diversas subrayan la complejidad de los desafíos relacionados con la detención provisional en el sistema judicial panameño.

## Conclusiones

La investigación ha revelado una preocupación generalizada entre los participantes sobre la duración excesiva de la detención provisional, así como sobre la falta de protección adecuada de los derechos de los acusados durante este período. La complejidad del problema se refleja en la influencia de la detención provisional en las decisiones de los acusados y en la percepción pública de su uso en el nuevo Sistema Procesal Penal de Veraguas.

La investigación con el objetivo de evaluar la percepción pública sobre la influencia del abuso de la detención provisional, revelando que es la pérdida de empleo, daños a la salud mental o problemas familiares, por lo que demanda de mayor capacitación para profesionales del sistema legal indica una brecha que debe abordarse para garantizar una aplicación justa de la detención provisional; en cuanto a la sugerencia de implementar alternativas a la detención provisional, destaca la importancia de considerar enfoques más equitativos y menos perjudiciales para los derechos de los acusados, alternativas como

la libertad condicional para aliviar la carga penitenciaria, una mayor fiscalización para evitar abusos, destaca la importancia de educar al personal judicial.

Mediante esta investigación se concluye también que la llamada a reformar las bases legales subraya la necesidad de revisar y ajustar las leyes existentes para lograr un equilibrio adecuado entre la seguridad pública y la protección de derechos fundamentales.

Se sugiere realizar estudios específicos que exploren los factores contextuales que podrían influir en la duración y el uso de la detención provisional y sus efectos, lo que proporcionaría información valiosa para comprender mejor las variaciones en la aplicación de esta medida. Sería útil realizar comparaciones con sistemas legales de otros países para identificar mejores prácticas y enfoques innovadores en la gestión de la detención provisional, proporcionan un marco para acciones concretas que podrían contribuir a mejorar el nuevo Sistema Procesal Penal en Veraguas, Panamá.

## Referencias bibliográficas

- Barrera, G. (2021). *Efectividad de las medidas cautelares: Colombia, Ley 1437 de 2011*. Bogotá: Universidad del Rosario. <https://elibro.net/es/ereader/upanama/198467?page=50>.
- Bustamante, A. (26 de marzo de 2016). Mil presos por año entran a las cárceles. *La Prensa*. [https://www.prensa.com/politica/Urge-reforma-carcelaria\\_0\\_4445555521.html](https://www.prensa.com/politica/Urge-reforma-carcelaria_0_4445555521.html)
- Carreón, J. (2017). *Las medidas cautelares en la legislación procesal penal mexicana*. <https://fcp.es/wp-content/uploads/2017/03/Carre%C3%B3n-Herrera.-omunicaci%C3%B3n.pdf>
- Código Penal. Ley 14 mayo 18, 2007. 18 de mayo de 2008, (Panamá).
- Código Procesal Penal. Ley 63 agosto 28, 2008. 29 de agosto de 2007, (Panamá).
- Díaz, O. (2014). «Aspectos referenciales de la medida cautelar, la tutela anticipada y la medida autosatisfactiva». *Medidas autosatisfactivas: parte general*. Santa Fé: Rubinzal-Culzoni.
- Ibáñez, P. (2021). *Principio de Presunción de Inocencia y Principio de Victimización: Una convivencia imposible*. Revista Digital de Ciencias Penales de Costa Rica, 29. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/RDMCP/article/view/49532/49623>
- Krauth, S. (2018). *Prisión Preventiva en el Ecuador*. Defensoría Pública de Ecuador: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2937/15.pdf>
- Llarena, P. (2016). *Medidas cautelares personales y reales* (quinta ed.). FUOC. <https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/148546/6/MedidasCautelaresPersonalesYReales.pdf>
- Ministerio Público. (2017). *Manual de seguimiento de Medidas Cautelares*. <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2017/07/Manual-de-Seguimiento-de-Medidas-Cautelares.pdf>
- Pinzón, F. (2016). *Los requisitos o presupuestos materiales de las medidas cautelares penales desde el nuevo enfoque del Código de Procedimiento Penal de Panamá*. Sapiencia (4), 6–21. <https://revistasapiencia.organojudicial.gob.pa/index.php/sapiencia/article/view/139>
- Quirós, C. (2021). *Detención provisional o libertad bajo cautela Aproximación a un derecho garantista y utilitarista*. Sapiencia, 12(2), págs. 28-43. <https://revista.isaeuniversidad.ac.pa/index.php/JURISAE/article/view/59>
- Rubio, L. (2017). *Estudio de la Presunción de Inocencia y el Arraigo en el Sistema Penal Acusatorio*. México: Flores.
- Salazar, P. (2016). *La imputación en el Sistema Penal Acusatorio*. Sapiencia (4), 80–88. <https://revistasapiencia.organojudicial.gob.pa/index.php/sapiencia/article/view/145/115>
- Salazar, P. (2017). *La detención preventiva en el Sistema Penal Acusatorio*. Sapiencia (2), 22–29. <https://revistasapiencia.organojudicial.gob.pa/index.php/sapiencia/article/view/151>
- Vásquez, J. L. (2013). *Medidas cautelares*. Porrúa, México.

## Luis Gabriel Peñalba Ríos

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, en el Centro Regional Universitario de Veraguas, 2011.

Maestría en Derecho con Énfasis en Derecho Procesal. Centro Regional Universitario de

Veraguas, 2017

Docente en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de Veraguas.

## Ana María Carvajal Valencia

Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas en el Centro Regional Universitario de Veraguas

(2024, Sigma Lambda)

# ISJUP RECIBE CERTIFICACIONES DE ACREDITACIÓN DE GESTIÓN DE CALIDAD BAJO LAS NORMAS: ISO 9001:2015 E ISO 21001:2018

Con gran agrado, S.E. María Eugenia López Arias, Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, ha recibido de manos del representante de la agencia internacional Bureau Veritas, licenciado Roberto Escobar, dos certificaciones de acreditación internacionales ISO, logradas por el equipo del ISJUP, bajo las normas: ISO 9001:2015 de Gestión de Calidad e ISO 21001:2018 de Gestión de Organizaciones Educativas.

ISO 9001:2015 es una normativa dispuesta para la Gestión de Calidad de las empresas públicas y privadas. Esta fue Recertificada, lo que demuestra el compromiso de la Escuela Judicial sostenido por varios años en la gestión de sus procesos bajo los estándares internacionales.

Simultáneamente, el ISJUP logra certificarse en la norma de Calidad internacional ISO 21001:2018 respecto a su gestión educativa. Se trata de un estándar que pone al estudiante como principal componente del proceso de formación y considera que el diseño, la programación, el desarrollo y la evaluación educativa deben atender la prioritaria anotada.

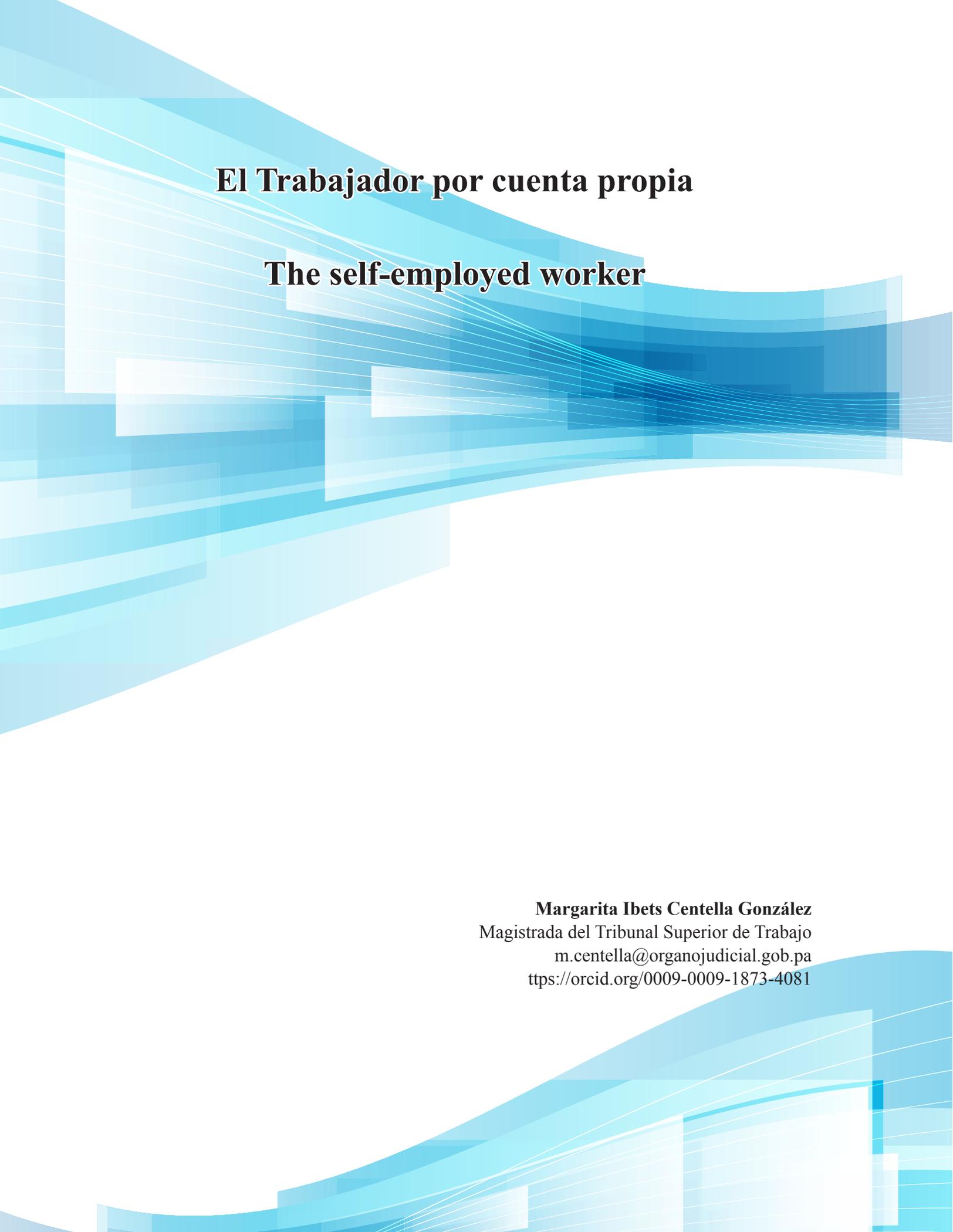
Este logro fue obtenido con el apoyo de la Sección de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL) de la Embajada de Estados Unidos, cuyo Gerente de Programa, Lcdo. Javier Cardona pronunció un mensaje inicial de regocijo y satisfacción por el aprovechamiento de la confianza depositada en el ISJUP.

En este acto solemne, participaron la H. M. Miriam Cheng Rosas, Coordinadora del ISJUP ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Magistrada María Cristina Chen Stanzola, Coordinadora de la Revista indexada SAPIENTIA ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la Secretaria Administrativa Dra. Vielza Ríos, las Secretarías Técnicas de Recursos Humanos, licenciada Mercedes De León De Mendizábal y de Asuntos Judiciales licenciada Katia Di Bello Becerra, el representante del Consejo de Rectores y el Presidente del Consejo Consultivo del ISJUP Magistrado Andrés Reyes, quienes acompañaron al equipo de la Escuela Judicial en esta ocasión tan especial.

Por su parte, la auditora de procesos y Gestión de Calidad ISO, Fabiana Iglesias explicó las implicaciones de la estandarización de los procesos de la entidad académica, pionera en la región centroamericana en obtener la Certificación ISO 21001:2018, especializada en procesos educativos.

Estos importantes reconocimientos fueron elogiados por la Magistrada Presidenta, quien exhortó a la Escuela Judicial a mantener los estándares certificados en sus procesos educativos y su gestión de calidad.





**El Trabajador por cuenta propia**

**The self-employed worker**

**Margarita Ibets Centella González**  
Magistrada del Tribunal Superior de Trabajo  
m.centella@organojudicial.gob.pa  
<https://orcid.org/0009-0009-1873-4081>

## **El Trabajador por cuenta propia The self-employed worker**

*Recibido: marzo 2024*

*Aprobado: junio 2024*

### **Resumen**

El avance de las nuevas tecnologías ha sido el factor esencial que ha originado la existencia de nuevas formas de trabajo. Estas modalidades de prestación de servicios han modificado, a su vez, las características de los trabajadores, lo que ha provocado la discusión acerca de si son independientes o autónomos y si es necesario adecuar el actual marco normativo para tutelar sus derechos laborales y sociales, ya que, en muchos casos, estas nuevas formas de empleo se desarrollan fuera de las regulaciones existentes.

Es por esta razón, que este ensayo pretende analizar la figura del trabajador por cuenta propia, su existencia fáctica, la posible afectación de sus derechos laborales y sus formas de protección. De allí la importancia de un marco regulatorio que desarrolle de manera integral este nuevo modelo de prestación de servicios que forma parte de esta zona gris del derecho del trabajo y que tenga como objetivo brindar a estos trabajadores una protección especial.

### **Abstracts**

The advancement of new technologies has been the essential factor that has caused the existence of new forms of work. These types of service provision have, in turn, modified the characteristics of workers, which has caused the discussion about whether they are independent or self-employed and whether it is necessary to adapt the current regulatory framework to protect their labor and social rights, since that, in many cases, these new forms of employment are developed outside of existing regulations.

It is for this reason that this essay aims to analyze the figure of the self-employed worker, their factual existence, the possible impact on their labor rights and their forms of protection. Hence the importance of a regulatory framework that comprehensively develops this new service provision model that is part of this gray area of labor law and that aims to provide these workers with special protection.

### **Palabras claves**

Trabajador por cuenta propia, protección, nuevas tecnologías, nuevas formas de trabajo.

### **Keywords**

Self-employed worker, protection, new technologies, new ways of working.

## Introducción

El trabajo por cuenta propia ha generado el debate entre los laboristas sobre la necesidad de “reinventar el Derecho del Trabajo”, o, como indica, Pérez (2021) “analizarlo desde una perspectiva diferente.” (p. 103)

Continúa señalando la autora:

La cuestión fundamental, agrega la autora, es evitar que el ordenamiento laboral pierda la capacidad de cumplir con su objetivo de tutela de los trabajadores, sin limitar la tan demandada flexibilidad en las relaciones laborales. El carácter obsoleto que puede llegar a tener una legislación pensada para la organización industrial del trabajo, es lo que en la actualidad debatimos. (p. 104).

La discusión, que ha prosperado a lo largo de los años, surge de las nuevas formas de organización empresarial que tienden a la externalización y especialización de los servicios, lo que ha permitido que la presencia del trabajo por cuenta propia sea cada vez más importante en el ámbito laboral. Por ejemplo: “los nuevos sistemas organizativos y la difusión de las tecnologías, constituyen una libre elección para trabajadores que se convierten en autónomos.” (Romero, 2022).

Según Cabezas (2020), “Como respuesta a esta tendencia, se ha producido en diversos sistemas jurídicos, una orientación dirigida a crear ciertas categorías híbridas entre ambos polos a quienes se les aplica algunas de las normas previstas en el trabajo subordinado.” (p.109). En este contexto, observamos que se utiliza para referirse a estas nuevas modalidades de prestación de servicios denominaciones como: trabajo autónomo, trabajadores de plataformas, freelancer, emprendedores, entre otros.

Estas categorías plantean un reto que no es nuevo para el Derecho del Trabajo pero que adquiere características originales en esta época de organización digital del trabajo. Surgen las interrogantes respecto si ¿Estamos ante un trabajo dependiente y, por lo tanto, si la prestación de servicios debe estar regulada por las disposiciones tradicionales de esta disciplina jurídica o, ante una nueva forma de trabajo independiente, excluida de las normas laborales o, si debemos explorar un tercer camino, que bordea la subordinación por un lado y la autonomía por el otro?

Como se aprecia, nace la duda sobre la aplicabilidad de las normas vigentes o si es indispensable reformarlas, análisis que inevitablemente deja espacio para un periodo intermedio, sin claridad, que parece ser aquel en el cual nos encontramos.

Sin embargo, en lo que sí parece existir un consenso es en la necesidad de extender la protección social a los trabajadores por cuenta propia a causa de la precariedad originada por estas formas de prestación de servicios. Lo anterior es debido a que cualquier forma de empleo que genere precariedad es objeto de atención del Derecho del Trabajo, precisamente, por el carácter tutelar de esta disciplina jurídica.

Las anteriores reflexiones son las que fundamentan nuestro estudio, por tal razón, tiene como propósito hacer un breve análisis descriptivo, analítico y crítico de los aspectos más importantes del trabajo por cuenta propia, exponer las inconsistencias o deficiencias en la aplicación de la normativa para determinar el reconocimiento de los derechos laborales y trazar una línea entre el grupo de trabajadores que gozan de una completa regulación y el otro que parece que deben aceptar los dictados de la fuerza del mercado, analizando los criterios

legales y jurisprudenciales del trabajador asalariado y, finalmente, presentar nuestras recomendaciones.

## 2. El trabajador por cuenta propia. Características

En la doctrina, se presentan diversas definiciones acerca de lo que es un trabajador por cuenta propia o autónomo, así como de las definiciones incorporadas en leyes y normas de aquellos regímenes jurídicos que han aprobado un estatuto para regular la prestación de servicios de este personal donde se distingue entre trabajadores por cuenta propia y por cuenta ajena.

Tal es el caso de la Ley 20 (2007), que desarrolla el Estatuto del Trabajador Autónomo de España, y que en el Título I denominado “Ámbito de aplicación subjetivo” artículo 1, define a estos trabajadores:

como las personas físicas que realizan de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia, fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena.

De acuerdo a la definición citada, el elemento distingue a esta figura jurídica es que están fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona. Es decir, que no están vinculados a un contrato de trabajo por cuenta de un empleador, ni son asalariados de una determinada empresa y la prestación del servicio se realiza en ausencia de subordinación jurídica.

Lo anterior nos permite extraer algunas de las características de estos trabajadores, tales como:

- a) Que están fuera de la organización de la empresa;
- b) Ausencia de subordinación jurídica;
- c) Independencia profesional o funcional por razón del desempeño de sus funciones;
- d) Son dueños del resultado o producto de su actividad.

## 3. El trabajador por cuenta propia semi-dependiente

Existen dentro del grupo de los trabajadores objeto de este estudio, algunos que se encuentran insertos en el ámbito de organización de una empresa y que presentan cierto nivel de dependencia con el empleador.

Se trata de aquellos que poseen independencia profesional o funcional por razón del desempeño de sus funciones, pero que se encuentran vinculados a la organización o empresa donde ofrecen sus servicios, con características que los hacen parecer que se encuentran bajo las directrices del empleador (ajenidad, dependencia y retribución).

Esta forma no estandarizada de trabajo se ha hecho evidente en sectores muy concretos en las que se utiliza la tecnología: transporte de personas, reparto de comida a domicilio y reparto de mercancías, entre otros. Ejemplo: Uber, Pedidos Ya, riders y se ubica en la zona más ambigua entre el Derecho Laboral y otras ramas, lo que produce que se le coloque fuera del ámbito del Derecho Laboral. De allí nace la polémica respecto si se trata de una “deslaboralización” o, si más bien, se está en presencia de una extensión de esta disciplina jurídica a áreas anteriormente vedadas, que requieren de una protección especial en razón de su situación de dependencia.

### Formas de protección

Las estadísticas indican que los

trabajadores por cuenta propia experimentan un mayor ritmo de crecimiento que aquellos por cuenta ajena o asalariados. Ello obedece a la cambiante economía, las innovadoras tecnologías y los modelos económicos, lo que produce que este personal constituya un segmento importante de la economía cuya forma de trabajo es en muchas ocasiones su único medio de subsistencia.

Por esto, países como España e Italia, entre otros, han considerado la necesidad de establecer un régimen jurídico propio que abarque a los trabajadores por cuenta propia en virtud que las nuevas formas de empleo crecen lejos de las regulaciones existentes, lo que permite que no gocen de los derechos laborales y sociales establecidos por la legislación laboral correspondiente.

Sin embargo, en países como los que integran el Istmo Centroamericano, entre ellos Panamá, no existe una regulación integral de esta figura lo que conduce al incremento del trabajo informal y precario y a una potencial judicialización de los conflictos por lo que se advierte un horizonte de inseguridad jurídica debido a la ausencia de normativa clara, así como la variedad de escenarios, argumentos y visiones jurídicas que legítimamente pueden adoptar las partes y tribunales.

Toca entonces definir sobre la importancia de legislar sobre este tema. Una alternativa sería “la estructuración de un régimen específico para un grupo muy concreto de personas que se encuentran fuera del ámbito protector configurado por la subordinación y al cual se define extender todo o parte del Derecho del Trabajo.” (Muñoz, 2018, p. 20). Otra opción, incluir el trabajo autónomo en el Derecho del Trabajo como un contrato especial y una tercera, apartarlo del Derecho Laboral y tomar “prestadas” algunas de sus regulaciones.

Sin duda, a título personal, consideramos que la existencia de un régimen jurídico propio, es la opción más recomendable para lograr una separación adecuada de los conceptos de trabajo por cuenta propia y trabajo subordinado. Sin embargo, independientemente de la decisión que se adopte, la realidad del día a día permite constatar un fenómeno cada vez más importante que necesita una regulación adecuada para fomentarle y permitirle un mejor desarrollo.

#### **4. Situación de Panamá**

En Panamá la inexistencia de regulación para la contratación de trabajadores autónomos origina confusión sobre una gran cantidad de aspectos relacionados con esta nueva modalidad laboral. La falta de reglas sobre el contrato a suscribir, genera dudas acerca de su contenido. Asimismo, la existencia o no de un plazo de la relación es un elemento de constante debate, pues la contratación sin un periodo de finalización suele estar relacionada con el Derecho del Trabajo.

Por esta razón, es comprensible que en un contrato como el de “servicios profesionales” se incluyan elementos que suelen estar reservados para un contrato de trabajo. Esta circunstancia genera al final un conflicto entre las partes, siendo el resultado común que las diferencias lleguen hasta estrados judiciales.

De esta manera, ante la ausencia de regulación específica, ha correspondido a la jurisprudencia reconocer o no la existencia de la relación de estos trabajadores, en especial, en esta zona intermedia caracterizada porque prestan sus servicios bajo el mando de un empleador y actúan como autónomos.

Son muchos los conflictos suscitados a nivel judicial en los que una parte (quien prestó

sus servicios) alega haber sido trabajador subordinado, mientras que la otra (quien los recibió) sostiene el carácter independiente de la relación. Los criterios que ha utilizado la jurisprudencia tienden en general a favorecer la aplicación de la normativa laboral. Ello no resultaría un problema en sí mismo si no fuera porque los criterios empleados son en ocasiones disímiles, pues en algunos casos se suele recurrir a criterios clásicos para la determinación de la relación de trabajo (subordinación jurídica y dependencia económica) y en otros, se extiende la protección aplicando el principio de la primacía de la realidad.

Indiscutiblemente, la ausencia de regulación deja muchos espacios para la interpretación, por lo que la existencia de decisiones judiciales distintas sobre un mismo punto es habitual. La jurisprudencia, aplicando el elemento de subordinación y el principio de primacía de la realidad, ha seguido un criterio del que se desprende que cualquier indicio de dirección o control

favorece la aplicación del Código de Trabajo. No obstante, ha fallado en el sentido contrario en un caso seguido contra una TIC (plataformas de tecnología y comunicación), donde se utilizó un criterio tradicional sobre los alcances de la subordinación. (Tribunal Superior de Trabajo, primer distrito judicial, 2018).

## 5. Análisis Estadístico

La encuesta de mercado laboral de 2023 y los resultados de la encuesta de propósitos múltiples 2021 y 2022, ambas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Panamá (INEC), tal como se aprecia en la tabla No. 1, evidenció para el mes de agosto de 2023 una población ocupada de 600,389 de trabajadores por cuenta propia, lo que representó el 31.0% de un total de 193,8616 personas de 15 y más años ocupadas en la República de Panamá. El trabajador por cuenta propia constituye, en orden descendente, la segunda categoría laboral de mayor frecuencia con relación a la población total ocupada en Panamá.

**Tabla 1**

*Población de 15 y más años de edad ocupada en la República, según categoría de la ocupación: octubre 2021, abril 2022 y agosto de 2023*

Categoría de Ocupación	Octubre 2021		Abril 2022		Agosto 2023	
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
<b>Población Ocupada.....</b>	<b>1,744,387</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,846,363</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,938,616</b>	<b>100%</b>
Trabajador por cuenta propia	572,927	32.8%	605,389	32.8%	600,389	31.0%
Otra categoría	1,171,460	67.2%	1,240,974	67.2%	1,338,227	69.0%

*Nota:* Elaborado a partir de los resultados de la Encuesta de Propósitos Múltiples 2021 y 2022, y la Encuesta de Mercado Laboral 2023. Instituto Nacional de Estadística y Censo (2021,2022,2023)

Por otra parte, de octubre de 2021 a de abril de 2022, la población ocupada de trabajadores por cuenta propia pasó de 572,927 a 605,389 trabajadores respectivamente, lo que se tradujo en un incremento del 5.7%

en la cantidad de personas ocupadas en esta categoría, mientras que, para el mes de agosto de 2023, se registró una ligera disminución del 0.8%, tal como se observa en la tabla 2.

**Tabla 2**

*Cambio en valor y porcentaje de la población de 15 y más años de edad ocupada en la República, según categoría de la ocupación: 2022 / 2021 y 2023 / 2022.*

Categoría de Ocupación	Cambio 2022 / 2021		Cambio 2023/ 2022	
	Diferencia	Relativo	Diferencia	Relativo
<b>Población Ocupada.....</b>	<b>101,976</b>	<b>5.8%</b>	<b>92,253</b>	<b>5.0%</b>
Trabajador por cuenta propia	32,462	5.7%	5,000	-0.8%
Otra categoría	69,514	5.9%	97,253	7.8%

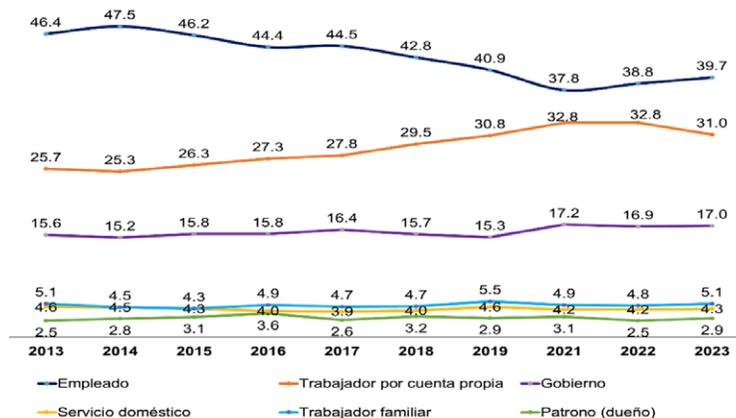
*Nota:* Elaborado a partir de los resultados de la Encuesta de Propósitos Múltiples 2021 y 2022, y la Encuesta de Mercado Laboral 2023. Instituto Nacional de Estadística y Censo (2021,2022,2023)

Todo lo anterior revela que la proporción de trabajadores por cuenta propia ha experimentado un crecimiento sostenido, pasando de 25.3% en el año 2014 a 31% en agosto de 2023, con una ligera disminución

con respecto al ritmo de crecimiento registrado durante los años 2021 y 2022 donde esta proporción se mantuvo en 32.8% en relación a la población ocupada en la República de Panamá.

**Figura 1**

*Población de 15 y más años de edad ocupada en la República, según categoría de la ocupación: 2013 - 2023 (En Porcentaje).*



*Nota:* Elaborado a partir de las encuestas de Mercado Laboral de agosto 2013-2019, octubre 2021, abril 2022, agosto 2023. Instituto Nacional de Estadística y Censo.

Por otra parte, la distribución de las personas ocupadas en la categoría de trabajador por cuenta propia, según características del empleo, muestra un alto porcentaje en condición de subempleo visible por insuficiencia de horas, que comprende aquellas personas que trabajan

menos de 40 horas, lo que se tradujo en un 67%, es decir, que, de cada 10 personas trabajadoras por cuenta propia, aproximadamente 7 se encuentran en esta condición. Así se observa de los porcentajes que se describen en la figura 2

**Figura 2**

Población de 15 y más años de edad ocupada en la República, según categoría de la ocupación: octubre 2021, abril 2022 y agosto de 2023. (En Porcentaje)



*Nota:* Elaborado a partir de los resultados de la Encuesta de Propósitos Múltiples 2021 y 2022, y la Encuesta de Mercado Laboral 2023. Instituto Nacional de Estadística y Censo (2021,2022,2023).

Un aspecto importante reflejado en las encuestas que se analizan, es la estimación del subempleo invisible o subempleados por insuficiencia de ingresos dentro de los trabajadores por cuenta propia, que comprende a todos aquellos que trabajan 40 o más horas y que perciben ingresos por debajo del salario mínimo, lo que representó un 19%, es decir, cerca de 2

subempleados por insuficiencia de ingresos por cada 10 trabajadores por cuenta propia. En consecuencia, destaca en esta categoría la condición de subempleo dentro de la población ocupada que trabaja por cuenta propia. En su conjunto representa el 86% de esta categoría laboral, distribuida en 67% subempleo visible y 19% invisible.

**Figura 3**

Población Ocupada en la categoría de Trabajador por Cuenta Propia, según Característica del Empleo: Octubre 2021 - Abril 2022 (En porcentaje)



*Nota:* Elaborado a partir de los resultados de la Encuesta de Propósitos Múltiples 2021 y 2022. Instituto Nacional de Estadística y Censo (2021, 2022).

Estos resultados revelan que en Panamá existe una gran cantidad de trabajadores que prestan servicios por cuenta propia y que se encuentran en la informalidad, carentes, además, de protección social, lo que se agrava aún más, con el bajo porcentaje de

litigiosidad de los mismos, quienes no acuden a los tribunales a reclamar sus derechos laborales porque consideran que son autónomos cuando en realidad no tienen esta categoría. (falsos autónomos).

### Conclusiones

Las fronteras del Derecho del Trabajo se presentan difusas en muchas ocasiones, pues aun cuando la libertad de actuación profesional aleja al trabajador del poder de dirección del empleador, característico del contrato de trabajo, esta subordinación no siempre está clara en la práctica, debiendo acudir a la casuística, a los “indicios”, que no supone sino levantar el velo protector para indagar sobre los detalles concretos de las situaciones fácticas que concurren en cada caso en particular y determinar si se está o no, en presencia de una relación de trabajo. Sin embargo, cuando las fronteras son muy amplias, como anota Sánchez-Urán (2019), “el excesivo casuismo pudiera poner entredicho la fiabilidad jurídica del método indiciario y la desnaturalización de la institución central del Derecho del Trabajo en nuestro sistema, el contrato de trabajo.” (p. 35).

Todo lo anterior refuerza la tesis de la necesidad de adoptar un cuerpo normativo que regule de manera integral el tema del trabajo por cuenta propia, que establezca un marco justo y equitativo que proteja a estos trabajadores porque estas nuevas modalidades de trabajo pueden dar lugar a nuevas formas de contratación y de retribución que conducen al trabajo informal y precario.

La regulación de estas nuevas formas de trabajo debe ser el resultado de un diálogo social que incluya a todos los actores relevantes, donde se deberá tomar en cuenta: la experiencia de estos trabajadores, la casuística y el derecho comparado, pues los regímenes específicos para el trabajo por cuenta propia, pueden excluir de la protección del derecho del trabajo a muchos trabajadores subordinados.

## Referencias bibliográficas

- Cabeza, J. (2020). El ámbito del trabajo subordinado y del trabajo autónomo en el derecho de la Unión Europea, Vigo, Editorial Bomarzo, 2020.
- INEC (2022). Resultados de la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM). Instituto Nacional de Estadística y Censo. Panamá. <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0705547520220705111848Comentarios.pdf>
- INEC (2023). Resultados de la Encuesta de Mercado Laboral. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Panamá. <https://www.inec.gob.pa/archivos/P0760723620231213154047Comentario.pdf>.
- Ley 20, 2017. Del Estatuto del Trabajador Autónomo. Boletín Oficial del Estado, núm. 166, de 12/07/2007, España. <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/07/11/20/con>.
- Muñoz, B. (2018). Uber, la subordinación y las fronteras del Derecho Del Trabajo. Algunas ideas para delimitar. Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 17,9-2018. <https://revistatrabajo.uchile.cl/index.php/RDTSS/article/view/50380>.
- Pérez, M. L. (2021). Trabajo en plataformas como forma de trabajo del siglo XXI en continuo cambio, La revolución de las formas de empleo en el siglo XXI, Ediciones Laborum.
- Romero, S. (2022). ¿Qué es un trabajador autónomo?. Grupo CTAIMA. México. <https://www.coordinacionempresarial.com/que-es-un-trabajador-autonomo/>.
- Sánchez-Urán, M. (2019). Las fronteras del contrato de trabajo y sistema de indicios de laboralidad. <https://docta.ucm.es/entities/publication/55fe5282-fcb9-4ab2-ad37-31a405b4d005>
- Tribunal Superior de Trabajo. Primer distrito judicial. M.P. Rosalinda Ross, marzo 21 de 1977.

## Margarita Ibets Centella González

Es especialista en Derecho del Trabajo y forma parte de la Jurisdicción Especial de Trabajo, donde se ha desempeñado como Juez Seccional de Trabajo y luego como Magistrada del Tribunal Superior de Trabajo del Segundo Distrito Judicial, cargo que desempeña hasta la fecha, ocupando en varias ocasiones la Presidencia de este Tribunal de Justicia.

Por sus servicios en la institución fue distinguida por el Órgano Judicial, al igual que por su trabajo a cargo de la carrera judicial.

Posee numerosas publicaciones sobre la materia, ha participado en seminarios nacionales e internacionales de derecho del trabajo y ha dictado conferencias en temas del derecho del trabajo, especialidad a la cual ha dedicado su carrera profesional.

Es formadora de la Escuela Judicial y docente universitaria.

Ocupó la Presidencia de la Asociación de Magistradas y Juezas del Órgano Judicial de Panamá (AMAJUP), al igual que también la Presidencia del Consejo de Administración de la Carrera Judicial del Órgano Judicial de Panamá. También tuvo el alto honor de ser

elegida para representar a América Latina y el Caribe en la Junta Directiva de la Asociación Internacional de Mujeres Juezas (IAWJ).

Como Presidenta de AMAJUP, estuvo a cargo del Programa Regional Centroamericano de la introducción de la perspectiva de género en las resoluciones judiciales por designación de la Asociación Internacional de Mujeres Juezas (IAWJ) e impulsó proyectos de capacitación a servidores judiciales del Órgano Judicial y del Ministerio Público sobre la introducción de la perspectiva de género en las resoluciones judiciales y se publicó por primera vez la Revista Jurídica Dicea.

Estuvo a cargo de la Secretaría Pro Tempore de la Conferencia Centroamérica y del Caribe de Justicia Laboral, que reúne a los Magistrados Salas Laborales de Cortes y Tribunales Supremos de esta Región.

Fue Presidente de la Academia Panameña de Derecho del Trabajo y con ocasión de la pandemia covid-19, a través de APADETRA organizó jornadas virtuales de temas de sumo interés sobre los aspectos más importantes de las transformaciones del derecho del trabajo y el futuro de esta rama jurídica.