

**Derechos de la mujer y
políticas públicas con
perspectiva de género.
Comentarios a los
artículos 19 y 72 de la
Constitución Política
de la República de
Panamá**

*Women's rights and
public policies with a
gender perspective
Comments on
articles 19 and 72 of
the Political Consti-
tution of
Panama*

DOI <https://doi.org/10.61311/2953-2965.119>

Tamara Martínez Paredes*

<https://orcid.org/0000-0002-7313-2122>

Resumen: *El presente trabajo de investigación aborda desde la metodología de evaluación del rendimiento constitucional que desarrollan IDEA Internacional y el Tribunal Electoral, el alcance de las normas constitucionales sobre derechos, deberes y garantías fundamentales de las personas y su expresión a través de políticas públicas relacionadas tendientes a reducir las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres en Panamá.*

Palabras clave: *Derechos de la mujer, derechos reproductivos, igualdad, perspectiva de género, políticas públicas.*

Summary: *The present research work addresses, from the methodology of evaluation of constitutional performance developed by International IDEA and the Electoral Court, the scope of constitutional norms on fundamental rights, duties and guarantees of people and their expression through related public policies aimed at reducing inequality gaps between men and women in Panama.*

Keywords: *Equality, gender perspective, public policies, reproductive rights, women's rights.*

* Es panameña, egresada de la Universidad de Panamá, con Licenciatura en Sociología, Maestría en Ciencias Sociales con énfasis en teoría y métodos de investigación. Cuenta con un Post grado en Docencia superior. Se desempeña como investigadora académica del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral y es docente especial de la Facultad de Humanidades, departamento de Sociología de la Universidad de Panamá.

I. Introducción

El capítulo tiene como objetivo realizar comentarios a los artículos 19 y 72 de la Constitución de la República de Panamá, identificando temas pendientes y problemáticas no atendidas en relación con el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo, derechos sociales, económicos, laborales y reproductivos que afectan a las mujeres en su desarrollo tanto en el ámbito público como en el privado.

El artículo 19 de la Constitución de la República de Panamá dice textualmente:

Artículo 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

El objetivo del análisis se centra en el desempeño actual de los derechos de las mujeres, partiendo del examen de los textos constitucionales y observando si éstos se cumplen en la práctica.

También la propuesta se centra en analizar el artículo 72 de la Constitución, es un artículo citado:

Artículo 72. Se protege la maternidad de la mujer trabajadora. La que esté en estado de gravidez no podrá ser separada de su empleo público o particular por esta causa. Durante un mínimo de seis semanas precedentes al parto y las ocho que le siguen, gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a

su contrato. Al reincorporarse la madre trabajadora a su empleo no podrá ser despedida por el término de un año, salvo en casos especiales previstos en la Ley, la cual también reglamentará las condiciones especiales de trabajo de la mujer en estado de preñez.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, como instrumento internacional que reconoce los derechos humanos de las mujeres, establece un marco legal para la igualdad de género. Con base en lo anterior, esta Convención ha establecido objetivos encaminados a lograr la eliminación de la discriminación contra la mujer en todas sus formas, en la vida pública y privada, así como promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Además, este instrumento suma entre sus principios fundamentales la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, asegurando la participación femenina de manera plena en la vida política, económica, social y cultural, y la protección de sus derechos reproductivos.

Al ser adoptada por los Estados, estos deben implementar medidas legislativas a fin de eliminar la discriminación contra la mujer, la igualdad en el acceso a la educación el empleo, la salud, la participación política y sancionar la violencia contra las mujeres. Esta Convención cuenta con un mecanismo de seguimiento, coordinado por un Comité de expertos que se encarga de monitorear su aplicación y formula recomendaciones a los países.

En una publicación de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL (2014), encontramos el planteamiento de que, si bien es cierto que en los últimos tiempos se han alcanzado importantes avances hacia la igualdad de género, no puede ignorarse la persistencia de las desigualdades

y discriminaciones contra las mujeres y esto se debe en gran medida a que las estructuras de poder no se han modificado en lo sustancial, permitiendo que persistan las desigualdades de clase, etnias, generacionales entre otras. Así, para que alcancemos mayores niveles de democracia en la región, se requiere superar la universalidad del reconocimiento de los derechos de las mujeres como componente de los derechos humanos, sino que estos deben expresarse simbólica, normativa e institucionalmente.

Asimismo, es importante establecer la relación de los artículos 19 y 72 de la Constitución con otros artículos del texto constitucional, que desarrollan la política de atención integral en salud de la madre y al infante (artículo 110), y la protección del derecho a la seguridad de los medios económicos de subsistencia (artículo 113).

El estudio hace énfasis en identificar las necesidades de desarrollar políticas públicas que garanticen el derecho de las mujeres a recibir educación en salud sexual y reproductiva a cualquier edad, puesto que las evidencias que se reportan en relación al embarazo y partos en la adolescencia en nuestro país muestran ausencia de una política integral en el sentido de atender las causas de esta problemática y no de sus consecuencias.

En torno a la mujer en el ámbito laboral, se realiza el examen de la legislación vigente sobre el fuero de maternidad en el sector público y privado, que abarca la protección del embarazo, la niñez y el fuero de paternidad en el sentido de proteger el derecho del hijo(a) a contar con los cuidados de sus padres, además de la preservación de la familia como base social reconocida en la Constitución. Sin embargo, este análisis debe reconocer que el derecho de la madre a la atención y descanso no aparece como un motivo para extender el fuero a la figura del padre.

La jurisprudencia sobre derechos sexuales y reproductivos de la mujer en nuestro país también forma parte del análisis, puesto que enriquece el conocimiento de los alcances de la normativa y su aplicación en la protección del derecho de la mujer a la maternidad, entendiendo que el concepto del fuero maternal en la Constitución aparece como un derecho humano y social de la mujer en el ámbito laboral.

Por último, las conclusiones y algunas recomendaciones se orientan hacia una propuesta de reforma constitucional, con miras a ofrecer garantías administrativas o judiciales para la igualdad de género.

II. Metodología

La metodología utilizada se plantea en el documento “Evaluación de la implementación constitucional en Panamá”, cuya pregunta inicial es ¿cómo se puede evaluar la implementación y el desempeño de la Constitución política del Estado?

En tal sentido la propuesta se basa en dos enfoques:

- Una perspectiva interna: esta se refiere a si en general la Constitución ha servido para promover los propios objetivos que ella misma ha declarado, con relación a deberes y derechos individuales y sociales, a través de la creación de leyes e instituciones necesarias.
- Una perspectiva externa: donde el rendimiento se evalúa de acuerdo con estándares externos, basado en criterios que descansan en el respeto a los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación

por sexo, que deben formar parte de las políticas públicas estatales y deben imperar en toda la sociedad.

La metodología propuesta por Ginsburg (2021), para la evaluación del rendimiento constitucional en Panamá, sigue el ejemplo de Yash Ghai, quien sostiene que las constituciones exitosas son las que garantizan que el poder resida en las instituciones estatales. Según este autor los procesos de elaboración constitucional más participativos pueden tener un gran impacto en la sociedad y en la política y con ello empoderar a la ciudadanía para el ejercicio y protección de sus derechos hacia futuro (Gai, 2006, p. 7).

Usando esta herramienta, la evaluación del rendimiento de la Constitución desde el criterio interno se centra en analizar si las leyes existentes responden a las necesidades en términos de derechos y garantías individuales y sociales de la población, en especial de las mujeres. Para esa tarea nos apoyamos en la recopilación de leyes relativas a los derechos humanos de las mujeres con relación al ámbito de la educación, el trabajo y las oportunidades de desarrollo humano de las mujeres y las adolescentes.

La situación global que planteó la COVID-19 a los Estados y en términos de derechos individuales y colectivos, también forma parte del análisis en virtud de la especial situación que enfrentaron las mujeres y las niñas en torno a la violencia y la falta de recursos para atender las principales necesidades de las comunidades y las de sus familias, entendiendo que la pandemia causó efectos diferenciados en poblaciones, territorios y en las personas respecto de su sexo y roles sociales.

Por tal razón, las políticas públicas con sensibilidad de género requieren que los Estados sean capaces de generar mayor participación de la ciudadanía, así como instancias de acceso al sistema para actores organizados.

Esto garantizaría en gran medida que la constitución logre de manera efectiva fomentar la igualdad, desmantelando las desigualdades estructurales en razón de género e incluir a los grupos sociales que se mantiene al margen del desarrollo económico, social y político de la sociedad.

III. El principio de igualdad y no discriminación y la protección de la maternidad en el trabajo (artículos 19 y 72 de la Constitución de la República de Panamá)

Un examen histórico contextual nos lleva a la revisión del rango constitucional que tiene la protección del derecho a la no discriminación. En la Constitución de 1904, promulgada el 15 de febrero de 1904, el texto del artículo 16 contenido en el Título III De los derechos individuales, se lee así:

Artículo 16. Todos los panameños y extranjeros son iguales ante la ley. No habrá fueros ni privilegios personales.

Esta Constitución, surge del acuerdo entre liberales y conservadores, acogiendo la perspectiva individualista, que inspira las Constituciones de Francia y Estados Unidos.

El texto incluye a las personas extranjeras las cuales son sujetas a protección ante la ley, al igual que las personas nacidas en el territorio de Panamá.

En la Constitución de 1941, aprobada el 2 de enero de 1941, el texto del artículo 16 pasa a ser el artículo 26, manteniendo el mismo principio, de la igualdad de los panameños ante la ley, pero excluye a los extranjeros y el Título III se denomina De los derechos y deberes individuales y sociales, adoptando entonces un carácter colectivo y social.

Artículo 26. Todos los panameños son iguales ante la Ley. No habrá fueros ni privilegios personales.

La Constitución de 1946, aprobada el 4 de marzo de 1946, consagra los derechos individuales y sociales al igual que en la Constitución que la antecede, garantizando la igualdad de panameños y extranjeros ante la ley, salvo algunas restricciones que la misma indique para extranjeros y en especial a nacionales de determinados países.

Artículo 21. Todos los panameños y extranjeros son iguales ante la Ley. No habrá fueros o privilegios personales ni distingos por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, pero la Ley podrá, por razones de salubridad, moralidad, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros en general. Podrán, asimismo, la Ley o las autoridades, según el caso, tomar medidas que afecten exclusivamente a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados públicos. Los derechos políticos se reservan a los nacionales, salvo lo dispuesto en el artículo 192.

Con relación a la discriminación se añaden los temas específicos que no aparecían en los textos constitucionales de 1904 y 1941, al hacer referencia

a la raza, el lugar de nacimiento, la clase social, el sexo, la religión e ideas políticas. Nótese que respecto de los derechos políticos se indica su exclusividad para ser ejercidos por los nacionales, salvo excepciones.

En la Constitución Política de la República, aprobada el 24 de octubre de 1972, la disposición central sobre el trato igualitario y la no discriminación se expone en el artículo 19, que señala lo siguiente:

Artículo 19. No habrá fuero o privilegios personales, ni discriminación por motivos de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

En el mismo se indica al igual que su antecesora (Constitución de 1946) el mandato expreso sobre las razones por las cuales no se admite la discriminación, pero de manera abstracta, aunque desaparece la posición restrictiva respecto de las personas extranjeras y de nacionalidades específicas.

De la evaluación constitucional vale la pena mencionar que se realiza con perspectiva de género visualizando hitos importantes para el desarrollo de las mujeres en Panamá, sin embargo también los obstáculos y barreras impiden su avance.

En el estudio denominado “Reformas constitucionales y equidad de género” se realiza un examen comparado de 23 constituciones en el mundo, entre las que se encuentran 10 de América del Sur, 2 de América del Norte (Estados Unidos y México), 3 europeas (España, Francia y Alemania) y 2 del Caribe (República Dominicana y Cuba). Entre las 6 constituciones de Centroamérica está la de Panamá, donde forma parte

de los países que realizan un reconocimiento abstracto de la igualdad de género (CEPAL, 2006, p. 154).

El examen comparativo mostró que, Constituciones políticas de países como Costa Rica, España, Honduras, Panamá y República Dominicana, utilizan formulaciones que no se refieren claramente a la igualdad entre hombres y mujeres, si no que por el contrario al utilizar frases como “Todo hombre es igual ente la ley” la igualdad de género se ubica en un plano abstracto, que invisibiliza a la mujer. Mientras que el concepto de hombre llega a elevarse hasta hacerse sinónimo del de humanidad, dentro del cual no cabe el concepto de mujer.

Este tipo de redacción, en la que concretamente y de manera directa no se hace referencia a la igualdad de género o entre hombres y mujeres, crea las condiciones para que se produzcan discriminaciones, primero en el terreno del lenguaje y luego en las prácticas sociales.

En ese sentido se apunta a que la forma del artículo 19 de la Constitución, entra en la categoría de abstracta al aplicarse en enfoque de género para su análisis, en virtud de que no dice explícitamente, que tanto mujeres y hombres no deben ser objeto de discriminación, por razón de sexo y por ende deben recibir igualdad de trato y oportunidades, en el ejercicio de sus derechos fundamentales.

En la estructura social, la participación femenina ha sido condicionada históricamente a la esfera reproductiva y no productiva.

La Constitución de 1941, no hace referencia a la maternidad de la mujer en el trabajo ni al descanso obligatorio. Encontramos el artículo que

indica el tipo de protección de la ley a la infancia y la maternidad, donde la Constitución dispone reserva legal respecto al tema de la maternidad, encargándole su desarrollo en la ley.

Artículo 52. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas...

6. La Ley proveerá lo necesario y conveniente para la debida protección de la maternidad y de la infancia, y para el desarrollo moral, intelectual y físico de la niñez y de la juventud.

En Panamá, se consagra el derecho a la protección de la mujer en estado de gravidez de no ser separada de su empleo por esa causa, así como al descanso obligatorio, en la Constitución de 1946, mediante el artículo 71, que indicaba lo siguiente:

Artículo 71. Se protege la maternidad obrera. La mujer en estado de gravidez no podrá ser separada de su empleo por esta causa. Durante las seis semanas que preceden al parto y las ocho que le siguen, gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo, y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato.

Con posterioridad el Código laboral de 1947, desarrolla las normas que protegen la maternidad de la mujer trabajadora en forma genérica comprendiendo a las trabajadoras del sector privado y público. Se atribuye este logro al movimiento del Sindicato de Sastres y similares de Panamá. El Código Laboral de esa época preveía la maternidad de la trabajadora en el Título Octavo denominado: Trabajo de Mujeres y Menores de edad.

Los artículos que desarrollan esta materia en Código Laboral son los artículos 92 y 93.

Artículo 92. Queda prohibido a los patronos despedir a las trabajadoras por el hecho del embarazo. Todo despido justificado de una mujer embarazada que pretenda hacerse debe ser avisado previamente a las autoridades administrativas de trabajo.

Artículo 93. Toda trabajadora en estado de gravidez gozará de descanso forzoso, retribuido del mismo modo que su trabajo, durante las seis semanas que preceden al parto y las ocho que le sigan y conservará después el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato de trabajo.

Nótese que a pesar de que existe un claro reconocimiento del derecho de la mujer a ejercer sus derechos reproductivos, no se expresa una protección más allá de la que se indica en su contratación laboral.

En 1971, se aprueba un nuevo Código Laboral mediante el Decreto de Gabinete del 30 de diciembre de ese año, en el cual permanecen las mismas garantías para la mujer trabajadora, consignadas en el Título II: Trabajo de las Mujeres y los menores que comprenden los artículos 104-116. Cabe mencionar que en dicho articulado se incluyen los mecanismos a los que pudiera recurrir la mujer en estado de gravidez, en caso de ser despedida de su empleo.

Sin embargo, en el artículo 113 se estableció un período de hasta 3 meses de protección de la mujer en su empleo, luego de su reintegro. El mismo fue objeto de demanda y mediante Sentencia del 16 de noviembre de 1973, la Corte Suprema de Justicia, CSJ, declara inconstitucional dicho

artículo puesto que violaba el artículo 67 de la Constitución. Este se materializa y amplía posteriormente, en el artículo 72 de la Constitución, que protege la maternidad de la mujer trabajadora.

Artículo 72. Se protege la maternidad de la mujer trabajadora. La que esté en estado de gravidez no podrá ser separada de su empleo público o particular por esta causa. Durante un mínimo de seis semanas precedentes al parto y las ocho que le siguen, gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato. Al reincorporarse la madre trabajadora a su empleo no podrá ser despedida por el término de un año, salvo en casos especiales previstos en la Ley, la cual reglamentará, además, las condiciones especiales de trabajo de la mujer en estado de preñez.

El texto constitucional concretamente entra a regular la maternidad en la mujer trabajadora, enfocándose en el derecho al trabajo, la protección de menores de edad y sus cuidados, la corresponsabilidad del padre y del Estado a través de sus políticas públicas e instituciones. Asimismo, la protección de la maternidad de la mujer en el ámbito laboral no necesariamente abarca otras necesidades específicas de las mujeres, referentes a sus derechos reproductivos, limitando en muchas ocasiones su desarrollo en otros ámbitos de la vida pública y privada.

La CSJ con relación a la no discriminación por razón de sexo, específicamente en cuanto a la esterilización femenina, ha fallado de manera que siga prevaleciendo el derecho de las mujeres a su desarrollo integral en todos los ámbitos.

El Fallo del 10 de septiembre de 2020, la CSJ resuelve la demanda presentada por la jurista Haydée Méndez Illueca, en la cual sostiene que existe discriminación al colocar requisitos a las mujeres, como haber cumplido 23 años, ser madre de dos hijos(as) y recomendación médica, para realizarse el procedimiento en el sistema público de salud, sin embargo, para los hombres el único requisito es contar con la mayoría de edad (18 años).

La acción de inconstitucionalidad de la abogada Méndez Illueca, argumentaba que el artículo 8 de la ley 7 de 2013, violaba los artículos 4, 17, 19, 20, 110 y 112 de la Constitución Política, así como los principios y normas de la Convención Americana sobre la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer (CEDAW) por sus siglas en inglés y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém Do Pará, entre otros pactos y convenios internacionales ratificados por Panamá.

Así también otro de los elementos discriminatorios de este fallo, se refiere a la existencia de desigualdad no solo en el trato entre hombres y mujeres, en materia de esterilización, si no que perpetua las inequidades sociales en el acceso a servicios privados de salud, constituyéndose en una fuente de desconocimiento de las normas constitucionales y los derechos que protegen y la responsabilidad del Estado de garantizar los servicios de salud a toda la población, así como de establecer políticas de población en igualdad de condiciones.

Cabe señalar que la normativa internacional de protección de los derechos humanos abarca una amplia gama de temáticas. En 1948, las Naciones Unidas adoptaron la Declaración Universal de Derechos Humanos,

que establece una lista de derechos fundamentales e inalienables. Estos incluyen el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona; reconocimiento como persona ante la ley; igualdad ante la ley y ausencia de discriminación.

IV. Desarrollo de las normas constitucionales 19 y 72, según criterios internos

Según Ginsburg y Huq en *Comparative Constitutional Law and Policy. Assesing Constitutional Performance* (2016) hay preguntas que surgen en torno a evaluar la Constitución, como por ejemplo ¿qué debe contarse como éxito en el diseño constitucional? o ¿existe un punto de referencia universal contra el cual se puedan evaluar todas las constituciones, independientemente de las circunstancias locales?, o ¿el diseño constitucional incluye la idiosincrasia del tipo de personas que serán elegidas? Estas preguntas, indican los mencionados autores, son necesariamente planteadas por la práctica transnacional emergente de asesoramiento y crítica constitucional. Pero deben ser igualmente preguntas para los públicos nacionales y tomadores de decisiones, involucrados en el acto de la creación constitucional, que a menudo reciben consejos internacionales sobre lo que se requiere para cambiar y transformar el documento que es el marco de todas las normas que rigen en el país.

La Constitución de la República de Panamá contiene en su Título III los deberes y derechos individuales y sociales-garantías fundamentales. Es válido en este punto ofrecer alguna reflexión acerca de los derechos sociales y su consagración constitucional, lo que ha generado debates entre los constitucionalistas que consideran los derechos sociales como derechos de carácter positivo.

En la obra de Aguayo y Estévez sobre Estados Sociales y Derechos Sociales: argumentos liberales para su constitucionalización (2018) encontramos lo siguiente:

El fundamento de los derechos sociales, por su parte, ha sido objeto de amplio debate al interior de la filosofía política y del derecho. Algunos autores han argumentado que la igualdad jurídica o formal que propician los derechos civiles y políticos no sería suficiente dado que pasaría por alto las desigualdades materiales existentes entre los individuos que componen la sociedad. Por ello, el fundamento de los derechos sociales es que constituirían la base material sobre la que se podría alcanzar la igualdad sustancial. (Aguayo & Alvarez, 2018, p. 67)

Dicho posicionamiento, podría significar que el Estado se encuentra llamado a realizar las acciones necesarias para asegurar los bienes, recursos y oportunidades para que las personas sean capaces de procurarse una vida decorosa. En contraposición, otros estudiosos de las constituciones consideran inviable que los derechos sociales se eleven a rango constitucional, puesto que crea conflictos en cuanto a la asignación de recursos para su realización en la práctica.

Nuestro análisis se centra en los artículos 19 y 72 del Título III de la Constitución, y desarrollo legislativo reciente y no tan reciente, de las leyes que protegen a las mujeres en su derecho a la participación en todos los ámbitos de la vida pública y privada, así como las reglamentaciones de las leyes y principales sentencias y fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia, ante el incumplimiento de la legislación relativa a las mujeres en Panamá. (Ver tabla en anexo 1).

El artículo 19 es tomado como base para evaluar si existe y cómo se desarrolla una política de protección de los derechos de las mujeres en Panamá.

En ese sentido podemos apuntar que el desarrollo legislativo panameño ha incorporado leyes que adoptan normativas internacionales, para el reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

Sin embargo, no es menos cierto que a pesar de los avances y de que se cuenta con instrumentos y mecanismos de protección de los derechos de la mujer, esto no ha resultado en condiciones reales de igualdad para el pleno desarrollo de las mujeres, las adolescentes y las niñas, ni en la disminución de la violencia y discriminación por razón de sexo.

Es por ello que, como parte del presente análisis normativo, pretendemos enfocarnos en los vacíos del contenido de las actuales leyes de protección de los derechos de las mujeres, las cuales, al carecer de una perspectiva de género, no alcanzan a desarrollar concretamente lo que la constitución establece respecto de la igualdad y no discriminación por razón de sexo.

En este análisis el artículo 72 se entiende que su objetivo se aplica de manera específica a la mujer, protegiendo su derecho al trabajo y a la maternidad, evitando que sean objeto de discriminación o abuso durante el período de gestación y luego del parto. La protección del derecho al trabajo implica que este se desarrolle en igualdad de condiciones, sin embargo, esto no ha sido así en la práctica. Esta norma se limita a calcular el tiempo en el que la mujer debe estar protegida durante el período de gestación, que involucra la protección de la vida de su

hijo o hija, sin embargo, también debía considerar otros objetivos para el desarrollo de la mujer trabajadora y madre, que le permitan su desempeño y crecimiento individual y personal. El tema de los cuidados y la corresponsabilidad del Estado y del padre no aparecen como parte de un sistema de cuidados tan necesario para la salud de la madre trabajadora y del(a) menor.

Se evidencia a su vez a través de la jurisprudencia de la CSJ, donde se aplica la legislación disponible a nivel internacional y nacional con perspectiva de género en los casos en los que los derechos individuales y sociales de las mujeres han sido vulnerados. Sin embargo, no es menos cierto que a pesar de los avances y de que se cuenta con instrumentos y mecanismos de protección de los derechos de la mujer, esto no se ha traducido en que existan condiciones de igualdad para el pleno desarrollo de las mujeres, las adolescentes y las niñas, ni en la disminución de la violencia y discriminación por razón de sexo.

De forma complementaria a este análisis, el artículo 72 nos brinda otro elemento, donde lo primero que aparece es que el objetivo de este artículo aplica de manera específica a la mujer, protegiendo su derecho al trabajo y a la maternidad, evitando que sean objeto de discriminación o abuso durante el período de gestación y luego del parto. La protección del derecho al trabajo implica que este se desarrolle en igualdad de condiciones, sin embargo, esto no ha sido así en la práctica.

En el tema de salud reproductiva, la seguridad y la asistencia social, forma parte fundamental en la realización material del derecho a la maternidad, las cuales deben ser garantizadas por los servicios públicos de salud como lo dispone el texto constitucional

Artículo 113. Todo individuo tiene derecho a la seguridad de sus medios económicos de subsistencia en caso e incapacidad para trabajar u obtener trabajo retribuido. Los servicios de seguridad social serán prestados o administrados por entidades autónomas y cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que pueden ser objeto de previsión y seguridad sociales. La ley proveerá de implantación de tales servicios a medida que las necesidades lo exijan.

Este artículo abarca las situaciones en las que las personas pueden requerir la seguridad de que mantendrán su empleo y el pago de sus prestaciones, sin hacer alguna distinción por razón de sexo, ni algún requisito para acceder a los servicios sociales que prestan las instituciones correspondientes. Favoreciendo la equiparación de oportunidades de alguna forma, permitiendo también reducir la brecha de desigualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, y por la promulgación de leyes como la de esterilización femenina, que vulneran derechos sociales, a la evaluación de la Constitución le cabe revisar aspectos que específicamente y con perspectiva de género, no han sido analizados a profundidad dejando abierta la puerta para que se produzcan discriminaciones.

En ese sentido, se reconoce la importancia de los temas que trae a colación uno de los fallos más recientes que conforman la revisión de leyes y jurisprudencia sobre no discriminación por razón de sexo, el fallo de la Corte Suprema de Justicia del 10 de septiembre de 2020, sobre esterilización femenina.

Dicho fallo se basa en la demanda presentada en contra del artículo 8 de la ley 7 de 2013, que regula la esterilización femenina en el sistema público de salud en Panamá, presentada por la jurista Haydée Méndez Illueca. En la misma sostiene que existe discriminación al colocar requisitos a las mujeres, como haber cumplido 23 años, ser madre de dos hijos(as) y recomendación médica, para realizarse el procedimiento de esterilización en el sistema público de salud, sin embargo, para los hombres el único requisito es contar con la mayoría de edad (18 años).

La acción de inconstitucionalidad argumenta que se violan los artículos 4, 17, 19, 20, 110 y 112 de la Constitución Política, así como los principios de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) por sus siglas en inglés y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Convención de Belém Do Pará, entre otros pactos y convenios internacionales ratificados por Panamá.

En relación con el mismo y a su relevancia sobre la temática de los derechos de la mujer y las políticas públicas con enfoque de género, encontramos relevante para este análisis, lo siguiente, lo que indicó la CSJ en su fallo respecto del artículo 19 y lo que consideró respecto de los artículos demandados de la ley 7 de 2013, que establece el marco regulatorio sobre la esterilización femenina en Panamá:

Así entonces, debemos señalar que, pese a que la mujer y el hombre son iguales ante la Ley y por ende tienen los mismos derechos y obligaciones, no puede soslayarse que la mujer por sus características físicas y biológicas, específicamente la maternidad, dista mucho de ser semejante al hombre en términos

reproductivos. De allí que, en ese sentido, no pueda colocarse en situación de igualdad a los hombres y a las mujeres o cual nos lleva a concluir que las disposiciones legales denunciadas no contrarían el espíritu del artículo 19 de la Constitución Política. Tampoco se observa que dichas normas discriminen entre las mujeres que son menores de 23 años con más de 2 hijos que se encuentran en situación de extrema pobreza y aquellas con medios económicos suficientes, puesto que por discriminación debe entenderse el proporcionar un trato distinto a personas que merecen recibir el mismo tratamiento. En este caso, las normas demandadas no distinguen o hacen diferencia entre mujeres, muy por el contrario, ofrecen un trato igualitario a todas al exigirle para la práctica de la esterilización los mismos requisitos y fijar para la práctica de este procedimiento la edad de 23 años, sin realizar distinción alguna respecto a su raza, religión, creencias o condición social (Fallo de la Corte Suprema de Justicia, 2020).

Los resultados de esta sentencia emitida por la CSJ evidencian que persisten elementos discriminatorios, de no reconocimiento de la desigualdad entre hombres y mujeres, en materia de esterilización. A la vez perpetua las inequidades sociales en el acceso a servicios de salud, en virtud de que el Estado es responsable de garantizar los servicios de salud a toda la población, así como de establecer políticas de población en igualdad de condiciones.

V. Evaluación constitucional con base en criterios externos

En el examen del Título III de la Constitución, encontramos en los capítulos V y VI referentes a la Educación, Salud, Seguridad y Asistencia

social, respectivamente, en los que se nota total ausencia de expresión respecto del tema de la educación en salud sexual y reproductiva.

Una política pública educativa que contemple la salud sexual y reproductiva es necesaria y urgente en nuestro país, donde se ha mostrado mediante estudios sociodemográficos, la prevalencia del embarazo y parto adolescente desde los años sesenta.

La problemática del embarazo en adolescentes se agrava con el pasar del tiempo, confirmándose de igual forma que los factores influyentes y sus causas, se asocian con: el nivel educativo, la pobreza, las regiones urbanas, rurales e indígenas y la edad del primer embarazo y el parto.

En el contexto regional, Panamá presenta una alta tasa de embarazo adolescente, con 81 nacimientos por cada 1,000 mujeres entre 15 y 19 años, mientras que en América Latina es de 63 por cada 1000 mujeres, en Europa es de 12 por cada 1,000 mujeres y en el mundo en general la tasa es de 41 por cada 1,000 mujeres.

En el estudio “El parto adolescente por cohorte y su relación con factores sociodemográficos”, se hacen las siguientes distinciones que son útiles para abordar este problema, con perspectiva de género e interseccionalidad:

En Latinoamérica y el Caribe, algunos factores sociodemográficos que han sido asociados al parto en la adolescencia, en revisiones y estudios de corte transversal incluyen una prevalencia más elevada en áreas rurales, grupos étnicos indígenas, en población con menor nivel económico y menor nivel educativo, y un aumento

en la tasa global de fecundidad (número total de niños por mujer). En países en vías de desarrollo, el declive de la prevalencia del parto adolescente se ha atribuido a mejoras en el índice de desarrollo de género, inversión en educación y disminución en la desigualdad de ingresos. (Gabster et al, 2022, p. 3).

La investigadora Eugenia Rodríguez Blanco, en su estudio titulado Una etnografía sobre el embarazo adolescente en Panamá: más allá de las cifras, indica que “Socialmente, el embarazo en la adolescencia está asociado con el abandono escolar y un aumento en el número total de hijos que tiene la mujer durante la vida” (Rodríguez Blanco, 2021, p. 5).

Las conclusiones de este estudio se encaminan a que se requiere una educación integral en sexualidad como condición indiscutible para evitar embarazos no deseados en la adolescencia. Para reducir la ocurrencia del fenómeno del embarazo en adolescentes, es necesario actuar con políticas dirigidas a combatir sus causas estructurales, que se manifiestan en la desigualdad socioeconómica y la pobreza; la inequidad en el acceso a la salud y la educación o la desigualdad y violencia de género. Respecto de los servicios de salud pública es necesario mejorar la atención y el trato que reciben las adolescentes embarazadas por parte de la sociedad y las instituciones.

En la edad adulta, las mujeres experimentan discriminación en el ámbito público, como lo es el trabajo, debido a las desigualdades estructurales y de género que dificultan su acceso.

Según Arriagada (2005):

En lo que se refiere al trabajo en el mercado laboral, existen cuatro formas de exclusión que afectan de manera más severa a las mujeres: i) el desempleo; ii) las formas precarias de inserción laboral; iii) las formas de trabajo no remuneradas y iv) la exclusión de las oportunidades para desarrollar sus potencialidades. A estas formas de exclusión se agregan las desigualdades en las ocupaciones a las que acceden (segmentación ocupacional horizontal y vertical) y la discriminación salarial en el mercado del trabajo. (p. 105)

Según datos del Banco Mundial en 2021, el desempleo en Panamá se situaba en 12% y de este porcentaje el 15.8% correspondía a las mujeres de la población económicamente activa en el país. En tanto, la Fundación para el Trabajo (FUNDATRAB) en su publicación digital del Boletín Panamá, Perspectiva Laboral 2021, indicaba que el colapso de la economía impactó la situación de los empleos en general tanto del sector formal como informal, con la pérdida de unos 100,000 empleos formales en términos netos, según datos recopilados en la Encuesta de Mercado Laboral de octubre de 2021.

Dicho informe económico indicaba, que las actividades que más se vieron afectadas por las brechas de empleo respecto del 2019, se encontraban en ramas como el comercio, la construcción, el transporte, servicio doméstico, industria manufacturera y las finanzas, donde la reincorporación productiva ha resultado más difícil, sectores en los que precisamente las mujeres ocupan una gran cantidad de plazas de empleo, sobre todo en la industria de la manufactura y el servicio doméstico. Aunado a esto, la reducción de horas laborales a menos de 35 horas semanales afectó un 28% a las mujeres.

La Comisión Económica para América Latina CEPAL, en el informe “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad” (2021), en el contexto de la pandemia por la COVID-19, indicaba que la participación de las mujeres en el trabajo remunerado se manifiesta a través de:

- De mayor presencia de mujeres en las micro, pequeña y mediana empresa
- Mayores barreras para el acceso a financiamiento, emprender y exportar
- Concentración en sectores de menor productividad
- Sobrerrepresentación en el empleo informal
- Menor acceso a la seguridad y la protección social (CEPAL, 2021, p. 4).

Las principales recomendaciones de este informe apuntan hacia que los Estados cuenten con una perspectiva integral que abarque el sistema de cuidados, que sea visto como una inversión en el sector productivo y laboral en general en el que se desempeñan las mujeres. Esto entre otras ventajas, ayudará a mejorar las actuales condiciones para el empleo, generando nuevos empleos, capacidades, mejorando a la vez la educación de los niños y niñas, como garantía del desarrollo sostenible en muchos países con sistemas laborales y educativos precarizados.

1. Políticas públicas con perspectiva de género

Como primer enfoque para este análisis es preciso conocer el ámbito de una política pública y cuál es el público al que se ha destinado. El Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en su publicación “Las

políticas públicas desde una perspectiva de género” (2006), ha definido las políticas públicas como rutas de acción, en donde se definen propósitos, principios y flujos de información.

A su vez la forma en que se expresa dicha política es a través de programas, orientaciones, instrumentos, normas institucionales y servicios. El documento de CLACSO (2006), señala lo siguiente:

A su vez, toda política pública es expresión de un proceso que involucra sujetos y tiempos diferenciales, en el momento en que una problemática es interpretada y abordada por una política pública, refleja un nivel de entendimiento, vinculación y acuerdo, logrado entre la sociedad y el gobierno sobre qué problemas merecen atención a través de las diferentes fases evolutivas de la política pública. CLACSO, 2006, (p. 2)

Según esta ruta de atención y trabajo inclusivo de abajo hacia arriba, no puede hacerse política pública si no se coloca en el centro al sujeto de la política. Así la idea de hacer políticas públicas con perspectiva de género, significa traer a los sujetos del margen hacia el centro, considerando las necesidades de las mujeres, que es uno de los grupos sociales atravesado por desigualdades de género, culturales y sociales en ámbitos laborales y educativos. Solo se puede construir la política pública con esta perspectiva, atacando mediante la educación, las bases de esas desigualdades que vienen desde el orden jerárquico de género, el sistema patriarcal instaurado y la división sexual del trabajo.

Así, la intervención del Estado en la implantación de las políticas públicas debe ser garantizando los derechos y condiciones de acceso igualitario sin ningún tipo de discriminación, al trabajo, la educación,

la salud y la participación en todos los ámbitos del desarrollo humano y social, siendo la maternidad un derecho de la mujer protegido en los espacios laborales.

En el mismo sentido deben ser garantizados los derechos de las adolescentes y niñas a recibir educación de calidad, que contemple la salud sexual y reproductiva que les proteja de abuso y violencia en razón de su género. Es importante además destacar que este tipo de política involucra la garantía de una serie de condiciones para su adecuado cumplimiento, entre estas: el acceso a los servicios de salud para todas las mujeres, las adolescentes y las niñas, la atención del embarazo en la etapa pre y post natal, la salud e higiene menstrual, entre otras.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, dedican dentro del objetivo No. 5 de Igualdad de Género, un indicador relacionado con la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos, según lo acordado entre los países en la Conferencia mundial de población y desarrollo y la Plataforma de Acción de Beijing con el propósito de medir la capacidad de las mujeres entre 15 y 49 años que toman decisiones sobre su sexualidad, el uso de anticonceptivos y la atención de salud reproductiva. Otro indicador en esta medición se destina a recoger datos acerca del número de países que cuentan con legislación y reglamentos que garanticen a las mujeres entre 15 y 49 años, el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, información y educación en la materia.

Esta información nos refiere a la problemática que no es solo de Panamá, si no que se presenta a nivel regional y global. Las desigualdades que afectan a las mujeres en razón de su sexo tienen consecuencias que impactan significativamente su desarrollo, por lo que estas diferentes iniciativas de

los Organismos Internacionales buscan visibilizarla y ofrecer a los países recomendaciones pertinentes y apoyo para encaminar sus respectivas acciones, para buscar alternativas a la situación. Esto en virtud de que alcanzar la igualdad entre los géneros no es solo un derecho fundamental, sino que es necesario para el progreso y el desarrollo sostenible, porque garantizando educación, salud, trabajo decente y participación en la toma de decisiones políticas con equidad de género, se beneficia a toda la humanidad al mismo tiempo.

La Constitución de Panamá establece los derechos sociales a la educación y a la salud, más no han sido desarrollados a través de legislaciones integrales y con recursos financieros que garanticen a las mujeres la obtención de información y atención oportuna en edades reproductivas, protegiendo su integridad y su salud, como base para su potencial humano y participación en el desarrollo del país. A pesar de que Panamá ha ratificado las más importantes Convenciones sobre derechos de la mujer, persiste el vacío y la falta de atención por parte de las autoridades, el derecho a la salud sexual y reproductiva de las mujeres y las niñas, que están siendo víctimas de violaciones, negligencia, falta de oportunidades y discriminación.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano: “Renovando las Instituciones para el Desarrollo Humano Sostenible” (PNUD) en el marco de la nueva agenda global asumida por Panamá 20/30, indica que se requiere de instituciones eficaces en el uso de los recursos e inclusivas para facilitar la incorporación de diversos sectores a la dinámica del desarrollo nacional. Esto, entendiendo las necesidades de la población diferenciando las intervenciones específicas de acuerdo con el contexto social, de género, geográfico y cultural.

Se puede observar en el desarrollo legal en materia de derechos de las mujeres, como las instituciones ocupan un rol importante al menos de forma nominal, en el desarrollo de las políticas públicas tendientes a garantizar la igualdad en el trato y en las oportunidades de desarrollo de las mujeres, las adolescentes y las niñas.

A fin de legitimar los derechos sociales, el Estado panameño expresa constitucionalmente, la garantía ciudadana, de la no discriminación por razón de sexo. También invoca las Convenciones, pactos y acuerdos que Panamá ha suscrito en materia de protección de derechos fundamentales.

La Convención de la CEDAW cuenta con un Comité que ejerce la facultad de ser un mecanismo de monitoreo de los Estados, donde en informes periódicos hacen observaciones para mejorar la situación de la violencia contra las mujeres y las niñas, con miras a su protección y empoderamiento.

En 2010, el Comité de la CEDAW envía recomendaciones sobre temas específicos relacionados a la situación de las mujeres en Panamá.

En la tabla a continuación se muestran las principales recomendaciones emitidas por el Comité de la CEDAW a Panamá, en temas relacionados a la violencia contra la mujer, participación política, empleo y salud principalmente. (Ver anexo 2).

Es importante anotar que estas recomendaciones surgen del examen periódico que se realiza al país a fin de registrar avances, nudos críticos o retrocesos en las políticas adoptadas hacia el logro de la igualdad de género. En ese sentido las recomendaciones puntuales que realiza esta instancia a Panamá se centran específicamente en aquellas esferas respecto

de las que, a pesar de algunos avances normativos, los mecanismos de cumplimiento resultan insuficientes y persisten los problemas de discriminación, desigualdad y falta de acceso a oportunidades de las mujeres panameñas en el pleno goce de sus derechos sociales, políticos, económicos y culturales.

Se destaca de este informe detallado de la CEDAW, cuestiones como la aprobación e implementación de una política de salud sexual y reproductiva, una gran deuda pendiente con las mujeres, las adolescentes y la población en general sobre todo las que conviven en áreas rurales y vulnerables. De igual manera la necesidad de aplicar la norma dirigida a reducir la brecha salarial, el acoso y la discriminación contra las mujeres en campo laboral.

Y en torno a la participación política y la violencia contra la mujer, las leyes no han sido efectivas en el aumento de la participación política de las mujeres a pesar de haber avanzado hacia la paridad en las postulaciones a todos los cargos en elecciones internas y generales.

La falta de sanciones hacia los partidos políticos se constituye en obstáculos para el avance de las mujeres en la ocupación de puestos de toma de decisión. En cuanto a la institucionalización de una política por la igualdad, el recién creado Ministerio de la Mujer enfrenta grandes retos para el logro del empoderamiento económico y garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.

En 2022, fueron publicadas nuevas recomendaciones a países cuyas condiciones de trato y garantía de la igualdad entre los géneros a pesar de haber dado muestras de avances, persisten algunas situaciones que obstaculizan el mismo de las mujeres respecto de la situación de los hombres. Específicamente dicho informe desataca que el Estado panameño

debe tomar acciones para atender la violencia contra la mujer, incluidas las desapariciones forzadas y violaciones que sufren mujeres migrantes al atravesar el Tapón de Darién, instando a garantizar el acceso a la justicia para las mujeres en el sector fronterizo.

De igual manera, respecto de la participación política de las mujeres, se insiste en base a la baja representatividad de mujeres en la Asamblea Nacional, por lo que recomienda a Panamá adoptar medidas legislativas para promover la paridad de género en las elecciones locales y generales. Ver Anexo 2.

Recordemos que la Convención de la CEDAW se basa en principios como la igualdad sustantiva, no discriminación y obligación del Estado.

Así con este Convenio y otros como base para el desarrollo de leyes, instituciones y políticas públicas, es válido observar que Panamá, cuenta con un marco regulatorio en materia de derechos humanos, sociales y políticos que recoge gran parte de las recomendaciones realizadas por estos organismos internacionales.

Desde esa institucionalidad en materia social, surge la necesidad de articular esfuerzos y compartir responsabilidades en temas prioritarios como lo son la desigualdad social que sufren las mujeres y la violencia que se ejerce sobre ellas. Así se crea el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), hoy Ministerio de la Mujer, creado mediante Ley 375 del 8 de marzo de 2023, como la institución llamada a ser rectora en la articulación, formación y diseño de la política de igualdad para las mujeres, su desarrollo integral y la protección de los derechos humanos, bajo los principios de equidad e igualdad de género en nuestra sociedad.

Asimismo, es válido destacar que el Ministerio de Desarrollo Social, institución rectora de la política social, ha realizado esfuerzos a fin de visibilizar la necesidad de establecer una Política de cuidados en nuestro país. En una publicación del diario La Estrella de Panamá, respecto a este tema encontramos lo siguiente:

En Panamá el tema del cuidado ha empezado a discutirse en la academia, y aunque, desde el año 2022, el Ministerio de Desarrollo Social y otras instituciones intentan conformar el Sistema Nacional de Cuidados, es necesario ampliar la dimensión política del debate para resolver esta crisis. Es prioritario acordar una definición del término “cuidados” para esclarecer las responsabilidades colectivas y del Estado. (Cabrera, 2023)

Este análisis deja entrever que hace falta mirar este nuevo elemento en clave de la necesidad de reducir las desigualdades existentes entre la población que requiere cuidados y quienes los proporcionan, que en su mayoría son mujeres, sin que esto se visibilice más allá del ámbito doméstico e individual y estableciendo la corresponsabilidad del Estado y de la sociedad.

Un informe del Ministerio de Desarrollo Social y ONU Mujeres del 2023, denominado Territorios que cuidan: hacia la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados en Panamá, destacó que los servicios de cuidados existentes en Panamá para el cuidado de la primera infancia y las personas en situación de dependencia son escasos, y solo el 13% de la población infantil de 0 a 4 años en 2020 se encontraba asistiendo a los programas que ofrecen los centros de atención de la primera infancia. En cuanto a las medidas que se tomaron para atender la situación se constata que, mediante el Decreto N°28 del 10 de junio de 2019, se

instala la Mesa de Política Pública para la definición del Sistema Nacional de Cuidados en el país, para impulsar acciones por el reconocimiento de los derechos sociales de las personas que requieren cuidados y las que se encargan de cuidar, en condiciones de igualdad, corresponsabilidad social, universalidad y solidaridad.

Nos parece oportuno poder traer a esta discusión sobre los derechos de las mujeres en la Constitución, el tema de los cuidados porque representan un pilar importante que se constituye en uno de los aportes de las mujeres en términos sociales, económicos y culturales al colectivo social.

VI. Reflexiones finales

Esta investigación persiguió el objetivo de evaluar el rendimiento de la Constitución panameña vigente, con respecto al contenido y desarrollo de los artículos 19 y 72. Luego de la revisión, se considera que estas normas constitucionales y otras normas existentes, en efecto cumplen con los principios fundamentales para garantizar la igualdad en el trato y la no discriminación, sin embargo, algunos aspectos pueden ser considerados a fin de mejorar la situación de desigualdad, que afecta específicamente a las mujeres.

A continuación, detallo algunos aspectos de la revisión general y el análisis:

- Se identifica en el desarrollo de la investigación, el hecho de que las mujeres ejerzan su derecho a la maternidad es causa de discriminación en el campo laboral. Es de valorar que, desde el punto de vista normativo, desde la Constitución, el Código laboral y otras leyes existentes el tema de la maternidad, ha sido reconocido con especial énfasis, no solo en cuanto a la protección materna, sino de igual forma

del(a) infante. Asimismo, son consideradas las condiciones especiales de trabajo de la mujer y la protección de su estado de embarazo, en reglamentaciones especiales de la norma. Sin embargo, existen situaciones específicas que no han sido tratadas con relación a la mujer, en ejercicio pleno de sus derechos sexuales y reproductivos, vulnerando derechos individuales y sociales. El artículo 19, expone los principios que fundamentan no solo la igualdad entre los géneros y la no discriminación, sino que dispone la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres, ciudadanos y ciudadanas sujetos de derechos y del desarrollo humano integral. Asimismo, otros artículos analizados a la luz del artículo 19, en materia de salud y trabajo principalmente, evidencian que se hace necesario que aparezca como principio rector de las políticas públicas en materia social, económica y cultural.

- De manera positiva se observa que, la legislación existente en materia de derechos humanos de la mujer cuenta con un desarrollo basado en los principales instrumentos internacionales, que prohíben la violencia y discriminación contra la mujer, en cualquiera de sus formas, sin embargo, hace falta mecanismos y recursos para ser implementadas de manera efectiva.
- El tema específico de la educación en salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos de las mujeres, consideramos que requieren mayor disposición por parte de las instituciones y de los servicios que ofrecen, a fin de garantizar que, durante la etapa de embarazo y maternidad, las mujeres cuenten con información, atención, protección y oportunidades para su desarrollo en todos los ámbitos de la vida social de manera productiva.

- Las adolescentes y las niñas se constituyen en grupos en especial situación de riesgo y vulneración de sus derechos al ser víctimas de violencia de género y marginación, Urge una política educativa integral a la niñez y la adolescencia con programas que potencien su desarrollo en igualdad de trato y oportunidades.
- La normativa existente sobre derechos de las mujeres en nuestro país debe ser revisada y ampliada tomando en consideración las distintas voces de las organizaciones de mujeres, las recomendaciones que hace el Comité de la CEDAW y otros Organismos que realizan monitoreos y seguimiento a la situación de las mujeres en la región y en Panamá. Esto también debe ir de la mano de la llamada institucionalidad de la política de igualdad de género en el país con la adecuada dotación de recursos técnicos humanos y financieros.
- Teniendo en consideración algunos avances en el tema de los cuidados, las experiencias y buenas prácticas de países de la región, que han logrado desarrollar este tipo de política pública, sería útil que se profundice en primera instancia en la definición de los cuidados que requiere la población, en la investigación sobre los programas existentes y los territorios que demandan ampliar la cobertura o el establecimiento de una red de cuidados, a fin de contar con una política pública integral de cuidados que, garantice los derechos sociales a la población más vulnerable, en condiciones de igualdad y sin discriminación.

VII. Propuesta

La Constitución en el marco de lo que se indica en el artículo 19, cumple formalmente al asegurar que no debe existir ningún tipo de discrimina-

ción en la sociedad, por motivo de sexo, más no incluye una expresión sancionatoria, que impida que otras leyes desconozcan dicho principio, menoscabando la posibilidad de que a través de las políticas públicas con enfoque de género, se privilegie la equidad entre los géneros, el reconocimiento de sus necesidades específicas y potenciando su desarrollo humanos, social, cultural y político.

La propuesta de cambio constitucional para los derechos humanos de las mujeres actualmente amparados en el artículo 19 de forma genérica y sin contemplar especificidades, debe desarrollar algunos puntos que paso a detallar:

- La política de salud sexual y reproductiva en el país, como respuesta a las necesidades de la población en etapas reproductivas basadas en estudios desde las ciencias sociales y salud pública. Esto acompañado de la implementación de los programas de educación en salud sexual y reproductiva en todas las instituciones educativas públicas y privadas, centros de salud y policlínicas en todo el territorio nacional, con especial énfasis en la prevención del embarazo en la adolescencia y focalizado en las áreas cuyas condiciones sociales indiquen prevalencia de esta problemática.
- Se recomienda que los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, sean elevados a rango constitucional, abarcando la obligatoriedad de la educación sexual a niños, niñas y adolescentes, como parte de los planes de la educación formal.
- De igual forma, que el derecho reproductivo, pueda ser ejercido sin distinción de sexo, a fin de mujeres y hombres, tengan la misma

oportunidad de desarrollarse plenamente en este sentido, con asistencia gratuita, información precisa y con garantía de respeto a los derechos humanos.

En tanto respecto del artículo 72 de la Constitución que ha sido objeto de este análisis, la propuesta descansa en que:

- La protección de la maternidad de la mujer trabajadora debe incidir directamente en la promoción de la igualdad oportunidades laborales, que le garanticen una vida digna a la trabajadora y a su familia, previendo situaciones especiales en las que no pueda vulnerarse su derecho al fuero maternal.
- Asimismo, que la política integral en sexualidad, salud reproductiva contemple todas las etapas del desarrollo de la mujer, con redes de apoyo para la educación, el cuidado y la protección de la infancia, para que las mujeres puedan desempeñarse en otros ámbitos de la vida social, económica, política y cultural en igualdad de condiciones y oportunidades.
- El fuero de paternidad debe promover la corresponsabilidad y la protección de la familia por lo que su alcance constitucional debe brindar la garantía de su pleno cumplimiento por parte de las entidades públicas y privadas.

Por último y entendiendo que la Constitución como norma fundamental enfatiza en el derecho de las personas a no ser objeto de ningún tipo de discriminación, este principio debe estar presente en toda la normativa por su relevancia en la protección de los derechos

humanos, la libertad y la participación de toda la población, pero con especial énfasis en los grupos vulnerables y marginados como niñas, mujeres, adolescentes, mujeres indígenas, migrantes, con discapacidad, adultas mayores. Solo así podríamos avanzar hacia una sociedad más equitativa, justa y democrática.

Anexo 1. Desarrollo constitucional: leyes que protegen los derechos de las mujeres en Panamá

Artículo de la Constitución	Ley	Reglamento	Sentencia
Artículo 19	Ley 4 del 22 de mayo de 1981, por la cual se aprueba la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.	Decreto Ejecutivo No. 53 del 25 de junio de 2001, por el cual se reglamenta la ley 4 del 29 de enero de 1999.	Sentencia del 17 de octubre de 1997, sobre el derecho de la mujer casada a administrar sus bienes. Se usa el principio de igualdad de derecho ante la ley.
	Ley 3 del 17 de mayo de 1994, por la cual se aprueba el Código de la Familia.		
	Ley 12 del 20 de abril de 1995, que aprueba la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.	Decreto 100 del 20 de abril de 2012, que reglamenta la ley 82 de 2013.	
	Ley 4 del 29 de enero de 1999, por la cual se instituye la igualdad de oportunidades para las mujeres.	Decreto Ejecutivo No.9 del 3 de marzo de 2008, por el cual se crea la estructura orgánica y funcional del MIDES y los objetivos del Consejo Nacional de la Mujer.	Sentencia del 2 de octubre de 2001. Sala tercera de lo contencioso administrativo y laboral, admite caso de proceso de violencia doméstica en contra de un Diputado del Parlamento Centroamericano.
	Ley 17 del 26 de marzo de 2001, que aprueba el protocolo facultativo de la convención sobre todas las formas de discriminación contra la mujer.		
	Ley 38 del 10 de julio de 2001, que reforma y adiciona artículos al Código Penal y Judicial, sobre violencia doméstica y maltrato al niño.		
	Ley 16 del 31 de marzo de 2004, que dicta disposiciones para la prevención y tipificación del delito contra la integridad y libertad sexual, adiciona y modifica artículos a los Códigos Penal y Judicial.	Decreto 27 del 30 de abril de 2009, que crea el Consejo Nacional de la Mujer.	Sentencia de la sala civil de la Corte Suprema del 28 de diciembre de 2017, recurso de casación en caso de violencia doméstica, cita la Convención
	Ley 63 del 23 de agosto de 2008, modificada en agosto de 2012 y octubre de 2013, que adopta el Código Procesal Penal, medidas de protección de las víctimas de violencia doméstica y otros delitos.	Resolución No. 60 del 22 de julio de 2015 que adopta el protocolo de atención integral a las	

	<p>Ley 71 del 23 de diciembre de 2008, que crea el Instituto Nacional de la mujer.</p> <p>Ley 7 del 5 de marzo de 2013, que establece un marco regulatorio para la esterilización femenina.</p> <p>Ley 82 del 24 de octubre de 2013, mediante la cual se tipifica el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer.</p> <p>Ley 59 del 22 de septiembre de 2015, que modifica artículos de la ley 38 de 2001, sobre el procedimiento de violencia doméstica.</p> <p>Ley 7 del 14 de febrero de 2018, que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y dicta otras disposiciones.</p> <p>Ley 202 de 2021, que modifica la ley 82 de 2013, en su artículo 24 y adiciona el numeral 20 al artículo 14. Modifica el artículo 12 de la ley 7 del 14 de febrero de 2018.</p> <p>Ley 375 del 8 de marzo de 2023, que crea el Ministerio de la Mujer y dicta otras disposiciones.</p>	<p>víctimas y testigos de delitos contra la integridad y la libertad sexual.</p> <p>Resolución No. 48 del 26 de noviembre de 2012, por medio del cual se adopta el manual de funcionamiento de las casas albergues, para mujeres víctimas de violencia doméstica.</p> <p>Decreto Ejecutivo No. 2 del 5 de junio de 2024, que adopta la política pública de igualdad de oportunidades para las mujeres 2024-2034.</p>	<p>Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Belém Do Pará.</p> <p>Fallo del 10 de septiembre de 2020, declara no inconstitucional los artículos 3 y 4 de la ley 7 del 5 de marzo de 2013.</p> <p>Sentencia del 28 de agosto de 2019, en contra de un funcionario del MINREX por cometer acoso laboral y discriminación en contra de una mujer indígena boliviana.</p>
Artículo 72	<p>Ley 9 del 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la carrera administrativa (incorpora la figura del acoso sexual como causa de destitución directa) y protege a las trabajadoras en estado de gravidez.</p> <p>Ley 44 del 12 de agosto de 1995, por la cual se dictan las normas para regularizar y modernizar las relaciones laborales.</p> <p>Ley 29 del 29 de junio de 2002, que garantiza la salud y la educación a la adolescente embarazada.</p>	<p>Decreto Ejecutivo No. 81 del 20 de marzo de 2020, que reglamenta el numeral 8 del artículo 199 del Código de Trabajo.</p> <p>Decreto Ejecutivo No. 35 del 31 de mayo de 2018, que reglamenta la ley 27 del 23 de mayo de 2017,</p>	<p>Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 113 del Código de Trabajo de 1971. Sentencia del 16 de noviembre de 1973.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad contra el decreto de personal N°182 de 6 de noviembre de</p>

Ley 17 del 1 de junio de 2005, que subroga el Decreto ley 14 de 1954, sus modificaciones y adiciones, reforma el sistema del Seguro Social y dicta otras disposiciones.	que crea la licencia de paternidad para los trabajadores de empresas privadas y los servidores públicos.	2009. Sentencia del 28 de mayo de 2014.
Ley 51 del 27 de diciembre del 2005, que reforma la ley orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones.		Acción de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 23 del 24 de junio de 2004, que destituía a una funcionaria del Ministerio de Comercio e Industrias, sin causal, mientras gozaba de fuero maternal.
Ley 27 del 23 de marzo de 2017 (ley de licencia de paternidad).	Decreto Ejecutivo No. 28 del 10 de junio de 2019 por el cual se conforma la mesa de Política Pública para la definición del Sistema Integral de Cuidados.	Sentencia del 30 de julio de 2009.
Ley 157 del 3 de agosto de 2020, que establece medidas temporales de protección del empleo en las empresas afectadas por COVID-19 y dicta otras disposiciones.		
Ley 60 del 30 de noviembre de 2016, que reforma la ley 29 de 2002, sobre la menor embarazada y dicta otras disposiciones.		

Fuente: Elaboración propia, con la Constitución de la República, leyes, decretos y sentencias de la Corte Suprema de Justicia.

Anexo 2. Recomendaciones de la CEDAW a Panamá, año 2010, según tema específico y observaciones, años 2010 y 2022

Tema específico	Recomendación 2010	Observaciones 2022
Violencia contra la mujer	-Adoptar una ley integral contra la violencia hacia las mujeres y fortalecer las instituciones responsables de la atención a las víctimas de la violencia contra la mujer.	<p>- Se tipificó el delito de femicidio</p> <p>-Reformas para aumentar las penas correspondientes a diferentes formas de violencia sexual, incluidas la violación, la explotación sexual y la utilización de niños en la pornografía.</p> <p>- Medidas incluidas en la Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (Decreto Ejecutivo núm. 244 de 18 de diciembre de 2012) para prevenir la violencia de género contra la mujer.</p> <p>Sin embargo, aún se observa:</p> <p>-La persistencia de diversas formas de violencia de género contra la mujer, en los espacios público y privado</p> <p>-El discurso de odio y el acoso sexual contra las mujeres lesbianas, bisexuales, transgénero y las personas intersexuales y mujeres migrantes</p> <p>-Los bajos índices de condena de los autores de violencia de género contra la mujer</p> <p>-Reparación y los recursos disponibles para las víctimas de esa forma de violencia;</p> <p>Los obstáculos que dificultan la denuncia de los casos de violencia de género contra la mujer,</p> <p>-La falta de coordinación de los sistemas de recopilación de datos sobre la violencia de género contra la mujer.</p>
Participación política	-Intensificar los esfuerzos para aplicar de manera efectiva la ley electoral y fomentar la participación política de las mujeres en la vida política.	<p>Hubo nulo avance en este punto en virtud de las observaciones del Comité:</p> <p>-La escasa representación de las mujeres en la Asamblea Nacional, con 16 mujeres diputadas</p>

		<p>-La disminución de la representación de las mujeres en el Poder Ejecutivo, en particular en el caso de las ministras,</p> <p>- La escasa representación de las mujeres en los puestos decisorios a nivel municipal,</p> <p>-La ineficacia del Código Electoral para promover la paridad de género, y el discurso de odio y la violencia que sufren las mujeres en la política;</p> <p>-La ausencia de medidas para promover la participación de las mujeres indígenas, las mujeres afrodescendientes y las mujeres con discapacidad en la vida política y pública.</p>
Igualdad de oportunidades en el empleo	-Aplicar medidas y leyes que garanticen el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, así como tomar las medidas eficaces a fin de combatir el acoso sexual y los derechos por maternidad.	<p>-Legislación para afrontar y prevenir el acoso sexual y otras formas de discriminación en el lugar de trabajo,</p> <p>-Establecimiento de un salario mínimo para todos los trabajadores.</p>
Educación	-Adoptar medidas contra la discriminación por motivos de género en la educación y establecer los mecanismos para el cumplimiento de la ley 29 que garantiza la continuidad de sus estudios a las adolescentes embarazadas.	<p>-Las tasas de analfabetismo son más altas en el caso de las mujeres especialmente a las mujeres indígenas y las mujeres del medio rural,</p> <p>-La tasa de abandono escolar de las adolescentes embarazadas;</p> <p>-La falta de un marco y unas directrices sobre una educación sexual integral adecuada a todos los niveles,</p> <p>-La infrarrepresentación de las mujeres en campos de estudio y carreras profesionales no tradicionales;</p> <p>-Los obstáculos como la brecha tecnológica que impidieron a las mujeres y niñas indígenas participar en los programas educativos virtuales durante el confinamiento debido a la pandemia de COVID19.</p>

Salud	<p>-Adoptar medidas necesarias para superar el estancamiento en la aprobación de la ley sobre salud sexual y reproductiva.</p> <p>-Insta al Estado a adoptar un enfoque integral de salud de la mujer a lo largo de su ciclo de vida e incorporar programas de educación sexual por edades con énfasis en la prevención del embarazo adolescente.</p>	<p>-El Comité observa que se han adoptado medidas relacionadas con la salud, incluido el Plan Estratégico Nacional para la Reducción de la Morbilidad y Mortalidad Materna y Perinatal 2015-2020,</p> <p>-Aunque observa con preocupación la prevalencia de la mortalidad materna en el caso de las mujeres indígenas, en particular las que viven en la comarca Ngäbe Buglé y la provincia de Darién,</p> <p>-El elevado número de embarazos en la adolescencia y la alta prevalencia del VIH/sida en las adolescentes embarazadas, así como el limitado acceso de las mujeres y las niñas a la información sobre la salud y los derechos sexuales y reproductivos.</p>
-------	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en (CEDAW/C/PAN/CO/7) (CEDAW/PAN//CO/8).

Referencias

- Aguayo, P., & Alvarez, S. (2018). Estado Social y Derechos Sociales: argumentos liberales para su constitucionalización. *Mutatis Mutandis: Revista Internacional de Filosofía*, 65-75.
- Aparicio, G. (19 de julio de 2021). Corte Suprema de Justicia declara inconstitucionales restricción de movilidad por sexo, día, número de cédula y toque de queda. *La Estrella de Panamá*.
- Arriagada, i. (2005). Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. *Revista CEPAL* 85, 101-113.
- Bello, A. F. (2010). Igualdad y no discriminación en el marco jurídico mexicano. *Instituto de Investigaciones jurídicas de UNAM*, 55-100.
- Benavente, M. C., & Valdés, A. (2014). Políticas públicas para la igualdad de género: Un apore a la autonomía de las mujeres. Santiago de Chile: CEPAL.
- Blanco, E. R. (2021). Una etnografía sobre el embarazo adolescente en Panamá: mas allá de las cifras. Panamá: CIEPS.
- Cabrera, M. (16 de junio de 2023). ¿Y a ti quién te cuida? *La Estrella de Panamá*.
- Casas, L., & Valenzuela, E. (2012). Protección de la maternidad: una historia de tensiones entre los derechos de la infancia y los derechos de las trabajadoras. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 77-101.

CEPAL. (2006). Reformas constitucionales y equidad de género. Santiago: CEPAL Naciones Unidas.

CEPAL. (2021). la autonomía económica de las mujeres en la recuperacion sostenible y con igualdad. Naciones Unidas.

CLACSO. (2006). Las políticas públicas desde una perspectiva de género. Revista Novedades de la población, 1-27.

CLACSO. (2022). Políticas Públicas y Perspectiva de Género. Buenos Aires: CLACSO.

De León, M. (2023). El conocimiento praxeológico de Pierre Bourdieu como propuesta teórica-metodológica para investigadores. Orbis Cognitiona, 82-107.

Erroz G. M. (2023). Estructuras para crear Justicia. Vanguardia del diseño constitucional Tomo II. Bogotá: Tirant Lo Blanch.

Esparza, E. (2019). Algunas reflexiones críticas sobre el derecho a la igualdad como no discriminación en Chile. Revista mexicana de derecho constitucional No. 40, 3-37.

Fabrega, P. J. Estudios de Derecho Constitucional Panameño. (1987). Editora Jurídica Panameña.

Gabster, A., Rodríguez, E., Hernández, M., Chamorro, F., Gil, S., Mendoza, E., & León, R. D. (2022). El parto adolescente por cohorte y su relación con factores sociodemográficos en Panamá.

- Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública “Héctor Abad Gómez”, 1-13.
- Gai, Y. (2006). *La Asamblea constituyente en la elaboración de la constitución política*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Ginsburg, T. (enero de 2021). *Evaluación de la implementación constitucional, una propuesta metodológica*. Estados Unidos: IDEA Internacional.
- Ginsburg, T., & Huq, A. (2016). *Comparative Constitutional Law and Policy. Assesing Constitutional Performance*. Cambridge University Press, 3-50.
- Ginsburg, T., & Huq, A. Z. (2016). *Assesing Constitutional Performance*. Chicago: Cambridge.
- Lasso, M. (22 de marzo de 2021). *Fallo de la Corte ‘perpetúa’ la desigualdad de género*. *La Estrella de Panamá*.
- Martínez Paredes, T. (2022). *Derechos Sociales y la protección de la maternidad de la mujer trabajadora*. *Gobierno y Sociedad*, 13-38.
- Martínez Scigliani, A. (2022). *El Derecho a la vivienda y la Política Nacional de Vivienda Estatal (Comentario sobre el artículo 117 de la Constitución de 1972)*. *Gobierno y Sociedad*, 83-131.
- MIDES, ONU-Mujeres(2023). *Territorios que cuidan: hacia la construcción de un sistema nacional de cuidados en Panamá*. Panamá: MIDES.

Mola, E. M. (2022). El modelo económico establecido en la Constitución de Panamá. *Ratio Legis*, 17-32.

Noriega, R. (18 de marzo de 2021). Corte Suprema de Justicia cercena derechos de la mujer. *La prensa*.

PNUD. (2019). Renovando las Instituciones para el desarrollo humano sostenible. Panamá: PNUD.

Vega, L. (2022). La jurisprudencia panameña ante el marco regulatorio para la esterilización femenina: comentarios a la sentencia de 10 de septiembre de 2020. *Justitia et Pulchritudo*, 94-98.

Zerga, L. P. (2012). La igualdad de oportunidades y el derecho al trabajo de la mujer: un esfuerzo internacional de protección social. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México*, 108-129.

Decretos, leyes, resoluciones y jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia:

Código Laboral de 1947.

Código Laboral de 1971.

Constitución de la República de Panamá, 1904.

Constitución de la República de Panamá, 1941.

Constitución de la República de Panamá, 1946.

Constitución de la República de Panamá, 1972.

Administración, P. d. (s.f.). Jurisprudencia sistematizada de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Recuperado el 9 de agosto de 2021, de <http://jurisis.procuraduria-admon.gob.pa/?p=12166>

Administración, P. G. (s.f.). Procuraduría General de la Administración. Recuperado el 23 de julio de 2021, de <http://jurisis.procuraduria-admon.gob.pa/?p=12166>

Aparicio, G. (19 de julio de 2021). Corte Suprema de Justicia declara inconstitucionales restricción de movilidad por sexo, día, número de cédula y toque de queda.

Constitución de la República de Paraguay. (1992). Paraguay.

Fallo de la Corte Suprema de Justicia (Corte Siuprema de Justicia 10 de septiembre de 2020).

Justicia, C. S. (19 de enero de 1994). Recurso de inconstitucionalidad. Panamá.

Justicia, C. S. (17 de octubre de 1997). Fallo de la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad. Panamá.

Justicia, C. S. (23 de mayo de 2006). Fallo de la Corte Supema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad. Panamá.

Sentencia de la Corte Suprema de Justicia. (16 de noviembre de 1973). Panamá.

Justicia, C. S. (19 de enero de 1994). Recurso de inconstitucionalidad . Panamá.

Justicia, C. S. (17 de octubre de 1997). Fallo de la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad. Panamá.

Justicia, C. S. (23 de mayo de 2006). Fallo de la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad. Panamá.