

Capacidad jurídica como derecho humano de las personas con discapacidad en Panamá

Legal capacity as a human right for people with disabilities in Panama

La capacité juridique en tant que droit humain des personnes handicapées au Panama

Capacidade jurídica como direito humano das pessoas com deficiência no Panamá

Alberto Enrique Petit Padilla

Asociación para la Unidad Comunitaria y Social, Chitré. Panamá

alberto.petit@unicospanama.org

 <https://orcid.org/0009-0007-8440-0878>

Mónica Villarreal

Universidad de Panamá, Chitré. Panamá

monica.villarreal@up.ac.pa

 <https://orcid.org/0000-0002-0610-5642>

DOI <https://doi.org/10.48204/contacto.v5n2.9572>

Recibido: 02/06/2025

Aceptado: 01/08/2025

RESUMEN

Esta investigación de revisión sistemática buscó realizar un análisis crítico de las bases que sustentan la capacidad jurídica como derecho humano de las personas con discapacidad en Panamá y otros países de Hispanoamérica, se realizó una pesquisa con enfoque comparativo de estudios, artículos científicos y guías documentales que estudian las legislaciones de Chile, Argentina, Ecuador, Perú, España y Panamá. A esta se le aplica el método cualitativo no experimental, empleando el protocolo PRISMA para sostener un enfoque sistemático y exhaustivo en la búsqueda, evaluación y análisis de las obras académicas disponibles. La búsqueda se hizo en las bases de datos Scielo, Redalyc, Dialnet, Scopus y Google Scholar, eligiendo ocho trabajos de investigación en español dentro del lapso de 2021 a 2023. En este sentido, uno de los principales hallazgos de este trabajo investigativo fue que, aunque Panamá ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y ha publicado ciertas orientaciones como la Guía de SENADIS (2021), el país mantiene prácticas jurídicas que sostienen el modelo sustitutivo de la voluntad. En contraste con España y Perú (que han adoptado leyes que garantizan el ejercicio autónomo de la capacidad jurídica) Panamá no cuenta con una legislación que regule dichos procedimientos. El estudio enfatizó, como nota final, la necesidad de una reforma legislativa integral en Panamá, relacionada con la alineación del sistema legal a los estándares del derecho internacional en el que se requiere un

cambio de la tutela hacia un marco de apoyo a la discapacidad que respete la autonomía y capacidad de las personas con discapacidad.

Palabras Clave: Personas con discapacidad, derechos humanos, grupo desfavorecido, derechos de grupos especiales, derecho civil.

ABSTRACT

This systematic review sought to conduct a critical analysis of the foundations that support legal capacity as a human right for people with disabilities in Panama and other Latin American countries. A comparative study was conducted of studies, scientific articles, and documentary guides examining the legislation of Chile, Argentina, Ecuador, Peru, Spain, and Panama. The research applied a non-experimental qualitative method, employing the PRISMA protocol to maintain a systematic and exhaustive approach to the search, evaluation, and analysis of available academic works. The search was conducted in the Scielo, Redalyc, Dialnet, Scopus, and Google Scholar databases, selecting eight research papers in Spanish from 2021 to 2023. In this sense, one of the main findings of this research was that, although Panama ratified the Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) and has published certain guidelines such as the SENADIS Guide (2021), the country maintains legal practices that support the substitute model of will. In contrast to Spain and Peru (which have adopted laws guaranteeing the autonomous exercise of legal capacity), Panama does not have legislation regulating such procedures. The study emphasized, as a final note, the need for comprehensive legislative reform in Panama, related to the alignment of the legal system with the standards of international law, which requires a shift from guardianship to a disability support framework that respects the autonomy and capacity of people with disabilities.

Keywords: People with disabilities, human rights, disadvantaged groups, rights of special groups, civil law.

Introducción

Es indispensable esbozar algunos precedentes de esta investigación, incluida la investigación de Rodríguez (2022) realizada en Chile titulada “La capacidad jurídica en la CDPD y desafíos para el legislador chileno”, donde se analizó el artículo 12 de la CDPD y su aplicación en ese país. La investigadora implementó una metodología de análisis crítico, utilizando enfoques comparativos. Este estudio encontró que el sistema legal en Chile continúa teniendo una comprensión limitada de la capacidad jurídica. Los hallazgos indicaron que hay una necesidad urgente de acción legislativa para construir una capacidad jurídica definida y sistemas de apoyo fundamentados en la voluntad individual, en lugar de representación tradicional.

También, Subía et al. (2022), llevaron a cabo una investigación titulada “La capacidad jurídica de las personas con discapacidad en el Ecuador,” que buscó estudiar los indicadores estructurales de los derechos humanos de las personas con discapacidad y su capacidad jurídica en Ecuador. Emplearon metodología documental y comparativas con Argentina y Colombia. Se concluyó que la figura de interdicción continúa existiendo en la legislación ecuatoriana, lo cual es una limitación considerable para el ejercicio efectivo de la capacidad legal de esta población. Su mayor hallazgo fue la necesidad fundamental de establecer medidas de apoyo y protección como lo establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que enfatiza la necesidad de reformas de gran alcance para garantizar la autonomía que se supone debe estar vigente.

Por otro lado, se tiene como antecedente de este trabajo investigativo la Guía Notarial de las Buenas Prácticas, elaborada por SENADIS (2023), que destacó el papel del notario como una figura institucional que asiste a las personas con discapacidad. La guía notarial fue elaborada como un documento técnico fundamentado en un marco de análisis de regulaciones y doctrinas, no normativo. Establece que está dentro de las obligaciones del notario garantizar el juicio de capacidad, discernimiento y comprensión antes de la validación de cualquier acto jurídico. La conclusión a la que se llegó es que de acuerdo a esa Guía los notarios desempeñan un papel indispensable en permitir el pleno ejercicio de la capacidad jurídica de una persona en el sentido de la ley, tal como lo define la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, sin limitaciones innecesarias.

Los antecedentes proporcionados subrayan una situación crítica que sigue siendo un trabajo en progreso con respecto al pleno reconocimiento de la capacidad legal de las personas con discapacidad en América Latina. En este sentido, en Chile, Rodríguez (2022) identificó la existencia de modelos legales basados en la sustitución de la voluntad, lo que plantea una barrera para cualquier cambio efectivo del paradigma legal. También son evidentes las limitaciones respecto a las medidas de apoyo, como lo muestran Subía et al. (2022) en Ecuador, siendo que se continúa implementando una medida restrictiva como la interdicción, contradiciendo el mandato internacional de proporcionar apoyo personalizado a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. En este caso, la Guía de SENADIS (2023) destaca el papel progresivo del notario en Panamá alineado con la visión de apoyo de la CDPD, pero su aplicación práctica aún requiere una formación completa de los agentes legales. En general, estas piezas de investigación coinciden en la afirmación más alarmante de que existe una falta de propuestas normativas y estructurales para pasar de un modelo de discapacidad basado en la asistencia hacia uno que esté habilitado, realizando plenamente los principios de la Convención sobre la Dependencia de las Mujeres (CDPD).

No obstante, en la actualidad se aprecia que en Panamá persiste una dualidad en su normativa que se sitúa entre el paradigma de sustitución y el de respaldo a la toma de decisiones. Según la “Guía Práctica para el Establecimiento de Apoyos para el Ejercicio de la Capacidad Jurídica de las Personas con Discapacidad” emitida por SENADIS (2021), a pesar de que el país ha ratificado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), adopta medidas interdictivas que no permiten avance por sus leyes y prácticas judiciales. Esta situación resulta totalmente opuesta al compromiso que señala en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la ley 15 de 2016, sobre equiparación de oportunidades. Se hace necesario que se respete la voluntad y preferencias de las personas con discapacidad al fomentar el apoyo y no la sustitución de la capacidad.

Según Martocci & Zelasqui (2021), en Argentina se tuvo un progreso importante con la implementación del nuevo Código Civil y Comercial a partir de la integración del paradigma de derechos humanos, dejando de lado figuras como la curatela que se anteponen como formas de dominio de intervención. Sin embargo, estas prácticas sociales e institucionales siguen reproduciendo una dinámica

de tutela, imprimiendo un obstáculo concreto a la estructuración efectiva de un sistema de apoyos. Esta paradoja donde se yuxtaponen discursos normativos configurados de manera sofisticada y prácticas de una herencia profundamente arraigada se reproduce también en Panamá donde, a pesar de los avances en la sensibilización, el sistema notarial y jurídico necesitaría realizar cambios paradigmáticos importantes.

Bregaglio & Constantino (2023) en Perú destacaron la importancia del Decreto Legislativo N°1384, que reconoce el derecho de las personas con discapacidad a tomar decisiones con apoyo y ofrece medidas de protección para resguardar contra el maltrato. A diferencia de Panamá, Perú ha creado mecanismos legales para la negativa y modificación del apoyo, priorizando la voluntad individual. Se evidencia que los resultados del diagnóstico regional panameño, que se plasmó en SENADIS (2021), Panamá aún no cuenta con una legislación específica que regule los mecanismos de control de los sistemas de soporte con la precisión adecuada, lo que obstaculiza la eliminación de prácticas discriminatorias.

De hecho, el caso español estudiado por Prados (2022) muestra que a partir de la Ley 8/2021, existió una reconfiguración de la legislación en el ámbito de los contratos, dado que ahora todos los adultos, con o sin discapacidad, poseen la posibilidad de celebrar contratos. Esta reforma suprimió el principio de incapacidad y desplazó el sistema al cumplimiento de la voluntad. Recíprocamente, Panamá aún se encuentra con un sistema legal poco claro donde la solución judicial puede estar supeditada al criterio del tribunal. Por ende, en este estudio se propuso la revisión sistemática de la literatura, para procurar la identificación de normas y modelos doctrinales que sean eficientes en la construcción de un sistema panameño que esté acorde a los mínimos internacionales de derechos humanos.

En este sentido, la realidad de la capacidad jurídica en personas con discapacidad en Panamá: es toda una controversia. Esfuerzos más recientes muestran que el reconocimiento y protección de la capacidad jurídica en personas con discapacidad en Panamá ha cumplido poco o casi nulo respecto a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ratificada en 2016. La falta de una ley que esclarezca los niveles de protecciones y apoyos (en su tutela) queda en un vacío donde se autodetermina el espacio entre la proclamación de derechos y su real implementación. Las personas con discapacidad son situadas en rangos de imposición innegablemente limitativas usando implícitamente la justificación de que la soberanía que les sería conferida es la causante de su exclusión. Esta imposición perniciosa, de corte colectivista, legitima un autoproclamado tutela a la vez que resguarda la continua segregación legal y social de los afectados. De esta manera, se sugiere que la modificación de orden debería tener como principal objetivo diseñar e incorporar a las instituciones supranacionales como el derecho a una reordenación de la dinámica normativa donde el paternalismo jurídico ceda paso de forma plena al apoyo considerado y fomentado por jurídicamente respaldado y cuidado (Padilla et al., 2021).

Así, resulta perceptible que la parte más importante de este estudio fue llevar a cabo un análisis crítico y sistemático que contribuyera al entendimiento de la capacidad jurídica como un derecho humano básico de las personas con discapacidades. De igual forma, se realizó un análisis de la legislación panameña, y en especial los lineamientos institucionales emitidos por SENADIS, y se contrastó con los

estudios y los marcos jurídicos de Chile, Argentina, Ecuador, Perú y España. Esta metodología comparativa logró que se encuentren tanto similitudes como disonancias en la ejecución del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). También, se han investigado los avances y las limitaciones en la ejecución de las políticas de asistencia. Con este objetivo, se buscó argumentar en el marco de la política acerca de la falta de legislación que garantice respeto a la voluntad y a las preferencias de las personas que padecen discapacidad. En resumen, este fue un trabajo fundamentalmente destinado a la construcción de saberes, para fomentar prácticas que son tan necesarias como el ejercicio de los derechos humanos en Panamá.

Materiales y Métodos

Este estudio utilizó un diseño cualitativo no experimental, lo que significa que las variables de interés no se manipularon directamente, priorizando en cambio la recolección y análisis de información disponible (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2020). Esta elección metodológica hizo posible el examen integral de investigaciones previas sobre el tema desde un ángulo crítico y reflexivo. Para mantener la precisión y organización del proceso en la revisión sistemática, se utilizó el método PRISMA, bien conocido en exámenes científicos, facilitando así la selección, escrutinio y evaluación de textos relevantes frente a criterios claramente establecidos.

Se realizó una investigación sistemática en repositorios académicos como Scielo, Redalyc, Dialnet, Google Scholar y Scopus, lo que aseguró una cobertura adecuada y representativa de la literatura científica. Se escogieron 8 estudios o documentos de países como Chile, Argentina, Ecuador, Perú, Panamá y España. Los criterios de inclusión se restringieron a artículos publicados en español que permitieran acceso total al documento, relacionados con el asunto de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y que estuvieran fechados entre enero de 2021 y abril de 2025. Los criterios de exclusión constituidos por aquellos fuera de los años antes mencionados, que no se tenga acceso total al documento y que versen sobre temas diferentes a lo enunciado. Se utilizaron como palabras clave, originadas en el Tesauro de UNESCO, en las consultas de búsqueda: “Persona con discapacidad” AND “Derechos Humanos”, “Grupo desfavorecido” AND “Derechos Humanos de Personas con Discapacidad”, “Capacidad Jurídica” AND “Habilidad”.

Cuadro 1

Muestra

Autor	Ciudad	País	Título	Objetivo	Metodología
Prados García, Celia (2022)	Córdoba	España	Eficacia y validez de los contratos celebrados por personas con discapacidad	Analizar el impacto de la Ley 8/2021 en la contratación de personas con discapacidad	Estudio doctrinal y jurídico-normativo
Martocci, E. & Zelasqui, S. (2021)	Buenos Aires	Argentina	El nuevo paradigma de la discapacidad en el Código Civil y Comercial	Reflexionar sobre el impacto del nuevo modelo en la legislación argentina	Estudio doctrinal y análisis crítico del Código Civil
Subía, A. C. & Proaño, D. S. (2022)	Otavaló	Ecuador	La capacidad jurídica de las personas con discapacidad en el Ecuador	Analizar indicadores estructurales sobre capacidad jurídica desde el enfoque de derechos humanos	Estudio documental y análisis comparado
Bregaglio, R. & Constantino, C. (2023)	Lima	Perú	La capacidad jurídica en la jurisprudencia peruana	Evaluar la aplicación del Decreto Legislativo 1384 en la práctica judicial peruana	Análisis cualitativo de sentencias judiciales
SENADIS (2021)	Ciudad de Panamá	Panamá	Guía práctica para el establecimiento de apoyos para el ejercicio de la capacidad jurídica	Orientar a instituciones sobre la implementación de apoyos y salvaguardias	Análisis técnico-normativo con enfoque doctrinal y de DD.HH.
Leciñena, E. (2022)	Zaragoza	España	Análisis de las medidas de apoyo y salvaguardias en el derecho civil español	Evaluar la implementación de apoyos legales y su coherencia con la CDPD	Estudio doctrinal y revisión crítica de legislación civil
Varsi, E. (2021)	Lima	Perú	La representación del apoyo de la persona con discapacidad	Explicar el nuevo esquema de apoyos en el derecho civil peruano tras la reforma	Análisis jurídico y normativo
Rodríguez, D. (2022)	Santiago	Chile	La capacidad jurídica en la CDPD y desafíos para el legislador chileno	Analizar el artículo 12 de la CDPD en relación con el ordenamiento jurídico chileno	Estudio doctrinal y jurídico-comparado

Fuente: Elaboración Propia en base a estudios seleccionados.

Resultados y Discusión

1. Marco conceptual y paradigma de la capacidad jurídica como derecho humano

Primordialmente, el trabajo de Prados (2022) destacó que el artículo 12 del CDPD. tuvo y tiene un impacto significativo al establecer el principio (inolvidable para cualquier orden democrático que se estrene en el mundo) el reconocimiento de la capacidad jurídica como derecho humano en toda su esencia

y pluralidad, incluso para quienes posean discapacidades. La reforma española eliminó la distinción entre la capacidad jurídica y la de obrar, aun cuando esta última estaba supeditada a algunos grados de cumplimiento; adoptando un modelo integral que, a su vez, era un respeto a la autonomía personal. Este conjunto de cambios, pudo dejar de lado la lógica de control interno, para incorporar la lógica de autonomía sustancial que invalida la tutela que siglos de empoderamiento autoritario que han sufrido las personas con discapacidad. Esto último tendría un efecto positivo en la constitución normativa que abre las puertas de inclusión total, dignidad humana y respeto en cualquier acto judicial.

En el marco argentino, Martocci & Zelasqui (2021) subrayan el hecho de que la modificación del Código Civil y Comercial en 2015 introdujo el modelo social como una alternativa al sistema tradicional de representación. Acompañando este cambio se encontraba la identificación de la persona con discapacidad como el principal tomador de decisiones incluso en aquellos momentos de vulnerabilidad, enfatizando el respeto de su voluntad y preferencias. En este sentido, la capacidad jurídica va más allá de un atributo de privilegio restringido; se transforma en un estado característico que es fundacional en la afirmación de igualdad y dignidad, demostrando un profundo compromiso con el enfoque de derechos humanos que se aleja del clásico modelo paternalista.

Subía et al. (2022) señalan que, en Ecuador, a pesar de algunos avances en la ley, la tutela judicial sigue siendo un impedimento para el ejercicio de la capacidad plena. En comparación con Argentina y Colombia, los autores prenombrados identificaron una necesidad urgente de cambiar a marcos de apoyo y salvaguarda alineados con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Este estudio enfatizó la necesidad de pasar de perspectivas más severas a una que sea inclusiva, participativa y, por la predominancia de la voluntad de la persona con discapacidad, requiere modificaciones razonables al modelo de discapacidad en lugar de leyes de tutela no merecidas.

Los avances prácticos de capacidad jurídica en igualdad de circunstancias que la guía de SENADIS (2021) reconoce, resultan en la posibilidad de establecer apoyos a petición de la persona con discapacidad. Este documento enfatiza el orden preferencial de la voluntad de quien se apoya y quien brinda el apoyo y, en este caso, la figura de apoyo no debe implicar en ningún caso control o sustitución. Panamá, al igual que otros países, no ha hecho reforma jurídica radical como lo hicieron España o Argentina, pero sí ha incorporado activos institucionales que cruzan la introducción y aplicación del artículo 12 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y la Ley 15 de 2016, en perspectiva de respeto a la autonomía y consentimiento informado, con énfasis en los ajustes razonables. Es importante señalar que Panamá estos ajustes razonables son:

Cambios y adaptaciones que son relevantes y apropiados para no imponer una carga indebida o inapropiada, si es necesario, en un caso particular, con el fin de garantizar que las personas con discapacidad disfruten o ejerzan en igualdad de condiciones con los demás todos los derechos humanos y libertades fundamentales. La llamada 'negativa a una adaptación razonable' constituye una

forma de discriminación. Se pueden identificar ejemplos de rechazo injustificado de ajustes, como la negativa a aceptar un asistente, apoyo, o la negativa a hacer cambios en favor de una persona con discapacidad para nivelar las oportunidades hacia el ejercicio de sus derechos (SENADIS, 2021, p. 9).

2. Avances normativos e institucionales en países latinoamericanos y Europa

España se presenta como un ejemplo europeo en términos de derecho civil y procesal en relación con el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) respecto a la adopción e implementación de leyes. La aprobación de la ley 8/2021 marcó un cambio sustancial al abandonar el régimen de tutela y adoptar un modelo de apoyo más centrado en la persona. Esta regulación legal supone que todas las personas adultas sin distinción de sus discapacidades tienen capacidad jurídica y pueden ejercitarla, con todos los medios que deseen, si así lo prefieren. En palabras de Prados (2022):

Así, el texto normativo prescinde de la tradicional distinción entre capacidad jurídica y capacidad de obrar y opta simplemente por el término “capacidad”. Es decir, la expresión “capacidad jurídica en igualdad de condiciones que los demás” incluye tanto la capacidad de ser titular de derechos, como la capacidad de ejercitarlos. (p. 28)

La modificación al Código Civil y Comercial en 2015 fue un hito en Argentina que marcó un avance sustancial hacia la comprensión moderna de las personas con discapacidad. Según el estudio de Martocci & Zelasqui (2021), la reforma reemplazó el sistema de representación obligatoria (curatela) por un modelo de asistencia flexible y elíptica, donde cada persona tiene un perfil único. A su vez, se introdujo la figura del "apoyo" jurídico, cuyo objetivo es hacer más fácil la toma de decisiones para personas con discapacidad, a quienes no se les suprime su voluntad. La capacidad jurídica se conserva, lo que es un avance sustancial hacia la igualdad de oportunidades. Este cambio normativo se sustenta en el paradigma de los derechos humanos y reconoce al individuo como activo, dotado de la libertad para tomar decisiones respecto a su vida.

El Perú ha tenido avances importantes a nivel de legislación por medio del decreto N°1384 que elimina la interdicción por discapacidad e introduce un sistema de apoyos. Varsi (2021) menciona que este marco legal establece como principio fundamental la autonomía de las personas con discapacidad dentro del nuevo sistema, lo cual obliga a acotar los apoyos sustitutivos. Sin embargo, Bregaglio & Constantino (2023) advierten sobre la continua resistencia institucional, particularmente en el aparato judicial, sensible a la prevalencia de enraizadas costumbres de contradecir el enfoque renovador. Esta tensión evidencia la gran urgencia de resolver la reivindicación jurídica y sus reorganizaciones administrativas con la persuasión de los profesionales del derecho.

En Panamá, aunque no ha habido una reforma legal del alcance de las anteriores, se ha avanzado mediante la creación de instrumentos técnicos como la Guía Práctica de SENADIS (2021). Se formuló una Guía práctica dentro del contexto de la Ley 15 de 2016 sobre la Igualación de Oportunidades respecto a Sistemas de Apoyo y Protección Propuestos para su Implementación. Este documento se basa en los principios de la Convención sobre la Violencia Doméstica Contra las Mujeres en Panamá (CDPD) y tiene como objetivo alinear la legislación nacional de Panamá con la internacional. Además, se señala la existencia de prácticas como la tutela judicial, al mismo tiempo que se enfatiza la necesidad de avanzar hacia un enfoque de autonomía personal. En sus observaciones, señala que los avances tienden a ser más institucionales que legislativos, lo que, sin embargo, proporciona una base para una reforma mucho más fundamental en el país. A propósito de la capacidad jurídica, la Observación General #1 del Comité de Naciones Unidas por los Derechos de las Personas con Discapacidad (2014, como se citó en SENADIS, 2021), señaló que:

Los derechos inalienables se refieren al vínculo universal asignado a todos, por el cual la persona tiene derecho a ser identificada y considerada como un individuo con derechos bajo la legislación y la capacidad de emprender acciones legales como ejercer elecciones definidas. Al mismo tiempo, la persona como titular de derechos disfruta de todas las libertades y derechos fundamentales plenamente, asegurando su dignidad e integridad, así como la protección ofrecida contra el control de las acciones administrativas del gobierno de violencia a nivel físico y psicológico, así bajo el sistema de derechos. La capacidad jurídica para realizar acciones en relaciones legales confirma al individuo especificado como una persona que posee el derecho de actuar y desempeñarse dentro del marco legal y también realizar actos que cambiarían, crearían nuevas relaciones o disolverían las existentes. (p. 11)

3. Persistencia de prácticas sustitutorias y tensiones entre la normativa y la realidad

El avance de la legislación en diferentes países no elimina la existencia de prácticas jurídicas que continúan limitando en el ejercicio de la capacidad jurídica de personas con discapacidad. Persiste en el Argentina, Martocci & Zelasqui (2021) señalan que, a pesar de la implementación del modelo de apoyos por parte del Código Civil y Comercial de 2015, muchos operadores jurídicos todavía manejan sistemas de tutela, esto demuestra que hay resistencia institucional al cambio. Este fenómeno de choque normativo se refleja en la ejecución de la curatela como mecanismo recurrido, a pesar de que existen sistemas de apoyos que resultarían menos intrusivos y más respetuosos de la voluntad del titular. El estudio da cuenta del impacto que la cultura jurídica puede tener sobre la implementación y ejecución de una reforma legal. Martocci & Zelasqui (2021) señalaron que:

Los tiempos jurídicos han cambiado, pero las prácticas sociales, familiares e institucionales no tanto. Elocuente expresión de esta contradicción es sin duda

el tratamiento de la capacidad jurídica de las Personas con Discapacidad (PCD en adelante) a quienes se dirige una vigorosa protección convencional; sin embargo, las prácticas persisten bajo parámetros de discriminación, sustitución de la voluntad y de la autonomía, intolerables en términos de dignidad humana. (p. 85)

En el ámbito ecuatoriano, Subía et al. (2022) concluyen que la figura de la interdicción aún permanece en su base legal, limitando el ejercicio de derechos civiles y patrimoniales de una persona con discapacidad. A pesar de que el ordenamiento jurídico nacional ha incorporado cláusulas de inclusión y no discriminación, la existencia de tales instituciones como la tutela y curatela resulta ser un contrasentido al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Esta falta de contradicción entre normas y doctrinas sugiere que el avance hacia el modelo de apoyo está diseñado para basarse no solamente en reformas legales, sino también en la actitud interpretativa y de aplicación del poder judicial y los operadores del sistema.

Perú ejemplifica uno de esos casos de este tipo de tensión. Incluso después de la eliminación formal de la interdicción con el Decreto Legislativo 1384, Bregaglio & Constantino (2023) encontraron que muchos magistrados aún imponen obstáculos que subvierten la voluntad de la persona con discapacidad en lugar de poner en marcha mecanismos que fomenten su participación en los procesos de toma de decisiones. Esta aplicación parcial o incorrecta de las políticas genera un efecto regresivo donde las políticas existentes no se traducen en real protección enmarcada por la ley aprobada. Esto resalta la necesidad de una capacitación especializada exhaustiva para magistrados, fiscales, defensores y otros miembros del sistema judicial para permitir la realización del nuevo paradigma.

En Panamá, de acuerdo con la Guía Práctica del SENADIS (2021), aún no se ha adoptado una reforma legislativa que elimine legalmente figuras sustitutivas como la interdicción. Mientras hay un incentivo hacia el establecimiento de estos apoyos, su aplicación práctica se ve obstaculizada por la falta de regulación específica junto con la inercia de los actores legales que continúan orientándose hacia un modelo asistencial. Esta coexistencia de normas modernas e instituciones tradicionales genera inconsistencias jurídicas que ponen en riesgo la autonomía de las personas con discapacidad, al exponerlas a decisiones impuestas por terceros, en lugar de permitirles ejercer libremente su voluntad. La situación de Panamá es similar a la de otros países de la región donde el avance hacia un modelo de apoyo está detenido por marcos legales obsoletos, insuficientemente progresivos y prácticas institucionales profundamente arraigadas.

4. El rol del apoyo en la toma de decisiones y las salvaguardias

El papel de un respaldo en el proceso de toma de decisiones es uno de los aspectos centrales del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPD), cuyo objetivo es garantizar que las personas con discapacidad tengan derecho a la toma de decisiones en pie de igualdad

con los demás. De acuerdo con la Guía Práctica del SENADIS (2021), el apoyo debe respetar la voluntad y preferencias del titular del derecho, sin anularlas, y puede ser brindado por personas u organizaciones de confianza a solicitud voluntaria de la persona. El apoyo puede ser temporal o permanente, pero debe ajustarse a los requisitos específicos de cada individuo para asegurar el principio de autodeterminación (SENADIS, 2021). La Persona de Apoyo para la toma de decisiones (ATD), es definido en SENADIS (2021) como:

Persona que facilita la toma de decisiones de una persona con discapacidad. Este usuario tiene un problema secundario que denomino ATD. Promover la toma de decisiones ayuda a plantear la autonomía de personas con discapacidad. Su finalidad es asistir al proceso de las personas discapacitadas y en su carcasa como acción decisional que establecen en su vida. La ATD controla con sus usuarios la forma que ejecutarán el procedimiento con elección que conllevan a derechos reales permitidos o no al usuario con discapacidad y forma solucionista en gerencia mientras definen el problema. Según la ATD, los pasos que facilitan su uso pueden ser: a) la adquisición y comprensión de los datos que tiene para que el usuario derogue; b) la alternativa de una elección que conlleva consecuencias al criterio; c) su habilitación para expresar una decisión; y/o d) la implementación de la decisión.

La persona que brinda apoyo para la toma de decisiones, en adelante ATD, se elige de forma autónoma por el mismo individuo con discapacidad, sin su edad y características individuales o su condición funcional. El servicio de respaldo para el proceso de toma de decisiones puede ser asumido por personas naturales o por personas jurídicas sin fines de lucro o entidades públicas y puede o no coincidir con la asistencia personal (AP) general en el mismo o en diferente persona. El apoyo no mola facultades representativas. (p. 9)

En España, la Ley 8/2021 abarcó disposiciones importantes sobre sistemas de apoyo afirmando que toda persona, independientemente de su discapacidad, tiene la capacidad de llevar a cabo acciones legales dentro de la jurisdicción que posee. Para Prados (2022), la noción de apoyo reemplaza el paradigma obsoleto de incapacitación y es una herramienta fundamental para lograr igualdad sustantiva en el ejercicio de derechos. Este cambio resalta la voluntad intencionada de la persona apoyada y argumenta que cualquier acción representativa llevada a cabo en su nombre debe basarse en la interpretación más precisa de esa voluntad y no en "el mejor interés" según lo determinado por otras partes.

La creación de ayudas necesita salvaguardias eficaces que impidan el mal uso, el conflicto de intereses o los abusos diseñados. En el mismo sentido, la Guía CEDDIS emitida por SENADIS (2021) menciona que las salvaguardias deben ser proporcionales, temporalmente limitadas y revocables. También debe ofrecerse mecanismos de queja y control, en particular donde el apoyo provenga de terceros.

Leciñena (2022) insiste en que estas salvaguardias no deben reemplazar la intención del individuo, sino más bien proteger el ejercicio de esa voluntad para prevenir cualquier influencia indebida en procedimientos legales significativos.

Alejada de toda percepción paternalista y de protección y en el marco promocional del pleno respeto a la autonomía individual, la reforma que incorpora la Ley 8/2021 reconoce que todas las personas con discapacidad pueden tomar las decisiones que le incumben a su persona o a sus bienes con pleno respeto a su voluntad, deseos y preferencias. Y ello con independencia de que en el proceso de formación de su voluntad puedan conducirse solas o por el contrario precisen de la asistencia de una persona que les preste el apoyo para culminar dicho proceso. Incluso, cuando sus deficiencias les impidan alcanzar el umbral intelectual suficiente para superar el iter deliberativo, su voluntad deberá ser reconstruida y respetada por quien asuma su representación (Leciñena, 2022, p. 262).

Por lo que se observa, tanto Argentina como Ecuador han puesto de relieve la necesidad de definir protocolos concretos para la implementación de apoyos y salvaguardias. Martocci & Zelasqui (2021) señalan que Argentina ha establecido expedientes judiciales y un monitoreo activo de las ayudas para garantizar la transparencia. En Ecuador, Subía et al. (2022) indican que la falta de estos mecanismos ha contribuido al mantenimiento de un sistema de representación forzosa. Por ello, los apoyos deben concebirse como recursos que hacen efectivas acciones jurídicas, no mecanismos que controlen o restrinjan. No puede dejar de observarse que su regulación debe hacerse con claridad y desde una perspectiva de derechos humanos.

5. Desafíos y oportunidades para Panamá a partir de la comparación regional

Panamá enfrenta el desafío de pasar de un enfoque asistido y de tutela a uno donde haya apoyo para la toma de decisiones, como se indica en el artículo 12 de la constitución de la República de Panamá. A pesar de la ratificación de este instrumento internacional y la emisión de directrices institucionales como La Guía Práctica para el Establecimiento de Apoyos SENADIS (2021), aún no se ha adoptado una reforma legal fundamental que reemplace conceptos como la interdicción o la tutela. Esta falta de reforma coloca al país en una posición media entre el resto de la región, habiendo avanzado en el discurso institucional, pero sin ningún cambio normativo que consolide el nuevo paradigma.

A diferencia de España, que realizó una reforma de más de 150 artículos del Código Civil a través de la Ley 8/2021, Panamá muestra una discrepancia significativa en el marco legal. Según Prados (2022), en su modelo español, se reconoce expresamente que todos los adultos, incluidas las personas con discapacidad, son legalmente capaces de firmar contratos y realizar actos jurídicos con la ayuda que requieran, pero sin perder la capacidad. Esta certeza jurídica aún no se ha alcanzado en Panamá, donde

los apoyos no están regulados legalmente y dependen más de la buena voluntad institucional que de un mandato legal. La precitada autora señala que:

De hecho, la adaptación del Derecho de contratos de los Estados partes a la Convención ha planteado importantes interrogantes, numerosas cuestiones y disparidad de criterios. Incluso alguna autora ha considerado preciso redefinir el concepto de capacidad contractual, de forma que responda no solo a intereses económicos (seguridad tráfico jurídico), sino también a intereses sociales (que incluya medidas de protección basadas en la dignidad de la persona). Entre las disposiciones más reformadoras de la ley 8/2021 encontramos las que se refieren a la capacidad contractual y a la validez y eficacia del contrato. La reforma pretende encontrar el equilibrio entre la plena capacidad de las personas adultas con discapacidad y la protección de sus derechos, así como los de terceros de buena fe con quienes lleguen a celebrar todo tipo de acuerdos. (p. 30)

Además, experiencias latinoamericanas como las de Argentina y Perú ofrecen caminos potenciales para el avance de Panamá. En Argentina, Martocci & Zelasqui (2021) enfatizan el establecimiento de un sistema de asistencia judicial protegida, aunque reconocen la existencia de prácticas de tutela. En Perú, el Decreto Legislativo Número 1384 eliminó la prohibición de incapacidad y reconoció legalmente el derecho a tomar decisiones con apoyo. Sin embargo, Bregaglio & Constantino (2023) señalan los obstáculos para su implementación que identificaron dentro de la jurisdicción de los escritos legales del poder judicial. Panamá tiene mucho que aprender de estas experiencias para prever dificultades y construir estructuras más eficientes para sus reformas.

En última instancia, avanzar hacia un sistema legislativo más inclusivo para personas con discapacidad en Panamá implica recordar que la capacidad jurídica es un atributo intrínseco más que un privilegio que se puede otorgar a alguien. La Ley 15 de 2016, por ejemplo, profundiza particularmente en los artículos 2, 3, 4, 14 y 18, que fundamentan la concesión de reconocimiento como igualmente válido, razón para la toma de decisiones, y salvaguardas que impiden al estado participar en conductas abusivas. Sin embargo, estas exigencias deben resolverse en enmiendas al derecho civil que contengan los principios de cláusulas de no incapacidad, algunos protocolos de ejecución judicial, y marcos que obliguen a un ejercicio restringido de poderes.

Como han mostrado otros países como España, Argentina y Perú, no hay un verdadero cambio sin voluntad social e institucional junto con una legislación efectiva. Para Panamá, hay una oportunidad de avance a través del fortalecimiento de su marco legal inclusivo de discapacidad, como lo es la Ley 15 de 2016, alineándolo con la Constitución de la República Dominicana (CDPD) para promover una mayor autonomía e inclusión en lugar de un enfoque asistencial donde se toman decisiones por la persona.

Conclusiones

Luego de finalizada esta investigación se pueden llegar a las siguientes conclusiones:

Panamá requiere una revisión legal que reformule los marcos existentes y reconozca la capacidad jurídica de las personas con discapacidad sin utilizar nociones como la tutela. A diferencia de España y Perú, que cuentan con marcos regulatorios específicos que rigen el apoyo y la salvaguarda, el sistema legal de Panamá aún no ha logrado una plena alineación con el Artículo 12 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

La ausencia de sistemas de asistencia formalizados y regulados en Panamá es un obstáculo para la realización efectiva de los derechos de las personas con discapacidad. Las experiencias de Argentina y España demuestran que la existencia de entidades legales que definen y administran el apoyo para la toma de decisiones es crucial para salvaguardar la autonomía y dignidad de este grupo social.

Las prácticas de sustitución siguen vigentes en la realidad panameña, aun con las orientaciones institucionales que SENADIS ha publicado. Este es un problema que evidencia un desajuste entre el discurso normativo y la práctica judicial y administrativa, fenómeno que también se encuentra en otros países de la región como Ecuador y Perú. Esto nos hace pensar que la capacitación y sensibilización de los operadores jurídicos constituye una labor que debe reforzarse constantemente.

Desde la perspectiva de la inclusión, hacen de Panamá un país estratégico dada las reformas de inclusión ejecutadas en otros países como España y Perú. Estas experiencias ilustran que es posible sustituir el modelo representativo por uno que resuelva el atender la voluntad y los deseos de la persona, siempre que exista la voluntad política, legislación adecuada y acciones coherentes de tipo institucional.

Para el caso de Panamá, la correcta ejecución del artículo 12 de la Convención sobre Discapacidad nos impone no solo cambios normativos, sino también el establecimiento de mecanismos de control institucional, formativos y la participación activa de las personas con discapacidad en la toma de decisiones. La bibliografía revisada postula que solo a través de un enfoque integral (legal estructural y cultural) se logra la efectiva igualdad jurídica en el país.

Bibliográficas

Bregaglio Lazarte, R. A., & Constantino Cayoho, R. A. (2023). La capacidad jurídica en la jurisprudencia peruana. Análisis cualitativo de las decisiones judiciales de restitución de capacidad jurídica y designaciones de apoyo en aplicación del Decreto Legislativo 1384. *Revista de Derecho Privado*, 44, 15-47. <https://doi.org/10.18601/01234366.44.02>

Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2020). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta.* McGraw-hill México.

<https://www.academia.edu/download/64591365/Metodolog%C3%ADvestigaci%C3%B3n.%20Rutas%20cuantitativa,%20cualitativa%20y%20mixta.pdf>

- Leciñena Ibarra, A. (2022). Reflexiones sobre la formación de la voluntad negocial en personas que precisan apoyos en el ejercicio de su capacidad jurídica. *Revista de Derecho Civil*, 9(1). <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/136539>
- Martocci, J. M., & Zelasqui, I. O. (2021). Capacidad jurídica de las personas con discapacidad. *Revista de interés público*, 5. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/131200>
- Padilla, I. B., Ramos Miralles, A., Martínez Trigo, A., Martínez Cameros, C. E., Costa Navarro, D., Jusue Moñino, N. G., Muñoz Ruíz, R., Fierrez Soria, S., & Gregorio Alcaide, Y. (2021). *El ordenamiento jurídico español y las personas con discapacidad: Entre la autodeterminación y el paternalismo* [Universitat de Valencia]. <https://turia.uv.es/index.php/clinicajuridica/article/view/20868>
- Prados García, C. (2022). Eficacia y validez de los contratos celebrados por personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica. *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 16, 24-45.
- Rodríguez Alfaro, M. I. (2022). La Capacidad Jurídica de las Personas con Discapacidad en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y los Principales Desafíos para el Legislados Chileno. *Revista de derecho (Concepción)*, 90(252), 45-73. <https://doi.org/10.29393/rd252-2cjm10002>
- SENADIS. (2021). *Guía Práctica para el Establecimiento de Apoyos para el Ejercicio de la Capacidad Jurídica de las Personas con Discapacidad* (CEDDIS). <https://www.senadis.gob.pa/documentos/DOCS-2023/04-GUIA-CAPACIDAD-JURIDICA.pdf>
- SENADIS P. (2023). *Guía Notarial de Buenas Prácticas para Personas con Discapacidad: El Notario como Apoyo Institucional y Autoridad Pública*. Unión Internacional del Notariado Latino. <https://www.senadis.gob.pa/documentos/DOCS-2023/05-GUIA-NOTARIAL-PCD.pdf>
- Subía Cabrera, A. C., Proaño Tamayo, D. S., Subía Cabrera, A. C., & Proaño Tamayo, D. S. (2022). La capacidad jurídica de las personas con discapacidad en el ecuador. *Ius Humani. Revista de Derecho*, 11(2), 12-29. <https://doi.org/10.31207/ih.v11i2.299>
- Varsi Rospigliosi, E. (2021). La representación del apoyo de la persona con discapacidad. El nuevo esquema de la capacidad jurídica en el Perú. *Acta bioethica*, 27(2), 211-222. <https://doi.org/10.4067/S1726-569X2021000200211>

Conflicto de interés

Los autores de este trabajo declara no tener conflicto de interés.

Información adicional

La correspondencia y las solicitudes de materiales sobre este escrito deben dirigirse al autor al correo electrónico proporcionado.

Las impresiones y la información sobre permisos están disponibles en el siguiente enlace:

https://revistas.up.ac.pa/index.php/contacto/acceso_reuso

