



## **Mecanismos contencioso-administrativos de protección de derechos fundamentales frente al poder público**

Contentious-administrative mechanisms for the protection of fundamental rights against public authorities

**Alberto Enrique Petit Padilla**

Asociación para la Unidad Comunitaria y Social, Panamá

[alberto.petit@unicospanama.org](mailto:alberto.petit@unicospanama.org) <https://orcid.org/0009-0007-8440-0878>

Fecha de recepción: 27/07/2025

Fecha de aceptación: 29/09/2025

**DOI <https://doi.org/10.48204/synergia.v4n2.8551>**

### **Resumen**

El presente estudio analizó los mecanismos contencioso-administrativos como vía legal de protección de los derechos fundamentales frente al poder público en Panamá. Su objetivo general fue examinar el proceso contencioso-administrativo como instrumento jurídico de control frente a actos u omisiones de la administración pública que pudieran vulnerar derechos humanos, tomando como base la Constitución, la Ley 135 de 1943, la Ley 38 de 2000 y los tratados internacionales ratificados por el Estado panameño. La investigación empleó una metodología de enfoque mixto, combinando análisis normativo y documental con una encuesta aplicada a 70 participantes (20 servidores públicos y 50 abogados litigantes de la región de Azuero). Como principal hallazgo, se determinó que, aunque el marco normativo panameño contempla un proceso adecuado para impugnar actos administrativos lesivos, su efectividad práctica se ve limitada por factores como la complejidad de los trámites, la lentitud del sistema y la desinformación ciudadana. Se concluyó que, si bien el proceso contencioso-administrativo cumple una función clave en la garantía de los derechos fundamentales, su fortalecimiento requiere medidas como la capacitación institucional, la simplificación del procedimiento y la creación de unidades especializadas. De esta forma, se promovería una tutela judicial más efectiva, coherente con los estándares internacionales de derechos humanos y con el principio de supremacía constitucional. Esta investigación aporta evidencia empírica y reflexiones teóricas relevantes para optimizar el acceso a la justicia administrativa y garantizar los derechos fundamentales en el contexto panameño contemporáneo.



**Palabras clave:** derecho administrativo, administración pública, función pública, procedimiento legal, administración de justicia, derechos y privilegios, derecho constitucional.

## Abstract

This study analyzed administrative litigation mechanisms as a legal means of protecting fundamental rights against public authorities in Panama. Its general objective was to examine the administrative litigation process as a legal instrument for oversight against acts or omissions by the public administration that could violate human rights, based on the Constitution, Law 135 of 1943, Law 38 of 2000, and international treaties ratified by the Panamanian State. The research employed a mixed-method approach, combining normative and documentary analysis with a survey of 70 participants (20 public servants and 50 litigating lawyers from the Azuero region). The main finding was that, although the Panamanian regulatory framework provides an adequate process for challenging harmful administrative acts, its practical effectiveness is limited by factors such as the complexity of the procedures, the slowness of the system, and citizen misinformation. It was concluded that, while the contentious-administrative process plays a key role in guaranteeing fundamental rights, strengthening it requires measures such as institutional training, procedural simplification, and the creation of specialized units. This would promote more effective judicial protection, consistent with international human rights standards and the principle of constitutional supremacy. This research provides empirical evidence and relevant theoretical reflections for optimizing access to administrative justice and guaranteeing fundamental rights in the contemporary Panamanian context.

**Keywords:** administrative law, public administration, civil service, legal procedure, administration of justice, rights and privileges, constitutional law.

## Introducción

Ante todo, se debe revisar los antecedentes de la investigación. En primero lugar, se tiene el artículo titulado “El proceso contencioso administrativo de protección de los derechos humanos bajo la luz del ordenamiento positivo panameño”, realizado en Panamá por Broce (2022), el cual tuvo como objetivo evaluar el recurso administrativo especial que protege los derechos humanos ante decisiones de autoridades panameñas. Para ello se utilizó en una metodología dogmática y normativa que se concentró en un análisis jurídico sin recurrir a datos empíricos. El hallazgo central fue que, gracias a la Ley 19 de 1991, este mecanismo garantiza de manera directa los derechos fundamentales y que desde 2008 se ha extendido a derechos sociales como la salud y la seguridad social. En síntesis, el procedimiento permite demandar la tutela de esos derechos ante la Sala Tercera de la





Corte Suprema sin haber agotado primero el trámite gubernativo, lo que lo convierte en una valiosa doble red de protección frente a actos administrativos lesivos.

También se puede mencionar el artículo titulado “El Principio de Supremacía Constitucional como base para la admisión de los Amparos de Garantías Constitucionales: El final del ‘Principio’ de Preferencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, desarrollado en Panamá por Domínguez (2024), cuyo objetivo fue realizar un análisis crítico del criterio jurisprudencial que limita la admisibilidad del amparo de garantías a la supuesta existencia de una vía contencioso-administrativa preferente. Utilizando una metodología de análisis jurídico doctrinal, el autor estudió las resoluciones del Pleno de la Corte Suprema de Justicia y sugirió que dicho criterio ha sido aplicado de manera incoherente, lo cual ha afectado la tutela judicial efectiva. Como principal hallazgo se identificó la discrepancia entre la aplicación del principio de preferencia contenciosa y la obligación constitucional de facilitar el acceso inmediato a la justicia en casos de vulneraciones de derechos humanos y fundamentales. Como una de las conclusiones más relevantes, se argumentó la eliminación de este criterio con la finalidad de fomentar una interpretación pro-persona y asegurar la supremacía constitucional como base de todas las actuaciones jurisdiccionales.

Otro antecedente fue el trabajo de Bonilla (2025) titulado “Defensa de los derechos humanos en la vía contencioso-administrativa”, el cual tuvo como objetivo analizar la efectividad del proceso contencioso administrativo en Panamá como vía para la protección judicial de los derechos humanos violados mediante actos administrativos. El autor utilizó una metodología de análisis documental y normativo, enfocándose en las disposiciones de la Ley 9 de 1991, así como en el funcionamiento de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. El hallazgo principal indicó que la protección judicial ha sido limitada debido a la falta de precisión legal sobre qué constituye un derecho humano justiciable. La conclusión relevante fue que el mecanismo ha sido interpretado restrictivamente, lo cual obstaculiza la garantía plena de los derechos fundamentales mediante la vía contencioso-administrativa.



En el presente estudio se abordó el proceso contencioso administrativo como un mecanismo jurídico de control y defensa frente a actos u omisiones de la administración pública que vulneraran derechos humanos. Esta figura fue analizada desde la perspectiva del ordenamiento positivo panameño, tomando como base la Constitución Política, la Ley 135 (1943) y la Ley 38 (2000). El estudio partió del reconocimiento de que el proceso contencioso administrativo constituía una vía esencial para corregir actos ilegales, arbitrarios o desproporcionados, reafirmando la supremacía de la legalidad en el ejercicio del poder público. Se planteó como eje central de análisis el papel que juegan los tribunales administrativos en la defensa del principio de legalidad y la garantía efectiva de los derechos fundamentales en el Estado panameño.

El objetivo principal de este estudio fue analizar el proceso administrativo contencioso como un mecanismo legal diseñado para supervisar las acciones de la administración pública en relación con la protección de los derechos humanos en Panamá. Este análisis se realizó dentro del marco legal de la Constitución, la Ley 135 (1943), la Ley 38 (2000) y los tratados internacionales a los que el Estado de Panamá ha accedido. Esta investigación no solo ofreció una descripción completa del procedimiento administrativo impugnado, sino que también evaluó su relevancia en los casos donde la determinación de los derechos fundamentales estaba en disputa. Este enfoque ayudó a ilustrar las formas en que el derecho administrativo limitó el ejercicio arbitrario del poder público y aseguró el respeto a la dignidad humana.

El objetivo específico inicial se dirigió a evaluar los principios fundamentales que sustentan el procedimiento contencioso administrativo, como el principio de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso a la justicia y proporcionalidad. Estos principios no solo justificaban el trabajo de los tribunales administrativos, sino que también estaban estrechamente vinculados a la protección efectiva de los derechos humanos. Analizar esta relación fue crítico para comprender la medida en que el sistema legal panameño incorporaba el control judicial de la Administración Pública, así como las garantías constitucionales fundamentales que protegían al individuo contra los excesos del poder estatal. A la luz de esto, se estableció un vínculo entre los procesos legales





administrativos y el derecho internacional de los derechos humanos. Harris (2024) refiere algo importante sobre los principios de legalidad y seguridad jurídica:

Se compatibilizan los principios de legalidad y de seguridad en el ejercicio de recursos indirectos. Para ello, es necesario diferenciar las características que estructuran el control de la legalidad de los actos administrativos aplicados, frente a aquellas referidas a la sanción por la ilegalidad en que la administración incurriere. Como se verá, conforme a esta distinción formal, será posible observar que se favorece la legalidad en el control del acto que fundamenta la reclamación, en detrimento de la seguridad, pero otras veces lo contrario. (p. 192)

Para alcanzar el segundo objetivo se diseñó una encuesta a juristas y funcionarios públicos. Tal instrumento permitió recoger el juicio y la vivencia de actores hacedores del sistema respecto de la efectividad del procedimiento contencioso administrativo como mecanismo de salvaguarda de los derechos fundamentales. Esta indagación buscó evaluar la efectividad práctica de los mecanismos legales existentes y si había obstáculos estructurales, institucionales o normativos que socavaran su eficacia. Dentro de ese ámbito, el enfoque de la investigación enfocó el estudio para explorar si el proceso legal declarado garantizaba, en alineación con el marco legal de la República de Panamá, la protección contra actos u omisiones administrativas ilegales.

El problema del estudio se centra en evaluar si el procedimiento contencioso administrativo en Panamá ha demostrado ser efectivo como una verdadera salvaguarda contra las acciones u omisiones de la administración pública que violan los derechos humanos. Aunque el marco legal de Panamá proporciona mecanismos legales diseñados para monitorear la legalidad de las acciones administrativas, aún existen preocupaciones sobre su accesibilidad, efectividad y correcto alcance, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en tratados internacionales. Esta preocupación dio origen a la pregunta de investigación: ¿Cómo garantiza el proceso contencioso administrativo panameño la protección de los derechos humanos frente a actos u omisiones ilegales de la administración pública, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente?



## Desarrollo

### 1. Fundamento jurídico y relevancia del proceso contencioso administrativo

El procedimiento contencioso administrativo se define como un mecanismo legal clave que controla la legalidad de los actos de la administración pública y protege a los ciudadanos de actos arbitrarios o fraudulentos. Este procedimiento hace posible la impugnación de actos, resoluciones y omisiones administrativas ante los órganos de la administración judicial, específicamente ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, conforme al artículo 206, numeral 2, de la Constitución Política de la República de Panamá (1972). En Cassagne (2017, como se citó en Huapaya, 2020), se expone que el proceso es una forma de justicia administrativa que protege el respeto de los derechos humanos y el principio de legalidad en el ejercicio del poder público.

Dentro del marco legal de Panamá, la base legal para el procedimiento contencioso-administrativo se encuentra en la Ley 135 de 1943 y la Ley 38 de 2000. La primera regulación otorga el poder jurisdiccional del Tribunal para resolver sobre las acciones del Órgano Ejecutivo del Gobierno, organismos descentralizados y los municipios (Ley 135, artículo 21). La Ley 38 establece las causas taxativas de nulidad y los fundamentos bajo los cuales un acto administrativo está sujeto a anulación (artículos 51-58). Este marco legal otorga a los ciudadanos garantías específicas de proceso legal y les proporciona una vía jurídica adecuada para impugnar acciones que violen la ley o infrinjan acciones administrativas que vulneren la legalidad o dañen derechos subjetivamente justificados. La Ley 38 (2000) establece:

Artículo 51. Los actos administrativos no podrán anularse por causas distintas de las consagradas taxativamente en la ley. Cuando se presente un escrito o incidente que pretenda la anulación de un acto por una causa distinta de las mencionadas en este Título, la autoridad competente lo devolverá al interesado, le advertirá la causa de su devolución y le concederá un término de ocho días hábiles para que, si lo tiene



a bien, presente el escrito corregido. Una vez expirado ese término, precluirá la oportunidad de repetir la misma gestión. Las otras irregularidades del proceso, que la ley no erija en causal de nulidad, se tendrán por saneadas si no se reclaman oportunamente por medio de los recursos legales.

La importancia del procedimiento contencioso administrativo radica en su posibilidad de rescatar los derechos humanos de la constitución (artículos 17, 19, 50 y 54 de la CN) en los casos de la no discriminación, la tutela judicial, la dignidad humana, el debido proceso y la protección de la persona. Támara (2020) explica que este tipo de procedimiento disuade el exceso de poder por medio del control de la legalidad, incluso en el ámbito de la discrecionalidad, donde se requiere que toda decisión se tome en función de la legislación vigente. De este modo, se previene que el poder público ejerza su función de manera descontrolada y se garantiza que las resoluciones administrativas observan las normas fundamentales del ordenamiento jurídico. Como lo indicó Támara (2020):

El principio de legalidad surge dentro del contexto histórico como el control del poder del Estado absolutista, lo que impedía cualquier forma de interpretación que no provenga de la letra de ley (interpretación literal y exegética). Así, se pasó a limitar cualquier intervención injustificada del poder que ostentaba; por consiguiente, solo se podía intervenir al ciudadano en cuanto exista la norma previa escrita, cierta y que contenga las formas impuestas para tal fin. De esa forma se desterró la arbitrariedad del ente estatal aplicador de sanciones (p. 254).

Este procedimiento legal asegura que el derecho administrativo de Panamá sea consistente con los estándares internacionales de derechos humanos, como los establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 2015). Los procesos del tribunal administrativo, al permitir a cada persona el derecho a un recurso mediante una apelación a una decisión administrativa lesiva, sostienen, como mínimo, la efectiva protección judicial, el acceso a la justicia y el principio de proporcionalidad. Así, se preserva la democracia como forma de gobierno y se reafirma su papel como componente fundamental del estado de derecho, funcionando en equilibrio entre la



aplicación del poder y la efectiva protección de los derechos de los ciudadanos (Silva, 2020).

## 2. Justicia administrativa y principios constitucionales

Desde una perspectiva teórica, se utilizó el concepto de justicia administrativa de Cassagne (2017, como se citó en Huapaya, 2020), que define la justicia administrativa como el sistema legal que permite a un ciudadano impugnar decisiones administrativas ante una autoridad imparcial. También se tomaron en cuenta los principios de legalidad, acceso a la justicia, proporcionalidad y revisión constitucional como piedras angulares del derecho público contemporáneo (Osorio-Sánchez et al., 2022). Esta investigación reconoce que la administración pública debe trabajar hacia los fines legales y constitucionales que justifican su existencia y que cualquier abuso de poder debe estar sujeto a control legal. Además, se añadieron elementos del derecho internacional de los derechos humanos para reforzar el argumento de que el procedimiento contencioso administrativo debería alinearse con los estándares internacionales de protección judicial efectiva.

Los principios esenciales que configuran el procedimiento contencioso administrativo incluyen el principio de legalidad, el acceso a la justicia, la proporcionalidad y la supervisión de la constitucionalidad. El principio de legalidad exige que toda actuación administrativa se base en normas jurídicas vigentes; el acceso a la justicia garantiza que cualquier ciudadano pueda acudir a los tribunales contencioso administrativos; la proporcionalidad limita el ejercicio de la potestad discrecional, evitando medidas desmedidas o irrazonables; y el control de constitucionalidad asegura que los actos administrativos no vulneren los derechos fundamentales establecidos en la Constitución panameña ni en los tratados internacionales ratificados por el Estado (Constitución, arts. 17, 32, 54 y 206).

Estos principios desempeñan no solo un papel estructural, sino también sustantivo, en tanto salvaguardan la dignidad de la persona humana y los derechos intrínsecos a su condición. Según De Cabo (2015), el principio de proporcionalidad impone que toda





acción gubernamental debe respetar los objetivos legítimos del ordenamiento y los valores esenciales de una sociedad democrática. Además, el debido proceso, consagrado como una garantía mínima en el artículo 32 de la Constitución, representa un componente esencial del control legal, al demandar que toda resolución administrativa se base en procedimientos objetivos, imparciales y legalmente establecidos, previniendo de este modo el ejercicio arbitrario de la función pública. Como señaló Flores (2014, como se citó en Loor & Marín, 2021):

En observancia del creciente proceso de constitucionalización, la reivindicación y práctica vigente de los derechos fundamentales y la racionalización en el ejercicio del poder, exteriorizan que el principio de proporcionalidad y el derecho administrativo se relacionen estrechamente, en razón de que; la proporcionalidad se concibe como uno de los estándares más adecuado para garantizar que el ejercicio de los derechos fundamentales no pueda restringirse más allá de lo estrictamente necesario para la protección de los intereses públicos. (pp. 2-3)

En última instancia, el análisis integra el enfoque del derecho internacional de los derechos humanos, particularmente la Declaración Universal de Derechos Humanos (Declaración DDHH, 1948) y la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH, 1969). Ambos mecanismos reconocen la protección judicial efectiva y el derecho a un recurso apropiado como componentes fundamentales del Estado de Derecho. Por lo tanto, el procedimiento contencioso administrativo debería funcionar no solo como un mecanismo formal, sino también como un instrumento significativo de garantía y protección frente a las excesivas prerrogativas administrativas. Por consiguiente, la justicia administrativa consolida su función de salvaguarda de derechos y fortalece su posición dentro de un sistema jurídico comprometido con los principios democráticos, legales y humanos (Opinión Consultiva OC-9/87, 2001).



## **Materiales y métodos**

Este estudio se desarrolló bajo un esquema de diseño de investigación mixta que combina métodos cualitativos y cuantitativos (Hernández-Sampieri & Mendoza, 2020). La parte cualitativa fue la recopilación de artículos y la revisión de documentos como la constitución de Panamá, la ley 135 de 1943 y la ley 38 de 2000. En la parte cuantitativa se aplicó la técnica de la encuesta, la cual permitió evaluar la percepción sobre la eficiencia del proceso contencioso administrativo como mecanismo de protección de los derechos humanos. La investigación se realizó bajo el enfoque descriptivo y bajo un diseño no experimental, con una población y una muestra de 70 personas: 20 servidores públicos y 50 abogados litigantes, de la región de Azuero. El procesamiento de la información fue elaborado con el paquete de software estadístico SPSS aplicando análisis de frecuencias relativas y absolutas.

## **Resultados y discusión**

A continuación, se presenta el análisis de los resultados obtenidos a partir de la encuesta aplicada a actores clave, como servidores públicos y abogados litigantes, para recoger la percepción y experiencia directa de estos sobre el sistema respecto a la eficacia del proceso contencioso administrativo como vía para la defensa de los derechos fundamentales. Esta sección se estructura para conocer el análisis descriptivo, donde se muestran las tablas de frecuencias absolutas y relativas, que permitieron identificar las tendencias en las respuestas de los participantes.

**Tabla 1.**

*Conocen sobre las vías legales que ofrece el proceso contencioso administrativo para impugnar actos públicos que vulneren derechos fundamentales*

|                                      | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--------------------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| Válido En desacuerdo                 | 6          | 8.6        | 8.6               | 8.6                  |
| No estoy en desacuerdo ni de acuerdo | 14         | 20.0       | 20.0              | 28.6                 |
| De acuerdo                           | 25         | 35.7       | 35.7              | 64.3                 |
| Muy de acuerdo                       | 25         | 35.7       | 35.7              | 100.0                |
| Total                                | 70         | 100.0      | 100.0             |                      |

Como se observa en la tabla 1, cuando se consultó sobre si conocían sobre las vías legales que ofrece el proceso contencioso administrativo para impugnar actos públicos que vulneren derechos fundamentales, de los 70 encuestados el 9% indicó estar en desacuerdo, 20% señaló no estar ni en desacuerdo ni de acuerdo, 36% de acuerdo y 36% muy en desacuerdo.

**Tabla 2.**

*Han recibido capacitación institucional sobre el uso, alcance y límites del proceso contencioso administrativo en el ejercicio de la función pública*

|                                      | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--------------------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| Válido En desacuerdo                 | 7          | 10.0       | 10.0              | 10.0                 |
| No estoy en desacuerdo ni de acuerdo | 11         | 15.7       | 15.7              | 25.7                 |
| De acuerdo                           | 23         | 32.9       | 32.9              | 58.6                 |
| Muy de acuerdo                       | 29         | 41.4       | 41.4              | 100.0                |
| Total                                | 70         | 100.0      | 100.0             |                      |

En la tabla 2, se refleja si han recibido capacitación institucional sobre el uso, alcance y límites del proceso contencioso administrativo en el ejercicio de la función pública. De los 70 encuestados el 10% indicó estar en desacuerdo, 16% señaló no estar ni en desacuerdo ni de acuerdo, 33% de acuerdo y 41% muy en desacuerdo.

**Tabla 3.**

*Han conocido o participado en algún procedimiento en el que se alegara violación de derechos humanos por parte de una entidad pública*

|        |                                            | Frecuenci<br>a | Porcentaj<br>e | Porcentaje<br>válido | Porcentaje<br>acumulado |
|--------|--------------------------------------------|----------------|----------------|----------------------|-------------------------|
| Válido | En desacuerdo                              | 16             | 22.9           | 22.9                 | 22.9                    |
|        | No estoy en<br>desacuerdo ni de<br>acuerdo | 16             | 22.9           | 22.9                 | 45.7                    |
|        | De acuerdo                                 | 27             | 38.6           | 38.6                 | 84.3                    |
|        | Muy de acuerdo                             | 11             | 15.7           | 15.7                 | 100.0                   |
|        | Total                                      | 70             | 100.0          | 100.0                |                         |

Sobre si los encuestados han participado en procesos en los que se alegó violación de derechos humanos, de los 70 que respondieron, el 23% dijo estar en desacuerdo, 23% no estar en desacuerdo ni de acuerdo, 39% de acuerdo y 16% muy de acuerdo (Tabla 3).

**Tabla 4.**

*Derechos humanos vulnerados frecuentemente por decisiones administrativas*

|        |                                 | Frecuenci<br>a | Porcentaj<br>e | Porcentaje<br>válido | Porcentaje<br>acumulado |
|--------|---------------------------------|----------------|----------------|----------------------|-------------------------|
| Válido | Igualdad y no<br>discriminación | 15             | 21.4           | 21.4                 | 21.4                    |
|        | Debido proceso                  | 18             | 25.7           | 25.7                 | 47.1                    |
|        | Acceso a servicios<br>públicos  | 16             | 22.9           | 22.9                 | 70.0                    |
|        | Derecho a la<br>propiedad       | 7              | 10.0           | 10.0                 | 80.0                    |
|        | Libertad de expresión           | 3              | 4.3            | 4.3                  | 84.3                    |
|        | Otro                            | 11             | 15.7           | 15.7                 | 100.0                   |
|        | Total                           | 70             | 100.0          | 100.0                |                         |

Como se observa en la tabla 4, sobre los derechos humanos vulnerados frecuentemente por decisiones administrativas, de los 70 encuestados el 21% indicó que igualdad y no discriminación, 26% debido proceso, 23% acceso a servicios públicos, 10% derecho a la propiedad, 4% libertad de expresión y 16% otro.

**Tabla 5.**

*Proceso contencioso administrativo garantiza resolución imparcial y efectiva cuando se impugnan actos violatorios de derechos humanos*

|        |                                            | Frecuenci<br>a | Porcentaj<br>e | Porcentaje<br>válido | Porcentaje<br>acumulado |
|--------|--------------------------------------------|----------------|----------------|----------------------|-------------------------|
| Válido | Muy en desacuerdo                          | 6              | 8.6            | 8.6                  | 8.6                     |
|        | En desacuerdo                              | 11             | 15.7           | 15.7                 | 24.3                    |
|        | No estoy en<br>desacuerdo ni de<br>acuerdo | 28             | 40.0           | 40.0                 | 64.3                    |
|        | De acuerdo                                 | 25             | 35.7           | 35.7                 | 100.0                   |
|        | Total                                      | 70             | 100.0          | 100.0                |                         |

Al analizar si el proceso contencioso administrativo garantiza resolución imparcial y efectiva cuando se impugnan actos violatorios de derechos humanos (Tabla 5), de los 70 encuestados el 9% indicó estar muy en desacuerdo, 16% en desacuerdo, 40% no estuvo ni en desacuerdo ni de acuerdo y 36% de acuerdo.

**Tabla 6.**

*Obstáculos identificados en el proceso contencioso administrativo para no cumplir eficazmente la función protectora de los derechos humanos*

|        |                                                                | Frecuenci<br>a | Porcentaj<br>e | Porcentaje<br>válido | Porcentaje<br>acumulado |
|--------|----------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------------|-------------------------|
| Válido | Trámites complejos                                             | 18             | 25.7           | 25.7                 | 25.7                    |
|        | Lentitud del sistema                                           | 19             | 27.1           | 27.1                 | 52.9                    |
|        | Desinformación<br>ciudadana                                    | 16             | 22.9           | 22.9                 | 75.7                    |
|        | Falta de<br>independencia                                      | 8              | 11.4           | 11.4                 | 87.1                    |
|        | Falta de recursos<br>económicos o<br>técnicos del<br>ciudadano | 9              | 12.9           | 12.9                 | 100.0                   |
|        | Total                                                          | 70             | 100.0          | 100.0                |                         |

Al hacer el análisis sobre los obstáculos identificados en el proceso contencioso administrativo para no cumplir eficazmente la función protectora de los derechos humanos, de los 70 encuestados el 26% identificó a los trámites complejos, 27% lentitud del sistema, 23% desinformación ciudadana, 11% falta de independencia, 13% falta de recursos económicos o técnicos del ciudadano (Tabla 6).

**Tabla 7.**

*Medidas para fortalecer el uso del proceso contencioso administrativo como herramienta de garantía de derechos humanos*

|                                                         | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------------------------------------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| Válido Mayor capacitación a funcionarios                | 18         | 25.7       | 25.7              | 25.7                 |
| Simplificación del procedimiento                        | 20         | 28.6       | 28.6              | 54.3                 |
| Divulgación ciudadana                                   | 6          | 8.6        | 8.6               | 62.9                 |
| Reformas legales                                        | 11         | 15.7       | 15.7              | 78.6                 |
| Creación de unidades especializadas en derechos humanos | 15         | 21.4       | 21.4              | 100.0                |
| Total                                                   | 70         | 100.0      | 100.0             |                      |

Como se observa en la tabla 7, sobre las medidas para fortalecer el uso del proceso contencioso administrativo como herramienta de garantía de derechos humanos, de los 70 encuestados el 26% indicó que mayor capacitación a funcionarios, 29% simplificación del procedimiento, 9% divulgación ciudadana, 16% reformas legales, 21% creación de unidades especializadas en derechos humanos.

## Discusión

Los resultados de la encuesta reflejan un conocimiento considerable sobre las vías legales del proceso contencioso administrativo. Tal como muestra la Tabla 1, un 36% de los participantes declaró estar “de acuerdo” y otro 36% “muy de acuerdo” en conocer estas vías, lo que evidencia un nivel de familiaridad adecuado entre los encuestados. Esta percepción positiva coincide con lo planteado por Broce (2022), quien señala que este procedimiento permite acudir directamente ante la Sala Tercera sin agotar la vía gubernativa, ampliando el acceso a la justicia. Sin embargo, un 20% expresó una posición

neutral, y un 9% indicó estar en desacuerdo, lo cual alerta sobre áreas de mejora en la difusión de información legal. La necesidad de una mayor capacitación en el tema se reafirma con los datos de la Tabla 2, donde el 74.3% reconoció haber recibido formación institucional, pero un 25.7% permanece sin dicha preparación.

En relación con la experiencia práctica de los participantes en casos de vulneración de derechos humanos (Tabla 3), el 54.3% indicó haber tenido participación directa, mientras que un 45.7% no mostró certeza o negó esta participación. Este hallazgo resulta clave, ya que si bien existe un marco jurídico sólido (Constitución de Panamá, arts. 17 y 54; Ley 135 de 1943; Ley 38 de 2000), la efectividad del mismo depende del conocimiento, aplicación y acceso real de los actores implicados. Además, la Tabla 4 indica que los derechos más vulnerados son el debido proceso (26%), el acceso a servicios públicos (23%) y la igualdad (21%). Este dato empírico respalda lo dicho por Támara (2020), quien argumenta que el control de legalidad es indispensable para garantizar la no arbitrariedad en la actuación administrativa.

La percepción sobre la imparcialidad y efectividad del proceso contencioso administrativo no fue plenamente afirmativa. Como indica la Tabla 5, el 36% de los encuestados estuvo de acuerdo con esta afirmación, pero un 40% se mantuvo neutral y un 24.3% expresó desacuerdo. Este resultado sugiere un escepticismo importante entre los participantes, lo que también fue advertido por Bonilla (2025), quien indicó que la interpretación restrictiva del proceso limita su alcance real en la defensa de los derechos fundamentales. Tal percepción se refuerza con los datos de la Tabla 6, donde se identificaron como obstáculos principales la lentitud del sistema (27%), trámites complejos (26%) y la desinformación ciudadana (23%). Estos factores comprometen el principio de tutela judicial efectiva consagrado en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, 1969).



De hecho, ante la pregunta sobre las medidas para fortalecer el proceso contencioso administrativo (Tabla 7), las respuestas favorecieron la simplificación del procedimiento (29%) y la capacitación de funcionarios (26%). Esto sugiere una conciencia crítica por parte de los encuestados respecto a la necesidad de reformas estructurales para mejorar la garantía efectiva de los derechos fundamentales. También se valoró la creación de unidades especializadas (21%), lo que apunta a la necesidad de institucionalizar la defensa de los derechos humanos en la administración de justicia contenciosa. Este resultado se alinea con lo propuesto por Domínguez (2024), quien aboga por el abandono del principio de preferencia contenciosa a favor de una interpretación pro persona que refuerce la supremacía constitucional.

En función de los objetivos planteados, se concluye que el proceso contencioso administrativo panameño cumple con una estructura normativa sólida, basada en la Constitución, la Ley 135 de 1943 y la Ley 38 de 2000, que lo legitiman como una herramienta efectiva para impugnar actos públicos que vulneren derechos fundamentales. Sin embargo, la percepción práctica recogida por los abogados litigantes y servidores públicos sugiere que aún existen limitaciones operativas que dificultan el pleno ejercicio de este mecanismo, como la complejidad de los trámites, la lentitud del sistema y la falta de acceso a información especializada.

Asimismo, el análisis permitió comprobar que los principios de legalidad, proporcionalidad, acceso a la justicia y debido proceso están bien posicionados teóricamente en el marco jurídico nacional e internacional, pero requieren mayor concreción en la práctica administrativa y judicial. Por tanto, el fortalecimiento del proceso contencioso administrativo como vía para garantizar derechos fundamentales exige políticas de capacitación, reformas procesales y una revisión crítica de la jurisprudencia que limite el acceso directo a este tipo de recursos.



## Conclusiones

El estudio confirma que el proceso contencioso-administrativo panameño descansa sobre un andamiaje normativo robusto (Constitución, Ley 135 de 1943 y Ley 38 de 2000) que lo legitima como vía idónea para impugnar actos u omisiones estatales que lesionan derechos fundamentales. No obstante, la evidencia empírica recoge restricciones operativas que minan su eficacia práctica: complejidad procedimental, dilaciones y brechas de información para usuarios y operadores jurídicos, factores que tensionan la tutela judicial efectiva y el acceso oportuno a la justicia.

Asimismo, los principios de legalidad, proporcionalidad, acceso a la justicia y debido proceso aparecen sólidamente anclados en el marco jurídico nacional e internacional, pero su realización exige mayor concretización en la actuación administrativa y en la respuesta jurisdiccional. La percepción de abogados litigantes y servidores públicos revela zonas de mejora en imparcialidad, celeridad y claridad de estándares, en consonancia con los hallazgos sobre derechos frecuentemente comprometidos (debido proceso, igualdad y acceso a servicios públicos) y con los obstáculos identificados (trámite complejo, lentitud y desinformación).

En consecuencia, el fortalecimiento del contencioso-administrativo como garantía efectiva de derechos requiere un paquete integrado de medidas: capacitación continua y certificable para funcionarios y litigantes; simplificación y estandarización procedimental con guías públicas y formularios inteligentes; difusión ciudadana focalizada; creación o consolidación de unidades especializadas en derechos humanos; y ajustes jurisprudenciales y normativos que eliminen barreras de acceso y privilegien interpretaciones pro persona y de tutela efectiva. Estas acciones, alineadas con los estándares internacionales y el principio de supremacía constitucional, permitirán cerrar la brecha entre el diseño normativo y su desempeño real en la protección de derechos fundamentales.





## Referencias bibliográficas

- Bonilla Quijada, L. (2025). Defensa de los derechos humanos en la vía contencioso-administrativa. *Gente Clave*, 9(1), 60-69.
- Broce Bravo, A. B. (2022). El proceso contencioso administrativo de protección de los derechos humanos bajo la luz del ordenamiento positivo panameño. *Visión Antataura*, 6(1), Article 1.
- CADH. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. [https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)
- Constitución Política de la República de Panamá (1972). <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2016/09/constitucion-politica-con-indice-analitico.pdf>
- Declaración DDHH, Pub. L. No. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)
- Dominguez Diez, E. (2024). El Principio de Supremacía Constitucional como base para la admisión de los Amparos de Garantías Constitucionales: El final del 'Principio' de Preferencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. *Revista Gobierno y Sociedad*, 5, Article 5. <https://doi.org/10.61311/2805-1912.172>
- Harris Moya, P. (2024). El recurso indirecto en el contencioso-administrativo español y francés: Entre legalidad y seguridad. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 57(171), 187-209. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2024.171.18856>
- 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>
- Huapaya, R. (2020). *El proceso contencioso-administrativo* (Vol. 43). Fondo Editorial de la PUCP. [https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Sn7ZDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=proceso+contencioso+administrativo&ots=vUMc6LNGhZ&sig=\\_NYoVpZPfISWFfxpjPzKS5GF9o](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Sn7ZDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT3&dq=proceso+contencioso+administrativo&ots=vUMc6LNGhZ&sig=_NYoVpZPfISWFfxpjPzKS5GF9o)



Ley 38 (2000).

[https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\\_repo/blogs.dir/cendoj/codigo\\_judicial/leyes\\_modifican/ley\\_38\\_de\\_2000.pdf](https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/codigo_judicial/leyes_modifican/ley_38_de_2000.pdf)

Ley 135 (1943).

<https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/blogs.dir/2/2024/02/665/texto-consolidado-de-la-ley-135-de-1943-organica-de-la-jurisdicion-contencioso-administrativa-panama.pdf>

Loor Burgos, M. V., & Marín Mendoza, L. C. (2021). *Principio de Proporcionalidad Frente a la Sanción Administrativa* [Universidad San Gregorio de Portoviejo]. <http://repositorio.sangregorio.edu.ec:8080/handle/123456789/2119>

ONU, D. U. (2015). Declaración Universal de los Derechos humanos. *Asamblea General de las Naciones Unidas, 10*. <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2018/10/UDHR-2017-text-S-compressed.pdf>

Opinión Consultiva OC-9/87 (2001).

[https://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/R23/ri%2023%20Jurisprudencia1-final.pdf](https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R23/ri%2023%20Jurisprudencia1-final.pdf)

Osorio-Sánchez, E.-G., Hernández-Granados, L.-Y., & Castillo-Galvis, S.-H. (2022). La Jurisdicción Contencioso Administrativa como Recurso (in) efectivo al interior de la Jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos. *Saber, Ciencia y Libertas*, 17(2).

[https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/100382457/01\\_La\\_jurisdicion.pdf\\_filename\\_UTF-801\\_La\\_jurisdicion-libre.pdf?1680044028=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DJurisdicion\\_Contencioso\\_Administrativa.pdf&Expires=1751469530&Signature=YBWzJ3ubJp4sscxA~a3Wym3bUqmrrOGLTqNCase9HJAFbG4oFbeyx9IuEMQOZsoTIgxG96OxE~-KuM9plLLisx-DpNGrzfVSXGFwe~HKEweSVovjPComfWxiiJTED9l~Mdst1J~4EGzKR90~zpEq9FjApkwceAbUCbYByopsqSGPO532F8~2DyDLj8ezQZ6ZSIdb~YQyfigJwjY~oujo bn5-7iobGISlcXyiTl~pGBfRJRRX~qoVFkK29IfgjH31S1FKSveoeckQWaWI~MU9oS8zgNalCtwrvZxk1b-JBhtCz7XVVe58rPeUFMkShcwpkis6kaZhldRTQe2vigHIw\\_\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/100382457/01_La_jurisdicion.pdf_filename_UTF-801_La_jurisdicion-libre.pdf?1680044028=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DJurisdicion_Contencioso_Administrativa.pdf&Expires=1751469530&Signature=YBWzJ3ubJp4sscxA~a3Wym3bUqmrrOGLTqNCase9HJAFbG4oFbeyx9IuEMQOZsoTIgxG96OxE~-KuM9plLLisx-DpNGrzfVSXGFwe~HKEweSVovjPComfWxiiJTED9l~Mdst1J~4EGzKR90~zpEq9FjApkwceAbUCbYByopsqSGPO532F8~2DyDLj8ezQZ6ZSIdb~YQyfigJwjY~oujo bn5-7iobGISlcXyiTl~pGBfRJRRX~qoVFkK29IfgjH31S1FKSveoeckQWaWI~MU9oS8zgNalCtwrvZxk1b-JBhtCz7XVVe58rPeUFMkShcwpkis6kaZhldRTQe2vigHIw___&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA)



Silva, M. O. (2020). El Principio de Legalidad: Una aproximación desde el Estado Social de Derecho. *IUS ET VERITAS*, 60, 198-209.

<https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.010>

Támara, T. C. (2020). El principio de legalidad como exigencia mínima de legitimación del poder penal del Estado. *Revista Oficial del Poder Judicial*, 12(14), Article 14.

<https://doi.org/10.35292/ropj.v12i14.267>