

# La jurisprudencia panameña ante el marco regulatorio para la esterilización femenina: comentarios a la sentencia de 10 de septiembre de 2020\*

Dra. Lina Vega Abad<sup>ψ</sup>

\*Autor para Correspondencia. E-mail: [lvegaabad@gmail.com](mailto:lvegaabad@gmail.com)

Recibido: 06 de diciembre de 2022

---

## I. INTRODUCCIÓN

El 10 de septiembre de 2020, la Corte Suprema de Justicia declaró que no eran inconstitucionales el artículo 3 y el numeral 2 del artículo 4 de la Ley 7 de 2013 que establece el marco regulatorio para la esterilización femenina, rechazando así los argumentos esgrimidos por la abogada Haydée Méndez Illueca quien, al presentar una Acción de Inconstitucionalidad, alegó que las normas citadas violaban preceptos constitucionales que protegen garantías fundamentales, así como convenios internacionales ratificados por Panamá.

El citado fallo produjo una gran polémica en el país, al apuntalar la inequidad de género y la desigualdad en un tema tan vital como los derechos reproductivos de las mujeres. Las tres magistradas que forman parte del pleno de la Corte Suprema expresaron un voto en contra de la posición mayoritaria.

El análisis de la singular sentencia permite profundizar en el desigual trato que históricamente le ha dado el Derecho a la mujer basado en su condición biológica, un tema que formaba parte fundamental

---

\* Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Licenciada Haydée Méndez Illueca para que se declaren inconstitucionales el artículo 3 y el numeral 2 del artículo 4 de la Ley 7 de 6 de marzo de 2013 “Que establece el marco regulatorio para la esterilización femenina”, Entrada No. 1208-10, Magistrado Ponente José E. Ayú Prado C.

<sup>ψ</sup> Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas (Universidad de Panamá); Diplomado en Ciencia Política (Centro de Estudios Constitucionales de Madrid); Doctora en Derecho Público (Universidad Complutense de Madrid). Actualmente es columnista del diario La Prensa y Presidenta de la Junta Directiva de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana – Capítulo panameño de Transparencia Internacional. Miembro de la Junta Directiva del Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) y del Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM). Ejerció como periodista de investigación y editora de opinión en el diario La Prensa, ocupando la jefatura de varias secciones del diario.

de los estudios, desvelos y pasiones de la Dra. Ana Sánchez Urrutia, cuya memoria honramos en este ejemplar de *Iustitia et Pulchritudo*.

## II. LA CONTROVERSIA

La Ley 7 de 5 de marzo de 2013 regula en Panamá los procesos de esterilización femenina, exigiendo una serie de requisitos que deben ser cumplidos para que el procedimiento pueda ser realizado de forma gratuita en las instalaciones públicas de salud. El artículo 3 de dicha Ley establece como requisitos que la mujer tenga 23 años y haber tenido ya dos hijos. Por otro lado, el numeral 2 del artículo 4 de la misma ley añade la exigencia de una recomendación médica para que se pueda hacer el procedimiento. En sentido contrario, el artículo 8 de la Ley 7 determina que los hombres solo requieren tener mayoría de edad (18 años), para someterse al procedimiento de esterilización gratuita en el sistema público de salud.

Esta realidad jurídica que establece diferente tratamiento para hombres y mujeres frente a un mismo derecho, provocó la acción de inconstitucionalidad presentada por la abogada Méndez Illueca, quien argumentó que la Ley 7 violaba los artículos 4, 17, 19, 20, 109, 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 discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Belén de Para), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, entre otros convenios internacionales ratificados por Panamá.

Los artículos constitucionales que se alegan violados establecen la obligación de acatar las normas de Derecho Internacional (art. 4); el deber de las autoridades de asegurar la efectividad de los derechos, estableciendo además que éstos así como las garantías que establece la Constitución deben considerarse como mínimos (art. 17); la prohibición a la existencia de fueros, privilegios o discriminación (art.19); la igualdad ante la ley (art. 20); el deber del Estado de velar por la salud (art. 109 y 110), así como el deber de establecer una política de población (art 112).

Con relación a los convenios internacionales, la abogada Méndez Illueca citó en especial el artículo 1 de la CEDAW, convenio ratificado por Panamá en 1981, que define la expresión “discriminación contra la mujer”, como “toda la distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil, o en cualquier otra esfera”.<sup>1</sup>

La accionante vinculó lo establecido en el texto citado de la CEDAW, con el artículo 19 de la Constitución que prohíbe la existencia de fueros, privilegios o discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. El alegato de la abogada incluyó también un análisis de la Ley 4 de 1999 “por la cual se Instituye la igualdad de Oportunidades para las

---

<sup>1</sup> Ley 4 de 22 de mayo de 1981, que aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Gaceta Oficial 19.331 de 3 de junio de 1981.

Mujeres”<sup>2</sup>, que se fundamenta en los principios de condena a todo tipo de violencia contra las mujeres contemplada en la Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar toda Clase de Violencia contra la Mujer, y que obliga a proteger a este sector social de los actos violentos y violatorios de los derechos humanos, y cuyo artículo 1, numeral 3 define la Violencia de Género como formas que perpetúan la dicotomía entre las mujeres y los hombres y provoca la imposibilidad de que las mujeres disfruten de los derechos y libertades sobre la base de la igualdad con los hombres.

Finalmente, la demandante argumentó que la existencia de diferente tratamiento entre hombres y mujeres en materia de esterilización, así como entre las mujeres que pueden acudir a las clínicas privadas y aquellas que por su vulnerabilidad social solo pueden utilizar el servicio público de salud, constituye una abierta violación a las normas constitucionales que establecen el deber estatal de ofrecer servicios de salud a su población y establecer políticas de población en igualdad de condiciones.

### **III. OPINIÓN DE PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

La vista fiscal de la Procuraduría General coincidió con la demandante, al determinar que los artículos 3 y numeral 2 del artículo 4 de la Ley 7 de 2013, violan garantías constitucionales, así como obligaciones emanadas de convenciones internacionales ratificadas por Panamá, al establecer requisitos distintos para hombres y mujeres para ser esterilizados en el sistema público de salud.

Para la Procuraduría de la Nación, la diferencia del tratamiento entre hombres y mujeres constituye una clara violación tanto del artículo 19 de la Constitución ya citado, como de los principios de igualdad y no discriminación que hacen parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Como sustento a su alegato, además, la Procuraduría de la Nación cita dos artículos de la Ley 4 de 1981 (que aprueba la CEDAW):

“Artículo 12

1.Los Estados parte adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación familiar”.

“Artículo 16

Los estados parte adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares, y en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

.....

---

<sup>2</sup> Ley 4 de 29 de enero de 1999, Por la Cual se Instituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Gaceta Oficial 23,729 de 6 de febrero de 1999.

e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que le permitan ejercer estos derechos...”<sup>3</sup>

Se concluye señalando que el acceso a la salud reproductiva, así como la opción de tomar decisiones informadas, es un derecho humano que el Estado debe garantizar en igual forma a hombres y mujeres. La sustentada opinión de la Procuraduría de la Nación fue ignorada por la mayoría del pleno de la Corte Suprema de Justicia.

#### **IV. EL FALLO**

Las conclusiones a las que llegó una mayoría de 5 magistrados -todos hombres- de la Corte Suprema de Justicia, para determinar la constitucionalidad de los artículos 3 y 4 de la Ley 7 de 2013 son desconcertantes.

En primer lugar, sorprende el extenso y detallado recuento histórico de las legislaciones que en el pasado han regulado la esterilización femenina en Panamá, desde la Ley 33 de 1939, pasando por la Ley 48 de 1941, concluyendo los magistrados que la norma tachada de inconstitucional “representa un avance”, que a su vez constituye prueba suficiente de la voluntad del legislador de cumplir con las obligaciones establecidas en los tratados internacionales ratificados por Panamá.

El anterior argumento deja en evidencia que el magistrado ponente, José Ayú Prado, y los cuatro magistrados que apoyaron el fallo, no realizaron un riguroso proceso de control de la convencionalidad<sup>4</sup> que implica necesariamente -en el contexto del sistema interamericano de Derechos Humanos del que Panamá es parte-, la obligación del juzgador de verificar si las normas y prácticas nacionales se encuentran conformes a la Convención Americana de Derechos Humanos y su jurisprudencia.

Lo mismo puede decirse de los otros convenios internacionales que, por mandato del artículo 4 de la Constitución deben ser acatados por Panamá. Un simple contraste entre la norma calificada como “un avance” y los principios establecidos en las convenciones internacionales pertinentes, muestra que, con la vigencia de los artículos tachados de inconstitucionales, Panamá incumple con los compromisos adquiridos para asegurar las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres en materia de planificación familiar.

A pesar de ello y de la clara violación también de los artículos de la Constitución citados, el fallo que analizamos califica de constitucionales una y otra vez, los artículos 3 y 4 de la Ley 2013, negando los argumentos de la abogada Méndez Illueca. Queda evidente la ausencia de lógica jurídica e incluso parece que se trata de un caso de disonancia cognitiva.

---

<sup>3</sup> Ley 4 de 22 de mayo de 1981, que aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Gaceta Oficial 19.331 de 3 de junio de 1981.

<sup>4</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile, 26 de septiembre de 2006.

Probablemente el aspecto más polémico del fallo que analizamos está contemplado en el siguiente párrafo:

“...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...”.

La inaudita afirmación saca a la luz una concepción sexista de la sociedad y el derecho avalada desde la más alta instancia de justicia del país, lo que produce un estado de indefensión en las mujeres, especialmente en aquellas que, por su condición económica no pueden pagar un procedimiento de esterilización por la vía privada.

“El derecho es un vehículo de transmisión de valores.... y la falta de neutralidad se hace evidente en relación con la asignación de los roles sociales a las mujeres y los hombres.... Durante siglos, se consideraba una verdad inamovible que la diferencia de trato hecha por el derecho hacia las mujeres encontraba su fundamento en su condición biológica, lo que determinaba su papel en la sociedad...”, comentaba la Dra. Sánchez Urrutia en el prólogo de la obra *Análisis feminista del Derecho*.<sup>5</sup>

La afirmación aplica perfectamente al fallo que analizamos, ya que éste evidencia unos valores patriarcales y discriminadores que, penosamente, siguen defendiéndose desde la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

## V. LOS SALVAMENTOS DE VOTO

Cuatro de los nueve magistrados que forman parte del pleno de la Corte Suprema de Justicia expresaron su discrepancia con la posición mayoritaria en este caso. Los cuatro consideraron que, efectivamente, el artículo 3 y el numeral 2 del artículo 4 de la Ley 7 de 2013, violan preceptos constitucionales y tratados internacionales ratificados por Panamá, al establecer requisitos diferentes para hombres y mujeres para la realización de un proceso de esterilización gratuita en el sistema público de salud.

El salvamento de voto de la magistrada Angela Russo es, sin duda, el más completo y detallado, e inicia calificando a los derechos reproductivos -entre los que se encuentra el acceso a la esterilización-, como un ejemplo del proceso evolutivo de los derechos humanos. Un proceso que está supuesto a garantizar el artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá:

“Art. 17: Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

---

<sup>5</sup> Sánchez Urrutia, Ana y Pumar Beltrán, Nuria (coord.). *Análisis feminista del derecho: Teorías, igualdad, interculturalidad y violencia de género*. Universidad de Barcelona, 2013.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona” (el subrayado es nuestro”).

En otras palabras, la magistrada Russo establece con claridad en su salvamento de voto, que los derechos reproductivos son derechos humanos que deben ser protegidos por el Estado, en cumplimiento de las obligaciones nacidas de los convenios internacionales ratificados por Panamá.

Como sustento a su posición cita el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, originado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo 1994); la Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995); el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como artículo 1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

La magistrada Russo concluye “que la norma y frases acusadas son un obstáculo para el disfrute y efectividad de los derechos reproductivos de la mujer, particularmente, el derecho a no procrear a través de una esterilización voluntaria, lo que resulta lesivo a la dignidad humana”. La conclusión de los cuatro magistrados que expresaron un voto disidente es que, efectivamente, los artículos 3 y 4 (numeral 2) son inconstitucionales.

El ya citado prólogo escrito por la Dra. Sánchez Urrutia, incluye un breve recuento de la evolución de los movimientos feministas desde las revoluciones de los siglos XVIII y XIX en las que, a pesar del destacado papel jugado por no pocas mujeres, no son incorporadas en la nueva organización social, jurídica y política, negándoles la condición de sujetos políticos y de derecho.

“En la legislación y en todos los ámbitos de conocimiento, la mujer no se contempla como un fin en sí mismo, sino que se instrumentaliza su cuerpo para atender otros fines superiores. Así el cuerpo de la mujer debe atender no solo la concepción religiosa imperante (obligación de pureza y santidad), sino que también debe ser instrumento mediante el cual se perpetúa la especie y la estirpe patriarcal: es el objeto necesario para la reproducción y el cuidado de los hijos y para el bienestar del hombre”.

Esos conceptos y valores que impregnaron la sociedad occidental del siglo XIX según explica la Dra. Sánchez Urrutia, parecen seguir vigentes entre la mayoría de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. Su posición sobre el papel que debe necesariamente cumplir la mujer quedó claramente plasmada a lo largo del fallo, pero con especial claridad en el siguiente párrafo:

“No puede desconocerse que la población, es un elemento esencial para la existencia del Estado. En ese sentido, el Estado para asegurar su subsistencia, necesita establecer políticas que procuren no solo garantizar la permanencia de este elemento fundamental, sino también que los recursos públicos existentes sean distribuidos de la manera más equitativa y eficiente posible”.

Un Estado que discrimina y establece desigual tratamiento entre hombres y mujeres -incluso entre mujeres- con el propósito de mantener la especie, y una justicia que lo avala. Frente a un fallo como el que analizamos, la inolvidable Ana Sánchez Urrutia nos enseña el camino a seguir: “Hay que luchar contra los estereotipos y por ello es tarea de los juristas identificar los valores que transmiten las normas, reflexionar sobre las soluciones jurídicas adoptadas por el sistema normativo ante los

conflictos que afectan a las mujeres y analizar las tutelas y las garantías que el ordenamiento jurídico prevé antes estas situaciones”.