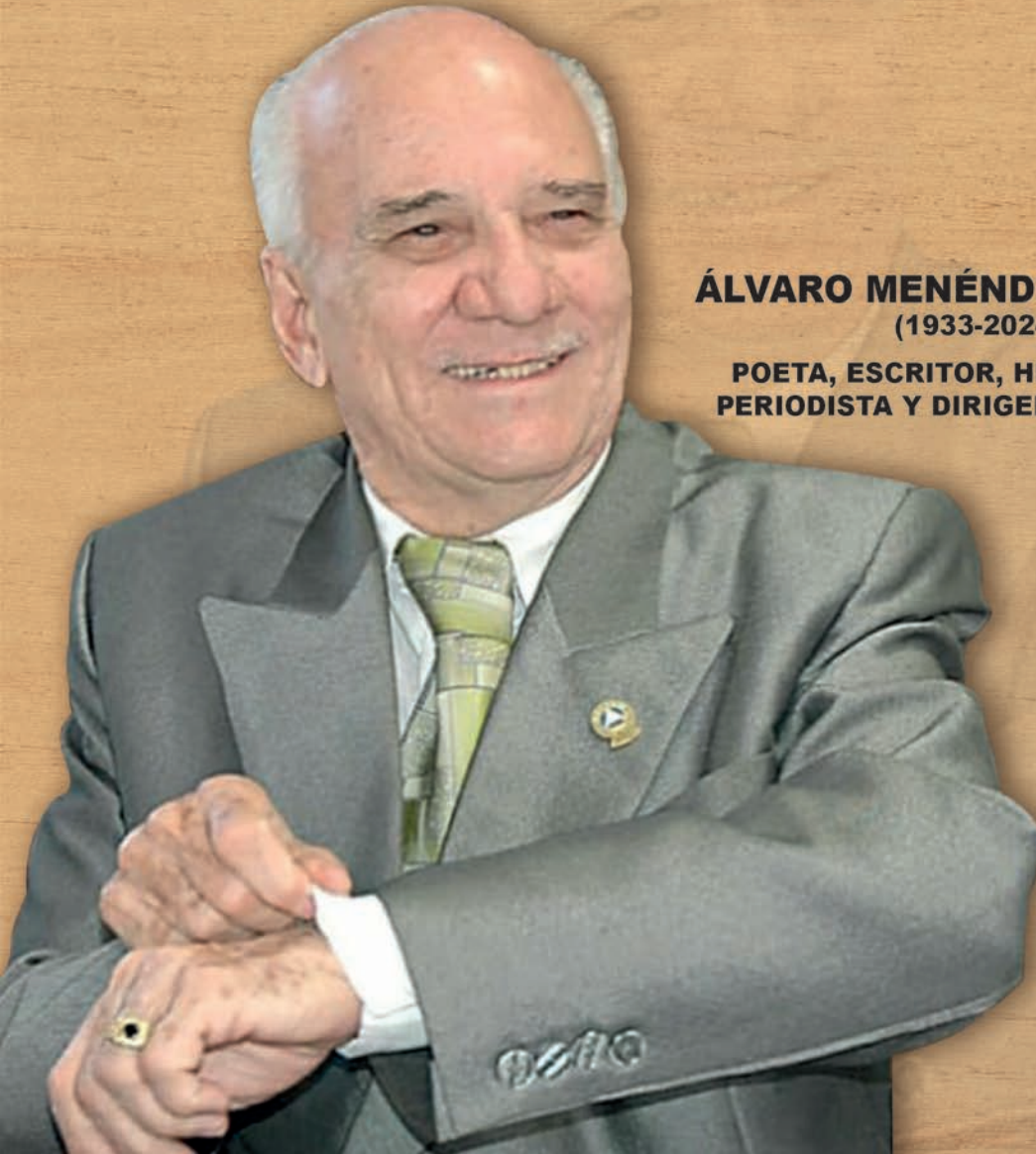


**NÚMERO 36- DICIEMBRE 2024**



# Debate

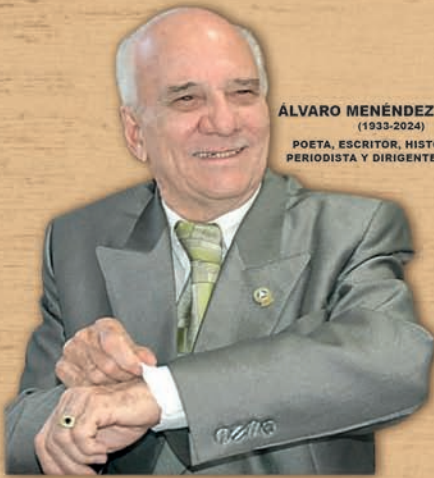
**Revista de la Asamblea Nacional de Panamá**



**ÁLVARO MENÉNDEZ FRANCO**  
(1933-2024)

**POETA, ESCRITOR, HISTORIADOR,  
PERIODISTA Y DIRIGENTE POLÍTICO**





**ÁLVARO MENÉNDEZ FRANCO**  
(1933-2024)  
POETA, ESCRITOR, HISTORIADOR,  
PERIODISTA Y DIRIGENTE POLÍTICO

Foto: **Álvaro Menéndez Franco (1933-2024)**  
**Poeta, Escritor, Historiador, periodista y dirigente político**

# DEBATE

*Para toda reproducción parcial o total de los trabajos aquí publicados, solicitamos que se haga mención de la fuente.*

*Los artículos que publica la Revista Debate son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.*

*Debate: Publicación de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.*

*Se reciben colaboraciones de artículos que se ajusten a los parámetros de la Revista Debate.*

**dep@asamblea.gob.pa**

*Asamblea Nacional de la República de Panamá  
Palacio Justo Arosemena, Plaza 5 de mayo  
Código Postal 0815-01603*

**Edición e impresión a cargo del Dpto. de Imprenta de la Asamblea Nacional en junio de 2024.**

**Tiraje: 300 ejemplares**

# DEBATE

**Número 36**  
**Diciembre 2024**

**DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

**H.D. DANA CASTAÑEDA GUARDIA**  
Presidenta

**H.D. DIDIANO PINILLA RÍOS**  
Primer Vicepresidente

**H.D. JAMIS ACOSTA GUERRA**  
Segunda Vicepresidente

**CARLOS ALVARADO GONZÁLEZ**  
Secretario General

**FÁTIMA AGRAZAL**  
Subsecretaria General

---

**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS**

**LCDA. MARISOL MARTÍNEZ**  
Directora

**LCDO. JAIME BEITIA F.**  
Subdirector  
Coordinador de la Revista

Equipo de apoyo:

Arte de la portada:  
**SIMON ROBLES**

Colaboración de corrección y estilo  
**Prof. Diana Rodríguez**  
**Deida Chavarría**  
**Arlensú Ramírez Camargo**  
**Simon Robles Arias**  
**Ana C. Guerra**

Diagramación y montaje:  
**Juan F. Delgado R.**







**ASAMBLEA NACIONAL  
DIRECTIVA  
2024-2025**



**H.D. Dana Castañeda Guardia**  
Presidenta



**H.D. Didiano Pinilla Ríos**  
Primer Vicepresidente



**H.D. Jamis Acosta Guerra**  
Segundo Vicepresidente



**Carlos Alvarado González**  
Secretario General



**Fátima Agrazal**  
Subsecretaria General



# Contenido

REVISTA PARLAMENTARIA DEBATE N° 36, 2024

## PRESENTACIÓN

*Por Arlensiu Ramírez Camargo*

.....9-10

## MONOGRAFIAS Y ENSAYOS

### Los poetas no mueren

*Jorge Iván Mora*

.....12-24

### La responsabilidad civil por daño ambiental en la legislación panameña

*Lidia Mercado*

.....25-39

### Una nueva asamblea participativa

*Lenin Alberto Ulate Rodríguez*

*Diputado 13-1*

.....40-43

### El principio de legalidad tributaria en Panamá: constitucionalización y desarrollo

*Julio César Pérez-Martínez*

.....44-55

### El poder de control político de la Asamblea Nacional

#### Significado e importancia

*Rigoberto González Montenegro*

.....56-72

### ¿Economía vs. desarrollo?

*Alfredo Jiménez Barros*

.....73-89

### ¿Cuántas constituciones ha tenido Panamá?

*Adolfo Ahumada*

.....90-93

### Treinta años de políticas neoliberales en el sector agropecuario panameño (1980-2011)

*Olmedo Beluche*

.....94-109



**La nueva concepción de los principios procesales en el nuevo Código de Procedimiento Civil**

*Dr. Manuel Oberto Solanilla*

.....110-124

**La Inteligencia Artificial**

*Simón Robles*

.....125-136

**LEGISLACIÓN AL DÍA**

**Aportes a la Ley No. 6 (de 22 de enero de 2002)**

*Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones*

.....138-183

**Ley 438 de 2024**

*Que crea el Programa de Beneficios Permanentes para los Jubilados y Pensionados del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y de Riesgos Profesionales de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones*

.....184-186

**DISCURSOS Y CONFERENCIAS**

**Discurso de la honorable diputada, presidenta entrante de la Asamblea Nacional Dana Castañeda Guardia,**

*1 de julio de 2024*

.....188-191

**Mensaje a la nación por el excelentísimo señor José Raúl Mulino, presidente de la República,**

*1 de julio 2024*

.....192-205

**Discurso pronunciado por el Dr. Jorge e. Illueca en el acto de condecoración celebrado en el Teatro Nacional el 21 de agosto de 2007, en que se le impuso la medalla Justo Arosemena.**

*Susana Richa de Torrijos*

.....206-211

**DOCUMENTOS DE CONSULTAS**

**Diez hechos que marcaron la historia de Panamá**

.....214-218







## Presentación de la Revista Debate N° 36

La Revista Debate, es una revista indexada, impresa y en línea, dedicada a difundir temas de índole parlamentario. Cuenta con una trayectoria, de 23 años, ha sido publicada desde 2001 a la actualidad.

En esta ocasión su Edición N° 36, es dedicada al reconocido, escritor panameño Alvaro Menéndez Franco. El primer artículo de esta edición, **“Los poetas no mueren”** ha sido escrito en su honor, por Jorge Ivan Mora quien nos brinda un breve repaso de la vida de quien fue, un profundo conocedor de la historia nacional, escritor sobresaliente, y orador aguerrido, a tal punto de sufrir arrestos y persecuciones a la hora de enfrentar injusticias y desigualdades en nuestro país.

El segundo artículo, **“La responsabilidad civil por daño ambiental en la legislación panameña”** de la Dra. Lidia Mercado, es un artículo sumamente interesante, nos lleva a analizar las actividades contaminantes y la reparación que establece el derecho civil cuando estas actividades repercuten en el patrimonio o en la persona. Nos permite analizar lo difícil de probar la culpa o la negligencia del agente contaminador en nuestro país, así como ahondar en algunos términos y dejándonos en claro que es un tema de todos velar por el buen uso de la naturaleza.

**Una Nueva Asamblea Participativa**, es el título del relato del Honorable Diputado Lenin Alberto Ulate Rodríguez, relato del sentimiento que el Diputado

Rodríguez llama una asamblea renovada, más humana y representativa. En donde expresa su motivación inicial, el análisis de los factores y las bases o principios en los que fundamentó el camino hacia la diputación.

El Profesor Julio César Pérez Martínez presenta: **“El principio de legalidad tributaria en Panamá: constitucionalización y desarrollo”**. Realiza en este artículo un resumen desde el medioevo hasta nuestra constitución de 1972, su regulación constitucional, legal y la separación del derecho aduanero con el tributario.

**“El poder de control político de la Asamblea Nacional Significado e importancia”**, desarrollado por el doctor Rigoberto González Montenegro, hace referencia al control político de la Asamblea Nacional en la gestión pública, encargo que deja el pueblo a sus representantes en los asuntos del Estado y que es un conjunto de tareas políticas y administrativas que debe ceñirse al ordenamiento jurídico, la justicia y la ética, siempre de manera transparente y de cara a la ciudadanía.

En el artículo **¿Economía vs. desarrollo?** **J. Alfredo Jiménez Barros** trata de manera singular la falta de soluciones estructurales viables a los problemas del desarrollo y el subdesarrollo. Trae a nuestro entorno el hecho curioso de que la discusión sobre el desarrollo, muchas veces se mira desde aspectos que no son substanciales.

**¿Cuántas constituciones ha tenido Panamá? Del licenciado Adolfo Ahumada** se centra en la disyuntiva de la cantidad de constituciones políticas de nuestro país, por lo que realiza un análisis entre varias constituciones y las características más sobresalientes en cada una.

Para este número de la Revista Debate, el sector agropecuario tiene un espacio significativo con el artículo, **Treinta años de políticas neoliberales en el sector agropecuario panameño (1980-2011)**, escrito por Olmedo Beluche, en el que expone los momentos más importantes de, evolución del sector agropecuario en Panamá, así como una comparación de diversos rubros del sector y aspectos sobresalientes en la transformación de este importante sector.

**La nueva concepción de los principios procesales en el nuevo Código de Procedimiento Civil, Manuel Oberto Solanilla.** Se circunscribe al análisis de la Ley 402 de 2023, este análisis reconoce la naturaleza dinámica del Derecho Procesal que se actualiza paradójicamente a las transformaciones socioeconómicas.

El Ing. Simón Robles, nos ofrece el tema **La Inteligencia Artificial**, tecnología que cada día tiene más impacto en la sociedad y en la economía. En este artículo, su escritor, inicia dándonos una descripción breve de la inteligencia artificial, de forma amigable a todo lector y nos indica algunas técnicas utilizadas en inteligencia artificial.

En cuanto a **Legislación al día** encontraremos:

Aportes a la Ley No. 6 (de 22 de enero de 2002).

Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones. Ley que Garantiza el derecho de cualquier persona a solicitar y recibir información veraz.

La Ley 438 de 2024, Que crea el Programa de Beneficios Permanentes para los Jubilados y Pensionados del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y de Riesgos Profesionales de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones.

Para la sección de discursos de esta edición de la Revista Debate presentamos: el discurso de la honorable diputada, presidenta entrante de la Asamblea Nacional Dana Castañeda Guardia, del 1 de julio de 2024. El mensaje a la nación por el excelentísimo señor José Raúl Mulino, presidente de la República, 1 de julio 2024 y el discurso pronunciado por el Dr. Jorge E. Illueca en el acto de condecoración celebrado en el Teatro Nacional el 21 de agosto de 2007, en que se le impuso la medalla Justo Arosemena.

En la sección de **Documentos de consultas** tenemos una síntesis denominada Diez hechos que marcaron la historia de Panamá que definitivamente serán de su total agrado debido a la relevancia que tienen estos temas para recordar nuestra identidad nacional.

Hasta aquí dejamos la presentación de la edición 36 de la Revista Debate con el inmenso deseo que sea de total provecho para usted.



# Monografías y Ensayos

## LOS POETAS NO MUEREN

Por: Jorge Iván Mora  
ESPECIAL PARA REVISTA DEBATE

El poeta Álvaro Menéndez Franco vivió una vida fecunda de muchas facetas. Fue bardo, contestatario por antonomasia en las aulas estudiantiles, agitador de calle en las manifestaciones de masas, pregonero de causas justas, comentarista de radio, reportero, agente de seguros, columnista, corrector de estilo, editor, historiador, contador de historias, cuentista, diplomático, exiliado político, candidato a puestos de elección popular, gestor cultural y concejal y diputado centroamericano. También, por si poco, fue prisionero político, desterrado en la isla de Coiba, y candidato a morir fusilado o ahogado en aquella prisión colmada de hechos infames.

El activismo político lo llevó a lo largo y ancho de su vida a padecer dificultades y tormentos, pero también momentos felices.

Lo que sigue es una colección de aportes del libro, **Álvaro Menéndez Franco, el poeta notable**, sobre todo, con el fin de precisar a los lectores algunos momentos estelares de su vida como político, diplomático, académico y funcionario público.

En esta obra de reciente aparición, relato que luego de haber participado en los sucesos del llamado levantamiento del

Cerro Tute, y vivir exiliado en México y Cuba, con el apoyo de un gran amigo, pudo regresar a Panamá, y alojarse en principio en la casa del otro gran poeta de la nacionalidad, José Franco, mientras se reunía con su esposa y sus hijos. Esto ocurrió a principios de 1960.

(...) A las pocas horas de estar en el país, el candidato presidencial Roberto F. Chiari le ofreció trabajo en el Departamento de Prensa de la Unión Nacional de Oposición, situada en un lugar estratégico de la Plaza 5 de Mayo. A su vez, el ingeniero Norberto Navarro le ofreció la página literaria del semanario *El Independiente*, y su hermano Oscar Navarro, a su vez, le ofreció la dirección del semanario *Prensa Libre*, el cual dirigió entre marzo y septiembre.

(...) Tuvo, pues, el poeta, una mejor acogida de la que hubiera podido esperar, sobre todo porque estaba despejado el camino, al menos transitoriamente. Gozaba prácticamente de indulto. Fue tanto el buen ambiente, que, además, el exvicepresidente de la República, Temístocles Díaz, también lo llamó para que se hiciera cargo del periódico *La Nación*, de su propiedad.

En el terreno político, los hermanos Navarro lograron postularlo a una curul en la lista de aspirantes al Concejo Municipal de Panamá.

Las ofertas estaban ligadas al aprovechamiento de la capacidad intelectual del poeta, a su enorme acervo intelectual y a su prestigio literario. En cuanto a la campaña política, giró en torno, más que nada, a lo sucedido en las montañas de Veraguas. Continuamente aparecían fotos de hechos relacionados con la acción rebelde y de sus protagonistas. Para Menéndez Franco, este fue un factor decisivo para que Roberto F. Chiari ganara las elecciones presidenciales en contra de su más inmediato competidor, Ricardo Arias Espinosa.

El poeta salió electo en la papeleta del Partido de Liberación Nacional, que dirigían Temístocles Díaz, Norberto Navarro y César Guillén, mediante un medio cociente electoral de casi 2.000 votos.

Al tomar posesión de su curul municipal el 1 de septiembre de 1960, lo fue a visitar el copartidario Hernando Ortega, que había estado en la cárcel Modelo, junto a Norberto Navarro, Carlos Calzadilla y Diógenes Dueñas, acusados de conspiración en un movimiento del año 1958 conocido como "el Sargentazo", el cual fracasó, y consistía en el levantamiento de los sargentos de la Guardia Nacional, quienes tenían mucho ascendiente sobre las tropas. Fracasó, porque uno de los sargentos informó al comandante de la Guardia Nacional, Bolívar Vallarino, y este conjuró la crisis. El poeta acostumbraba saludar a los presos, especialmente a los mencionados, desde un ángulo del cementerio Amador que daba a las ventanas de la cárcel Modelo, y este gesto significó admiración y lealtad.

Un sobrino del presidente Chiari le había pedido a Navarro el voto del poeta para otro candidato. Navarro era el jefe político de Álvaro Menéndez Franco, y en definición de cargos públicos o dignidades a ostentar en el respetado recinto del Concejo Municipal de Panamá, las negociaciones partidistas estaban y siempre han estado a la orden del día, porque ocurren, con toda lógica y legitimidad, alianzas de partidos o movimientos para la gobernanza, sea local, regional o nacional. Son las llamadas coaliciones. Como el poeta no estaba enterado de las intenciones de Navarro, postuló a Hernando Ortega, que era copartidario. Salió la votación 8 a 7. Eran 15 concejales. Esto provocó un gran disgusto a los hermanos Navarro, quienes plantearon la expulsión del poeta del Movimiento de Liberación Nacional. Pero se opusieron César Guillén y Temístocles Díaz. Incluso, uno de los cuñados del ingeniero Navarro localizó al poeta en el Concejo y le exigió que devolviera el dinero con que había contribuido a su campaña política. El poeta pidió tiempo y así lo hizo: devolvió hasta el último centavo. Perdió el empleo en Prensa Libre y la página cultural de El Independiente, y en el diario La Nación permanecería por muy poco tiempo. Al enterarse de esta cadena de consecuencias, Hernando Ortega, nombró a la esposa del poeta en un cargo en la Alcaldía de Panamá, mientras al vicepresidente de Chiari, Sergio González Ruiz, lo mandaron de jefe de propaganda de la lucha nacional contra la malaria.

Superada la crisis del voto, todo parecía ir bien, hasta que el poeta descubrió que el

Concejo anterior había donado cascos de seguridad al Departamento de Motines de la Guardia Nacional. Al verificar los costos en un almacén cercano a la Plaza de la Independencia, le prestaron uno de los cascos, igual a los de la donación, y había una diferencia considerable en el valor. El poeta armó un escándalo público, pero González Ruiz, fue obligado a destituir a Menéndez Franco por quienes no querían que el asunto se investigara.

En 1961, fue nombrado presidente del Concejo Municipal, y le correspondió viajar a varios congresos nacionales y a otros internacionales.

También presentó el proyecto *Concurso Literario León A. Soto*, año 1963, para exaltar el valor de este poeta nacido a finales del siglo XIX. Otro evento de recordación fue la postulación del escritor venezolano Rómulo Gallegos al premio Nobel de Literatura de 1961, además participó activamente en la comisión que cambió la nomenclatura de la ciudad, destacando nombres históricos, flora y fauna.

Esto es lo que podría considerarse un extracto de su paso como concejal de su amada ciudad de Panamá. Sus huellas, aún perviven. El concurso literario se mantiene, aunque no deja de ser curioso, casi que tragicómico, que, a pocos días de su muerte, el nuevo alcalde de la ciudad hubiera decretado la cancelación del tradicional concurso literario, el más antiguo y clásico de la urbe capitalina. Visto con ironía, la acción sonaba a despedida, tanto del concurso como de la memoria del poeta Menéndez Franco. Pero, en uso de

raciocinio, pudo ser una imprudencia del burgomaestre, que supo corregir a tiempo.

## **El 9 de enero**

El jueves 9 de enero de 1964 se encontraba en un café, frente a la plaza de Santa Ana, departiendo con el licenciado Vicente Meneses y el estudiante universitario de Economía, Roberto Vallejos De Gracia. A eso de las 7:30 de la noche se presenta un joven conocido, quien se movilizaba en una motocicleta, y le entrega un papel que decía: "¡Álvaro! Los zonians están disparando contra los estudiantes y el pueblo. ¡Te pido ayuda!". Estaba firmado por Víctor Ávila, secretario general de la Federación de Estudiantes de Panamá. Vallejos tenía un taxi y allí se montaron todos, pero no pudieron pasar de la Plaza 5 de Mayo. Se ubicaron cerca del Hotel Tívoli. Allí había tiradores sin uniforme. Cuando Menéndez Franco llegó a la pilastra que divide Calle L de la Avenida 4 de Julio (Avenida de Los Mártires), cuatro jóvenes con una bandera panameña cruzaron hasta la mitad de la avenida. Allí resultó un joven mal herido, que fue atendido por un paramédico y llevado en ambulancia. Menéndez Franco quedó solo de pronto, y salió huyendo por la escalinata en zigzag y se refugió en el vestíbulo de la biblioteca Eusebio Morales, frente a la Asamblea Nacional. En el último piso se distinguía un tirador panameño. Y en el edificio de la Asamblea Nacional había un hombre respondiendo con fuego de metrallera. Permaneció en aquel vestíbulo desde el jueves 9 de enero en la noche hasta el domingo 12 de enero, en que su padre y hermano lo retiraron



exhausto y lo llevaron a su residencia en la Avenida Perú.

Como consecuencia de este acto de agresión, el presidente Roberto F. Chiari rompió relaciones diplomáticas con Estados Unidos en una conversación con el vicepresidente estadounidense Lyndon B. Johnson.

El Concejo Municipal de Panamá convocó a un congreso de todos los municipios, entre el 14 y 15 de enero, para todos protestar por el irrespeto a la soberanía nacional. El poeta fue el orador de clausura del congreso. Su discurso tuvo alguna repercusión internacional y fue publicado en un folleto por el mismo Concejo de Panamá.

(...) Al concluir sus tareas como concejal del principal distrito del país, en septiembre de 1964, estuvo desempleado un par de meses. Pero a principios de 1965 consiguió trabajo en una compañía que ofrecía seguros contra todos los daños que presentarían todos los aparatos de televisión. Esta compañía funcionó desde sus comienzos en la vía Brasil y el poeta se convirtió en el más acucioso agente vendedor de seguros, pues nadie lo rechazaba. Los demás agentes vendedores no tuvieron mucho éxito y la compañía se disolvió dos años después. Como consecuencia, entró en una crisis financiera personal muy grave, hasta el punto de que el martes de Carnaval de 1967, el corregidor de San Francisco de La Caleta le hizo un lanzamiento inquilinario, sacando todos sus muebles del apartamento, que estaba ubicado muy cerca de la vía Porras. Su compadre,

el capitán de aviación Rafael Reyes, fue con una amiga a recoger los muebles y los llevó a una casa de campo cerca del aeropuerto de Tocumen adonde se fueron a vivir su esposa, los hijos y él, durante un año.

### **Destierro en Coiba**

A principios de 1968 se encontraba conversando con un poeta amigo de apellido Ugarte en el bar de un hotel de Calle 16 Oeste, cuando unos profesores de educación física agredieron al bardo amigo. Menéndez Franco salió en su defensa. Fueron arrestados y puestos a órdenes del corregidor de Santa Ana. Ugarte fue multado y los profesores agresores también. Y al poeta lo condujeron a la cárcel Modelo, para de allí ser trasladado al Penal de la isla de Coiba, que fue como si le hubieran decretado el destierro, sin poderosa razón alguna. Lo que no previó el arbitrario corregidor era que el ministro de Gobierno del presidente Marco A. Robles, llamado Joaquín Fernando Franco, era su primo hermano, y de inmediato se apareció en la cárcel Modelo y así impidió el envío a la temida isla de Coiba. Para calmar las apariencias lo envió a donde familiares en Colombia, específicamente a Cartagena de Indias. Allí se alojó en la casa de un tío, que fungía como cónsul general de Panamá en varias ciudades del Caribe colombiano. Por estar fuera del país no participó del proceso electoral de mayo de 1968, cuya elección ganó Arnulfo Arias Madrid, apoyado por cinco partidos nacionalistas.

El poeta regresó de Colombia dos días antes de la posesión presidencial y se

alojó en la casa de una tía con quien vivía su madre en Altos de Juan Díaz, y cuando se produce el golpe militar, 11 de octubre de 1968, el poeta se encontraba allí con su esposa y sus hijos. Pero una vecina que discrepaba con su tía por unas ramas de árbol que cruzaban la cerca de las dos fincas, vio al poeta y de inmediato llamó al cuartel policial del aeropuerto de Tocumen, denunciando la presencia de un adversario del golpe en la residencia familiar. Cuarenta y ocho horas después, un gran despliegue de tropas en camión militar rodeó la propiedad de la tía Elva Franco viuda de Alvarado, y un sargento le dijo que tenía órdenes de llevarlo arrestado. El poeta no se opuso. Ya en el cuartel pasó la noche y, al día siguiente, junto con otros políticos fue enviado a la cárcel Modelo, en el sector de Chorrillo.

En aquella oportunidad, no menos de cien presos políticos fueron recluidos en las tres galerías que disponía el centro de reclusión. Permaneció durante un año en la galería tercera, al lado del líder Pedro Pereira, presidente de los estudiantes universitarios; el poeta chiricano Dimas Lidio Pitty el líder del Frente de Reformas, Floyd Britton; y el antiguo edecán del tres veces derrocado presidente Arnulfo Arias, Javier H. Hernández. El tres de noviembre de 1969 fueron todos condenados a dos años más de prisión. Hasta el día de hoy, nadie la ha confirmado al poeta de la vigencia en las leyes de Panamá, y en sus códigos, un delito llamado “amparo de guerrillas”.

El cuatro de noviembre del mismo año, a la madrugada, fueron llevados con sus pertenencias, desde la cárcel hasta el

puerto de Balboa, cinco presos políticos condenados, y junto con dos docenas de presos comunes, embarcados con destino a la isla de Coiba. En esa camada iba el poeta, quien recuerda que, a la altura de Punta Mala, y debido al sobrepeso y la agitación del mar, la embarcación casi se hundió. Y es que, además, al llegar a la isla de Coiba, a los cinco presos políticos no les dieron remos para los botes: tuvieron que remar con las manos. Como ceremonia de recibimiento, fueron sometidos a pruebas físicas, excesos y pechadas. Les hicieron despojarse de sus calzados y pisar planchas de hierro hirviendo por la acción del sol, y así, con los pies desnudos, tuvieron que pasar a la cárcel principal entre dos filas de guardias que de saludo les daban con garrotes temibles. Le llamaron “la guardia de honor”. De paso, prohibieron a los presos comunes hablar con ellos. En las madrugadas eran obligados a salir en ropas menores, los llevaban a un cuarto pequeño y los recibían con agua para provocarles crisis de nervios. Estaban a las órdenes de un oficial del departamento de inteligencia militar, cuyo nombre “de pila” era en sí una contradicción: Felícito Fernández, quien a la hora de la tortura profería muchos insultos contra el dirigente universitario Floyd Britton.

Una vez, cuando retornaban a la celda, en el edificio principal, el poeta le preguntó a Britton por la conducta del oficial malévolo.

“Guárdame el secreto –le dijo–: Como hermano de mi esposa, blanca de piel, no acepta que se haya casado con un afropanameño como yo”. El

15 de noviembre fueron separados. Britton quedó en la cárcel central. Los hermanos Carrasquilla y el panameñista Narciso Cuevas fueron trasladados a un campamento cercano. Y al poeta lo llevaron a la desembocadura del río San Juan, donde se había construido una jaula de tigre. Allí lo ingresaban y le echaban llave, y a las cinco de la mañana lo despertaban y lo llevaban hasta el río para su aseo personal. Este lugar estaba a cargo de un oficial y tres guardias armados con fusiles y pistolas calibre 38. Acostumbraban a vigilar el campamento jugando dominó, a prudente distancia, situación que aprovechaban los presos comunes para preparar una bebida con coco rallado, panela y agua limpia. La consumían y le llevaban al poeta con gran sigilo hasta la jaula para que se refrescara, al menos.

Las noticias del trato cruel en el penal de Coiba por algún lado se fueron filtrando, y todo indica que exiliados políticos panameños afincados en Europa recibieron información o, tal vez, habían padecido iguales o peores tratos, de manera que presentaron la denuncia y la Cruz Roja Internacional envió una delegación a Panamá con el fin de saber cómo estaba la situación de los presos en el país. La delegación llegó a Coiba el 28 de noviembre en la noche. Los alojaron en la residencia del oficial de la Guardia Nacional que dirigía el penal, el capitán Rodríguez. Pero quien en realidad mandaba allí era el subdirector, llamado por los presos "Pancho Pistolas", porque usaba el arma colgada de uno de sus hombros y a menudo disparaba al aire o a la tierra. Infundía temor a los reclusos.

El día 29 de noviembre de 1969, una delegación armada sacó al poeta de la jaula y lo llevó al cuartel central. A eso de las seis de la mañana un preso llamado Roque, oriundo de Colón, pasó frente a la celda, lanzó un papel en forma de zepelín que decía: "El profesor Britton murió temprano hoy cuando lo llevamos a la iglesia. Antes de morir los mencionó a todos ustedes". Media hora después llegaron los otros detenidos. Les enseñó el papel. Minutos siguientes ocurrieron hechos muy dramáticos: el padre de Britton, un marino nicaragüense, tenía un contrato con el gobierno para transportar al penal de Coiba, cada veintiocho días, el diesel que allí se consumía. Cuando el señor desembarca le dicen que su hijo murió de un ataque cardíaco. Lloraba con profundo sentimiento de dolor y pidió que lo llevaran al cementerio. Exigió que le permitieran hacer una cruz con las iniciales de su hijo. Años después, un hermano menor de este fragoroso líder estudiantil, fue a hablar con Gonzalo Menéndez Franco, jefe de la policía bajo el gobierno del presidente Guillermo Endara Galimani, y hermano del poeta. Quería rescatar los restos mortales. Menéndez Franco fue a Coiba, y no había ni cruz ni restos mortales. El caso, para efectos judiciales, se cerró en el Tribunal de Penonomé. A este respecto, también se registra visita a la isla del equipo técnico de Medicina Legal, encabezado por el doctor Humberto Mas Calzadilla. Y la búsqueda de los restos resultó infructuosa.

Al enterarse el general Torrijos de la muerte de Floyd Britton se mortificó mucho, y dijo que su muerte tenía por objeto lanzar a los estudiantes universitarios en su contra.

Menéndez Franco, permaneció detenido en la isla de Coiba tres largos meses, y fue decretada su libertad a finales de 1969.

(...)

### **De visita en Libia**

(...) En 1977 fue invitado por el general Omar Torrijos para que integrara la comisión que lo iba a acompañar a la visita oficial de la República Árabe de Libia, al norte de África. En esta ocasión se dividieron los acompañantes en seis comisiones de acuerdo con el tema y las materias que se iban a pactar con el gobierno libio. Al poeta le correspondió participar en la conversación y redacción, en idioma español, del Convenio de Amistad en materia de educación y cultura, y ahí mismo el texto fue traducido al idioma árabe. También le cupo el honor de redactar el saludo de despedida del general Omar Torrijos para Omar Gadafi, líder supremo de Libia, ocurrido en la ceremonia que se llevó a cabo en el aeropuerto internacional de Trípoli.

En aquel viaje hubo una escalada una noche en las islas Baleares, en Palma de Mallorca, España, y al día siguiente aterrizaron en la base de Río Hato en la provincia de Coclé, en Panamá. El poeta recuerda que el coronel Gadafi le quería regalar al general Torrijos un avión moderno. Pero al fin de cuentas, como dice el poeta: "Regaló un cachorro de elefante que estuvo en el hipódromo José Antonio Remón, en el sector de Juan Díaz. Los invitados, en cambio, recibieron cada uno una alfombra hecha en Libia. La del poeta fue destruida por soldados norteamericanos durante la toma de

su casa en la urbanización Residencias El Bosque, cuando ocurrió la fatídica invasión de las tropas norteamericanas a Panamá, en diciembre de 1989. La casa fue saqueada también por el vecindario de San Miguelito con el balance de destrucción o pérdida de obras de arte y muchos libros. La nota curiosa es que el poeta, apoyado por juristas, ha pasado la cuenta de sus pérdidas a los Estados Unidos y la respuesta repetida es que eso pasó en estado de guerra.

Volviendo al tema libio, una vez la delegación que encabezó el general Torrijos estuvo en tierra firme panameña, el propio líder recomendó al poeta como subdirector del Servicio Estatal de Radiodifusión. Sin embargo, un empleado de la anterior administración se apersonó a la casa de uno de los asesores del general Torrijos y acusó a Álvaro Menéndez Franco de estar "preparando una operación para entrar a la zona del Canal, inclusive armado".

Esto sucedió hacia los meses de mayo o junio de ese año de 1977. El general, al enterarse, ordenó su separación de la emisora, y con él cuatro periodistas que lo habían acompañado en sus tareas administrativas. Algunos meses después, en una conversación en la casa del general en calle 50, donde siempre se celebraban encuentros, reuniones, visitas informales y charlas, el propio general le pidió excusas al poeta por su temprano y equivocado juicio. Había confirmado que se trataba de rumores perversos y prejuicios políticos de un burócrata cegado de envidias. La circunstancia era especial: estaban en el final de las negociaciones de los Tratados Torrijos-Carter, el ambiente era de muchas



tensiones, se tenía el temor a un incidente mayor en el senado de Estados Unidos, y circulaban amenazas veladas dirigidas a sabotear esta importante negociación que la daría a Panamá la soberanía sobre el Canal y los territorios ocupados por bases militares.

Por supuesto, existían enemigos internos y externos, de manera que un rumor de ese tamaño tuvo que ser tomado en serio por parte del general Torrijos Herrera. Luego lo descartaría, y de nuevo buscó sellar su amistad sincera con el poeta. Para demostrarle su confianza, el general le pidió al poeta que comenzara a escribir el primer tomo de sus memorias. Buscó la mayor comodidad para el historiador y bardo, a quien admiraba de verdad, y lo instaló en la isla de Contadora, cada viernes hasta el domingo en el mejor hotel de la isla donde empezó a gozar de todos los privilegios de un personaje importante: automóvil moderno, habitación de lujo, firma abierta en el restaurante y en el bar, utilización de los espacios que tuviera a su antojo. El poeta se iba a un rancho a las orillas del mar con una máquina de escribir que le habían enviado de Panamá. A veces el general viajaba a la isla con algunos visitantes importantes como el escritor Gabriel García Márquez, a quien presentó con el poeta, en la residencia del empresario y político Gabriel Lewis Galindo, igual que al escritor no menos célebre Graham Green.

Como si se tratara de un mandato del destino, esta vez, el Partido del Pueblo, de orientación comunista, lo acusa de haber adquirido hábitos pequeñoburgueses. La discusión con sus líderes se tornó en insultos, y en medio de todo este

tejemaneje, la confrontación alcanzó a afectar a su cuñado, el pintor, poeta y escritor destacado Carlos Francisco Changmarín, a la sazón figura enhiesta de aquella militancia política y muy respetado intelectual panameño, reconocido también más allá de las fronteras patrias. La permanencia de Menéndez Franco en Contadora alcanzó a rozar los seis meses, entre idas y venidas, luego de lo cual, el poeta entregó al general un primer borrador del encargo en la propia casa de calle 50.

En 1978, Torrijos le pidió el favor de viajar a México e ir a la residencia del escritor Gabriel García Márquez, "Gabo", en Lomas del Pedregal a las afueras de la capital mexicana, y entregarle el original pasado a máquina de un libro redactado por su asesor, el doctor Rómulo Escobar Betancur. En esa oportunidad, el poeta Álvaro tuvo el honor de cenar con Gabo, su esposa Mercedes y uno de sus hijos. Luego, el nobel de Literatura lo invitó a visitar las bibliotecas y librerías de la ciudad de México, que abrían siempre sus puertas hasta las doce de la noche, con gran asistencia de público. En varias de ellas, el propio Gabo compró libros con su tarjeta de crédito, libros que le envió al general Torrijos como obsequio.

Estuvo una semana en el Hotel del Prado, donde se exhibe un mural de arte que estaba abierto a todo el mundo. En esa gran urbe recibió a un amigo de la localidad de Chitré, quien había cursado estudios superiores en la Universidad del Distrito Federal, llamado César Huertas. La noche anterior a su regreso a Panamá, en momentos en que circulaban en su automóvil, fue objeto de un atentado en

un cruce de vías. Un carro se lanzó sobre la puerta del lado donde iba el poeta. Siempre se desconoció el origen de este. Al llegar a Panamá y entregarle los libros al general Torrijos, le contó el incidente. Para el poeta, las palabras de Torrijos tenían sentido: "los adversarios del Tratado los estaban vigilando por todo el mundo". Le habló de su amigo Huertas, de su pobreza, y Torrijos le dio dinero al poeta para que le hiciera llegar a su amigo y reparara el auto.

En 1980 los integrantes del Frente Artístico Cultural César Vallejo de Panamá postularon a Omar Torrijos, líder panameño, y a Jimmy Carter, presidente de los Estados Unidos, para el premio Nobel de la Paz. Ocurrió en el mes de marzo. Viajaron a varios países europeos solicitando apoyo: cortes españolas, parlamento inglés, Fundación Alfred Nobel (Suecia), parlamento noruego, en Oslo. Sustentaron la candidatura en el hecho de que el Tratado Torrijos-Carter era uno de los pocos actos de paz que se habían efectuado en América Latina a partir de 1977.

Meses después, supieron que sus candidatos recibieron dos de los cinco votos de la Comisión del parlamento noruego, y el ganador fue un humanista argentino, Javier Pérez Esquivel, quien recibió los otros tres votos.

### **El verdadero encuentro con Omar Torrijos**

La amistad del poeta Álvaro Menéndez Franco con el general Omar Torrijos Herrera no había nacido de forma

espontánea ni fruto de las casualidades que se dan en la vida adulta. En realidad, se habían conocido en la Federación de Estudiantes, cuando el poeta era uno de sus activistas más destacados. Estaban distanciados precisamente por esa acumulación de sucesos en que el poeta, como activista en favor de la soberanía y bajo la bandera nacionalista, fue partícipe y, en la mayoría de las veces, acusado de conspirador debido a su carácter rebelde, a su activismo y beligerancia, a la altura intelectual que combinaba con ese carácter decidido para protestar y salir a las calles, alzar su voz en los micrófonos de radio o elevar su pluma en los medios donde escribía o podía hacerlo.

En su memoriosa mente siempre estaba por delante su propia carta de principios indeclinables que, a los ojos de otros personajes radicales, o también indefinidos, lo convertían en sospechoso, y más que ello, en un ser incomprendido a quien, seguramente, fuerzas oscuras agazapadas en el poder pensaban que había que destruir mediante montajes policiales. Este tipo de argucias eran muy comunes, por cierto, debido a esa cultura autoritaria que traía en sus estructuras la Guardia Nacional, y que la llevaba constantemente a cometer abusos de poder, mucho antes, inclusive, del golpe militar que derrocó a Arnulfo Arias Madrid en el mes de octubre de 1968, y mediante el cual se instaló la Junta Militar presidida por Omar Torrijos, y que luego se consolidó como un proceso de cambio, apoyado por las fuerzas populares, con un alto contenido nacionalista que traía la inspiración colectiva de luchas anteriores contra el coloniaje impuesto por los

Estados Unidos a través de sus bases militares instaladas en Panamá y en el manejo del canal de Panamá.

Bajo el mandato del gobierno Torrijista, especialmente en sus comienzos, Menéndez Franco no fue ajeno a esa desconfianza que le transmitían los medios mandos a Torrijos. O que el propio líder panameño dispensaba a quienes eran señalados, justa o injustamente, como cuadros o militantes del comunismo. Que se sepa, el poeta nunca tuvo militancias con el comunismo. Pero lo acompañaba un raro y complicado sino: los del viejo establecimiento lo detestaban por rebelde, los comunistas por pequeño burgués, y los militares porque imaginaban que se trataba de un conspirador. Fueron formas de apreciarlo que, en esencia, confirman la recia y única personalidad del poeta: indomable y coherente, la cual ha mantenido firme y serena a lo largo de sus años, y en la que no pocas veces, en medio de reveses y duras pruebas existenciales, ha brillado en primer plano su dignidad personal e intelectual.

En ese viaje con destino a Libia, en el hotel Meliá de Madrid, el delegado Adolfo Ahumada busca al poeta en su habitación y le dice que el general desea hablar con él. Esto ocurrió, tal vez, cuando apenas el poeta se reponía de los maltratos de las mazmorras y las penalidades sufridas en la isla penal de Coiba, y según él mismo recuerda, una hora antes de subirse al avión. Eran 30 delegados y 29 de ellos estaban sorprendidos. No entendían de la presencia del poeta y de las conversaciones entre él y el general. Y su designación

como embajador extraordinario ante la Jamahirinya Libia Popular Socialista de la Comitiva oficial (1977).

### **El embajador inesperado**

En 1980 el exministro de Educación, Rigoberto Paredes, lo invitó para que trabajara con el joven periodista Rubén Darío Murgas en su emisora Radio Tic Tac. Ahí estuvo hasta su designación como embajador en Libia y la República Democrática Sajaravi en el año de 1988. Fue un momento muy particular. Cuando el Concejo Municipal de Panamá le otorgaba la medalla de Hijo Predilecto del Distrito de Panamá, el presidente panameño Manuel Solís Palma anuncia su designación como embajador en el país norteafricano.

Su área de influencia diplomática cubría no solamente Libia y su capital Trípoli, sino que incluía Argelia y el noroeste de África, en específico Mauritania. Su labor consistió en promover intercambios comerciales. Los libios tenían interés en comprar madera del Darién y en vender a Panamá algunos minerales, entre ellos nitratos, así como derivados de la gran pesca.

Al poeta, en un momento de su estadía, le tocó dormir en el edificio sede de la Legión Extranjera, que era una brigada mercenaria, y que hoy sus instalaciones fueron convertidas en un hotel.

La razón: hubo una tempestad de arena que duró más de una semana y el lugar sirvió como refugio.

La experiencia del poeta como diplomático asignado a un lugar tan exótico para la cultura latinoamericana como es Libia, entonces regida por la figura de su líder Muammar el Gadafi, en resumidas cuentas, lo dejó insatisfecho. Gadafi era un referente en la geopolítica, por cuanto se convirtió en un duro contradictor de los Estados Unidos y su discurso poseía un acento profundamente nacionalista. Descrito por Wikipedia como un militar, político, dictador y líder libio que gobernó su país durante 42 años, desde el 1 de septiembre de 1969 permaneció en el poder hasta el día de su ejecución en 2011 por milicianos opositores.

En su relato, Álvaro Menéndez Franco apunta que, cuando sucedió la invasión de Estados Unidos a Panamá en 1989, una delegación venía al país a ratificar una serie de tratados que se habían firmado entre los dos países, y que fueron promovidos por el poeta. “Los tratados fueron desconocidos y la delegación libia quedó atrapada en Caracas, Venezuela, por causa de la invasión”.

El poeta no estaba en Panamá entonces, y como resultado de la invasión, el presidente impuesto por los Estados Unidos, Guillermo Endara, lo ratificó en su condición de embajador. El poeta no aceptó señalando que no era diplomático de carrera y debía renunciar. Endara lo había nombrado el 6 de enero de 1990, y había ordenado un decreto retroactivo a 24 de diciembre de 1989. Todavía, en este momento decembrino, no habían encontrado al general Manuel Antonio Noriega, a quien lo estaban buscando las fuerzas invasoras para capturarlo.

Noriega se entregó el 3 de enero de 1990 en la Nunciatura Apostólica de Panamá, y de inmediato fue llevado preso a los Estados Unidos, acusado de narcotráfico, donde permanecería más de dos décadas prisionero.

El poeta salió de Libia en marzo de 1990, residió en Madrid hasta finales de septiembre de ese año y retornó a Panamá porque los delegados panameños de un congreso de abogados que se celebraba en la capital española por esos días le dijeron que no había ninguna acusación contra su persona y que podía regresar libremente. (...)

### **El día después**

(...) Luego, siguió el desierto. La caída de Noriega y con ello el fin de 21 años de gobiernos controlados por los militares panameños, el nuevo gobierno produjo cambios drásticos, y era lógico que, en aras de proclamar el regreso de la democracia, a nadie le gustaba ver rostros de viejos burócratas o personas ligadas al proceso torrijista en cargos oficiales o paseándose por la administración pública. El poeta no acariciaba planes de trabajo con un gobierno que ideológicamente era contradictor. De manera, que, entre algunos intentos en medios privados, particularmente en la radio, y una que otra actividad aislada, el poeta sintió que debía salir de Panamá para tratar de resolver su situación económica y la de su familia. Tenía la opción de ir a España por su nacionalidad reconocida como hijo de padre español, y como pudo, organizó bártulos y emprendió la salida. Cuando estaba de tránsito en La Habana para

seguir de allí a Madrid y trabajar en una emisora, su hija, Valentina de Yao, lo llamó al hotel Habana Libre, en Cuba, donde se encontraba, indicándole que la alcaldesa Mayín Correa lo quería nombrar director de Cultura del distrito capitalino. Esto fue en 1993. Hablaron por teléfono, y Mayín le dijo: "Quiero ofrecerte la dirección de Cultura, y si tú no la aceptas, voy a eliminar esta dirección".

Su designación en esa posición produjo muchas llamadas en contra. Lo acusaban de agente de la Unión Soviética, que, por esas fechas, se estaba desintegrando, dando lugar a la llamada Perestroika y la declaración de sus quince repúblicas como estados independientes. Y cada estado pasó de una economía planificada a una economía de estado capitalista. Con esta disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), llegaba también a su fin la llamada Guerra Fría entre potencias mundiales. De manera que ser agente soviético en esos tiempos no parecía que fuera rentable para nadie y, desde otra perspectiva, vender a la opinión pública panameña la idea de que el poeta Álvaro Menéndez Franco era un agente encubierto de la inteligencia soviética no solo era absurdo, sino que sonaba bastante descabellado.

El poeta permaneció en su cargo el primer período de la alcaldesa Mayín, y también, en su segundo período, cuando fue elegida por voto popular. El poeta salió de la alcaldía en enero del año 2000 y casi de inmediato fue contactado por la doctora Bertha Torrijos de Arosemena, rectora magnífica de la Universidad Especializada de las Américas, UDELAS, quien le ofreció

el cargo de bibliotecario, recién fundado. Sin embargo, al no tener el título de bibliotecario, mucha gente atacó a la doctora Bertha. Ella, como dice el poeta "en una maniobra inteligente digna de su hermano Omar", lo nombró asesor de la Rectoría y, meses después, le pidió que inaugurara la Cátedra de Identidad Nacional. Allí estuvo hasta el año 2004.

### **Diputado centroamericano**

De la universidad saltó a la tribuna política. Fue electo diputado de Panamá ante el Parlamento Centroamericano (Parlacen). Fue el segundo en la lista después de Julio Palacios, de Penonomé, Hugo Giraud, Chiriquí y además consuegro, y el legendario Carlos Duque (ya fallecido). La sede del Parlacen es Guatemala, y el parlamento se instala cada 1 de septiembre. Se inauguró con una conferencia sobre la historia de José Francisco Rafael Morazán, considerado héroe centroamericano y luchador por la libertad, quien restableció la República Federal Centroamericana, era hondureño de nacimiento y fue el presidente de la República Federal de Centroamérica, siendo el jefe de Estado de Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Estuvo en el poder desde 1830 a 1839.

En el Parlacen, el diputado Álvaro Menéndez Franco fue electo presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Tecnología, período 2005 a 2006. Entre algunas de las tareas que se propuso fue organizar el Concurso Cultural Miguel Ángel Asturias y participar en la comisión de reforma de los estatutos del parlamento.

Integró delegaciones en México, Salvador, Nicaragua y Honduras. Participó con el expresidente de Estados Unidos Jimmy Carter en la comisión de observadores internacionales de las elecciones del año 2008 en Nicaragua. En su tarea de presidente de la Comisión de Educación, Cultura y Tecnología, tuvo a su cargo la realización del Concurso de Pintura, que en su primera versión fue ganado por una serie de pinturas de la ciudad de Colón. En poesía, el honor fue para un poeta nicaragüense; y en cuento, la premiación fue dividida entre escritores de Guatemala y El Salvador.

En el año 2006, Julio Palacios, en su calidad de presidente del Parlacen, lo invitó a que dirigiera la Muestra de Libros del Parlacen, hechos en la imprenta del organismo parlamentario, con motivo de la realización de la Feria del libro de Guatemala. El poeta atendió el stand de la muestra. Y en el año 2008 se le gratificó con la edición de un libro de poemas, **Portal**, segunda edición, corregida y aumentada. La única condición que le pusieron fue que no podía comercializar ningún ejemplar. Su fin era divulgar la obra sin fines de lucro. A cada nación hermana le correspondieron 100 ejemplares y 500 copias se repartieron en Panamá. El poeta agrega que otra de las escritoras premiadas fue la poeta chiricana Markela Roger de Ballesteros, cuya obra está dedicada a Panamá, en buena parte.

## Regreso a casa

En el año de 2010 el poeta regresó a Panamá luego de culminar satisfactoriamente su tiempo como diputado del parlamento centroamericano, cuyo período regular es de cinco años. Y no tardó en incorporarse a Radio KW Continente como comentarista, pero al año siguiente (2011) la familia Correa, propietaria de la emisora, y su nuevo dueño ordenaron la eliminación de la planilla existente en ese momento en la emisora. (...)

(...) En el año 2019 la ISAE Universidad de Panamá, le otorgó el doctorado Honoris Causa; en el año 2020 la Asamblea Nacional de Panamá lo condecoró con la Orden Justo Arosemena, su máxima distinción; y el mes de agosto de 2022, lo sorprendió con la entrega de Las Llaves de la Ciudad por parte del alcalde del distrito capital, José Luis Fábrega, quien le declaró ciudadano ilustre, y al mismo tiempo, hijo meritorio del distrito de Panamá.

El poeta murió el 4 de julio de este año 2024. Horas antes de su deceso, me hizo saber que el libro del cual he extraído varios aportes, era su llegada al paraíso. Yo pienso que sí, al menos, porque estoy convencido de que los verdaderos poetas no mueren, y más bien se entronizan en el tiempo en un estado envidiable de inmortalidad.



# LA RESPONSABILIDAD CIVIL POR DAÑO AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN PANAMEÑA

Dra. Lidia Mercado  
Profesora de Derecho Civil  
Universidad de Panamá (UP)

## I. INTRODUCCIÓN

Nuestra comunicación sitúa el análisis en el control de las actividades contaminantes y el efecto indemnizatorio que establece el derecho civil en relación con el daño ambiental cuando sus consecuencias o efectos se manifiesten directamente en la esfera patrimonial de una persona o el daño ocurra en la persona misma (daño corporal o muerte) o incluso un daño moral o extrapatrimonial sea producido al afectado.

Se trata del análisis del daño ambiental, pero no desde el punto de vista colectivo, sino individual, esto es, de las repercusiones para un ser humano y la regulación de esta cuestión en el derecho positivo panameño.

La cuestión de la responsabilidad civil ambiental por daño material y/o moral de carácter "personal" constituye un tema escasamente examinado en nuestra doctrina nacional y por lo que se refiere a la responsabilidad extracontractual, se observa en el Código Civil panameño, que a los daños personales del peticionario se le aplica la teoría de la causalidad adecuada conforme a la norma genérica de responsabilidad delictual del **artículo 1644** del Código Civil según el cual "el

que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado. Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados". Este artículo regula la denominada responsabilidad civil subjetiva o clásica. (Timpson Layne, C., 2011, p. 185 y ss.).

Sin embargo, debemos señalar que la «dificultad» de probar el elemento culpa o negligencia han generado una nueva concepción pretoriana o jurisprudencial de este tema, precisamente para evitar que este tipo de daños queden sin reparación. Para las personas afectadas por la contaminación ambiental, puede ser difícil recabar la prueba de la culpa o negligencia del agente contaminador.

Por consiguiente, progresivamente se ha erigido en la jurisprudencia la calificación de la responsabilidad civil extracontractual (en materia ambiental) como responsabilidad objetiva u objetivada, sobre todo, con el surgimiento de una Ley especial en Panamá: el Texto único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998, Ley General de Ambiente. (Flores, E., 2003, p. 1 y ss.).

Estos cambios, en torno al régimen de la responsabilidad ambiental se observan también en otros ordenamientos jurídicos.

Por ejemplo, en Francia, el daño ambiental adoptó una concepción moderna, cuando después de la reforma de 2016, se introdujo en el Código Civil la noción *préjudice écologique* o daño ecológico específicamente en el artículo 1246 del Code Civil francés.

Ciertamente, el daño ecológico, desde el punto de vista del derecho civil, constituye un tema que genera densos debates, porque desde el punto de vista clásico o tradicional no debería incluirse dicho régimen jurídico en un código civil, sino que este cuerpo normativo debe limitarse a regular la obligación de reparar el daño causado a otros. En el contexto tradicional, el daño ecológico es un tema que concierne al Derecho ambiental e incluso al Derecho constitucional en relación con la protección del régimen ecológico.

Sin embargo, observamos en la legislación francesa, con el advenimiento del **siniestro Erika**, el 12 de diciembre de 1999, empezarían a delinearse en Francia, los primeros atisbos de una **concepción** o movimiento ecocentrista del daño penetrando incluso en el ámbito del derecho civil.

El siniestro Erika ocurrió cuando un petrolero (el Erika) matriculado en la República de Malta, naufragó frente a la costa francesa a unos 70 km. El derrame de petróleo que se produjo a consecuencia

del naufragio fue una de las peores catástrofes ecológicas en el Continente Europeo y a partir de este hecho, Francia inició esfuerzos para fortalecer aún más su legislación en materia de responsabilidad civil (extracontractual) tal como lo hizo con la adición del artículo 1246 al Code Civil según el cual “cualquier persona responsable de daños ecológicos está obligada a repararlos” regulando así el denominado daño ambiental puro o ecológico.

En este orden de ideas, sobre la responsabilidad civil extracontractual y el medio ambiente, los ordenamientos jurídicos se han enfocado en un nuevo encuadre sobre la actividad del hombre, la interacción del ser humano y el hábitat natural para examinar la noción “daño”, porque si bien el cambio climático acentuó, con el Acuerdo de París de 2015, los ciclos de vida de nuestro planeta tierra, estos están siendo afectados por la intervención humana que acelera este cambio a través de una concepción económica denominada utilitarismo, sin importar las consecuencias negativas que se pueden generar en las personas.

La visión pragmática y del mercado, fomenta la depredación constante de nuestros recursos naturales marcado por actividades empresariales y de particulares, que, de forma deliberada, atentan contra la continuidad de nuestro orden natural fundamental ocasionando no solo daños a un bien colectivo (el ambiente), sino también daños a la salud y el patrimonio de las personas naturales o físicas.

En este sentido, la actuación humana que provoca deterioros al medio ambiente afecta no solo el interés público, los intereses particulares también se ven afectados, por consiguiente, es necesario establecer cuál es la tipología o clasificación del “daño ambiental” para precisar adecuadamente el alcance de nuestro tema en el ámbito civil incluso, delinear la evolución de este tema en otros ordenamientos jurídicos de tradición continental.

## II. SOBRE LA CLASIFICACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL

Existen **dos clases** de daño ambiental según la doctrina mayoritaria: en primer lugar, (i) el **daño ambiental puro, público** conocido también como **daño ecológico** y en segundo lugar, (ii) el **daño ambiental impuro** o **derivado** “que se trata del detrimento consecuencial, indirecto o consecutivo de otros derechos, bienes o intereses particulares a consecuencia del quebranto al ambiente, y cuyo titular no es la colectividad in abstracto, sino una, o varias, o muchas personas individualmente consideradas” (vid. sentencia del 16 de mayo de 2011, Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia de Colombia).

Esta división o clasificación doctrinal incide en el tratamiento normativo y en la evolución pretoriana o jurisprudencial de la cuestión.

En primer lugar, el «**daño ambiental puro**» conocido también como **daño ecológico** consiste en el daño irrogado al medio ambiente y que implica, todo

cambio adverso y medible de un recurso natural sin importar si se produce de manera directa o indirecta. (Macías Gómez, L.F. De La Rosa Calderón, M.D. 2022, p.682-690).

Considérese que el medioambiente constituye un *bien de naturaleza colectiva*, y el objetivo permanente es garantizar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado porque constituye un derecho fundamental en virtud de la invocación a normas constitucionales sobre el régimen ecológico en nuestro país y porque, además la violación de normas medioambientales conlleva un **riesgo** para la perpetuación de la *especie humana*, en consecuencia, implica un derecho fundamental del hombre (el derecho a la vida) y en el contexto de los derechos humanos (el derecho a un ambiente sano) que en el contexto de la clasificación generacional de los DDHH se inserta en los «derechos humanos de tercera generación».

Como corolario de lo anterior, la reparación del daño ambiental puro o daño ecológico se materializa mediante el principio de participación ambiental ciudadana, en virtud del cual, las personas y organizaciones participan activamente reclamando el mejoramiento de la *gestión pública* medioambiental y la protección de los recursos naturales.

Por otra parte, en segundo lugar, observamos el «**daño ambiental impuro**» o **derivado**, acepción utilizada para referirse específicamente al ámbito del derecho civil que nos ocupa: la *responsabilidad civil* por daños

ocasionados a un individuo, pero con ocasión de afectaciones al medio natural. Es decir, el hombre primero afecta directa o indirectamente con su acción u omisión al medioambiente y como **efecto desencadenante** o **derivado**, daña a un particular que tiene derecho a exigir una indemnización por el daño sufrido.

Este tipo de daño se inserta en el ejercicio de una acción de *responsabilidad civil extracontractual* que ejerce la persona individual o colectivamente (*class action*) cuando se trate de un daño a su patrimonio o la persona misma, generando la aplicación de las reglas de la responsabilidad aquiliana para alcanzar la reparación pecuniaria, sin descartar la responsabilidad penal y la responsabilidad administrativa que puede invocarse en atención a cada caso concreto.

Por consiguiente, el daño ambiental impuro o “derivado” se ciñe a las consecuencias del daño ambiental sobre las personas y sus bienes.

**A guisa de ejemplo**, la contaminación del suelo que crea un riesgo grave para la salud humana, la contaminación de las aguas superficiales o subterráneas que causen daños graves o incrementen un “riesgo” *para la salud humana*, es decir, la contaminación por actividad de empresas o de particulares (fuente del daño) que generan la muerte, inhabilitación para el ejercicio de la actividad, o una **patología** que era inexistente como esterilidad masculina o infecundidad de la mujer, cáncer de pulmón, cáncer de vejiga, malformaciones congénitas que afectan el desarrollo

del bebé en el cuerpo de la madre, o que constituyen un agravante de una enfermedad en la persona, por mencionar algunos ejemplos en relación a cómo la afectación del medioambiente daña a la persona. Por consiguiente, la noción daño ambiental impuro o derivado, se refiere a que el agente no solo afecta el potencial ecológico, los recursos o la biodiversidad.

Así, los efectos propios del daño ambiental puro o daño ecológico comporta toda acción u omisión que vulnere directamente los recursos naturales, el daño ambiental impuro o daño derivado, en cambio, comporta desde el punto de vista del Derecho civil, la reparación económica al afectado y en este sentido, la presencia del elemento culpa o dolo es matizado, porque no es posible, en este tipo de daños, que el agente, erija una causal de exoneración de responsabilidad demostrando que ha adoptado todas las medidas necesarias, según la diligencia normalmente exigible en cualquier tipo de actividad para prevenir el daño ambiental, que finalmente ocasionó también un daño a la persona.

Actualmente, el régimen de la responsabilidad civil extracontractual, se concentra en materia medioambiental en **tres principios**: (i) el *principio de reparación integral* (ii), el *principio de riesgo creado* mediante las actividades contaminantes y (iii) el carácter tuitivo de los intereses patrimoniales de las personas, así como los daños extrapatrimoniales en virtud del principio *alterum non laedere* (no dañar al otro).

Por lo tanto, el principio **quien contamina paga** ya no es suficiente, porque “en el ejercicio de actividades que entrañen **riesgos** de *daño ambiental*, hoy se deben adoptar medidas más enérgicas que eviten ese daño. Debe primar un efecto disuasivo, es decir, la idea de que es preferible *prevenir* los daños a repararlos (Arletazz, F., “2022, p. 57), esta concepción debe impregnar el ideario del derecho privado, no solo basarse en la reparación.

Tal como explica en la doctrina panameña, Vanessa Campos Alvarado “la legislación ambiental de Panamá en virtud del ejercicio de la responsabilidad objetiva pone en práctica el principio el que contamina paga que es su base fundamental, pero el sistema de responsabilidad objetiva de Panamá comprende la civil, penal y administrativa que constituyen un sistema de *responsabilidad triple* que permite la aplicación de este principio sin ser excluyentes una de la otra o no concurriendo todas ellas necesariamente”. (Campos Alvarado, V., 2017, pp. 299-336)

Basta observar, la importancia del tema ambiental desde el punto de vista de la indemnización a los particulares en **derecho comparado**. En el *common law*, observamos Estados Unidos, ordenamiento jurídico donde una conducta deliberada y temeraria de una empresa o de un particular, por ejemplo, a propósito del vertido intencional de residuos tóxicos que afecte el suministro de agua potable de una ciudad probablemente de lugar, a que la víctima o las víctimas del daño mediante una *class action*, obtengan el pago de daños

punitivos (*punitive damages*) como suma de dinero« adicional» a la indemnización solicitada, porque el juez estima la necesidad de alcanzar un efecto disuasivo para las empresas o particulares, es decir, **desincentivar** a las personas para que otras empresas o particulares no incurran en las mismas acciones u omisiones antijurídicas. En este sentido, se erige el principio de precaución en materia de daño ambiental.

Esto ocurre, por ejemplo, a propósito del manejo de desechos tóxicos (en inglés *hazardous waste*) es decir, residuos con propiedades o efectos nocivos para la salud humana o el medio ambiente. En la República de Panamá, por ejemplo, el caso Cerro Patacón, que dejó de ser un relleno sanitario para convertirse en un vertedero a cielo abierto que da como resultado la proliferación de enfermedades respiratorias. (Sprankling, J, Weber G., 2007, p. 5).

De manera, que el daño ambiental impuro o derivado o *environmental harm* en el *common law*, rebasa los principios tradicionales del derecho de la responsabilidad extracontractual (*tort*) porque en todos los casos, una afectación, modificación o destrucción del medio ambiente es una conducta objetivamente *ilícita*, antijurídica y, por lo tanto, no se puede atribuir tan fácilmente culpa o negligencia, sobre todo en daños ambientales transfronterizos e incluso se trata de la necesidad de afrontar daños masivos e irreversibles (Parance, Boutonnet, Rochfeld, J., 2024, p. 1y ss).

Para precisar la causa del daño ambiental impuro o derivado, es el demandado quien debe liberarse probando ante el juez que su acción u omisión no generó el daño, precisamente por la dificultad para el afectado de acreditar ante el juzgador este tipo de daños complejos, probar su fuente o hecho generador no resulta fácil. De ahí, la particularidad de este régimen de responsabilidad civil objetiva: la víctima solo debe probar el daño.

Tal como lo establece **Luis Diez-Picazo**, normalmente el dañado o afectado ha de probar para obtener resarcimiento, que el agente incurrió en culpa, pero esta carga se ve aliviada en determinados casos por el legislador al establecer presunciones de culpa. A finales del siglo XIX se observó la imposibilidad de que el sistema legislado fuese capaz de resolver los múltiples tipos de daños que el desarrollo industrial y los mayores contactos entre las personas originaban. Uno de los primeros defensores de la responsabilidad mediante la teoría del riesgo fue Raymond **Saleilles**, quien decía que seguir operando con la noción de culpa era seguir manteniendo la idea de sanción en un ámbito nuevo que no le es propio, porque desde el punto de vista del derecho civil entendía que, ocurrido el daño, el único problema a resolver era quien debía soportar su reparación y debía hacer recaer la obligación en quien había creado el riesgo de su producción". (Diez-Picazo, L. 2016, p. 540 y 541).

Con todo, a pesar de que el "daño ambiental puro o ecológico" y "el daño

ambiental impuro o derivado" se insertan en el régimen de la objetivación de la responsabilidad civil, observamos que comportan una clara diferencia. Así las cosas, podemos esbozar sus principales distinciones:

El primero, el daño ambiental puro o daño ecológico, no puede adecuarse automáticamente a cualquiera de las *categorías de reparación* existentes en el derecho civil, porque el daño ambiental puro ecológico rebasa el ámbito particular e inserta un enfoque que comprende no solo la evolución del *derecho ambiental*, sino también la *protección constitucional* de la riqueza natural de un Estado, tal como se desprende del Capítulo 7, Título III de nuestra Carta Magna que establece la protección del **régimen ecológico (art. 118- 121 Constitución Política)** y nuestra legislación, contempla, incluso, los denominados "derechos de la naturaleza" que ya han sido reconocidos mediante **Ley 287 de 24 de febrero de 2022**, que reconoce los derechos de la naturaleza y las obligaciones del Estado panameño con estos derechos.

A guisa de ejemplo, en la República de Panamá, mediante **Sentencia de 27 de noviembre de 2023** proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, se evidenció el *rechazo* a la industria minera en defensa del medioambiente sano y en contra de la afectación al **interés colectivo** por el impacto medioambiental (afectación a la tierra, contaminación del agua, afectación a la salud humana de los ciudadanos, entre otros efectos nocivos).



Por consiguiente, el daño ecológico responderá siempre a principios de actuación y de reparación aplicables por la degradación o destrucción al medio natural y la defensa del interés público y en todo caso, la responsabilidad civil para este tipo de daño “se adapta a perspectivas integrales o garantistas desde la responsabilidad ambiental”. (Ortega Guerrero, G., Ávila Suárez, T, 2015,p. 109). El daño ambiental puro o daño ecológico, debido a su alcance (afecta a la colectividad) y reafirma los *derechos supraindividuales* que al ser vulnerados delinean un interés social. (Aguirrezabal Grunstein, M.,2006, pp. 69-91).

En este punto, la cuestión se convierte en un tema de **justicia social** en casos de riesgos, **catástrofes ambientales**, que generan, incluso, un daño “plurilocalizado”, es decir, que traspasa la frontera del Estado donde se generó y que puede ser un daño latente o continuado en los nacionales de los países afectados. (Roman, D., 2021,p . 47 -55).

Así mismo, el daño ambiental puro o daño ecológico, comporta un segmento *complejo y especial*. Es complejo por la dificultad de *calcular pecuniariamente* los daños al medioambiente e indemnizarlo a cargo del titular de los derechos (la colectividad) principalmente tratándose de daños transfronterizos como lo hemos indicado. Por otro lado, es un tipo de daño especial, no solo porque este régimen, presenta, ante todo, un *carácter colectivo*, sino que además constituye un supuesto de «responsabilidad objetiva **agravada**». (Müller, C, 2013, p.9, n°19). El *daño*

*ecológico* implica que la responsabilidad es procedente por tratarse de la afectación a un valor superior e inmanente: **la salud humana**. Este tipo de daño articula la *defensa* de un *derecho humano* que consiste en el derecho a exigir un medio ambiente sano, limpio y sustentable. (Hess, Gérald., 2024/1, pp. 1-14).

Sobre el particular, el **artículo 118** de la Constitución Política de la República de Panamá establece que “*es deber fundamental del Estado* garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana”.

En suma, el propósito de esta comunicación es el análisis de la Responsabilidad Civil Ambiental impura o derivada, sin dejar de lado, una reflexión sobre la urgencia **climática** que involucra el advenimiento del cambio climático y sus efectos nocivos, los problemas como la desertificación, la degradación de la tierra y la cuestión de la seguridad alimentaria que también se ve afectada por la contaminación y que constituye un tema fundamental para el devenir de la humanidad.

Desde el punto de vista **ético** y del impacto social, también el tema involucra la *vulneración factual* a los *particulares*, debido a que el hecho de quebrantar normas de protección medioambiental erige no solo la vulneración de los derechos colectivos, también, la reparación de daños ocasionados a personas, víctimas,

por ejemplo, de una enfermedad ocasionada por actividades humanas contaminantes para materializar el deber de reparación económica al afectado.

### III. DE LA COEXISTENCIA DEL HOMBRE Y EL ENTORNO NATURAL: ANTROPOCENTRISMO, ECOCENTRISMO Y BIOCENTRISMO

Para abordar adecuadamente el régimen de la responsabilidad civil extracontractual por daño ambiental impuro o derivado es necesario comprender cuál es la dinámica de las acciones u omisiones del ser humano (su actuación o actividad) frente al medio ambiente.

Se trata de una pugna *permanente* entre dos concepciones: (i) el antropocentrismo y (ii) el ecocentrismo.

La concepción **antropocéntrica** está basada en la mayor utilidad posible, en el desempeño y el interés del mercado. En cambio, la visión **ecocéntrica** propugna el desarrollo sostenible, el denominado *environmentally-safe* o *eco friendly*, esto significa, que el ser humano respete el medio ambiente y que el Estado garantice la vida saludable de las personas y no solo Estado, también mediante una conciencia ciudadana o colectiva.

Delimitando aún más las diferencias entre estos dos movimientos, podemos señalar que la visión antropocéntrica se aleja de la **ética ambiental** (*environmental ethics*) porque se basa en la idea de que: “lo que la naturaleza nos da, es esencialmente lo que le quitamos o

incluso lo que le podemos arrancar. Por consiguiente, en el nacimiento de la ciencia moderna, por un lado, y en la crítica metafísica de la idea de naturaleza, que es considerada demasiado finalista” (Pierron Jean-Philippe., 2013/2 n° 42, p.41-48) e innecesaria porque entorpece el avance tecnológico y económico de los países.

El antropocentrismo señala que de la naturaleza no hay nada que aprender, sino propiciar la producción y la innovación. Un recurso natural – según la visión antropocéntrica- existe para eso: ser utilizado, explotado. Los recursos naturales, mediante este *aproche*, no son más que un simple medio para cubrir necesidades, sirve para conseguir nuevas posibilidades en la industria.

Por ejemplo, actividades emisoras, industrias petroquímicas o la explotación minera, pero también las acciones negligentes de personas que arrojan la basura de forma indiscriminada – refleja su comportamiento esta concepción antropocéntrica, por ejemplo, los basurales a cielo abierto, un problema real que daña el medio ambiente.

En cambio, el **ecocentrismo** se fundamenta en la ética, específicamente en la ética ambiental, un campo de investigación que “surgió a principios de la década de 1970 y que surge principalmente de una preocupación entre los filósofos por el peligro que representa para el medio ambiente el crecimiento económico y tecnológico de las sociedades desarrolladas”. (Hess, G., 2024/1, pp. 1-14).

El ecocentrismo describe nuevas *actitudes* del ser humano, por ejemplo, la conciencia de los problemas en el futuro, la mayor participación ciudadana, despertar o **estallido social** de indignación de la población por las concesiones o contratos irregulares que celebran los gobiernos en desapego a la normativa constitucional y ambiental entregando los recursos naturales estatales en manos de las grandes corporaciones. El ecocentrismo es un **movimiento ético** (Norton, B, 2007, p.31 51) sobre el valor inherente de la naturaleza y la consideración moral sobre el uso de los ecosistemas, la biosfera y la Tierra. (Toca Torres, C., 2011, pp. 195-204)

Así, por ejemplo, en Panamá, mediante multitudinarias protestas en 2023, reclamando el cierre de todas las minas, se generó como resultado que la Corte Suprema de Justicia, declaró inconstitucional un Contrato de Concesión de Minera a través de sentencia el 27 de noviembre de 2023, proferida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

De igual forma, el ecocentrismo, ha generado conceptos como **ecocidio** referido cualquier tipo de actividad que *deliberadamente* cause un daño ambiental significativo.

El ecocentrismo, en definitiva, promueve el manejo adecuado de los recursos naturales que **no son una fuente inagotable**, porque el cambio climático es una realidad.

Así con el advenimiento del concepto ecocentrismo se generan una serie de principios que inspiran el denominado **“Estado Ambiental de Derecho”** (Mesa

Cuadros, G., 2023, pp. 108-146). Algunos de estos principios son los siguientes (en el contexto del daño ambiental puro o ecológico):

- El principio precautorio.
- Principio de solidaridad ambiental.
- Principio de participación ciudadana o participación pública.
- El principio “quien contamina paga” conocido en el ámbito internacional como el principio contaminador-pagador que apareció por primera vez en 1972, con la OCDE.
- Principio de supremacía del interés público.
- Principio de responsabilidad objetiva.
- Principio de no regresión que persigue el mejoramiento continuo del medio ambiente.

Añádase a lo anteriormente señalado, nuevas expresiones en el lenguaje técnico medioambiental como **biocentrismo**, que se define como el conjunto de reglas **éticas** que se centran exclusivamente en la consideración moral del ser vivo.

#### IV. BASES POSITIVAS DEL RÉGIMEN DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL POR DAÑO AMBIENTAL EN PANAMÁ

En el derecho positivo panameño, el daño ambiental se regula mediante una

ley especial: el **Texto Único** de la **Ley 41 de 1 de julio de 1998**, ley general de ambiente de la República de Panamá que comprende las reformas aprobadas por la Ley 18 de 2003, la Ley 44 de 2006, la Ley 65 de 2010 y la Ley 8 de 2015.

Esta norma jurídica, se inspira en un sistema de **responsabilidad civil objetiva** en virtud del artículo 2 numeral 65 que señala:

Es “responsabilidad objetiva: la obligación del que cause daño o contamine directa o indirectamente **a las personas, al medio natural o a las cosas** debe resarcir el daño y los perjuicios causados”. (el subrayado es nuestro).

De igual forma, en esta ley especial, debemos observar el Capítulo IV sobre el *Régimen de la Responsabilidad Civil* en materia medioambiental. En este capítulo, el artículo 113 de la ley en comento establece quiénes están **legitimados** para ejercer una acción judicial ambiental: (i) el Estado y (ii) las personas naturales o personas jurídicas cuyo objetivo sea la salvaguarda de un ambiente sano, estableciendo dicha disposición, que este tipo de acción de responsabilidad civil “se tramitarán conforme al *procedimiento sumario* y no ocasionarán costas judiciales, salvo el caso de demandas temerarias”.

Por otra parte, el artículo 114 señala que “la acción civil ambiental tendrá por objeto *restaurar* el ambiente afectado o *la indemnización* por el daño causado” y el artículo 115 establece que “las acciones ambientales civiles prescriben a los diez años de *la realización o conocimiento* del daño”.

Así las cosas, en el examen de esta norma jurídica especial, es preciso delimitar cuál es la *caracterización* del daño ambiental puro o daño ecológico desde el punto de vista del principio “quien contamina paga” o principio contaminador-pagador.

En la doctrina panameña, Tania Arosemena, señala que:

“el fundamento del principio contaminador-pagador se basa en el deber que tiene quien desarrolla una tecnología, proceso o producto de *cerciorarse de que sus actividades sean seguras y no generen contaminación, de lo contrario, responderá por los daños derivados de su actividad*. De otra manera, la sociedad no podría contar con mecanismos vinculantes para responsabilizar a los contaminadores por el deterioro causado al ambiente”. (Arosemena Boderó, T. 2003, pp. 29-30).

En **Sentencia de 23 de marzo de 2006** caso: Coca Cola de Panamá Compañía Embotelladora, S.A. vs. Autoridad Nacional del Ambiente, la Sala Tercera de lo Contencioso administrativo señaló que:

“Todo aspecto de la vida humana tiene una dimensión ambiental [...]. La *responsabilidad* objetiva por daño ambiental surge debido a la necesidad de proteger el ambiente de los daños derivados del empleo de cosas o actividades peligrosas, en las cuales se dificulta la demostración de la culpa de quien ejerce una actividad riesgosa y que debe, por lo mismo, tomar las precauciones pertinentes para evitar daños ambientales. En ese orden de ideas, la Ley No. 41 de 1 de julio de 1998

“General de Ambiente de la República de Panamá”, dispone en su artículo 2 que se entiende por responsabilidad objetiva: “Obligación del que cause daño o contamine, directa o indirectamente, a las personas, al medio natural, o a las cosas de resarcir el daño y perjuicios causados.” (El subrayado es nuestro). (véase Sentencia de 23 de marzo de 2006, Corte Suprema de Justicia, Panamá Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo Ponente: Víctor L. Benavides - Materia: Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción Expediente: 515-03. De igual forma, Benavides Pinilla, V., *Jurisprudencia panameña de Derecho ambiental*, Jornada de Derecho Ambiental y Justicia” organizada por el Órgano Judicial y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2009, p. 1 y ss).

Se trata de la regulación del daño ambiental puro o daño ecológico. Respecto al daño impuro o daño derivado la ley contiene escasos artículos, se concentra en la protección de un interés diseminado en toda la colectividad, pero desde la perspectiva civilista podría contener mayores disposiciones en torno al daño a las personas o particulares en el contexto del **riesgo creado**, generado en el **mundo industrializado** y los numerosos accidentes o riesgos inherentes al manejo de máquinas o actividades contaminantes o peligrosas que utiliza el humano y que también pueden generar peligros específicos para una persona o para sus bienes.

Con todo existe una similitud entre el daño ambiental puro o ecológico y

el daño ambiental impuro o derivado y es que ambos tipos de responsabilidad se concentran en un régimen objetivo. Entiéndase por objetivación de la responsabilidad civil, una mayor exigencia de los deberes de *cuidado* o *diligencia* por parte del hombre en sus actividades.

Por ejemplo, a propósito de propiedades peligrosas de una sustancia como la radioactividad de las sustancias nucleares o el manejo de equipos que pueden generar daño al medio ambiente y la muerte de personas, como ocurrió en la catástrofe de abril de 1986 conocida como el **caso Chernóbil** donde el núcleo del reactor de una central nuclear de la ciudad de Chernóbil junto a la frontera con Bielorrusia, explotó durante una prueba nuclear desatando una de las tragedias más lamentables de la historia.

La responsabilidad civil objetiva por daño ambiental impuro o derivado es una responsabilidad civil sin culpa que también puede cubrir la responsabilidad por el acto realizado por otros que están a cargo del demandado.

De manera tal que, en la responsabilidad civil objetiva por daño ambiental impuro o daño derivado, la culpa del “agente contaminador” no es una condición para exigir responsabilidad erigiendo el principio *alterum no laere* (no causar daño a otro) y el principio de reparación integral.

Normalmente, la fórmula general de responsabilidad civil implica que se debe probar, en primer lugar, la conducta o hecho dañoso; en segundo lugar, un

daño cierto personal y antijurídico, y en tercer lugar, el nexo de causalidad entre la conducta y el daño. Sin embargo, tratándose de un daño ambiental impropio derivado ya es bastante difícil acreditarlo, por consiguiente, se estima que bajo este régimen no es necesario aplicar el elemento culpa porque existe una presunción y el agente dañoso es quien debe probar al juez que no causó el daño ambiental que generó un daño a la persona o a sus bienes.

Por último, podemos mencionar en la jurisprudencia en derecho comparado algunas importantes sentencias sobre la cuestión de la responsabilidad por daños y contaminación ambiental (daño ambiental puro o daño ecológico):

En **Sentencia de 20 de junio de 2006 Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina– Caso Mendoza Silvia B y otros/ Estado Nacional** analizó los daños derivados de la contaminación ambiental de la cuenca/ río de Matanza-Riachuelo como vía navegable e interjurisdiccional. Así mismo, destacan fallo como la **Sentencia de 12 de mayo de 2006 – caso Ciudad La Oroya** del Tribunal Constitucional del Perú, sobre intoxicación por plomo en la sangre y afectación a la salud humana.

De igual forma, la **Sentencia de 26 marzo de 2009 – Caso Salas Dino y otros**. Provincia de Salta Argentina, donde se analizan autorizaciones concedidas y el principio precautorio que produce una previsión extendida y medida anticipatoria a cargo del funcionario público cuando haya peligro de daño grave o irreversible.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina por primera vez define el “principio precautorio” y lo aplica para fundamentar la manda judicial de requerir el “estudio de impacto ambiental acumulativo”.

Por último, en Sentencia de 17 de junio de 2009 proferida por el Tribunal Constitucional del Perú – Caso Jaime Hans Bustamante Johnson se analiza la extracción de hidrocarburos y la afectación/daño a las comunidades nativas y la responsabilidad social de las empresas.

Por esta razón, sin duda, podemos señalar que tanto el daño ambiental puro público o daño ecológico y el daño impuro o derivado son producto de la evolución jurisprudencial. Por esta razón, sobre las diferencias entre daño ambiental puro ecológico y el daño ambiental impuro o derivado podemos esbozar las siguientes conclusiones.

## V. CONCLUSIÓN

El daño ambiental puro o daño ecológico requiere el apoyo de otras disciplinas, no solo del derecho ambiental, sino del derecho constitucional. Este régimen de reparación económica, no se inserta el clásico régimen de la responsabilidad civil, porque se trata de una consideración específica de la “meta común” de preservar nuestro medio ecológico **que no es un objetivo a conquistar**, sino un **estado permanente** de vigilancia que debemos ejercer sobre nuestro hábitat, el uso adecuado de los recursos naturales e implementar medidas



de restauración. No es un discurso más, una idea retórica, sino nuestra realidad frente a la preservación del bienestar de las futuras generaciones.

Por consiguiente, a nuestro juicio el tema del daño ambiental puro o daño ecológico no implica solo la ciencia del derecho, sino también la **psicología ambiental verde** que articula en el ser humano una **conducta ética** en la utilización de nuestros recursos y la salvaguarda del derecho a actuar ante las autoridades administrativas o judiciales, aunque la persona no haya sufrido un daño directo porque se trata como hemos visto en nuestra publicación de un bien colectivo.

De igual forma en torno al daño ambiental puro ecológico el aporte de nuestro pueblo originario es vital porque estos también coadyuvan a la labor de preservar nuestro hábitat natural entre otras cosas el ecocentrismo debe ser el discurso del presente y del futuro, si queremos como sociedad vigilar que el sector público desempeñe su rol de protección y desde el sector privado mitigar los daños.

Por otra parte, en torno al daño ambiental impuro o derivado, el avance hacia la objetivación de la responsabilidad civil constituye un hito doctrinal y jurisprudencial mediante la teoría del riesgo y las actividades contaminantes, por lo tanto, la carga de la prueba se invierte y es el agente dañoso o el contaminador quien deberá probar que su actividad u omisión, no pudo haber sido el origen del daño a la persona o a sus bienes.

## VI. Bibliografía

### A. Doctrina panameña

- Arosemena Boderó, T. (2003). La Responsabilidad Objetiva por Daño Ambiental en la nueva Ley General de Ambiente". Trabajo de Graduación, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá (UP).
- Benavides Pinilla, V. (2009). *Jurisprudencia panameña de Derecho ambiental*, Jornada de Derecho Ambiental y Justicia" organizada por el Órgano Judicial y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- Campos Alvarado, V. (2017). "La aplicación del principio el que contamina paga en el sistema de triple responsabilidad en Panamá", *Revista de la Facultad de Derecho de México – Universidad Autónoma de México (UNAM)*, Vol. 67, N° 269, pp. 299-336.
- Flores E., (2003). La responsabilidad civil por daño ambiental, en la actualidad del derecho positivo panameño", Repositorio Institucional de la Universidad Tecnológica de Panamá.
- Timpson Layne, C. (2011) Derecho Civil – Obligaciones: efectos, transmisión, extinción de las obligaciones, Panamá.

## B. Doctrina extranjera

- Afeissa, H.S. (2007). *Étique de l'environnement: nature, valeur, respect*, Librairie Philosophique J. Vrin.
- Aguirrezabal Grunstein, M. (2006). *Algunas precisiones en torno a los intereses supraindividuales (colectivos y difusos)*”, *Revista Chilena de Derecho*, volumen 33, N° 1, abril, pp. 69-91.
- Arletazz, F. (2022). *“Prevención y reparación del daño ambiental: Problemas teóricos en perspectiva argentina”*, *Revista de Derecho Ambiental (Santiago, Chile)*, N°. 17, pp. 35-68.
- Boutonnet, M. Parance, B., Rochfeld, J., (2024) *Les grandes notions de la responsabilité civile à l'aune des mutations environnementales*,
- Diez Picazo, L., (2016) *Sistema de Derecho Civil actual*, volumen III, Editorial Tecnos.
- Hess G. (2024), *“Virtue Ethics and the Ecological Self: From Environmental to Ecological Virtues”*, *Philosophies*, pp. 1-14.
- Macías Gómez, L.F, De La Rosa Calderón, M.D (2022)., *“La responsabilidad por daño ambiental: el concepto de daño, los mecanismos para su reclamación y los dilemas probatorios de sus elementos”* en AA.VV. *Derecho Penal Ambiental y Reparación de daños a la naturaleza*, publicado por la Universidad del Externado – Colombia, pp.682-690.
- Mesa Cuadros, G. (2019), *Derecho Ambientales en perspectivas de integralidad: concepto y fundamentación de nuevas demandas y resistencias actuales hacia el Estado Ambiental de Derecho*, publicado por Universidad Nacional de Colombia.
- Pierron J.P. (2013) *“Au-delà de l'anthropocentrisme : la nature comme partenaire”*, *Revue du MAUSS*, n° 42, p.41-48.
- Roman, D. (2021). *La cause des droits - Écologie, progrès social et droits humains*, Editorial Dalloz.
- Sprankling, J, Weber, G.(2007) *The law of Hazardous wastes and toxic substances*, Editorial Thomson West.
- Toca Torres, C. Claudia., (2011) *“Las versiones del desarrollo sostenible”*, *Revista Sociedade e Cultura, Goiânia*, v. 14, n. 1, pp. 195-204.

## C. Normas jurídicas citadas

- Código Civil Panameño, Editorial Mizrachi & Pujol, edición actualizada 2023
- Código Civil Francés, editorial Dalloz, edición actualizada 2022.
- Texto Único N° S/N (de jueves 08 de septiembre de 2016) de la ley 41 de 1 de julio de 1998, General de Ambiente de La República De Panamá que

comprende las reformas aprobadas por la ley 18 de 2003, la ley 44 de 2006, la ley 65 de 2010 y la ley 8 de 2015.

- Ley 287 de 24 de febrero de 2022 Que reconoce los derechos de la Naturaleza y las obligaciones del Estado relacionadas con estos derechos

#### **D. Jurisprudencia**

- Sentencia de 23 de marzo de 2006, Corte Suprema de Justicia, Panamá Sala: Tercera de lo Contencioso Administrativo Ponente: Victor L. Benavides - Materia: Acción contenciosa administrativa Plena Jurisdicción Expediente: 515-03.
- Sentencia el 27 de noviembre de 2023, Pleno de la Corte Suprema de

Justicia declaró que la Ley No. 406 de 2023 “Que aprobó el contrato de Concesión Minera entre el Estado y Minera Panamá, S.A.” es inconstitucional

- Sentencia de 20 de junio de 2006 Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina– Caso Mendoza Silvia B y otros/ Estado Nacional.
- Sentencia de 12 de mayo de 2006 – caso Ciudad La Oroya del Tribunal Constitucional del Perú.
- Sentencia de 26 marzo de 2009 – Caso Salas Dino y otros. Provincia de Salta Argentina.
- Sentencia de 17 de junio de 2009 proferida por el Tribunal Constitucional del Perú – Caso Jaime Hans Bustamante Johnson.

# UNA NUEVA ASAMBLEA PARTICIPATIVA

**Lenin Alberto Ulate Rodríguez**  
**Diputado 13-1**

## Una Nueva Asamblea Participativa

### Introducción

Cuando tomé la decisión de participar en política, lo hice motivado por la idea de tener en nuestro país, una asamblea renovada, más humana y sobre todo más representativa. Para lograrlo, sin duda, fue necesario entender la importancia que tiene esta concepción dentro de nuestro entorno y el impacto que genera en nuestra sociedad, así como también, analizar la extensa diversidad de aspectos políticos, sociales y culturales, los cuales, definitivamente nos encaminaron en el sendero correcto en búsqueda del fortalecimiento de la democracia en Panamá.

Este ideal surgió debido a la falta de esperanza, ya que tristemente en Panamá no hay confianza en las instituciones gubernamentales tradicionales, lo cual ha ido en aumento día con día. Las actuaciones opacas, malos manejos, falta de rendición de cuentas y falta de transparencia en las gestiones que deberían ser públicas y con la mayor claridad posible, son algunas de las causas que generan esta desconfianza.

La idea esperanzadora de una nueva asamblea surge de la visión de una

ciudadanía involucrada en la realidad nacional, de los sufrimientos diarios del panameño de a pie y del evidente deterioro del “órgano más representativo”, que en los últimos años ha perdido su representatividad.

Por esta razón, un grupo de nuevos líderes, decidieron ser agentes de cambio y tomaron acción postulándose como una alternativa viable, encaminada en promover la participación de otros ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, fiscalización de recursos del Estado y cumplimiento de políticas públicas que buscan incluir a todos los sectores del país. Esa alternativa es ahora una realidad y por ello, a través de este ensayo exploraremos de manera sencilla nuestras consideraciones para la conformación de una nueva asamblea, sus principales componentes, las herramientas para la transformación y aspectos importantes sobre los elementos que encierra la nueva forma de hacer política en nuestro país.

### La Asamblea históricamente

Si bien es cierto, La Asamblea como órgano del Estado y como templo generador de leyes, ha sido un componente

fundamental en la democracia del país a lo largo de la historia, desde sus inicios hasta la actualidad, donde imperan sistemas de gobierno más modernos, también es una realidad que La Asamblea por años ha sido considerada como un espacio de debate colectivo. Por esta razón la idea de una nueva asamblea debe entenderse en su contexto histórico, como aquel ideal de excelencia que siempre se ha buscado, para lograr un equilibrio entre representación y participación. A lo largo del tiempo, las asambleas han evolucionado para adaptarse a las necesidades y demandas de la sociedad, marcando un camino hacia una democracia representativa, sin embargo, la ciudadanía se ha quedado un poco ausente en su participación como agente fiscalizador en el rol y desempeño de sus gobernantes.

### **La Nueva Asamblea**

Nuestro país requiere de una nueva Asamblea más participativa, que esté sostenida sobre pilares firmes, basados en principios fundamentales como:

**Principio de Inclusividad:** Es imperante que La nueva Asamblea sea realmente representativa y que incluya toda la diversidad de los diferentes sectores de la sociedad, también es necesario que se escuchen aquellas voces de grupos históricamente marginados. Necesitamos una Asamblea que pueda y quiera escuchar para poder representar.

**Principio de Deliberación:** Este principio se va a fortalecer a través del buen desarrollo del debate de altura, con información suficiente y verificada, siempre dentro del

marco del respeto. La toma de decisiones que se llevan a cabo dentro de la nueva Asamblea requiere y deben ser siempre deliberadas con un debate que reúna estas condiciones para garantizar que las mismas sean consensuadas.

**Principio de Transparencia:** Hoy en día nuestra sociedad demanda por mayor transparencia en las diferentes actuaciones y en la toma de decisiones dentro de las instituciones, esto con la intención de conocer cuáles son las razones que fundamentan o sustentan el génesis de estas. El país reclama por que se elimine la opacidad en las negociaciones y que todas las decisiones sean transparentes y accesibles al público, para lograr de esta manera, el fortalecimiento de la confianza en las instituciones y nuestra Asamblea no escapa de este escenario.

**Principio de Responsabilidad:** El personal que sirve al Estado como miembros de la asamblea o de cualquier institución deben ser responsables en su proceder, pero sobre todo en rendir cuentas ante la ciudadanía, siempre garantizando que todas sus acciones estén dentro de una línea donde prevalezca el interés público y no los intereses personales.

### **La Participación Ciudadana en la Nueva Asamblea**

Es importante que la ciudadanía en general esté involucrada dentro del proceso de transformación de una nueva asamblea, desempeñando un rol vigilante ante los procesos y las decisiones que desde este órgano del Estado se ejecutan. Pero a su vez, también es importante que

la misma Asamblea como tal, entienda que debe centrar esfuerzos en facilitar esta participación ciudadana activa, ya que se tratan de asuntos que influyen y afectan la vida de todos los ciudadanos. Para lograr esto se pueden desarrollar políticas destinadas a incluir la incorporación de métodos de consulta popular, juntas de ciudadanos y plataformas digitales para fomentar la comunicación y la consulta. Si logramos que los ciudadanos puedan empoderarse y entiendan la importancia que tiene su participación en la toma de decisiones del país y si logramos que se promueva una cultura de participación que trascienda y que involucre a todas las comunidades y sectores del país, entonces estaremos enrumbo al rol de la Asamblea hacia una institución realmente representativa y sobre todo participativa.

### **Asambleas del mundo**

A nivel internacional, algunos países han incorporado diversas iniciativas que constituyen ejemplos de innovación en la práctica de una Asamblea moderna y más participativa. En Chile, por ejemplo, se presentó un proyecto de Convención Constitucional, donde se pretendía redactar una nueva constitución, la cual partía de un proceso participativo, esta iniciativa demuestra el potencial de las asambleas para abordar temas de alto debate y complejidad incorporando a la ciudadanía de forma democrática, para que, en conjunto se pueda tomar decisiones importantes. Otro ejemplo donde se incluyen asambleas con participación ciudadana, es en Francia cuando se abordaron temas dentro del contexto de la transición ecológica.

### **Nuevos retos y Oportunidades**

A pesar de que una nueva asamblea más participativa y representativa ofrece una serie de ventajas para los ciudadanos y el país en general, también es importante mencionar que de la misma manera existen desafíos y retos que afrontar. En una era digital y tecnológica la desinformación en medios y redes sociales representa uno de los principales obstáculos, la polarización política y el desinterés ciudadano también son obstáculos que deben superarse paulatinamente. Sin embargo, estos obstáculos muchas veces también representan oportunidades para fortalecer esa labor de docencia ciudadana a través de la educación cívica y el fomento de una cultura de participación. Cada una de estas ideas se va a complementar con la implementación de herramientas innovadoras para la participación y el debate, así como también con un adecuado acceso a la información sobre temas de relevancia para el país.

### **La Nueva Asamblea en la era digital**

Como bien hemos mencionado la tecnología desempeña un papel fundamental en la participación de la ciudadanía en estos tiempos y es importante que aprendamos a utilizar estas plataformas digitales en beneficio del fortalecimiento de la democracia. Estas plataformas permiten la interacción entre ciudadanos y representantes, es decir, la comunidad versus dirigentes y sus actividades, facilitando el intercambio sano de ideas y experiencias. En la actualidad existen algunas herramientas de encuestas electrónica, foros en línea



y espacios virtuales para deliberación, los cuales se convierten en plataformas útiles y son algunas de las tecnologías que pueden ser integradas en el funcionamiento de una nueva asamblea. Sin embargo, también es crucial abordar los aspectos éticos y de privacidad relacionados con el uso de la tecnología.

### **La Nueva Asamblea y el Futuro de la Democracia**

El futuro de la democracia dependerá en gran medida de las oportunidades que se vayan desarrollando para los cambios, la capacidad de las instituciones para adaptarse a estos cambios, la colaboración entre sociedad civil y los diferentes organismos institucionales, entre otros aspectos. El panorama actual indica que una nueva asamblea no sólo debe responder a necesidades inmediatas de la ciudadanía, sino también que debe anticiparse a los retos de una sociedad moderna y globalizada, tomando en cuenta temas ambientales como el cambio climático y las crisis sociales.

Es importante que tomemos en cuenta que, si logramos fomentar la creatividad e innovación dentro de la línea de la participación política, de esta manera estaremos fortaleciendo las bases de una democracia más resiliente, equitativa, pero sobre todo participativa.

### **Conclusiones**

En conclusión, la idea de una nueva asamblea ofrece para nuestro país una visión renovadora y un ambiente de esperanza para la democracia. Es importante que los nuevos integrantes que conforman la asamblea puedan centrar sus esfuerzos en la inclusión de todos los ciudadanos, en la participación y deliberación y sobre todo en la transparencia, esta manera de gestión puede revitalizar y fortalecer la relación entre los ciudadanos y las instituciones. Sin embargo, es muy importante prestar atención a los desafíos que se presentan en el entorno y utilizar la tecnología y las herramientas modernas de manera ética, responsable y transparente. La nueva asamblea representa no solo un cambio en la estructura del poder, sino una transformación cultural hacia una sociedad más participativa y justa.

Lenin Alberto Ulate  
Circuito 13-1  
Despacho 203  
504-1065  
lulate@asamblea.gob.pa

## **EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA EN PANAMÁ: constitucionalización y desarrollo.**

### **THE PRINCIPLE OF THE LEGALITY OF TAXATION IN PANAMA: constitucionalización and its development.**

**Julio César Pérez-Martínez**  
**ORCID: 0000-0002-5334-8508**

**Profesor en la Universidad Católica Santa María la Antigua / [jperez@usma.com](mailto:jperez@usma.com).**

#### **Resumen**

En Panamá el principio de legalidad tributaria constituye uno de los pilares del sistema impositivo nacional. Comprenderlo es fundamental para no cometer los errores que, en el siglo XX, representaron un atraso jurídico. Además, como toda materia jurídica sujeta a los cambios sociales y a la evolución propia de la sociedad, el principio de legalidad tributaria ha tenido que flexibilizarse y esta teoría de la flexibilización vino, en primer lugar, desde la jurisprudencia y luego desde la ley. La representatividad como pilar de la democracia se ve claramente fortalecida cuando entendemos por qué es que la potestad tributaria recae originariamente en la Asamblea Nacional y por ello es fundamental comprender la razón histórica del principio de legalidad tributaria, para, de esa forma, realizar análisis jurídicos acertados.

**Palabras claves:** Derecho tributario, principio de legalidad, principio tributario.

#### **Abstract**

In Panama, the principle of tax legality constitutes one of the pillars of the national tax system. Understanding it is essential to avoid making the mistakes that, in the 20th century, represented a legal delay. Furthermore, like any legal matter subject to social changes and the evolution of society, the principle of tax legality has had to be made more flexible and this theory of flexibility came, first of all, from jurisprudence and then from the law. Representativeness as a pillar of democracy is clearly strengthened when we understand why tax power originally falls on the National Assembly and therefore it is essential to understand the historical reason for the principle of tax legality, in order to carry out legal analysis. successful.

**Keywords:** Tax law, principle of legality, principle of tax law.

## 1. Introducción

El presente artículo está dirigido en presentar una radiografía de la regulación jurídica del principio de legalidad tributaria en Panamá, que, en pocas palabras, es el principio constitucional por el cual los tributos solo pueden ser creados, modificados o eliminados por una ley formal expedida por la Asamblea Nacional, dado que son los diputados quienes representan los intereses de la población. La Asamblea es el ente nacional por excelencia de la representatividad. Para lograr el objetivo de presentar como este principio es aplicado, he dividido el presente trabajo en varias secciones: una primera donde hago un resumen del recorrido histórico del principio de legalidad desde el medioevo hasta nuestra constitución de 1972 donde expongo avances y retrocesos del principio de legalidad; en segundo lugar, planteo el análisis central de esta investigación, la cual se refiere a la regulación constitucional y legal de la figura objeto de estudio, así como también menciones jurisprudenciales y doctrinales sobre esta; como tercer punto hago la diferenciación entre la potestad tributaria originaria y derivada, resaltando la importancia de ambas y por último realizo un breve análisis sobre la separación del derecho aduanero con el tributario y la incidencia de este en el principio de legalidad de los tributos. La importancia del presente trabajo radica en la presentación metódica de uno de los elementos fundamentales de todo el sistema tributario del país, que servirá como punto de partida para comprender,

pensar y repensar la figura desde una perspectiva académica.

## 2. Breve historia sobre la constitucionalización del principio de legalidad tributaria.

El principio de legalidad o reserva de ley que rige en las constituciones modernas tiene su origen en el tradicional principio de autoimposición o consentimiento de los impuestos, que supone sobre todo una garantía de la libertad individual y una protección de la propiedad privada. Desde la época de la antigua Grecia, Roma y durante la monarquía absoluta en el medioevo, se entendía que un impuesto personal y directo era incompatible con la libertad, con lo cual el principio de consentimiento fue cobrando cada vez más relevancia con el paso de los siglos (Falcón y Tella, 2020, p.127). Es común vincular la aparición de la representación popular de las cortes medievales con la aprobación de los pedidos o subsidios que los monarcas reclamaban para hacer frente a los crecientes gastos de la corona. La exigencia de representatividad en la exigencia de las cargas fiscales, por ejemplo, ocurrió en Inglaterra con la Carta Magna, en la cual se plasmó el principio de autoimposición, bajo la fórmula de *"no taxation without representation"* (Insignares, 2015, p.124).

Este documento fue fundamental ya que para occidente representó el comienzo del establecimiento de los límites al poder absoluto del monarca, entre los que destacaban, como ya hice referencia, a que el monarca debía consultar a los

representantes del pueblo reunidos en asamblea cuando se deseara establecer nuevos impuestos. Este sentimiento del consentimiento popular en temas tributarios, fue poco a poco formando parte del common law inglés. Con el paso de los siglos, se expide el Bill of rights de 1689, que refuerza esta tradición al establecer entre sus cláusulas lo siguiente: "Que recaudar impuestos por y para el uso de la Corona bajo pretensión de prerrogativas, sin autorización del Parlamento, por un periodo de tiempo más largo o en forma distinta de la que ha sido autorizada, es ilegal."

En el otro lado del Atlántico, en el siglo XVIII en las colonias norteamericanas, se empezaron a aplicar diferentes leyes del parlamento británico dentro de las cuales, algunas impusieron a las colonias algunos nuevos tributos, lo que originó resistencia de los colonos frente a este tipo de medidas. Mientras que los colonos interiorizaron plenamente los conceptos de libertad que procedían de Inglaterra, en la metrópoli, tras la completa victoria del parlamento después de la revolución gloriosa, fue cayendo en el olvido la idea de que ningún poder debe ser arbitrario y que todos los poderes tienen que estar limitados por una ley superior. La desconfianza en la actuación del parlamento estaba incubada en Norteamérica, ya que no se respetó el principio fundamental del derecho inglés del no taxation without representation (Jiménez Asensio, 2016, p.56). Este suceso fue uno de los tantos agravios que motivaron a los colonos a declarar su

independencia en 1776 de la corona de Inglaterra. Esto se puede constatar en el texto de la declaración de independencia de Estados Unidos donde dice:

"...Such has been the patient sufferance of these Colonies; and such is now the necessity which constrains them to alter their former Systems of Government. The history of the present King of Great Britain is a history of repeated injuries and usurpations, all having in direct object the establishment of an absolute Tyranny over these States. To prove this, let Facts be submitted to a candid world...For imposing Taxes on us without our Consent."

Como consecuencia de ello, la constitución de Estados Unidos de 1787 en el numeral 1 de la sección octava del artículo uno establece que: *"El Congreso tendrá facultad para establecer y recaudar contribuciones, impuestos, derechos y consumos; para pagar las deudas y proveer a la defensa común y bienestar general de los Estados Unidos; pero todos los derechos, impuestos y consumos serán uniformes en todos los Estados Unidos."* La importancia de esta redacción es que la constitución de Estados Unidos, al ser considerada la primera constitución en el sentido moderno, desde muy temprano incluye el principio en el cual la ley solo puede ser creada mediante la asamblea y prohibiendo tal función al ejecutivo.

En el caso panameño, la primera constitución que rigió en el istmo fue

la constitución de Cádiz de 1812 la cual contenía la siguiente disposición: “*Artículo 131. Las facultades de las Cortes son: ... Décimotercera. Establecer anualmente las contribuciones e impuestos*”. Esto era así ya que antes las leyes que autorizaban impuestos no eran permanentes y necesitaban ser revalidadas anualmente. Pero esto demuestra que desde los orígenes del constitucionalismo el principio de legalidad de los tributos está inseparablemente ligado al sistema representativo de gobierno.

Posteriormente, todas las constituciones que han sido expedidas en el Panamá soberano desde principios del siglo XX hasta la actualidad, han mantenido la disposición en la cual solo la Asamblea Nacional puede crear, modificar o extinguir tributos.

La constitución de 1904 decía lo siguiente: “artículo 65. Son funciones legislativas de la Asamblea Nacional ...21: Establecer impuestos, contribuciones y rentas para atender al servicio público”. Un hecho que me parece interesante resaltar en este periodo, es que el primer impuesto sobre la renta en Panamá que fue creado mediante la Ley 42 de 1932. Sin embargo, se produjeron muchas protestas, alegándose que el impuesto no era de carácter general, y por lo tanto, era violatorio de la constitución. Por ello, el Órgano Ejecutivo expidió el decreto N°34 de 1933 ampliando la aplicación del tributo (Araúz y Pizzurno, 1996, p.209). Este decreto 34 claramente vulneró el principio de legalidad, ya que el Órgano

Ejecutivo no puede expandir el rango de aplicación de un impuesto, y su función se limita a la recaudación de este, en los términos en que lo mandató el legislador.

Constitución de 1941 “artículo 88. Son funciones legislativas de la Asamblea Nacional... 15. Establecer impuestos, contribuciones, rentas y monopolios oficiales rentísticos para atender al servicio público”. Constitución de 1946 en el artículo 118. Sobre las funciones legislativas de la Asamblea Nacional... “22. Establecer impuestos, contribuciones, rentas y monopolios oficiales para atender a los servicios públicos”.

La constitución de 1972, tal como fue expedida en dicho año, representó un atraso en cuanto al sistema democrático de gobierno y a la evolución constitucional de siglos de desarrollo. En el sentido de que el ente encargado de emitir las leyes (y por tanto los tributos) era el Consejo Nacional de legislación que según el artículo 146 estaba integrado por el presidente y el vicepresidente de la República, el presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, los ministros de Estado y los miembros de la Comisión de Legislación (que eran electos por el presidente). Como se observa claramente era el Órgano Ejecutivo quien legislaba, en total contradicción con la doctrina de la separación de poderes, existía pues una acumulación de funciones, además de echar por tierra el principio de representatividad en el establecimiento de los tributos, ya que no eran los

representantes del pueblo quienes tenían esta función. Cabe mencionar, entre 1972 y 1878 el presidente de la República no era electo por votación popular, lo cual empeoraba la situación.

Esta situación constitucional fue lamentable, ya que como expresó la Corte Suprema de Justicia (CSJ) en una sentencia de inconstitucionalidad de 18 de noviembre de 2009: “La creación y determinación de la carga fiscal encuentra su fundamento basilar en el respeto al supuesto político de la representación popular, de conformidad con el cual el establecimiento de un tributo tiene que ser una expresión del consentimiento directo o indirecto de la colectividad, lo que constituye, al mismo tiempo, una garantía de seguridad para los ciudadanos frente a eventuales conductas arbitrarias o abusivas que pudieran tomar autoridades administrativas al ejercitar las atribuciones de recaudo”.

La comisión de legislación se eliminó con la reforma constitucional de 1978 así como la presencia del presidente y los ministros de estado en el Consejo Nacional de Legislación. Además, se amplió el número de representantes de corregimientos que la integraban, regresándole su carácter representativo de la población.

### **3. El principio de legalidad tributaria en la actualidad**

La constitución vigente de Panamá contempla dos disposiciones fundamentales sobre el tema objeto de este artículo, las cuales transcribiré:

**Artículo 52.** Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciera en la forma prescrita por las leyes.

**Artículo 159.** La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución y en especial para lo siguiente: ...10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.

Un punto que es de indispensable mención es que la competencia del legislador no se limita únicamente a imponer los tributos, sino que, por el contrario, comprende redistribuir esos recursos de manera equitativa e igualitaria a toda la sociedad, con el propósito de que sean realizados todos los fines esenciales del Estado en aumentar la capacidad de prestación de esos servicios (Romero-Molina y otros, 2013, p.69). El legislador no debe expedir leyes que impongan tributos más allá de lo necesario para sufragar las necesidades del Estado y con el objetivo de satisfacer los fines supremos del Estado que son asegurar la vida digna y la estabilidad institucional.

Por otro lado, es claro que la constitución panameña mantiene el principio de que solo la ley puede crear tributos, modificarlos o eliminarlos. Estas disposiciones constitucionales se han



desarrollado en la Ley 76 de 2019 (Código de procedimiento tributario), dicha ley tiene como base el Modelo de Código Tributario elaborado por el Centro de Administraciones Tributarias (CIAT) del año 2015.

En dicha Ley 76 se establece que la ordenación y aplicación de los tributos se realizará atendiendo a principios constitucionales entre los cuales están el principio de proporcionalidad, legalidad, no confiscatoriedad, igualdad ante la ley, renta sustitutiva, y periodicidad (artículo 7). Como se aprecia, para cumplir con el principio de reserva de ley en materia tributaria, no bastaría con que el tributo sea creado o preestablecido por una ley formal, sino que dicho precepto legal también debe respetar u observar los otros principios constitucionales que regentan al poder tributario del Estado, el cual no es absoluto, sino que está limitado a lo que disponga la constitución (Solís, 2018, p.16). Es decir, para que una norma tributaria sea válida no basta con que esta sea expedida por la autoridad competente, sino que también debe respetar otros límites que existen a la potestad tributaria que tiene la Asamblea Nacional, como los otros principios constitucionales mencionados.

La Ley 76 de 2019, en el artículo 8 reafirma que solo la ley puede crear, modificar o suprimir tributos, lo que incluye definir los elementos fundamentales del mismo tales como el hecho generador, la base imponible, la tarifa, la aplicación en el tiempo, prescripción, las sanciones,

exoneraciones, incentivos, la extinción de las obligaciones tributarias, los sujetos obligados, etc. Pero dicho artículo establece que la ley puede delegar en el Órgano Ejecutivo el establecimiento de los procedimientos de cobro. A esto se le ha llamado “flexibilización del principio de legalidad”. Como dice Solís (2018, p.37) el artículo 52 de la constitución mantiene un principio de legalidad tributaria estricto o restringido, por cuanto, no solo exige que los impuestos, tasas y contribuciones especiales sean establecidos por una ley forma, sino que la forma de cobranza también esté prescrita en la ley. Evidentemente, nos encontramos frente a la concepción clásica del principio de legalidad tributaria, sin embargo, la doctrina moderna se orienta hacia su flexibilización para que las formas de cobranza sean exclusivamente reguladas por la administración tributaria debido a que los aspectos técnicos que ello conlleva (como es el caso de la ley 76). Por ejemplo, si se siguiera estrictamente con el principio de legalidad descrito en el artículo 52 de la constitución, incluso los formularios de declaraciones de impuestos tendrían que ser establecidos en la ley, puesto que tales formularios implican una forma de cobranza.

La jurisprudencia panameña ya se ha pronunciado sobre la flexibilización del principio de legalidad de materia tributaria como por ejemplo en la sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de 21 de octubre de 1994, cuando dijo que: “La Corte estima que con fundamento en la autorización

dada por el Órgano Legislativo a través de una ley formal, así como en la potestad reglamentaria que el texto constitucional atribuye al Órgano Ejecutivo, es jurídicamente posible que en el ejercicio de dicha potestad reglamentaria el Ejecutivo establezca o modifique la cuantía de una tasa, pero sujeto, desde luego, a los límites, parámetros o condiciones establecidas en la propia ley.”

De igual forma otra sentencia de la CSJ de 27 de febrero de 2007, Sala Tercera estableció: “El reconocimiento de la potestad reglamentaria a las autoridades que integra el Órgano Ejecutivo encuentra su justificación racional en el hecho de que la ley formal no siempre puede agotar en su contenido apriorístico todo el variopinto conjunto de complejidades técnicas que ofrece la realidad, y ello deja ver, la necesidad de auxiliar el alcance regulatorio de esta, a través de la utilización de un instrumento normativo ágil, como es el reglamento, a fin de lograr que los objetivos que impulsaron la creación de la ley logren cristalizar a plenitud. Pero la función de optimización asignada a los reglamentos de ejecución de las leyes, en cuanto al cumplimiento de las finalidades perseguidas por estas, tiene que manifestarse con estricto apego a las exigencias de subordinación, desarrollo y complementariedad, notas estas que deben ser identificadas con vista en una lectura atenta del contenido y alcance de la ley que se pretende reglamentar”. En otras palabras, en Panamá el principio de legalidad ya no debe entenderse en un sentido restringido o estricto, ya

que debido a la naturaleza del derecho tributario, sería ilógico que cuestiones del día a día sean previstas por los legisladores, máxime que ellos no son los administradores del Estado, por lo que sería contraproducente que el derecho tributario no pudiese ser regulado o reglamentado por el Ejecutivo que es el que está encargado de la recaudación y de la tramitación y no así de la elaboración de la política pública tributaria.

En palabras de Álvarez (2020, p.67), la potestad reglamentaria está justificada, ya que por un lado, el Estado tiene que afrontar situaciones tan numerosas y complejas, que no es lógico esperar que todos los escenarios estén previstos en la ley. Los problemas se presentan a diario y necesitan ser resueltos de inmediato (esto no compagina con el funcionamiento del parlamento), además en el parlamento es muy complicado abordar un problema con tal detalle como lo pueden ser el formato de un formulario de declaración de impuestos.

Algo que se debe tener muy presente es que el Órgano Ejecutivo debe respetar la letra y el espíritu de la ley que está reglamentando, ya que de lo contrario podrá ser sometido a una demanda de ilegalidad ante la sala tercera de la CSJ.

Como ejemplo de reglamentación en el ámbito tributario, puedo mencionar la Ley 70 de 2009 que establece que corresponde a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos mediante resolución

motivada establecer el cargo que pagarán los usuarios y/o clientes que porten su número cada vez que lo soliciten, en concepto de la tasa de portabilidad numérica. Esto debido a que el cobro de la tasa de la debe hacerse de acuerdo con los costos de operación y mantenimiento de la implementación de la portabilidad numérica, lo cual es imposible de determinar para el legislador, máxime que tales costos varían con el tiempo.

Otro punto que merece la atención es que los tributos solo pueden establecerse mediante ley formal. Es decir, que mediante un decreto-ley no se puede legislar en materia de tributos (numeral 16 del artículo 159 de la constitución). De igual forma un contrato-ley no puede contener exoneraciones, rebajas o cualquier otro tipo de norma tributaria, ya que según la sentencia del pleno de la CSJ de 27 de noviembre de 2023 se concluyó lo siguiente: “Asimismo, en el numeral 8 de esta cláusula (de un contrato-ley), contempla la exoneración de tasas o derechos portuarios e igualmente, el cobro de tasas o derechos por parte de la concesionaria, lo que transgrede el artículo 159, numeral 10, ya que no se estableció dicha exoneración a través de ley formal, lo que es lesivo a la potestad soberana que tiene el Estado en materia tributaria. De allí, que solo pueden crearse los tributos mediante la creación de ley formal, según la facultad de la Asamblea Nacional conforme al procedimiento establecido, principio este, que alcanza igualmente a las exenciones y exoneraciones”.

Por último, tengo que mencionar que existe una excepción al principio de legalidad, contemplada en la Ley 76 de 2019 en la cual el Órgano Ejecutivo podrá suspender, total o parcialmente, la aplicación de tributos de cualquier tipo o especie difiriendo su pago con carácter transitorio en todo el territorio nacional o en determinadas regiones, en casos de estado de emergencia legalmente declarados. Un ejemplo de una ley que aplica esta excepción es la Ley 66 de 2017 que dice que cuando el Ejecutivo declara estado de emergencia y por casos fortuito so fuerza mayor las viviendas se han visto destruidas o desmejoradas, este podrá condonar, diferir total o parcialmente del pago del impuesto de inmueble al afectado. Esta excepción es lógica, justa y realista ya que el Estado debe estar cociente de que la capacidad de pago de un contribuyente producto de sucesos de la naturaleza o fuera de su control se puede ver afectado y cobrarle el impuesto podría suponer una carga muy pesada.

#### **4. El principio de legalidad y la potestad tributaria derivada**

En Panamá el poder tributario originario recae en la Asamblea Nacional por mandato constitucional, como ya se ha visto, pero, además, la propia constitución establece que los Concejos Municipales pueden crear tributos, siempre que la ley los autorice expresamente para ello. En ese sentido dice la sentencia del pleno de la CSJ de 18 de noviembre de 2009: “la potestad tributaria del Estado es originaria por ser ilimitada con relación a

los tributos que puede crear como Estado soberano, la de los Municipios es derivada por emerger de una ley. Esta última es originaria, porque la misma emerge de la potestad soberana del Estado, que nace en la Carta Magna, mientras que la potestad tributaria de los municipios encuentra sus límites en la materia que la ley estipula que pueden ser gravadas por estos, de lo que se deduce que dicha potestad dimana de la ley. Por su parte, el artículo 246 de la Carta Magna establece los impuestos o fuentes de ingresos municipales que, si bien no es una enunciación de numerus clausus, confiere a la ley la posibilidad de establecer otras fuentes de ingresos municipales. Así, la Ley 106 de 8 de octubre de 1973 señala el tipo de actividades que pueden ser gravadas por los Municipios. Es decir, estos no pueden crear o inventar tributos mediante Acuerdos Municipales distintos a los contenidos en la mencionada ley u otra que se pueda crear, precisamente, porque su potestad tributaria es derivada”.

Esta potestad tributaria derivada de los municipios tiene ciertas reglas que deben cumplirse, las cuales están dictadas por los diputados en la ley, una de ellas es la no doble imposición, es decir, si ya se encuentra agravada una conducta con un impuesto nacional, no puede un municipio cobrar tributos por el mismo hecho generador. Otra limitación de carácter lógico es que los impuestos municipales, por regla general solo tienen incidencia sobre hechos producidos en su circunscripción territorial. Pero algo llamativo es que la Asamblea Nacional

no puede mediante una ley inmiscuirse en los tributos municipales como, por ejemplo, estableciendo exoneraciones.

Que la constitución panameña permita que los municipios, aunque de forma derivada, puedan establecer tributos tiene sentido, ya que los Concejos Municipales están integrados por todos los representantes de corregimientos de un distrito, es decir, es la reunión en asamblea de los representantes de las divisiones políticas más pequeñas del país. Con lo cual el criterio de la representatividad para establecer impuestos se cumple e incluso con una representatividad más directa, en muchos casos, que con los diputados.

## **5. Anotaciones sobre el régimen tributario aduanero y el principio de legalidad**

En Panamá se expidió el decreto-ley 1 de 2008 por medio del cual se creó la Autoridad Nacional de Aduanas (entidad descentralizada del Gobierno central, no perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas). Donde el artículo 68 de dicha norma estableció tributos aduaneros, cabe mencionar que leyes formales han modificado posteriormente dicho artículo.

La pregunta aquí surge en, si es permitido que, mediante decreto-ley se puedan crear tributos, aunque sean aduaneros. La respuesta puede encontrarse en el siguiente razonamiento: el numeral 11 del artículo 159 de la constitución establece como una función legislativa de la Asamblea Nacional poder dictar las

normas sobre las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo y las entidades autónomas para fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas. Como se aprecia el derecho aduanero en Panamá parece estar escindido del derecho tributario general. Por ende, el numeral 16 del artículo 159 no tiene entre las prohibiciones del decreto-ley que el mismo pueda versar sobre temas de tributos aduaneros.

En esta línea de pensamiento, la sostiene la sentencia del pleno de la CSJ de 3 de septiembre de 2020, en donde concluyeron que el decreto-ley 1 de 2008 es constitucional a pesar de que el mismo contemple disposiciones tributarias aduaneras. Por lo tanto, únicamente en el aspecto aduanero es permitido crear una norma tributaria mediante decreto-ley.

El derecho aduanero se ha escindido del derecho tributario general en Panamá. Esto debido a que la función principal de las aduanas en la actualidad no son la recaudación de ingresos públicos, como lo era en siglos pasados, donde incluso los tributos provenientes de la importación de productos eran cuantitativamente los más representativos para el Estado. Hoy en día producto de la liberación de la economía y de los tratados de libre comercio estos ingresos han ido perdiendo relevancia. Las aduanas tienen como función principal el control de ingreso y salida de mercancías, regulación del comercio internacional, con fines relacionados con la seguridad de las fronteras, la lucha contra el contrabando,

la protección de la propiedad industrial e intelectual, la preservación de la salud, el medio ambiente y la fitosanidad. La función tributaria de las aduanas es secundaria (Pardo Carrero, 2014. p.200-202).

## 6. Conclusiones

Del presente trabajo jurídico puedo extraer tres conclusiones fundamentales. La primera de ella es que la creación, modificación y extinción del tributo, así como la determinación de sus elementos fundamentales, solo pueden hacerse mediante ley formal. Esto debido a que históricamente se ha aprendido que el Órgano Ejecutivo (al ser un ente de administración y no de representación) es más propenso a arbitrariedades tributarias para buscar sufragar los gastos estatales, para evitar esto, tal potestad tributaria recae en la Asamblea Nacional. Tanto así que ni mediante decreto-ley o contrato-ley se pueden establecer normas tributarias. Pero existe una flexibilización del principio de legalidad tributaria en el sentido que el Órgano Ejecutivo puede reglamentar las leyes tributarias que lo requieran producto de que los diputados no pueden prever todos los escenarios posibles que se puedan producir en instancias administrativas, por eso las leyes tributarias son generales, pero estableciendo los parámetros que el ejecutivo mediante reglamentación no puede vulnerar, ya que siempre debe observar la letra y el espíritu de la ley. La segunda conclusión es que el principio de legalidad tributaria encuentra una

excepción cuando nos referimos a los tributos aduaneros producto de la separación del derecho aduanero del derecho tributario. Por último, la potestad de crear tributos no es únicamente competencia de la Asamblea Nacional, ya que los municipios de forma derivada también pueden crear los tributos que la ley les ordene. Esto debido a que los concejales también tienen un rol de representación de su población en los gobiernos locales.

Doctorando en la Universidad de Salamanca, máster en Derecho Privado por la Universidad Complutense de Madrid, especialización en Derecho Tributario en la Universidad Externado de Colombia, maestría en Educación Universitaria y licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua. Profesor de derecho constitucional y derecho tributario en la Universidad Católica Santa María la Antigua. Laboró como abogado en el sector privado y como investigador académico en el Tribunal Electoral. Actualmente es abogado en la Asamblea Nacional en el despacho del diputado José Pérez Barboni.

## 7. Referencias bibliográficas

### Libros, capítulos de libros y artículos de revistas:

**Álvarez, I.** (2020). Elementos de derecho constitucional I. Universidad Complutense de Madrid.

**Araúz, C. y Pizzurno, P.** (1996). Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989). Manfer, S.A.

**Falcón y Tella, R.** (2020) Derecho financiero y tributario (parte general), 9ª edición, Universidad Complutense de Madrid.

**Insignares, R.** (2015). Los principios constitucionales del sistema tributario, en La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales, Julio Piza coord., Universidad Externado de Colombia, primera edición, pp. 119-157.

**Jiménez Asensio, R.** (2016). Los frenos del poder, Marcial Pons.

**Pardo Carrero, G.** (2014). La relación del derecho aduanero con el derecho tributario. En libro: Estudios interdisciplinarios de la tributación. Coord. Lozano, E. Universidad de los Andes. pp. 172-205.

**Romero-Molina, C.; Grass-Suárez, Y. y García-Caicedo, X.** (2013). Principios constitucionales que rigen el sistema tributario. Dixi. Vol.15, No. 17. pp.67-77.

**Solís, E.** (2018). Fundamentos de derecho tributario, Editorial Barrios & Barrios, primera edición.

### Sentencias judiciales

Corte Suprema de Justicia. Pleno (M.P. Mirtza Franceschi; octubre 21 de 1994).



Corte Suprema de Justicia. Sala tercera (M.P. Adán Arjona; febrero 27 de 2007).

Corte Suprema de Justicia de Panamá. Pleno. (M.P. María López; noviembre 27 de 2023). Gaceta Oficial No. 29922.

Corte Suprema de Justicia. Pleno (M.P. Winston Spadafora; noviembre 18 de 2009). Gaceta Oficial No. 26472.

Corte Suprema de Justicia. Pleno (M.P. José Ayú Prado; septiembre 3 de 2020).

# EL PODER DE CONTROL POLÍTICO DE LA ASAMBLEA NACIONAL SIGNIFICADO E IMPORTANCIA

Rigoberto González Montenegro  
Procurador General de la Administración  
2024

## Índice

### Introducción

- I. Consideraciones introductorias
  - II. El poder de control político que compete a la Asamblea Nacional previsto en la Constitución panameña
  - III. A manera de reflexión final
- Bibliografía.

### Introducción

En el Diccionario de Política de la Editorial Siglo Veintiuno, elaborado por Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, se deja señalado con respecto a las funciones del Parlamento, que “la función parlamentaria que sigue, en un orden lógico” a la función legislativa que compete a este, “es la de control sobre el ejecutivo y sobre las actividades de sus secciones burocráticas”.

A ello adicionan y precisan los citados autores italianos que el Parlamento “que limitase su intervención a la

única fase legislativa dejaría escapar una importantísima parte del proceso político. Por lo tanto, el peso político real del órgano representativo debe valorarse también sobre la base de la eficacia de su actividad de control”.<sup>1</sup>

No se trata, desde luego, que haya dejado de tener importancia la función legislativa típica de este poder del Estado, sino de resaltar el significado y relevancia que cada vez más ha ido adquiriendo, la labor de control que compete al Parlamento o Asamblea, con respecto a las funciones que le corresponden al Poder Ejecutivo como gestor de la labor de Gobierno y de la administración del Estado.

En ese sentido, el presente trabajo aborda, de manera concreta, la función de control político que corresponde llevar a cabo la Asamblea Nacional con respecto al Poder Ejecutivo, específicamente en cuanto a lo que tiene que ver con el requerimiento de informes y de las citaciones que puede hacer la Asamblea Nacional de ciertos funcionarios para ser sometidos a cuestionamientos, todo ello en razón del control político que sobre la gestión pública compete a este Poder del Estado.

---

<sup>1</sup> Diccionario de Política. Edit. Siglo Veintiuno, México, 1997, pp. 1131-1132

Al aludir a la problemática de lo que trata el control político y de lo que se persigue con este, nos dice, Hugo Alfonso Muñoz, que:

“El control parlamentario surgió cuando el pueblo encargó a sus representantes la vigilancia de los asuntos del Estado, para asegurar el cumplimiento de sus aspiraciones individuales y colectivas. La actividad del Estado resulta de la obra legislativa y financiera y de su ejecución por medio de sus tareas administrativas. La participación del parlamento va más allá de las tareas legislativas y financieras, supone el examen en su conjunto de la acción política y administrativa del Gobierno”.

Expuesto y planteado lo anterior adiciona el citado autor en cuanto a la finalidad del control político que:

“El control político exige...un sistema idóneo de medios para alcanzar determinados objetivos de fiscalización, mediante el cual la colectividad se siente protegida para que los fondos públicos y las conductas de los gobernantes y administradores se ajusten al ordenamiento jurídico, a la justicia y a la ética. Ese conjunto de medios le garantiza a la ciudadanía, además, que el programa propuesto por un partido político

que le sirvió de base para su triunfo electoral, será cumplido, si no en su totalidad, en buena parte de él. Así, el pueblo puede sentir más confianza en sus gobernantes, en sus representantes”.<sup>2</sup>

Se sigue de lo expuesto, que todo lo que tiene que ver con la gestión pública, con el cumplimiento de los planes de gobierno, con la disposición y uso de fondos públicos, con el manejo de los bienes del Estado, con la prestación y eficacia de los servicios públicos, con la protección del medio ambiente, entre otros muchos temas más, requiere y exige ser fiscalizado, verificado, examinado; son y tratan de temas que deben ser llevados a cabo, con la mayor transparencia y participación ciudadana posible, en fin, son y tratan de temas con relación a los cuales debe darse, una permanente rendición de cuentas de cara a la ciudadanía.

Es por eso por lo que se le ha dotado a la Asamblea Nacional de una función de fiscalización y de control político, de manera que los integrantes de este poder del Estado cuenten con una herramienta que les permita, en nombre de la opinión pública y de sus electores, poder someter a control político, la labor y funciones que compete llevar a cabo el Poder Ejecutivo y, con ello, exigirles rendición de cuentas ante la Asamblea Nacional.

Estas reflexiones están dirigidas, por tanto, a abordar y debatir sobre un tema de gran importancia para el fortalecimiento de un sistema democrático en el que, cada servidor público que al ir a ejercer

<sup>2</sup> Muñoz, Hugo Alfonso. Control Político. [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe) pp. 5-7

sus atribuciones tenga presente, en todo momento y circunstancias, que sus actuaciones están sometidas al escrutinio de la ciudadanía, como ante instancias que, como la Asamblea Nacional, puedan reclamarles, cuestionarles y, cuando ello sea lo que procede, exigirles las responsabilidades políticas que ameriten, en el caso en el que se acredite el mal desempeño de las mismas.

Rigoberto González Montenegro  
Panamá, 2024

## I. Consideraciones introductorias

Sostiene y expresa Hans Kelsen, de forma categórica y por lo demás precisa, que “la lucha reñida a fines del siglo XVIII y a principios del XIX contra la autocracia, era fundamentalmente una lucha por el parlamentarismo”, a lo que adiciona Kelsen, en cuanto a lo que se ha de entender por parlamentarismo, que este significa:

“formación de voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático, obrando a base del principio de mayoría”.<sup>3</sup>

En efecto, y como lo deja consignado Hans Kelsen, se trataba de la lucha entre diversas fuerzas políticas fundamentadas unas, en la concepción del origen divino del poder político, cuyo titular era el monarca, quien ejercía el poder con el que contaba prácticamente sin ningún tipo de control y otras, sustentadas en la teoría del origen del poder en la soberanía popular, considerándose, en este caso, que el titular del poder era y tenía que ser el pueblo.

Esta última concepción fue la que finalmente terminó imponiéndose y, con ella, la necesidad de contar con un organismo o cuerpo colegiado en el que viniera a representarse, la voluntad del titular del poder político de la comunidad, es decir, el pueblo.

Independientemente del tipo de régimen político de que se trate, ya sea

---

<sup>3</sup> Kelsen, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Editora Nacional, México, 1974, pp. 48-50

parlamentario o presidencialista, lo cierto es que hoy día el Parlamento constituye, uno de los órganos fundamentales del Estado constitucional de Derecho, el que se configura como el representante político de la voluntad popular y cuyos miembros, por tanto, han de ser producto, previa elección, de la voluntad de ese pueblo.

Expresado de otra manera, dado que el titular del poder es el pueblo, en la medida en que el pueblo ejerciendo su derecho al sufragio, elige y decide, quiénes han de ser sus representantes en el ejercicio del poder que le pertenece, quienes resulten electos representarán esa voluntad y ese poder en el Parlamento o Asamblea que se constituya producto de esa elección que ha hecho el pueblo, viniendo estos, los elegidos, a representar ese poder del pueblo.

Esto es lo que explica el que, además de su función esencial tradicional, la potestad de hacer las leyes del Estado, se le hayan atribuido otras funciones al Parlamento o Asamblea por medio de las cuales, lo que se busca, es hacer efectiva la representación política de los ciudadanos a través de sus representantes en el Parlamento.

Con respecto a la idea así expresada, nos dice el constitucionalista colombiano, Vladimiro Naranjo Mesa que:

“es de la esencia del sistema democrático liberal el que el

Parlamento tenga poderes lo suficientemente importantes para que ejerza un real contrapeso al órgano ejecutivo del poder público”.<sup>4</sup>

Señala el citado autor colombiano que dichos poderes, “pueden resumirse en cinco categorías, a saber: de delimitación, de control político, de impulsión, de provisión de ciertos cargos y de constituyente derivado”, indicando con respecto al poder de control político, que es el que nos interesa recalcar al ser éste el objeto de estas reflexiones, lo siguiente:

“Otro de los poderes fundamentales del Parlamento, de carácter eminentemente político, es el de ejercer control sobre el Gobierno, a nombre de la opinión pública. Este poder, que en opinión de algunos analistas llega a ser en el Estado moderno incluso más importante que el legislativo propiamente dicho, lo ejerce por medios diversos. En primer lugar, a través de las citaciones y debates a los ministros y otros altos funcionarios de la administración, citaciones y debates que tiene por objeto solicitarles informes sobre la gestión que adelantan, explicaciones sobre aspectos concretos de esta gestión, sobre actos u omisiones en el desempeño de la misma; en esta forma saben los miembros del gobierno que su labor está sometida al permanente control parlamentario”.<sup>5</sup>

4 Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Edit. Temis. Colombia. 1995, p. 243  
5 Ibidem, pp. 244-245

Se infiere de lo citado, los aspectos más importantes de dicho control, lo relevante que significa este para la democracia en la medida en que va a permitir, por una parte, que el Órgano Legislativo, a través del Parlamento, pueda citar y cuestionar la labor que llevan a cabo los integrantes del poder ejecutivo y, por la otra, exigir la rendición de cuentas de la gestión pública ante los representantes de la voluntad popular, a nombre de la cual ha de ejercerse tan necesaria labor para la buena marcha de la Administración del Estado.

Mal se puede entender el ejercicio de la administración pública si esta no está sujeta, además de a los controles jurisdiccionales previstos en la Constitución y en la ley, a los controles políticos que han de caracterizar a todo Estado constitucional.

En la medida en que quien administra el Estado lo hace de acuerdo con el principio de la soberanía popular, según el cual, quien detenta temporalmente el poder político, ejerce un poder cuyo titular es el pueblo, por lo que ha de ser a este a quien, en última instancia, habrá que rendirle cuentas de la administración de lo que le pertenece.

La concepción democrática del régimen político siempre ha implicado, y hoy día así se reafirma a través del principio de transparencia en la gestión pública, rendición de cuentas al titular del poder público, lo que ha de hacerse directamente a este o por medio de quien lo representa, en este caso, los miembros del Parlamento.

Es por esto último por lo que el constituyente ha dotado al Parlamento, en nuestro caso, a la Asamblea Nacional, de los mecanismos necesarios que han de permitir un control político eficaz de la gestión de la administración pública.

De manera que, y en base de lo que implica y conlleva el principio de la soberanía popular, ya el poder público ha de tener presente, en todo momento, que tiene que rendir cuentas de la gestión que desempeñe, ante el titular de ese poder y, de manera concreta y de acuerdo con la concepción del sistema de representación popular, tal rendición de cuentas también ha de hacerse, ante quienes representan esa voluntad popular, en este caso, ante el Parlamento o Asamblea.

Conforme a la idea antes expuesta, no está demás dejar señalado lo que significa el principio de transparencia, tal y como queda establecido en el numeral 13 del artículo 1 de la Ley 6 de 2002, en donde se dispone que este principio conlleva:

“Deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos”.

Principio de transparencia y de rendición de cuentas que se fundamenta, en última instancia, en el principio de la soberanía popular, toda y que, si el poder que ostenta o detenta en un momento



dado quien ocupe un cargo público, no es ni se trata de un poder propio ni de una gestión que se ejerce en procura de un beneficio personal, sino del pueblo, se ha de rendir cuentas de la gestión que se haga con base en ese poder que se sustenta en la soberanía popular.

Y en la medida en que se ejerce un poder que no es propio, porque quien desempeñe la gestión pública ha de rendir cuentas de tal gestión, es lo que termina explicando el derecho que tiene el pueblo a exigir transparencia con respecto a la actuación de toda persona que ocupe un cargo público.

Es dentro de esta concepción en la que se ubica el control político que compete a la Asamblea Nacional ejercer con respecto a las funciones que corresponden llevar a cabo, al Poder Ejecutivo y que motivan las presentes reflexiones.

Dicho control lo vamos a encontrar regulado en la Constitución, dentro de los preceptos constitucionales que desarrollan las funciones atribuidas a este Poder Político del Estado panameño.

**II. El poder de control político que compete a la Asamblea Nacional previsto en la Constitución panameña.**

Cuando en la doctrina se alude a lo que implica la noción de control político que está atribuido al Parlamento o Asamblea, se lo hace señalando que este consiste en:

“el ‘Control Político’ consiste en: ‘(...) la función constitucional de vigilancia que tiene el Poder Legislativo para las acciones u omisiones de funcionarios del Estado, en particular del Poder Ejecutivo, y de requerimiento de información acerca de sus funciones”<sup>6</sup>.

Por su parte, el término control según el Diccionario de la Lengua Española conlleva una actuación tendiente a concretar o llevar a cabo, una “comprobación, inspección, fiscalización, intervención”. Y el de controlar implicaría, “ejercer el control sobre alguien o algo”.

De lo expuesto se infiere que cuando se le ha atribuido al Poder Legislativo el poder de control político sobre el Poder Ejecutivo, ello le permitirá poder entrar a vigilar, verificar, examinar, fiscalizar las funciones que competen al Poder Ejecutivo y, en consecuencia, de ser el caso, someterlos a cuestionamientos por razón del ejercicio de sus funciones.

En todo caso, el ejercicio de dicho poder que compete a la Asamblea Nacional va a poder implicar, con respecto al funcionario del Poder Ejecutivo sometido a tal control, a que rinda cuentas del ejercicio de sus funciones, a que explique y dé razones del porqué de tal o cual medida por haya adoptado o, por el contrario, porqué no la ha adoptado, entre otros supuestos.

<sup>6</sup> Constenia Arguedas, Adolfo Felipe. El ejercicio del Control Político, desde la perspectiva de las Constituciones Políticas de América Latina. Un análisis comparativo. Revista Judicial, Costa Rica, Nº 115, marzo, 2015. Consultable en el sitio [www.escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr](http://www.escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr) p. 132

Es por eso por lo que se trata de un control político de la gestión pública. Porque se está ante un poder de control que permite verificar, fiscalizar, cuestionar, exigir responsabilidades, en fin, porque se está ante un poder ante el cual hay que rendir cuentas de la gestión que se lleva a cabo por parte del funcionario sometido a dicho control político.

En ese sentido, la Constitución Política de nuestro país regula lo atinente al poder de control político que compete a la Asamblea Nacional en su artículo 161, lo que se concreta en diversos de los numerales en los que se configura esta disposición constitucional.

En efecto, distintos son los medios a través de los cuales se lleva a cabo este control, como lo son la designación de las comisiones de investigación, cuando las circunstancias así lo ameriten, el voto de censura contra los ministros de Estado, como cuando se cita o requiere que ciertos funcionarios le rindan informes verbales o escritos, o cuando somete a estos a cuestionamiento directo ante el pleno de la Asamblea Nacional.

Todos y cada uno de los supuestos antes aludidos tratan, como lo anota J. Jesús Orozco Henríquez, de los medios “empleados por las cámaras para controlar constantemente la gestión administrativa

del Gobierno”, con relación a los cuales expresa el citado autor que:

“Aun cuando los mecanismos anteriores tuvieron su origen en los regímenes parlamentarios, desde el siglo pasado se utilizan cada vez más, incluso -con ciertas adaptaciones-, en los regímenes presidenciales, a efecto de que las cámaras puedan conocer las noticias y los datos necesarios para formular sus propios juicios y permitir una plena valoración del comportamiento del gobierno a fin de ejercer adecuadamente sus diversas facultades”.<sup>7</sup>

Con relación a esta facultad con que cuenta la Asamblea Nacional señalaba en su momento, César Quintero, constitucionalista panameño, que “en los regímenes presidenciales rígidos, como el de los Estados Unidos, que allá llaman secretarios, no pueden rendir informes al Congreso ni asistir a sus sesiones y menos puede este exigirles asistencia a estas. Todo ello iría contra la interpretación rígida de la separación de los poderes”.

Expresado ello, observaba el citado jurista panameño que:

“En cambio, las constituciones de muchos países hispanoamericanos establecen que los ministros o secretarios de Estado tienen derecho a asistir a las sesiones del órgano legislativo e, incluso, el deber de hacerlo cuando este requiera la presencia de uno o más de ellos.

---

<sup>7</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús. Modernas tendencias del órgano legislativo en América Latina y España. Universidad Externado de Colombia, 1988, p. 18

Se trata, como ya lo indicamos, de una práctica de los sistemas parlamentarios, que la mayoría de los países hispanoamericanos ha adoptado, algunos desde los comienzos de su vida republicana.<sup>8</sup>

A este respecto, Panamá ha seguido siempre la tradición de la mayoría de los países hispanoamericanos”.

Como puede apreciarse, dichos mecanismos antes mencionados y con los que cuenta la Asamblea Nacional, y que tuvieron su origen en los regímenes parlamentarios, han sido incorporados y regulados en los sistemas o regímenes presidenciales, lo que permite que, en estos, sus parlamentos, congresos o asambleas legislativas, ejerzan mejor sus funciones de fiscalización y, desde luego, cumplan con su labor de control político con respecto a las actuaciones de aquellos funcionarios a quienes compete la gestión administrativa del Estado.

De las referidas funciones, la que centra nuestra atención, es la prevista en el numeral 9 del artículo 161 de la Constitución, en el que se deja establecido lo siguiente:

“Artículo 161. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

1...-

9. Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a las que se refiere el numeral 11 del artículo 159, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia, que la Asamblea Nacional requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 163. Cuando los informes deban ser verbales, las citaciones se harán con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y se formulará en cuestionario escrito y específico. Los funcionarios que hayan de rendir el informe deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Nacional. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico”.

Transcrita la parte pertinente del artículo 161 de la Constitución en la que se regula, la función referente al control político que se le atribuye a la Asamblea Nacional con

<sup>8</sup> Quintero, César. Derecho constitucional. T. I. Imprenta Antonio Lehmann, Costa Rica, 1967, pp. 568-569

respecto al Órgano Ejecutivo, en cuanto a la solicitud de informes y citaciones ante ella, se procede al análisis y comentarios de tan importante potestad del Órgano Legislativo panameño.

En ese sentido se observa lo siguiente:

1. En cuanto a los funcionarios sujetos a dicho control político.

Como se aprecia, los funcionarios a los que la Asamblea Nacional les puede requerir “para que rindan los informes verbales o escritos” pertinentes, así como a poder citarlos o requerirlos a fin de someterlos a que respondan cuestionarios formulados por la Asamblea, son los que esta nombre o ratifique, así como a los ministros de Estado, como a los directores generales o gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, como también los de organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, como a los de las empresas mixtas comprendidas en el numeral 11 del artículo 159 de la Constitución.

En cuanto a esto hay que entender que si bien al inicio del numeral se señala, que la citación o requerimiento comprende “a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo”, lo que se hace sin señalar a ninguno de forma específica, lo que sí se hace con relación a los otros funcionarios a los que se aluden en el referido numeral, ello no significa que la Asamblea Nacional pueda citar o requerir, por ejemplo, a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia a objeto de someterlo a dicho control político, cuyos

nombramientos quedan sujetos a la aprobación o no de la Asamblea Nacional.

Esto lo sostenemos así, puesto que al ser la Asamblea Nacional a la que corresponde aprobar o improbar los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (aprobar y ratificar son sinónimos), ello no significa que se pueda someter a control o cuestionamiento, a través de esta vía, las funciones propias, de índole jurisdiccional, de este alto tribunal de justicia.

Esto tiene que ver con lo que nos dice, Riccardo Guastini, cuando alude al principio de separación de poderes, al señalar que:

“Entendido en sentido estricto, el modelo de la separación de los poderes resulta de la combinación de dos principios: el primero está referido a las relaciones de las funciones estatales; el segundo, a las relaciones entre órganos competentes para ejercerlas. Los principios en cuestión son:

- (1) El principio de especialización de las funciones; y
- (2) El principio de independencia recíproca de los órganos”.

Planteado lo anterior, adiciona y precisa el citado autor italiano en cuanto a este tema que:

“En otras palabras, un mismo vocablo ‘separar’, significa dos cosas distintas según sea referido a las funciones o a los órganos que las ejercen. ‘Separar’ significa

especializar, cuando es referido a las funciones; significa hacer recíprocamente independientes, cuando es referido a los órganos”.

Expuesto lo cual afirma Riccardo Guastini que, “cada uno de los principios encuentra actuación en una serie de reglas específicas”, como lo es el de “especialización de las funciones”, por lo que explica, en cuanto a la función jurisdiccional que:

“Diremos que la función jurisdiccional es especializada bajo la condición de que: (a) el legislativo y el ejecutivo no tengan el poder de resolver controversias; y (b) el legislativo y el ejecutivo no tengan el poder de aprobar una decisión jurisdiccional de la autoridad de cosa juzgada”.<sup>9</sup>

Lo que significaría, por tanto, y acorde a lo sostenido por el citado autor italiano en mención, que la Asamblea Nacional, si bien es a la que le corresponde, “aprobar o improbar” el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, nombramiento que es de competencia del Consejo de Gabinete, ello no puede entenderse en el sentido que pueda requerir un informe en el que expliquen sobre tal o cuál decisión de un caso que haya conocido tal tribunal de justicia, ni mucho menos

que pueda citarlos para que respondan, a un cuestionario ante ella y que guarde relación sobre una decisión adoptada por ese alto tribunal del Órgano Judicial.

Interpretarlo de otra manera, a nuestro juicio, sería desnaturalizar lo que implica esta función atribuida a la Asamblea Nacional, la que por lo demás es de carácter eminentemente político, por lo que no es de su competencia ni de autoridad alguna, cuestionar o someter a verificación las funciones jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia.

Lo que sí queda claro es que, en cuanto a los funcionarios a los que puede citar para someterlos a cuestionamiento o requerir de estos que rindan informes, son prácticamente todos los del Poder Ejecutivo que están en la capacidad de tomar decisiones relacionadas con la gestión de gobierno.

En cuanto a esto cabe hacer la aclaración que, cuando nos referimos al Poder Ejecutivo, lo hacemos en su sentido amplio, pues cuando la Constitución señala, quiénes integran este Órgano del Estado, lo hace disponiendo que, “el Órgano Ejecutivo está constituido por el presidente de la República y los ministros de Estado”, tal y como así queda establecido en el artículo 175 de tal norma suprema.

Sin embargo, y como se vio, en el numeral 9 del artículo 161 de la Constitución, esa noción se amplía en cuanto a los funcionarios que pueden ser citados o que tienen que rendir informes, ya que todos los que son aludidos en

<sup>9</sup> Guastini, Riccardo. Lecciones de Derecho Constitucional. Edit. Legales Ediciones, Perú, 2016, pp. 33-35

este, salvo excepciones, ejercen funciones propias de ese Poder del Estado, como lo es la gestión de la administración pública.

Esto se explica porque el control político que le corresponde llevar a cabo a la Asamblea Nacional, para los efectos de lo establecido en el citado numeral del artículo 161 de la Constitución, es con respecto a la gestión pública la que es de atribución, básicamente, del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, y como guarda relación con respecto al alcance de las personas que puede citar la Asamblea Nacional, las que han de tener la condición de servidores públicos y por la importancia que reviste, cabe traer a colación lo debatido por la Corte Suprema de Justicia, en el fallo de 23 de diciembre de 2023.

El citado fallo se profirió a raíz de demanda de inconstitucionalidad que se formulara, en contra del párrafo segundo que se le había adicionado al artículo 49 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, por medio de la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

La parte constitucionalmente cuestionada del artículo 49 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, disponía que:

“Artículo 49. Citación de funcionarios y emplazamiento a particulares. Para tratar asuntos de su competencia, las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional, por mayoría

de los miembros que las integran, podrán citar a su seno...

Asimismo, cualquier Comisión Permanente o de Investigación podrá emplazar a toda persona, natural o al representante legal de una persona jurídica, para que rinda declaraciones verbales o escritas, que podrán exigirse bajo juramento, sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la Comisión adelante”.

Como se observa en el párrafo en cuestión, se atribuía a “cualquier Comisión Permanente o de Investigación” de la Asamblea, la posibilidad de poder “emplazar a toda persona, natural o al representante legal de una persona jurídica, para que rinda declaraciones verbales o escritas”; lo que a juicio de la Corte Suprema, excedía las facultades constitucionales atribuidas a la Asamblea en cuanto a tal potestad.

En la parte pertinente del fallo en mención, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia dejaba señalado que:

“Dicho esto, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia concluye que, de una revisión literal del artículo 161 de la Constitución Política, que señala taxativamente cuáles son las funciones administrativas del Legislativo, efectivamente, como lo han expuesto los activadores constitucionales, a dicho recinto no le está atribuida la facultad precisa para citar



y/o emplazar a particulares por medio de las distintas comisiones; el sentido de la norma, a juicio de esta Superioridad, no involucra una toma de decisión voluntaria por parte del requerido, sino más bien la obligatoriedad de acudir al llamado, porque de no hacerlo, existirá el castigo o sanción por parte de la propia Asamblea.

Por lo anterior, la citación y/o emplazamiento de particulares y/o representante legal de empresas privadas, a juicio de esta Corporación de Justicia, tal como se encuentra redactada la norma censurada, ciertamente resulta contraria al artículo 161 de la Constitución Política”.<sup>10</sup>

De igual manera y en el mismo fallo, la Corte Suprema también aludió a otro párrafo del artículo 49 del Reglamento Interno de la Asamblea, que, aunque no había sido objeto de la demanda de inconstitucionalidad, se consideraba que era contrario a la Constitución.

En ese otro párrafo se consignaba que:

“La Comisión podrá ordenar la conducción ante ella de los citados a comparecer o a rendir declaraciones que, de forma reiterada, no comparezcan a la citación. Igualmente, la

Comisión podrá denunciar dicha conducta ante las autoridades correspondientes, para la determinación de las responsabilidades penales”.

Pues bien, uno y otro párrafo del referido artículo del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, fueron declarados como violatorios de la Constitución, al señalarse que eran contrarios, al exceder, lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución.

2. En cuanto a la razón o motivo que se puede aducir para la citación o requerimiento de informe.

En cuanto a esto, se dispone que ello ha de ser, para “que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia”, es decir, de las materias que son de conocimiento de los funcionarios que han de rendir los informes o citados ante la Asamblea, según sea el caso.

Lo que significa, dicho de otra forma, que el funcionario que tiene que atender dicha cita o el informe que tenga rendir, ya sea verbal o escrito, debe contener o referirse a las materias, temas o asuntos propios de su competencia; es decir, de la materia sobre la que le compete llevar a cabo su gestión administrativa, ya que ha de ser su gestión la que quedará sujeta a examen, verificación, fiscalización y, de ser el caso, a cuestionamiento, que es de lo que trata el control político que compete llevar a cabo la Asamblea Nacional.

Se trata, en todo caso, que quien así ha de proceder, ya sea porque ha de rendir un

<sup>10</sup> Sentencia del 23 de diciembre de 2023 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

informe o ser sometido a cuestionamiento ante a los miembros de la Asamblea Nacional, lo ha de hacer por la condición de representantes de la voluntad popular que tienen los integrantes de la Asamblea, los que estarán en la posibilidad, de ahí, de verificar, fiscalizar, examinar o cuestionar, cómo está llevando a cabo, el funcionario requerido o citado, la gestión de la institución o entidad cuya administración se le ha confiado.

Como se verá y se infiere de ello, que en la medida en que ha de rendir cuenta de su gestión a la Asamblea Nacional, esta o, concretamente sus integrantes, estarán en la posibilidad de cuestionar su labor si se considera que esta no es satisfactoria.

3. Lo que se busca y pretende con la citación y rendición de los respectivos informes.

En cuanto al porqué se cita o requiere, por ejemplo, a un gerente de una entidad autónoma, para que rinda un informe de su gestión, esto se da a objeto que la Asamblea Nacional desempeñe mejor sus funciones o, lo que resulta de gran relevancia, para que esta conozca, “los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 163” de la Constitución.

Lo que debe quedar claro, en todo caso, es que no se trata de un simple requerimiento o de un informe cualquiera que se ha de remitir por escrito o que se ha de rendir verbalmente, pues de lo que se trata es que, para que la Asamblea Nacional pueda llevar adecuadamente sus funciones, las cuales no se reducen

solamente a la aprobación de las leyes, por importante que esto sea, sino también de fiscalizar o someter a control político la gestión de la administración pública, por lo que se hace necesario que esta cuente con información pertinente, o que conozca los actos de la Administración de forma tal que le permita establecer, si dicha gestión responde o no a los intereses de quienes son representados en la Asamblea Nacional por medio de los diputados.

Constituiría todo un despropósito que un funcionario, que esté siendo cuestionado por la opinión pública por su mal desempeño, no se le pueda exigir rendición de cuentas por parte de la Asamblea Nacional, al exigírsele rinda un informe sobre su gestión y someterlo a verificación o examen.

El control político al que es sometido el funcionario al que se le ha requerido rinda un informe, o al que se le ha citado para que responda el cuestionario que con antelación se le ha enviado, ha de poder implicar la posibilidad que se le cuestione, de ser ese el caso, su mala gestión, su ineficaz desempeño, en fin, su falta de cuidado y celo en el ejercicio de sus responsabilidades al frente del Ministerio o Institución de que se trate.

4. En cuanto a las citaciones ante la Asamblea Nacional.

La importancia y significado de lo que representa el control político que compete a la Asamblea Nacional con relación a las actuaciones y desempeños del Poder Ejecutivo en la gestión de gobierno, se

va a ver y será más patente, cuando la Asamblea Nacional requiera y exija que el informe pertinente, y que ha de ser rendido por el funcionario objeto de la citación, sea rendido de forma verbal ante el pleno de ella o una de sus Comisiones.

En este caso la citación se hará, como señala la disposición constitucional correspondiente, “con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y se formulará en cuestionario escrito y específico”.

Esto último obliga, en consecuencia, a que él o los funcionarios que hayan de rendir el informe concurren y sean oídos en la sesión para la cual se les cite.

Será en este momento cuando vendrá a manifestarse, en su verdadera esencia e intensidad, el ejercicio del poder de control político de la gestión pública que corresponde a la Asamblea Nacional, al someter directamente a los cuestionamientos o interpelación respectiva y ante ella, al funcionario objeto de tal citación y requerimiento.

Es esa la razón de ser y la importancia de esta facultad, el momento en el que concurre un funcionario de la administración pública ante el seno de la Asamblea Nacional y es sometido a interpelación su gestión, teniendo que rendir cuenta de ella a la representación popular.

Se dispone, con relación a este supuesto, que el debate que se genere por razón de esta citación podrá continuar en otra sesión, y que “tal debate

no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico”.

A lo largo de estos comentarios y observaciones con respecto a este poder de control político que compete a la Asamblea Nacional, con relación a la gestión de la función administrativa del Estado, se ha ido configurando, a manera de conclusión, además de la importancia que este poder representa para el régimen democrático, en general y para el Parlamento en especial, una pregunta que exige ser planteada y, desde luego, contestada.

Dicha interrogante sería, ¿cuál ha de ser el papel que debe jugar la Asamblea Nacional en lo atinente a esta facultad? Esta pregunta, a su vez, lleva a plantearnos esta otra, ¿ha de poner obstáculos la mayoría representada en dicho órgano constitucional, cuando sea la minoría u oposición al gobierno, la que planteé la necesidad de citar, ante el pleno de la Asamblea Nacional, a objeto de someterlo a un cuestionario, a un funcionario de la administración pública?

Las respuestas a una u otra interrogante han de indicar el verdadero significado que, para el Parlamento, cualquiera que este sea, representa tan importante poder.

En ese sentido, esta función es de la esencia del Parlamento, de ahí que sería todo un contrasentido y, porque no, un despropósito que fuera el propio Parlamento el que se mutile así mismo y no ejerza tal potestad, cuando las circunstancias políticas así lo exijan y lo

reclame la opinión pública, inconforme con la mala, cuando no negligente, gestión de un funcionario público.

De ahí que ha de ser el propio funcionario cuya comparecencia se requiera, el que deba dar las explicaciones de sus actuaciones y gestión y no, como suele ocurrir, miembros del propio Parlamento, quienes, por afinidad política, asumen esta posición cuando no actuando como defensores oficiosos, del funcionario cuya gestión necesita ser sustentada ante la voluntad popular representada en el Parlamento o, peor aún, cuando con terminan siendo los propios integrantes del Poder Legislativo, los que obstaculizan que se le cite.

Es por ello por lo que esta potestad ha de permitirse, y por tanto ponerse en práctica, cuando sea la minoría representada en el Parlamento, la que aduzca la necesidad de hacer comparecer a tal o cual funcionario de la administración, a objeto de someterlo al cuestionamiento respectivo ante los miembros de este órgano del Estado.

De eso trata la democracia, de la posibilidad de una actuación eficaz y efectiva tanto de la mayoría, pero, con mayor razón, de las minorías representadas en el Parlamento. Es a estas, si se quiere, a las que se ha de garantizar el que puedan desempeñar, tan importante como necesario control político con que cuenta el Parlamento.

Por tanto, si no hay nada que ocultar, ha de ser ante el pleno de la Asamblea Nacional, de cara a la opinión pública,

que se de la oportunidad de someter a cuestionamiento, la gestión pública de la administración del Estado.

Por lo demás, el ejercicio del control político que compete a la Asamblea Nacional, cuando haya sido un ministro de Estado el citado a rendir un cuestionamiento, por ejemplo, puede dar lugar a que este sea sometido, con posterioridad, a un voto de censura, en aquellos casos en los que se compruebe, como resultado de ese cuestionamiento, que ha incurrido en responsabilidades políticas al haber llevado a cabo, con su actuación, "actos atentatorios o ilegales", o por haber cometido, "errores graves que hayan causado perjuicio a los intereses del Estado", que son las causas o motivos por los que puede ser sometido a un voto de censura un ministro de Estado, tal y como así queda establecido en el numeral 7 del artículo 161 de la Constitución, y que trata de otro de los mecanismos con que cuenta la Asamblea Nacional para ejercer el control político que constitucionalmente le ha sido atribuido.

En conclusión, el poder de control político que compete al Parlamento, en nuestro caso a la Asamblea Nacional, constituye uno de los mecanismos por medio de los cuales será posible, fiscalizar, examinar, verificar y cuestionar la gestión pública llevada a cabo por un funcionario al que, habiéndosele confiado la administración de una institución, dicha gestión se haya hecho de manera ineficiente, inadecuada o de forma incompetente, cuando no irresponsablemente.

Cuando ello ha ocurrido así, han de ser los representantes de la voluntad popular, en ejercicio de dicho control político, los que exijan una rendición de cuentas de la mala gestión administrativa, haciendo los señalamientos, reproches, observaciones y cuestionamientos necesarios.

La existencia y ejercicio oportuno de dicho control político llevará, sin duda alguna, a que los administradores del Estado tengan presente, en todo momento, que su actuación estará sujeta, por parte de la Asamblea Nacional, al control político respectivo, cuando los hechos y las circunstancias así lo ameriten.

### III. A manera de reflexión final.

Nos dice con acierto y precisión, Hernán Salgado Pesantes, con relación al control político que:

“El constitucionalismo contemporáneo, fortalecido con el concepto de democracia, ha consolidado la institución del control político e incluso, en las últimas décadas, se ha desarrollado la teoría de la rendición de cuentas (accountability), que constituye el deber de informar que tienen los funcionarios públicos y de estar sometidos a un examen crítico, todo lo cual permite la transparencia de la gestión,

al tiempo que configura la responsabilidad respectiva”.<sup>11</sup>

Y es que mal se puede entender el ejercicio del poder político sin que a su vez este no conlleve, en un régimen constitucional y democrático, la posibilidad de tener que rendir cuentas de su ejercicio. Ello lleva aparejado el principio de responsabilidad política, por lo que siempre va ser posible exigira quien, temporalmente, detente y ejerza el poder político, que actúe responsablemente y conforme a los intereses de la comunidad.

Cuando tales intereses no sean atendidos, cuando se actúe de manera negligente, irresponsable, ineficaz, cuando en el desempeño de sus funciones no responda a lo que se espera de todo servidor público, cuando haya dudas sobre su capacidad para resolver los problemas de la ciudadanía, se impone someter a cuestionamiento a quien así incurra en el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

Esto es lo que da importancia y significado al mecanismo del control político con que cuenta la Asamblea Nacional con relación al Poder Ejecutivo.

Dicho control político implica, que quienes lleven a cabo la gestión pública, tienen que saber que su gestión puede y debe ser sometida a examen, fiscalización, verificación y, de ser el caso, a cuestionamiento. Ello contribuye, sin lugar a dudas, a que haya un servidor público cada vez más comprometido y responsable en el ejercicio de sus funciones.

<sup>11</sup> Salgado Pesantes, Hernán. Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, p. 157. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

En concreto, el ejercicio oportuno y eficaz del control político con que cuenta la Asamblea Nacional puede contribuir a que exista una gestión pública, más confiable, responsable y transparente.

## **Bibliografía**

1. Constenia Arguedas, Adolfo Felipe. El ejercicio del Control Político, desde la perspectiva de las Constituciones Políticas de América Latina. Un análisis comparativo. Revista Judicial, Costa Rica, N° 115, marzo, 2015. Consultable en el sitio [www.escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr](http://www.escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr)
2. Diccionario de Política. Edit. Siglo Veintiuno, México, 1997.
3. Guastini, Riccardo. Lecciones de Derecho Constitucional. Edit. Legales Ediciones, Perú, 2016.
4. Kelsen, Hans. Esencia y valor de la democracia. Editora Nacional, México, 1974.
5. Muñoz, Hugo Alfonso. Control Político. [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)
6. Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Edit. Temis. Colombia. 1995.
7. Orozco Henríquez, J. Jesús. Modernas tendencias del órgano legislativo en América Latina y España. Universidad Externado de Colombia, 1988.
8. Quintero, César. Derecho constitucional. T. I. Imprenta Antonio Lehmann, Costa Rica, 1967.
9. Salgado Pesantes, Hernán. Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones de la UNAM. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

## ¿ECONOMÍA VS. DESARROLLO?<sup>1</sup>

Por: J. Alfredo Jiménez Barros<sup>2</sup>

### La economía monopoliza el discurso sobre el desarrollo

Durante mucho tiempo el análisis de los fenómenos del desarrollo ha sido un patrimonio casi exclusivo de la economía, habiéndose abierto últimamente hacia otras *ciencias sociales*, sin que se haya llegado, sin embargo, a estructurar un verdadero cuerpo de doctrina que caracterice dichos fenómenos desde el punto de vista del ser humano en sí mismo, en los planos individual, grupal y colectivo.

Por otra parte, muchos de los estudios que abordan el tema han llegado a teorizar a tal extremo ese fenómeno, que parece que la realidad es cada vez más extraña, al punto de resultar, para muchos teóricos, poco menos que absurda solamente porque no se comporta de acuerdo con los modelos por ellos elaborados para describirla o interpretarla.

En el caso de las sociedades “en vías de desarrollo” o del denominado “Tercer Mundo” y particularmente de Latinoamérica, se ha llegado al extremo de que con frecuencia los países, según los analistas económicos, “están mejor”, o sus “economías crecen” o se “recuperan”, mientras que la situación real de la gran mayoría de las personas, convertidas en simples unidades estadísticas, es la de

una creciente e imparable pauperización. Las sociedades nacionales quedan así reducidas a meras abstracciones, modelos, variables e indicadores, originándose el curioso fenómeno de que los países están bien, pero sus ciudadanos están mal.

Además –no se sabe si por “descuido” o por defender a toda costa intereses que se verían vulnerados si se estudiasen a fondo los problemas de la pobreza y la exclusión social– la discusión del desarrollo y el subdesarrollo ha venido centrándose cada vez más en aspectos que no son substanciales sino solo manifestaciones o síntomas de situaciones de fondo que paulatinamente van soslayándose en los análisis. Se han hecho insistentes esfuerzos por demostrar que dichos fenómenos son una consecuencia de las políticas fiscales, de la estructura monetaria, de las tasas de interés, de la inestabilidad de la banda cambiaria, de las características del mercado internacional, etc. Es más, ese tipo de análisis ha venido a crear un verdadero cuerpo de doctrina propio, con su peculiar lenguaje técnico, llegándose a constituir el ámbito de dichos estudios y discusiones en una especie de sanctasanctórum sólo accesible a ciertos iniciados capaces de decodificar ese rebuscado y a veces confuso lenguaje, y que, a decir verdad, no han llegado a proponer, y menos a aplicar, respuestas estructurales válidas a los problemas del desarrollo y el subdesarrollo.



Es curioso, pero son precisamente los aspectos fundamentales del desarrollo –que por lo general ni se mencionan en esas altas elucubraciones teóricas– los que no requieren de métodos ni de sistemas sofisticados para ser identificados, entendidos, analizados y enfrentados a través de políticas, planes, programas, y proyectos concretos. Son cuestiones tales como, entre otras, la deficiente estructura de propiedad de los medios de producción, la injusta distribución de la riqueza, el hambre, la pobreza y la pobreza extrema, las discriminaciones de todo tipo, el desequilibrio población-recursos-producción, la corrupción en todas sus formas y en todos los sectores poblacionales e institucionales, y el diseño y la aplicación de políticas económicas que, cubiertas por un ropaje de lenguaje técnico “de alto nivel”, están orientadas a responder a intereses particulares (de individuos, familias, grupos o clases, e, incluso, países), a pesar de los efectos negativos, directos e indirectos, que se derivan de estos desajustes, en perjuicio, claro, de la gran mayoría de la población en todo el planeta.

La finalidad última del desarrollo es, o debería ser, el ser humano, tanto en el plano individual como en el colectivo, en una interacción armónica –simbiótica– con el medio natural y en democracia plena. Las posturas del crecimiento económico, de la maximización de la productividad y de los beneficios, etc., por un lado, así como las posturas ambientalistas a ultranza, por el otro, conspiran contra este postulado. No tiene sentido el bienestar a corto plazo de unos pocos, alienado, obtenido a costa de los demás y sacrificando el futuro de

la humanidad, como tampoco lo tiene vivir en un vergel intocado e intocable en el cual el ser humano subsista como un animal “irracional” más, al margen de los incalculables beneficios que le puede proporcionar la correcta utilización de su inteligencia.

El protagonismo exagerado de las denominadas ciencias económicas en el análisis del desarrollo y en la formulación de propuestas para lograrlo –sin éxito–, ha llegado incluso a la definición y estructura de importantes organismos dedicados a la promoción (planificación, apoyo técnico, financiamiento) del desarrollo. Por ejemplo, entre muchos: la *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC*, (18 de febrero de 1960) hoy transformada en la “Asociación Latinoamericana de Integración”, *ALADI*, (12 de agosto de 1980); *el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, SELA*, (17 de octubre de 1975); *el Mercado Común del Sur, MERCOSUR*, (26 de marzo de 1991); la *Comunidad Económica Europea, CEE/CE*, (25 de marzo de 1957), posteriormente “Comunidad Europea”, *CE*, (1993) y finalmente, hasta la fecha, “Unión Europea”, *UE* (2009).

Altamente representativo de esta intensa influencia de lo económico en la definición de instituciones promotoras del desarrollo es la creación de la “Organización de las Naciones Unidas”, *ONU*, (1945) después del fracaso de la “Sociedad de las Naciones” en su cometido de preservar la paz; a esos efectos la *ONU* definió que la paz es una consecuencia del logro del bienestar social, esto es, del desarrollo de los pueblos, para lo cual creó cinco comisiones **económicas**:

Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO), Comisión Económica para África (CEPA), Comisión Económica para Europa (CEE) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Algunos de los referentes internacionales actuales más importantes e influyentes en materia de desarrollo son precisamente el Foro Económico Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, en nuestro continente el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

### **Cero logros positivos en materia de desarrollo a pesar de los potenciales existentes**<sup>3</sup>

¿Cuál es el resultado de ese “esfuerzo” de la *economía tradicional* (expresión que más adelante se explica), en lograr el desarrollo integral, sustentable y sostenible de la humanidad?<sup>4</sup> A continuación algunos indicadores, varios de ellos no están actualizados pero se sabe que las realidades que reflejan solo se han agravado en los últimos años:

- Las 86 personas más ricas del mundo (“cabén todas en un bus de Londres”) acumulan una riqueza igual o superior a la que corresponde a 3.500 millones de personas.

- Las tres personas más ricas del mundo acumulan en conjunto mayor riqueza que los 47 países más pobres.

- El 53% de las pérdidas de la crisis del 2008 benefició al 1% de los individuos más ricos de la tierra.

- Al término de 2013, había 51,2 millones de personas desplazadas forzosamente en el mundo a consecuencia de la persecución, los conflictos, la violencia generalizada o las violaciones de derechos humanos.

- El volumen de negocios de las más grandes sociedades transnacionales es equivalente o superior al PIB de muchos países, y el de media docena de ellas es mayor que el de los 100 países más pobres reunidos.

- El valor combinado de las 10 multinacionales más grandes del mundo es comparable al producto interior bruto de los 180 países más pequeños del planeta, un grupo que incluye a Irlanda, Indonesia, Israel, Colombia, Grecia, Sudáfrica y Vietnam, por citar a las más relevantes. “A este ritmo de crecimiento bastará solo con una generación para que el mundo entero esté dominado por grandes corporaciones”, augura Nick Dearden –director de Global Justice Now, anteriormente World Development Movement– (datos de septiembre de 2016).

- En 2017, ocho millonarios tenían más dinero que la mitad de la población del mundo, y otros indicadores igualmente absurdos pero verdaderos. De acuerdo con las fuentes consultadas, en dicho año las 500 personas más ricas del mundo eran dueñas de US\$5.300,00 billones de dólares (se entiende que se refiere a miles de millones). Suponiendo que repentinamente esas personas dejaran de percibir un solo centavo adicional y tuvieran que vivir de sus fortunas, con un

dispendio mensual de US\$1.000.000,00 (Un millón de dólares americanos), necesitarían 442 años para gastar todo.<sup>5</sup>

-A todo esto, se suman altos índices de inequidad horizontal, no solo en materia tributaria, sino también de acuerdo con otros parámetros (salud, género, urbano/rural y otros).

Frente a los absurdos datos de concentración y distribución de renta en el nivel mundial ya mencionados, resulta que:

-En el planeta, hay alimentos suficientes para todos.

-Es posible hoy prevenir deficiencias de vitaminas y minerales por menos de un dólar por persona al año.

-Cuesta entre 12 y 15 dólares la inmunización total de un niño en países de baja renta y apenas se necesitan 9 dólares más para la prevención y el tratamiento de la deshidratación.

-En América Latina la alimentación de preescolares y escolares puede implementarse a un costo anual de 75 dólares por niño (si el programa se focaliza en el 10 por ciento de la población, significa un costo del 1 por ciento del PIB para aquellos países con 700 dólares de ingreso per cápita; si el ingreso per cápita es de 1.500 dólares, el costo será un 0,5% del PIB, y así sucesivamente).

-“...con las cifras oficiales que tenemos, si cogiéramos todo lo que se tira en tiendas, restaurantes y casas particulares de Estados Unidos y la Unión Europea,

solo con eso tendríamos cuatro veces más alimentos de los necesarios para los mil millones de personas que pasan hambre en el mundo; y eso sin contar con lo que se desperdicia en granjas y fábricas”.

-Con el 9% del gasto mundial en armas se podría financiar en 10 años la adaptación al cambio climático que propone la “Global Comisión On Adaptation”. Con el 7% del Gasto Militar mundial, bastaría para cubrir el gasto de vacunación universal contra la pandemia (Oxfam). Con 26 horas sin gastar dinero en armas a nivel mundial, se podría salvar del hambre a 34 millones de personas. Con el dinero empleado en Gasto Militar a nivel Mundial, habría suficiente dinero como para terminar con el hambre en el mundo 32 veces.<sup>6</sup>

Resulta entonces que la ominosa situación de inequidad, exclusión y hambre en el mundo, no sólo no tiene justificativos reales, por ejemplo la escasez de recursos o el crecimiento poblacional, sino que constituye un fenómeno esencial y altamente inmoral. Tanto es así que ya en el año 2009 el *Informe sobre Desarrollo Humano* de Naciones Unidas afirmaba que “las desigualdades mundiales en cuanto a ingreso y nivel de vida han llegado a tener proporciones grotescas...”

Asusta “sólo el hecho de pensar que los dirigentes que rigen el destino de la humanidad prefieren hacer negocio que salvar vidas humanas. Porque a estas alturas... poca gente habrá que piense que la finalidad de la guerra sea la paz; sin lugar a dudas, la finalidad de la guerra es el negocio. Un negocio regido por lo

que se denomina ‘El Complejo Industrial Militar’.<sup>7</sup>

En el ámbito de la integración regional, indispensable para lograr el desarrollo, al menos en América Latina y el Caribe, un factor que con seguridad ha influido en el enfoque y práctica “economicista” de ese proceso, además de las concepciones ya mencionadas, es la propuesta del economista húngaro Bela Balassa, cuyo planteamiento –además de ser objeto de estudio casi que obligatorio en programas universitarios de pregrado y posgrado que tratan el tema y tiene un protagonismo central en la literatura especializada– ha orientado buena parte de los esfuerzos integracionistas en varias regiones del mundo. La propuesta de Balassa establece que las etapas de un proceso de integración son las siguientes: a) área de libre comercio, b) unión Aduanera; c) mercado común; d) unión económica y monetaria, y e) unión política.<sup>8</sup> Cabe anotar que según diversas fuentes la propuesta de Balassa se refiere a la “integración económica”, pero aun así quedan por completo en el aire otros aspectos fundamentales de la integración, como los sociales, culturales, políticos, institucionales y jurídicos. El sesgo es evidente y dispensa mayores comentarios.

Ahora en la era del POST-COVID 19, numerosos estudios provenientes de las fuentes mencionadas en esta sección, afirman que los indicadores de la pobreza, discriminación, analfabetismo, descomposición familiar, salud, etc., se han agravado con la pandemia, al tiempo que se ha incrementado la concentración de la riqueza.

## La disculpa del crecimiento demográfico

Da la impresión de que los grandes teóricos (individuos e instituciones) del desarrollo basado en la economía, ante el rotundo fracaso de sus fórmulas, quisieran esconderse detrás del fenómeno del crecimiento poblacional, al que culpan de todo.

Al respecto cabe anotar que la proposición “crecimiento poblacional vs. medio ambiente” es una falacia. Una falacia o una falacia lógica, en una definición muy sencilla es una proposición que tiene la apariencia de argumento pero que no tiene ningún valor demostrativo. Las falacias constituyen un capítulo importante de la lógica y la epistemología. Del primero que se tiene noticia que se refirió a ellas e hizo un análisis sistemático es el filósofo griego Aristóteles (Estagira, 384 a. C.-Calcis, 322 a. C.). En su trabajo *Refutaciones Sofísticas* analizó 13 falacias. Hoy día llegan a contarse por decenas.<sup>9</sup> Ya desde la época de Aristóteles consta como una falacia típica la denominada *sofisma*.

Se dice que *sofisma* es aquel raciocinio que partiendo de premisas verdaderas llega a conclusiones falsas; un remedo de silogismo. En el caso del tema “demografía y medio ambiente”, el sofisma es más o menos como sigue: premisa mayor: la población recurre al medio ambiente para satisfacer sus necesidades de todo tipo; premisa menor: mientras la población mundial crece, los recursos naturales, según algunos, crecen a tasas menores que la demográfica, o, según

otros, decrecen o tienden al agotamiento; en cualquier caso la conclusión es: el crecimiento poblacional es la principal amenaza para la ecología del planeta.

Esta afirmación viene siendo repetida desde Malthus (1766-1834) pasando por los discursos, fundamentalmente de la segunda mitad del siglo XX, sobre la “marea demográfica” y “la presión del hombre sobre la tierra” aun repetidos en la actualidad, hasta numerosas afirmaciones recientes;<sup>10</sup> y en su nombre se han aplicado todo tipo de políticas de control poblacional incluyendo esterilizaciones forzadas en varios países.

Desde hace mucho tiempo, autorizadas fuentes, entre otras la “Declaración de Mentón” (entregada al Secretario General de las Naciones Unidas, U Thant, en 1971, firmada originalmente por 2.200 científicos de 23 países, en 1972 había aumentado a 3.000), la “Declaración de Cocoyoc” (México, 1974) o el estudio “Ecología y Desarrollo” (Ramón Tamames, 1979), han establecido que una persona nacida hoy en un país altamente industrializado consume, absorbe energía, desperdicia y contribuye a la contaminación del ambiente, según diversas estimaciones, entre 50 y 500 veces más que una persona de los países más pobres. Ello indica, según las mismas fuentes: a) que un crecimiento poblacional de sólo 10 millones de habitantes en aquellas sociedades industrializadas es más peligroso para la humanidad que el aumento de la demografía de los países más pobres en 400 millones; b) que en términos de impacto ambiental los países más industrializados son los más contaminadores; y c) que ello contribuye

a atribuir equivocadamente solo al crecimiento demográfico del “Tercer Mundo” la presión sobre los recursos naturales.

Manfred Max-Neef, Premio Nobel Alternativo de Economía, expresa que “...se debería desarrollar un nuevo cuantificador en demografía. Propongo una medida que llamaré «persona ecológica» («ecoson» para abreviar). La idea es establecer una escala aproximada de un drenaje razonable de los recursos que una persona necesita para lograr una calidad de vida aceptable...No es difícil establecer una escala semejante en términos de requerimientos de energía, nutrición, vestuario y vivienda...Si se lograra semejante objetivo estadístico, sería interesante calcular por primera vez, por regiones o países, el número de «ecosones» que compone a las diferentes poblaciones. No sería sorprendente, por ejemplo, descubrir que un habitante de los Estados Unidos equivale a cincuenta «ecosones» y que un solo habitante de India o de Togo no alcanza a ser más que una fracción de «ecoson». Me atrevería incluso a predecir que si midiéramos la población en términos de «ecosones», descubriríamos que el mundo ya está cargado [en 1982, fecha de la primera edición, en inglés] con cerca de cincuenta mil millones, de los cuales la mayor proporción se encontraría en unos pocos países, los más ricos...”<sup>11</sup>

No tengo duda de que esas estimaciones se mantienen y probablemente la situación es más grave en la actualidad. Fuera de la intensificación de la inequidad en todo el planeta, un factor adicional que

con seguridad ha incidido en la tasa de consumo-desperdicio de los seres humanos es el de la obesidad. De acuerdo con la FAO (2018), los niveles de obesidad en el mundo han venido en aumento. “El ranking lo lidera Estados Unidos con el 40% de la población adulta.” La misma fuente, junto con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en el 2018 manifestaba que el sobrepeso afecta a casi la mitad de la población de todos los países de América Latina y el Caribe salvo Haití.<sup>12</sup> Se trata de una obesidad debida al consumo excesivo, exagerado, de alimentos con alta densidad calórica y de un estilo de vida poco sano, y no de la obesidad derivada de causas como problemas metabólicos o de otra índole médica. Esta situación de la obesidad contrasta con la situación de hambre que viven enormes colectividades del planeta. Según datos de la FAO solo en América Latina y el Caribe esta terrible situación de la indigencia en 2018 afectaba a 42,5 millones de personas, y en el mundo a más de 800 millones.<sup>13</sup>

De acuerdo con Naciones Unidas (2015), en relación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 12 (*Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles*), “cada año, se estima que un tercio de toda la comida producida (el equivalente a 1.300 millones de toneladas con un valor cercano al billón de dólares) acaba pudriéndose en los cubos de basura de los consumidores y minoristas, o estropeándose debido a un transporte y unas prácticas de recolección deficientes.<sup>14</sup>

Un informe (“Eat-Lancet”) citado por Naciones Unidas establece que “la mitad

del planeta es suficiente [para alimentar a la creciente población]. ¿Por qué? En primer lugar, porque tiene que ser así. Hemos de dejar la otra mitad de las tierras intactas en beneficio de la naturaleza y parar la sexta extinción [ésta sí provocada por el ser humano]... no necesitamos más tierra para alimentar al mundo. El informe desacredita esa errónea idea común y peligrosa. Dice que no se necesita más reconversión, más expansión, más deforestación y más destrucción ambiental”.<sup>15</sup>

Desde luego que la argumentación podría ser más extensa, y la base documental que la respalda es casi inagotable, pero el problema es tan claro que abundar sería redundar. ¿Qué sucede entonces? ¿No será que mientras nos distraen hábilmente con la falacia “crecimiento demográfico vs. medio ambiente”, tratan de evitar que pongamos los ojos en los verdaderos problemas, como son la injusta distribución de la riqueza y de la propiedad de los medios de producción, la progresiva pérdida de valores de la humanidad, la violencia, la corrupción, los atentados contra los derechos humanos y la naturaleza y el bloqueo permanente, en función de intereses particulares, del acceso racional y planificado a los recursos naturales en busca del bien común?

Están muy bien las “cumbres”, los acuerdos y las convenciones, pero en tanto las políticas generales de desarrollo no se dirijan a los factores de fondo que causan el desastre ecológico que nos rodea –y al que, desgraciadamente, parece que comenzamos a acostumbrarnos– las buenas intenciones, las declaraciones y las



medidas superficiales no salvarán a este planeta que se encuentra gravemente amenazado, no por el crecimiento poblacional sino por la irreflexión y el egoísmo.

La interpretación de los datos mostrados es muy sencilla, casi elemental: por un lado, escandalosos indicadores de concentración de la renta, inequidad, pobreza y hambre; por otro lado, indicadores de que en el mundo existen alimentos suficientes para toda la población y del mínimo costo de lograr una correcta nutrición para todos los habitantes del planeta. Nos preguntamos entonces, si la economía trata del correcto uso de los recursos disponibles para lograr el bienestar general ¿de qué han servido las teorías económicas imperantes, principalmente en Occidente, y su aplicación, a veces compulsiva desde los centros de poder, si el planeta cada vez está peor en cuanto a distribución de la riqueza y el logro del desarrollo general sin excepciones?

¿No será que todo esto le da validez al aserto que constituye el título de este escrito?: “¿Economía vs. desarrollo?”

### **Es indispensable la sustitución de la “economía tradicional” por una “economía a escala humana”**

Tratar de definir qué es *economía* significa incursionar en un complejo laberinto de posturas, escuelas, doctrinas y puntos de vista que, antes que esclarecer el asunto, contribuyen a hacerlo confuso y oscuro. Por ello se ha optado por una definición ad hoc que enmarque las

propuestas constantes en este corto estudio.

De modo que, para los fines de este trabajo y de los comentarios que más adelante se hacen, se entenderá por *economía* el conjunto de sistemas, procesos, agentes y actores sociales que interactúan para producir, distribuir y consumir bienes y servicios que son necesarios para satisfacer las necesidades básicas y de otros órdenes, reales y ficticias, individuales y colectivas, de la sociedad.

Este concepto trata, por tanto, del ser humano, en forma individual, grupal y colectiva, frente a: los recursos (naturales, financieros, materiales no naturales, técnicos y otros), la propiedad de los medios de producción, la distribución de bienes y servicios (comercio), la generación y redistribución de la riqueza, el trabajo, la ciencia y la tecnología, entre otros muchos factores que podrían mencionarse y que afectan directamente la comprensión de “lo económico”.

Así entendida, la economía es un fenómeno consubstancial al ser humano que debería garantizar la justa distribución de la propiedad de los medios de producción, del acceso a los recursos naturales y del usufructo de los bienes y servicios que se producen y de los excedentes que se generan.

Además, como rama especializada del conocimiento, la economía ha devenido en un reducto al que solo pueden ingresar en condiciones de participar, así sea marginalmente, en los procesos de toma



de decisiones quienes estén en capacidad de decodificar la complicada jerga que dicha disciplina ha generado, y que a la vez sean admitidos por los celosos custodios de esos sagrados espacios (“autoridades en la materia”, editoriales, medios de difusión, organismos nacionales e internacionales especializados, y otros). Desde luego, muchas veces los actores de uno y otro escenario (la práctica económica y la ciencia económica) son los mismos o se convierten en mutuamente funcionales.

Tampoco ha escapado la economía a la tendencia unidimensional que caracteriza a muchos científicos y “cientistas” sociales, en el sentido de apropiarse de la realidad, monopolizar su comprensión y afirmar que la única forma de entender los fenómenos de la naturaleza, incluido el ser humano, es la que parte de su propia formación o campo de conocimiento.

Como bien expresa Max-Neef,<sup>16</sup> la Historia es hecha por los historiadores y ningún acontecimiento se convierte en acontecimiento histórico a menos que un historiador lo declare como tal. El famoso historiador inglés E. H. Carr escribió en su ensayo *¿Qué es la Historia?*: “Se solía decir que los hechos hablan por sí mismos, lo que por cierto es falso. Los hechos solo hablan cuando el historiador los hace presentes: es él quien decide a cuáles va a darles tribuna, y en qué orden y en qué contexto.” [...] Podemos afirmar, junto con Moberg, que en nuestras lecturas

de historia faltaron aquellos “que sembraron y cosecharon los campos, derribaron bosques, abrieron caminos, construyeron palacios, castillos, fortalezas, ciudades y casas. De todos los que pagaron impuestos, [que] mantuvieron a clérigos, ediles y funcionarios, solo hemos tenido visiones fugaces, aquí y allá. De todos aquellos ejércitos caídos por la Madre Patria en tierra extranjera nos faltan los soldados rasos, sus esposas que los esperaban en el hogar, toda clase de servidores, hombres y mujeres [...] los vagabundos, los desposeídos, los ‘indefensos’ que no tenían ni tierra ni hogar”. Esta gente que integra las filas de aquellos *invisibles* a la Historia es, paradójicamente, la misma gente que ha hecho posible la historia *visible*.

En este punto una digresión: es pertinente afirmar que a esos esfuerzos de complicar e intrincar el discurso económico –o economicista– se les puede aplicar perfectamente lo que se ha denominado como el “affaire Sokal”. Alan Sokal, profesor estadounidense de física, escribió en mayo de 1996 un documento denominado “Transgredir las fronteras: hacia una hermenéutica transformadora de la gravitación cuántica”, publicado por Social Text, de la Universidad de Duke, de Carolina del Norte. Se trataba de una “serie de disparates sin ilación ni significado, llena de citas de algunos de los pontífices del posmodernismo, en la que mantenía un tono de ‘alta reflexión filosófica’ sobre

un tema en realidad indeterminado. [...] Se dio el gusto de demostrar, por el absurdo, que en el ambiente académico está instalada la idea de que un texto, cuanto más oscuro y hermético sea, más profundo es”.<sup>17</sup>

Dentro de este contexto, es obvio que se impone una profunda redefinición de los escenarios mencionados (ciencia económica y práctica económica), de tal manera que respondan a una visión de largo plazo de las realidades nacionales e internacional, enmarcada dentro de las más caras aspiraciones humanas y en asociación íntima con las demás ramas del conocimiento. Esto debe expresarse en una utopía dinámica, o quizá, mejor, en un paradigma reinterpretable, perfectible y, por tanto, permanentemente revisado, ajustado, enriquecido y orientado por lo que podría denominarse, en nuestro caso, “identidad latinoamericana”, a su vez definida como la armonía en la diversidad de cosmovisiones, usos y costumbres, etnias y naciones del continente.

Con base en una concepción amplia y positiva del desarrollo, la redefinición propuesta de los escenarios de la economía implica modificaciones profundas en los siguientes aspectos fundamentales:

**a.** *Sustitución de la “economía tradicional” por una “economía a escala humana”*

Para los efectos de este escrito se denomina *economía tradicional* a la que, en sus manifestaciones básicas, se ajusta a lo expresado a lo largo de este escrito, esto es: exceso de abstracción y alejamiento de

la realidad concreta, cotidiana; pretendida monopolización de la capacidad de explicar e interpretar la realidad; asociada a lo anterior, creación de un cuerpo de teoría y de una jerga prácticamente inexpugnable e incomprensible; y funcionalización teórico-práctica en razón de intereses particulares de personas, familias, grupos, clases, países e incluso bloques de países, todos con sus propias disfuncionalidades internas.

Por otra parte, la economía a *escala humana* (Max-Neef, Op. Cit.) sería la que, en primer lugar, tuviera como propósito fundamental contribuir al logro del desarrollo en la forma como este concepto se ha definido para efectos del presente trabajo y que, por oposición a lo que se ha denominado “economía tradicional”, incorpore categorías que permitan: a) considerar analítica, cuantitativa y cualitativamente a los invisibles de la historia y de la economía, y b) recuperar lo concreto de la cotidianidad y al ser humano no como unidad estadística sino como sujeto-objeto primario, esencial, del fenómeno económico; en lugar de concentrar su preocupación y su interés en las finanzas, por un lado, y, por otro, en los productos en sí mismos (bienes y servicios) y en los procesos asociados a su producción, comercialización y uso.

Y, en segundo lugar, dichas ciencia y práctica económicas a escala humana deberían responder a postulados nuevos que no solo tengan como finalidad complementar o reinterpretar los existentes, sino que en muchos aspectos los sustituyan en el sentido, por ejemplo, de: a) partir de un conocimiento del ser

humano como elemento que responde a dictados tanto genéticos como culturales, ubicándolo en su justa dimensión bio-psico-socio-cultural, sin extrapolar hacia la especie humana pautas de comportamiento de otros animales, tales como la superioridad del más fuerte, la selección natural o la lucha individualista por la supervivencia; b) establecer formas de integración entre los seres humanos y entre ellos y el resto de la naturaleza en las que las reglas de interdependencia y complementación primen sobre las de la competencia;<sup>18</sup> c) eliminar la preocupación relativa a “cuánto producir y con qué rapidez”, para remplazarla por la pertinente a “qué se produce y cómo se distribuye”;<sup>19</sup> y d) eliminar la falacia que opone las categorías desarrollo y medio ambiente y sustituirla por la concepción integral de un desarrollo sostenible y sustentable, más allá del largo plazo (a perpetuidad) y en función del bien común.<sup>20</sup>

**b. La necesidad de transitar de la especialización a la síntesis**

Es oportuno citar las palabras de Aurelio Peccei, fundador del prestigioso Club de Roma, cuando dice que hemos descuidado el esfuerzo de síntesis, precisamente cuando la percepción de los conjuntos resulta una necesidad primaria. Cuanto más nos sumergimos en el análisis, más tenemos la sensación de estar ganando en lo que se refiere a la ciencia, pero con frecuencia la visión general se nos escapa. Antaño se solía decir con befa que era corriente

confundir la información con el conocimiento, y este con la sabiduría. Y la verdad es que la ciencia nos ofrece profusión de pedazos o, más bien, de parcelas de conocimiento sin, empero, habernos ofrecido hasta ahora esta armonía del conocimiento que es el saber, clave de la sabiduría. Y es precisamente un poco de sabiduría lo que, con toda nuestra ciencia y el poder que de ella deriva, necesitamos.<sup>21</sup>

**c. Es indispensable una economía comprometida con el desarrollo**

Debe eliminarse la pretensión propia de algunos ámbitos puristas de la investigación teórica, de que la economía es una ciencia y una práctica “no comprometidas”, es decir, que debe limitarse a observar los hechos, establecer tanto las leyes de comportamiento de los factores productivos, distributivos y de consumo como las pautas de conducta de los agentes económicos y de los actores sociales en general y, a lo sumo, proponer ciertos cursos de acción.

La objetividad que debe tener el trabajo científico, incluyendo dentro de él las áreas sociales, no debe confundirse con actitudes indefinidas según las cuales los conceptos de “imparcialidad” y “pluralismo” se desnaturalizan y degeneran en sinónimos de complicidad con los sectores que se aprovechan de esa aparente asepsia académica para obtener pingües beneficios y consolidar sus ventajosas y privilegios a costa del hambre, la pobreza y la miseria de la gran

mayoría de la población mundial y de la destrucción del medio ambiente.

La teoría y la práctica económicas deben, entonces, adscribirse a un compromiso vital con el ser humano, con la vida, en función de los más altos principios y de los valores éticos de vigencia universal, todo ello en un marco de satisfacción generalizada de las necesidades humanas en todos los niveles, de respeto al medio ambiente y de democracia integral.

Una economía no comprometida no es inocua o inofensiva: es cómplice de la injusticia social y es, por tanto, altamente perjudicial.

### **La economía comienza a “descubrir” otros aspectos esenciales del desarrollo**

En los últimos años hemos asistido a un fenómeno que podríamos definir como “curioso”, por decir lo menos. Parece ser que los grandes teóricos, y ejecutores, de la “economía del desarrollo” –individuos e instituciones de todo tipo– están “descubriendo” que el bien común, objetivo central del desarrollo, implica necesariamente asuntos como: el medio ambiente y la correcta utilización de los recursos naturales incluyendo su reciclaje; los recursos del mar y de las aguas; el propio bien común; la inclusión de segmentos poblacionales tradicionalmente marginados como la mujer, varias minorías y la tercera edad; el uso de la ciencia, la tecnología, la innovación y la creatividad; el consumo responsable; la solidaridad; o la ética como el fundamento indispensable de todo.

En el esfuerzo para responder a esos imperativos están apareciendo (¿se están “inventando”?) diversas variaciones de la “economía”, pero no un reconocimiento del papel vital de otras ciencias y disciplinas principalmente en el área de las humanidades y las ciencias sociales.

Es el caso de las “economías” verde, azul, naranja, gris, amarilla, roja, plateada, violeta, del cuidado, sostenible, del bien común, social y solidaria, de la atención, de la biodiversidad, positiva, normativa, y otras, así como las que aparezcan después.

(Puede ser un ejercicio interesante para el lector indagar en qué consiste cada una de las modalidades de este pintoresco caleidoscopio de la “economía”: Todas ellas cuentan con las respectivas fuentes bibliográficas y documentales).

Un evento altamente representativo de esta especie de “toma de conciencia” de la economía tradicional sobre los aspectos esenciales del desarrollo con el ser humano como sujeto del mismo, y de la necesidad de recomponer el caos social ocasionado por aquella, es el denominado “Gran Reseteo”, o “Gran Reinicio”, que “es la propuesta del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) de transformar el modelo económico tras la pandemia, y a la teoría de la conspiración a la que ha dado lugar. La organización propone reconstruir la economía mundial y las relaciones internacionales de forma sostenible después de los daños producidos por la covid-19. El plan, cuyo nombre original en inglés es The Great

Reset, fue presentado en la sede del Foro de Davos (Suiza) en mayo de 2020 por el príncipe Carlos de Gales y el director del WEF, el economista alemán Klaus Schwab.<sup>22</sup> Para él “la pandemia representa una oportunidad, inusual y reducida, para reflexionar, reimaginar y reiniciar nuestro mundo y forjar un futuro más sano, más equitativo y más próspero.”<sup>23</sup> Se trata, de acuerdo con numerosas fuentes, de incorporar en las rutinas de la toma de decisiones la “economía planificada”, esto es aquella en que se prescindiría de un mercado o el mercado tiene un papel secundario para la asignación de recursos.<sup>24</sup>

En este punto una digresión: es importante no confundir “economía planificada” con “economía centralmente planificada” o con “economía comunista” o “economía socialista”, como varios autores plantean. Se trata, básicamente de no dejar liberadas a las fuerzas del mercado, normalmente incontrollables racionalmente, la producción, distribución y consumo de bienes y servicios y la forma como todo ello se maneja en función del desarrollo nacional e internacional y del bien común. No implica una alternativa maniqueísta de sustituir la propiedad privada por el colectivismo ni el protagonismo absoluto del Estado. Se trata de una estrategia que involucra a todos los actores sociales como son las instituciones de los tres poderes (o tres ramas del poder) del Estado, la empresa privada y la sociedad civil organizada.

## Comentario final

Este artículo se ha escrito en medio de dos circunstancias muy delicadas que afectan a todo el planeta, entre otras: la pospandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania. No sería correcto llamar “coyuntural” a la crisis de la pandemia. Puede que lo sea por el momento, debido al tiempo que lleva desarrollándose, pero es sin duda estructural por sus efectos y principalmente por los cambios que seguramente se ocasionarán en todos los campos de la acción humana: en lo económico, lo político, lo social, lo cultural, lo jurídico, etc.

El hecho es que esos dos fenómenos no han hecho más que poner en evidencia, esta vez de manera innegable, las graves fallas de los modelos de desarrollo nacionales e internacional, la mayoría de ellos, tal como se ha afirmado a lo largo de este artículo, con un gran sesgo “economicista”. La afirmación “esta vez de manera innegable” se debe a que los indicadores socioeconómicos mundiales desde hace muchos años vienen mostrando que esos modelos solo han generado inequidad, hambre, agresiones al medio ambiente, violencia, una enorme injusticia social y un sinnúmero más de impactos negativos para la mayoría de la especie humana. Como bien afirmó Alberto Navarro, exdirector del Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, ECHO, en mayo de 1999, durante la guerra de Kosovo: “La Humanidad camina hacia la barbarie... El 90 % de las víctimas durante la Primera Guerra Mundial eran soldados; ya en la Segunda, la mitad fueron civiles; ahora, el 95 % de las víctimas son civiles.”

Si la realidad está imponiendo con fuerza un cambio de modelo de desarrollo, ese cambio tiene que obedecer necesariamente a la lógica que comienza por la correcta definición del marco filosófico y conceptual del desarrollo, y a partir de allí, el diseño y ejecución de las correspondientes metodologías, técnicas, instrumentos y herramientas para la planificación del desarrollo o, dicho de otro modo, formulación de planes, programas y proyectos.

La definición del marco filosófico y conceptual del desarrollo, que debe ser el elemento orientador de todas las acciones y que, como quedó dicho, debe basarse en el logro del bien común en el marco de los valores éticos de vigencia universal, forzosamente tiene que basarse en una visión y una acción multidisciplinaria y quizá, siempre que sea posible, transdisciplinaria, entendiendo por tal una especie de consiliencia<sup>25</sup>, pero en la cual no solo se agrupan y se coordinan distintos puntos de vista sino que también se comparten, combinan e imbrican metodologías, instrumental de análisis y, fundamentalmente, conceptos y categorías de diversas ramas del conocimiento. Después de la psicopedagogía, una de las pioneras, han surgido ahora disciplinas como la antropología neuroevolutiva, la ecopedagogía, la neurociencia y otras, muchas de ellas aún en ciernes pero de gran dinamismo.<sup>26</sup>

La imperiosa necesidad de reevaluar los grandes enfoques teóricos que dan marco a las acciones del desarrollo debe provenir de visiones y trabajos

que involucren a múltiples disciplinas y ramas del conocimiento, y que busquen el verdadero bienestar de la sociedad como un todo, esto es con justicia social y equidad, paz y no violencia, libertad, respeto a los derechos humanos y a la naturaleza y en un medio político-social de democracia plena.

-----

Alfredo Jiménez Barros  
Ciudad de Panamá, República de Panamá,  
agosto de 2024

## NOTAS

<sup>1</sup> Varias partes de este artículo han sido tomadas y algunas adaptadas de: JIMÉNEZ BARROS, Alfredo; *Introducción a la Teoría de la Planificación del Desarrollo y el Ciclo del Proyecto*; Material didáctico de la cátedra homónima del Doctorado en Educación, de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza, Argentina), programa que se realiza en acuerdo con: PRIS (Laboratoire de Psychologie des Régulations Individuelles et Sociales); Université de Rouen; y, CNAM (Centre de Recherche sur la Formation), Francia. Mendoza, Argentina, 2004 y 2012.

<sup>2</sup> Colombiano, especialista en planificación y desarrollo. Ha sido consultor del BID, Naciones Unidas y otros organismos internacionales, catedrático universitario y autor de varias publicaciones. En la actualidad es el Coordinador Técnico del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO). Miembro por invitación de la Academia Mundial de Arte y Ciencia (WAAS) y de otras asociaciones profesionales y académicas.

<sup>3</sup> Las fuentes que se utilizaron (verificadas en julio de 2024) son:

<http://www.laprensa.hn/mundo/estadosunidos/706519-98/diario-mueren-unas-800-madres-y-18000-ni%C3%B1os-por-causas-evitables>

<http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/unicef-revela-que-a-diario-mueren-18000-ninos-en-el-mundo/20130916/nota/1971500.aspx>

<http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>

<http://www.20minutos.es/noticia/2197753/0/guerras/actuales/mundo/>

[https://elpais.com/economia/2016/09/29/actualidad/1475150102\\_454818.html](https://elpais.com/economia/2016/09/29/actualidad/1475150102_454818.html)

<https://www.cetim.ch/las-sociedades-transnacionales-y-los-derechos-humanos/>

- *Desigualdad, el tema clave: cómo enfrentarla en América Latina y a nivel mundial*. (2014). Conferencia del Dr. Bernardo Kliksberg, en la Asamblea Conmemorativa del 50 Aniversario del Parlamento Latinoamericano, Panamá, 6 de diciembre de 2014.

- *Perspectivas para América Latina y el Caribe frente a los cambios socioeconómicos y políticos en el mundo*. (2015). Conferencia de la Dra. Rebeca Grynspan, Secretaria General Iberoamericana, en la XXX Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, Panamá, 15 de mayo de 2015.

- MONTAGUT Xavier, Jordi Gascón. Alimentos desperdiciados – *Un análisis del derroche alimentario desde la soberanía alimentaria*. (2014). Icaria Editorial, Perspectivas agroecológicas. Barcelona, Quito, 2014. Impreso en Barcelona, España.

- *El perfil de los conflictos del siglo XXI*. 28 de febrero de 2011. Vicenç Fisas, Director de la Escola de Cultura de Pau, Universitat Autònoma de Barcelona. En:

[http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com\\_content&view=article&id=240&Itemid=&lang=es](http://escolapau.uab.cat/index.php?option=com_content&view=article&id=240&Itemid=&lang=es)

- Los datos sobre los costos de alimentación e inmunización en la población de baja renta corresponden a estudios de la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la FAO, la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la mayoría de ellos tomados de Internet.

- Documentos varios en Internet especialmente de CEPAL y PNUD.

Los diversos datos aportados se han verificado en julio de 2024 en:

<https://datos.bancomundial.org/indicato>

- Marco de indicadores mundiales para los Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En:

[https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review\\_Spa.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/indicators/Global%20Indicator%20Framework%20after%202020%20review_Spa.pdf)

<https://datos.bancomundial.org/>

<sup>4</sup> Si bien la diferencia entre “sustentable” y sostenible” está siendo objeto de varios debates, suscribo la definición que propone que “sustentable” se refiere a sustento, es decir que dispone de o crea los medios para progresar,



consolidarse y crecer, mientras que “sostenible” se referiría a la capacidad de mantenerse en el tiempo.

<sup>5</sup> Los datos fueron tomados en abril de 2020 de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-42583948>

<sup>6</sup> Tomado en agosto de 2022 de: <https://vientosur.info/sin-gasto-militar-otro-mundo-bien-distinto-seria-posible/#:~:text=En%20el%202020%2C%2088.000.000,en%20el%20mundo%2032%20veces.>

<sup>7</sup> Tomado en julio de 2023 de: <https://www.solidariosinfronteras.org/2021/12/20/sin-gasto-militar-otro-mundo-seria-posible/>

<https://rebellion.org/sin-gasto-militar-otro-mundo-bien-distinto-seria-posible/>

<sup>8</sup> Innumerables fuentes de todo tipo (impresas y virtuales) dan cuenta de la propuesta de Balassa. (Digitando en Google el 30 de agosto de 2022 “Bela Balassa” “teoría de la integración”, aparecieron más de 3.500 resultados).

<sup>9</sup> Una enumeración amplia puede encontrarse en <https://es.wikipedia.org/wiki/Falacia>. Con base en esa referencia, las falacias pueden investigarse y estudiarse en fuentes especializadas.

<sup>10</sup> Por ejemplo, un estudio reciente de la UNAM (24-07-2019) (*Aumento poblacional, una amenaza a los bosques y selvas*) afirma: “¿Cómo obtener alimentos suficientes para abastecer las necesidades de una población cada vez mayor? Deforestando los bosques y selvas para destinar esos suelos a la ganadería y agricultura.” En: <http://ciencia.unam.mx/leer/888/aumento-poblacional-una-amenaza-a-los-bosques-y-selvas>

<sup>11</sup> MAX-NEEF, Manfred. *La Economía Descalza*. (1986). Editorial Nordan, Estocolmo, Buenos Aires, Montevideo.

<sup>12</sup> Tomado en julio de 2022 de: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/463396/>  
<http://www.fao.org/chile/noticias/detail-events/es/c/1157509/>

<sup>13</sup> Informe Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo. FAO, UNICEF y otros organismos. 2019.

En: <http://www.fao.org/3/ca5162es/ca5162es.pdf>

<sup>14</sup> Tomado en julio de 2022 de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-consumption-production/>

<sup>15</sup> Tomado en julio de 2022 de: <https://news.un.org/es/story/2019/06/1457891>  
[https://eatforum.org/content/uploads/2019/04/EAT-Lancet\\_Commission\\_Summary\\_Report\\_Spanish.pdf](https://eatforum.org/content/uploads/2019/04/EAT-Lancet_Commission_Summary_Report_Spanish.pdf)

Nota: EAT es una fundación global sin ánimo de lucro establecida por la Fundación Stordalen, Stockholm Resilience Center y Wellcome Trust para catalizar una transformación del sistema alimentario. En: [https://eatforum.org/content/uploads/2019/04/EAT-Lancet\\_Commission\\_Summary\\_Report\\_Spanish.pdf](https://eatforum.org/content/uploads/2019/04/EAT-Lancet_Commission_Summary_Report_Spanish.pdf)

<sup>16</sup> MAX-NEEF, Manfred. Op. Cit.

<sup>17</sup> Los datos referentes el affaire Sokal, fueron tomados de: SOKAL, Alan; Jean Bricmont; *Imposturas Intelectuales*; (1999). Editorial Paidós, Barcelona. DÍAZ, Hernán; Alan Sokal y las preciosas ridículas; *Prensa Obrera* (a). GATTI, Daniel; El caso Sokal: bombardeos sobre la torre de marfil (varias referencias en Internet). Entrevistas a Alan Sokal realizadas por Hinde Pomenaric (1998), y Salvador López Arnal y Joan Benach (1999)(b).

(a) <https://prensaobrera.com/sociedad/alan-sokal-y-las-preciosas-ridiculas>

(b) [https://physics.nyu.edu/sokal/viejo\\_topo.html](https://physics.nyu.edu/sokal/viejo_topo.html)  
(Enlaces verificados en agosto de 2022).

<sup>18</sup> MAX-NEEF, Manfred. Op. Cit.

<sup>19</sup> *El Desarrollo y el Medio Ambiente: el Informe de Founex*. Suiza, 1971. (Numerosas referencias en Internet).

<sup>20</sup> Si bien la diferencia entre “sustentable” y “sostenible” está siendo objeto de varios debates, se toma en consideración la definición que propone que “sustentable” se refiere a sustento, es decir que dispone de o crea los medios para progresar, consolidarse y crecer, mientras que “sostenible” se referiría a la capacidad de mantenerse en el tiempo.

<sup>21</sup> Cfr. PECCEI, Aurelio. *Testimonio sobre el Futuro*. (1981) Taurus Ediciones S.A. Madrid, España.

<sup>22</sup> Tomado en julio de 2022 de: <https://elordenmundial.com/que-es-gran-reseteo-gran-reinicio/>

<sup>23</sup> Tomado en julio de 2022 de:

<https://es.weforum.org/focus/el-gran-reinicio/>

<sup>24</sup> Tomado en julio de 2022 de:

[https://www.eco-finanzas.com/diccionario/E/ECONOMIA\\_PLANIFICADA.htm#google\\_vignette](https://www.eco-finanzas.com/diccionario/E/ECONOMIA_PLANIFICADA.htm#google_vignette)

<sup>25</sup> El término consiliencia es un neologismo, a pesar de lo cual existen numerosas fuentes sobre el concepto. De acuerdo con ellas, se trata de “la disposición por la voluntad de unir los conocimientos y la información de distintas disciplinas para crear un marco unificado de entendimiento”. Es la “la unidad del conocimiento... la intención de unir a las distintas disciplinas para integrar sus conocimientos en un marco comprensivo que permita interrelacionar las diversas miradas sobre la realidad. Es encontrar una cierta «coherencia» en la conexión de los sucesos y de las teorías de las distintas disciplinas para encontrar un terreno común de explicación.” Al respecto, ver, entre otras, las siguientes fuentes, consultadas el 22 de julio de 2022:

<https://espacioconsiliencia.com/>

<https://www.ibercampus.es/consiliencia-y-retrospeccion-14473.htm>

<https://www.forbes.com.mx/que-es-la-consiliencia-y-5-factores-para-motivar-la-integracion-entre-conocimiento-y-practica/>

<https://www.redalyc.org/journal/4418/441861942003/html/>

<sup>26</sup> Desde luego que estos enfoques no deben confundirse con el “eclecticismo” en el sentido –dado que el término tiene varias denotaciones y connotaciones– de hacer análisis que pretenden ser conciliadores o transaccionales al reunir elementos de diversas teorías y enfoques, que incluso pueden no ser coincidentes, y que al final, si fuera posible concluir, normalmente se llega a proposiciones indeterminadas y amorfas.

## ¿CUÁNTAS CONSTITUCIONES HA TENIDO PANAMÁ?

**Desde 1904, la forma de gobierno ha sido la misma.**

**Adolfo Ahumada <sup>1</sup>**

Si usted le pregunta a cualquier ciudadano interesado en estos temas cuántas constituciones ha tenido Panamá, tenga la seguridad de que le contestará que cuatro: la de 1904, la de 1941, la de 1946 y la de 1972. La respuesta es correcta, ¿no es así? Bueno, digamos que no tanto. Lo que ocurre es que los estudiosos de estos temas han sido consistentes con las escuelas tradicionales, según las cuales no es el contenido, sino la forma lo que determina si nos encontramos o no frente a una nueva Constitución. Basta que los organismos autorizados por la misma Constitución o por los hechos políticos abrumadores decidan bautizar a un documento como “nueva Constitución”, para que sea conocido por todos como el nuevo instrumento, al que se le identifica con el año de su adopción.

La costumbre comenzó en 1941 y ha continuado invencible hasta hoy. Ese año la orientación individualista de la Constitución varió, pero la esencia del Estado panameño quedó intacta y la forma del gobierno no sufrió ninguna transformación. Adicionarle un año o dos a un período presidencial no llega a

producir un grado tan alto de impacto ni tiene suficiente mérito político en la vida de la sociedad como para sostener, con cierto rigor lógico, que una nueva Constitución ha nacido. En 1946 hubo dos factores que contribuyeron al éxito de la gestión constituyente: el método de selección de los miembros de esa Asamblea, que lo fue mediante el voto por provincias y algunos a nivel nacional y, desde luego, la oportunidad política, porque la constituyente vino a ser la solución a una crisis galopante que tenía al gobierno casi en el piso y que se vio obligado hasta a suspender las garantías constitucionales. La constituyente sacó al gobierno “de las cuerdas”, como dicen los seguidores del boxeo. Se introdujeron algunas disposiciones sociales de importancia, pero la naturaleza del Estado y la forma de gobierno quedaron iguales a 1904. En 1946 se repitieron artículos que fueron adoptados en 1941, aunque se eliminó el que institucionalizaba la discriminación racial. En 1972 hubo cambios radicales, producto de la experiencia político-social que caracterizaba el período, abiertamente refractario a la política tradicional, tal como se conocía en la época. En 1972, el esfuerzo constitucional, si se le compara con 1946, produjo muchos más cambios que el resultado de la comparación entre 1946 y 1941, así como entre 1941 y 1904.

---

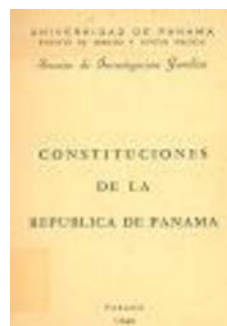
<sup>1</sup>El autor es abogado

Cuando se convocó a la redacción del documento en 1972 simplemente fue para introducir reformas a la Constitución de 1946. Al final, sin embargo, se le llamó Constitución de 1972, por los cambios en el contenido y también por entusiasmo, factor este último cuya influencia nunca hay que descartar a la ligera.

Sugiero que se abandone la tendencia a enfocar estos asuntos con criterios puramente formales. Hay que estarse al contenido y no a los nombres que los autores o coautores de documentos constitucionales le van asignando a su producto intelectual. Sostienen algunos tratadistas chilenos de derecho constitucional que una nueva Constitución surge cuando la vigente es objeto de cambios sustanciales e indica que lo son cuando cambian al Órgano Legislativo significativamente. Esta tesis, empero, no parece muy sólida, en tanto que, por las preocupaciones públicas sobre este órgano del Estado, los cambios que se le introducen son constantes. Si hay un elemento que podría justificar y sustentar el verdadero e indiscutible nacimiento de una nueva Constitución, sería el cambio en la forma de gobierno. Desde 1904, la forma de gobierno ha sido la misma. Es unitario, porque el federalismo jamás ha tenido cabida. Es republicano, a pesar de que en el ambiente nacional siempre se ha percibido cierta fascinación por las monarquías. Es democrático, en el sentido de que la raíz final de la conformación del poder la tiene la población ciudadana, y es representativo, en tanto que no hay una estructura de democracia directa como en las ciudades-Estados de la Grecia antigua. Además, desde 1904 el sistema ha sido presidencialista y no parlamentario. Si la referencia se formula

al sistema económico, el resultado es el mismo. Desde 1904 Panamá reconoce la estructura capitalista, basada en la apropiación privada de los instrumentos de producción, así que nunca ha existido el socialismo. Lo que señalo es que mientras esa sea la forma de gobierno o el sistema económico, llamar “nueva Constitución” a los cambios superficiales o profundos que se produzcan sobre el documento original, es bueno como método de estudio comparativo o como mecanismo diferenciador, pero no rompe con la realidad que Panamá ha tenido una sola Constitución, que es la que se adoptó en 1904. ¿Cómo debemos llamarla? Sencillamente, Constitución Política de la República de Panamá. No hay que adicionarle ningún año en su denominación. De modo que la tendencia a desprestigiar los cambios que se han acordado por estos días, en aras de favorecer la adopción de una “nueva Constitución”, carecen de sentido histórico. Vivimos bajo el amparo de la Constitución Política de la República de Panamá, así que lo importante es que el país aproveche los cambios que se han producido y se atiendan los problemas económicos y sociales, que son muchos y muy serios, y cuya solución es reclamada por el pueblo.

### Caratula de la Constitución de Panamá



Primera constitución:

### **CONSTITUCIÓN DE 1904**

Esta Constitución de la República de Panamá fue aprobada por una Convención Nacional y afirma en su primer artículo que “El pueblo panameño se constituye en nación independiente y soberana, regida por un Gobierno republicano y democrático, bajo la denominación de República de Panamá.” Fue publicada el 15 de febrero de 1904 por, el Gobierno Provisional de la República integrado por José Agustín Arango, Federico Boyd y Tomás Arias.

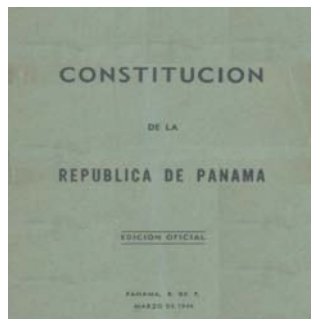
### **Carátula de la Constitución de Panamá 1941**



### **CONSTITUCIÓN DE 1941**

Aprobada el 2 de enero por plebiscito, cuando era presidente de la República el doctor Arnulfo Arias Madrid. Esta constitución contenía normas de carácter social, institucional y político muy importantes para el país, como la creación de la carrera administrativa, la protección a la familia y al trabajador, algunos derechos políticos de la mujer, la seguridad social. La educación como deber esencial del estado, la nacionalización del comercio y otras.

### **Carátula de la Constitución de Panamá 1946**



### **CONSTITUCIÓN DE 1946**

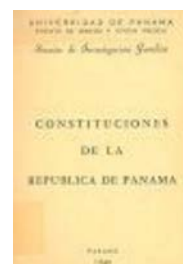
Basado en los anteproyectos elaborados por los doctores Ricardo J. Alfaro, Eduardo Chiari y José D. Moscote fue aprobada por la segunda asamblea constituyente, que presidió don Rosendo Jurado, y sancionada el 1º de marzo por el entonces presidente de la República, don Enrique A. Jiménez. Fue un documento que respondía a las necesidades de la nación panameña de esa época: consagró importantes disposiciones sobre derechos y deberes individuales y sociales como protección a la familia, al trabajo, la salud pública, la educación, las colectividades campesinas e indígenas; determinó la estructura jurídica de nuestro estado; legalizó la igualdad masculina y femenina, al establecer la ciudadanía a los 21 años, sin distinción de sexo, entre otras.



## CONSTITUCIÓN DE 1972

Los 505 representantes de corregimientos, escogidos por votación popular el 6 de agosto, aprobaron la actual constitución (que empezó a regir el 11 de octubre), como miembros de la Asamblea Nacional constituyente, cuyo presidente era el señor Elías Castillo. Para ello, se basaron en un documento redactado por la constitución de Reformas revolucionarias, compuesta por 25 miembros y sus suplentes, que fue establecida por la junta provisional de gobierno el 11 de octubre de 1971.

El Órgano Legislativo sufrió cambios en su estructura y en su funcionamiento. Ahora, está constituido por la Asamblea Legislativa y no por el Consejo Nacional de Legislación, ni por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Con relación al Órgano Ejecutivo, esta constitución establecía que el presidente de la República sería elegido por mayoría de votos de la Asamblea Nacional de Representantes de corregimientos. Pero entre las reformas que propuso la comisión revisora y que se sometieron al referéndum el 24 de abril de 1983, este será elegido por sufragio popular directo y por mayoría de votos.



# TREINTA AÑOS DE POLÍTICAS NEOLIBERALES EN EL SECTOR AGROPECUARIO PANAMEÑO (1980-2011)

Por Olmedo Beluche  
Universidad de Panamá. Panamá

<https://orcid.org/0000-0002-2360-6422>

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

## Resumen

Este análisis es una primera radiografía de la situación de la producción agropecuaria panameña y de las relaciones sociales en el campo al finalizar la primera década del siglo XXI. Aquí nos hemos basado en la información que ofrece principalmente la Contraloría General de la República a través del Instituto Nacional de Estadística y Censo. Debemos señalar como advertencia al lector que existe una creciente opacidad sobre las estadísticas económicas y sociales. La pérdida de la calidad estadística oficial es un producto de la aplicación de 30 años de políticas neoliberales, tanto como el creciente deterioro de la producción agropecuaria que se percibe.

**Palabras clave:** neoliberalismo, sector primario, producción, empleo agrícola, libre comercio.

## Summary

This analysis is a first x-ray of the situation of Panamanian agricultural production and social relations in the countryside at the end of the first decade of the 21st century. Here we have based ourselves

on the information offered mainly by the Comptroller General of the Republic through the National Institute of Statistics and Census. We must point out as a warning to the reader that there is a growing opacity regarding economic and social statistics. The loss of official statistical quality is a product of the application of 30 years of neoliberal policies, as well as the growing deterioration of agricultural production that is perceived.

**Keywords:** neoliberalism, primary sector, production, agricultural employment, free trade

## A. Estadísticas agrarias panameñas o “la insoportable levedad del ser”

### 1. Participación del sector primario en el PIB

El peso del transitismo en la economía panameña se aprecia en que el 80% del PIB está ubicado en el sector terciario (comercio y servicios), mientras que los sectores primario y secundario juntos apenas alcanzan a constituir el 19,6 % del PIB. La agricultura y ganadería, excluyendo la pesca, apenas constituyen el 3,1% del PIB, estimado en 658.4 millones de



dólares (a precios de comprador) en 2010, contra un PIB total de 21,024.3 millones de dólares.

Registros estadísticos del Banco Mundial también muestran un decrecimiento constante de la participación del sector primario (agricultura, ganadería y pesca) panameño en el PIB: 1960 = 27,1%; 1970 = 21,0%; 1981 = 9%; 1991 = 8%; 2001 = 8%; 2006 = 7%; 2008 = 6%; 2010 = 5% (esta última cifra incluye la pesca)<sup>1</sup>

Se puede apreciar que, si bien la tendencia histórica es a la disminución del sector primario en el conjunto del PIB, hay un claro salto a inicios de la década de 1980, con una reducción a la mitad, que se mantiene constante hasta inicios del siglo XXI. A mediados de la década pasada hay un nuevo salto regresivo en el que nuevamente se reduce a la mitad la participación del sector primario en el conjunto de la economía panameña.

La evolución decreciente del sector primario se explica fundamentalmente por la adopción de un modelo económico centrado en torno al canal, que se inicia en la década de 1950, cuando Estados Unidos cede a la burguesía panameña la posibilidad de acumular a partir de servicios en torno a la vía acuática (Tratados de 1955). Un primer momento lo fue la creación de la Zona Libre de

Colón (importación-reexportación) y el impulso a la política industrialización sustitutiva, en esa década de los 50; otro momento se produce a inicios de los años 70, con la creación del Centro Financiero Internacional (bajo el esquema de “paraíso fiscal”); un tercer momento, son los años 80, con la crisis de la deuda, los ajustes estructurales y la crisis política; un cuarto momento, que marca el último salto de calidad, es la entrada de Panamá en la Organización Mundial de Comercio y la consiguiente rebaja drástica de los aranceles, en 1997, y en la década siguiente la adopción del esquema especulativo inmobiliario masivo a partir de 2004.

Es necesario precisar que el retroceso más reciente del sector primario (2008 – 2010), se expresa la crisis de cuatro rubros: a. Una caída de 61% en la producción de piña, sandía y melón, esto marca el fracaso de la política neoliberal de agroexportación de frutas exóticas; b. la pesca con caída del 44%; c. banano que retrocedió 35%; d. la cría de cerdos que bajó 15%.

El resto de los rubros se mantuvieron más o menos constantes en el último lapso mencionado, entre los que reseñamos el aumento del 4% en la producción de cereales, impulsada principalmente por la caña de azúcar que subió 6,1%, uno de los principales productos de exportación. Entre los cereales, salvo la caña, la producción no alcanza a cubrir la demanda del mercado nacional. Destaca el retroceso del 1,8% en la producción de arroz, el principal cereal de consumo nacional. Las hortalizas mostraron un significativo crecimiento del 8,5%<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Banco Mundial. “El Banco Mundial” - Datos. En: <http://www.org/es/indicador/NV.AGR.TOTL.2S/countries>. Contraloría General de la República. *PIB a precios de comprador en la República según rama de la actividad económica. A precios de 1996: Años 2008-10*. En <http://www.contraloria.gob.pa>

<sup>2</sup> Contraloría General de la República. *PIB a precios de comprador en la República según rama de la actividad económica. A precios de 1996: Años 2008-10*. En <http://www.contraloria.gob.pa>

## 2. Participación del sector primario en las exportaciones

Las exportaciones panameñas de mercaderías están constituidas mayormente por productos del sector primario: de 17 rubros que componen este indicador, 15 corresponden al sector primario, 10 al sector agropecuario y 5 a derivados de la pesca. Para 2010, el 46,5% de las exportaciones panameñas estaban constituidas por productos del sector primario. Sin embargo, los conjuntos de las exportaciones apenas representaron unos 725,1 millones de dólares en un PIB que sobrepasa los 21.000 millones de dólares. El componente fundamental de dichas exportaciones lo constituyó el oro, con 108 millones de dólares en valores exportados.<sup>3</sup>

La relación entre las exportaciones del sector primario y el conjunto del PIB expresan la extrema debilidad de este y su magro aporte a la economía, ya que, en 2010, los 337.1 millones de dólares que produjeron las exportaciones del sector primario panameño apenas significaron el 1,6% del PIB.

El último quinquenio de la década pasada (2005-2010) marca un significativo deterioro de las exportaciones panameñas, pese a que el mundo vivía un "boom" especulativo de las materias primas, en particular los alimentos. En

este sentido tenemos que, mientras en 2006 los conjuntos de las exportaciones de mercancías representaron ingresos por 1.021,8 millones de dólares, en 2010 estas se habían reducido a 725,1 millones de dólares. Una caída relativa del 29,0 %.

En 2010 los seis rubros más importantes de las exportaciones del sector primario fueron los siguientes, en su respectivo orden: salmónidos frescos o refrigerados 11,0%; banano 9,0%; sandías 5,1%; camarones 4,9%; piñas 4,4%; azúcar 2,6%. Los dos rubros tradicionales alcanzaron los siguientes montos: banano 65,2 millones de dólares y caña de azúcar 19,2 millones de dólares. Los dos rubros no tradicionales exportaron valores por: sandía 37,1 millones de dólares y piña 32,1 millones de dólares.

Pero la relación de las exportaciones del sector primario del año 2010 respecto a las del año anterior, 2009, marcan importantes caídas: "pescado, filete y atún" -61,9%, melón -57,4%, sandía -55,3%, café -32%. En sentido contrario, el banano repuntó 30,5% y el azúcar sin refinar 93,6%<sup>4</sup>.

## 3. Evolución de la producción agropecuaria (1981-2011)

De acuerdo a las estimaciones del Banco Mundial, las tierras dedicadas a la producción agropecuaria se han mantenido constantes, con una ligera variación del 25,3 % en 1981 al 30,0% en 2010. También la cantidad de tierra cultivable por persona se ha mantenido estable en 0,2 hectáreas por persona a lo largo de las tres décadas bajo estudio.

En 1981 existían en Panamá 152.783

<sup>3</sup> Contraloría General de la República. **Panamá en Cifras 2006-10**. Panamá, noviembre de 2011. Cuadro 331-06. Págs. 111 y siguientes.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

productores que administraban 153.736 explotaciones con una superficie total de las explotaciones de 2.276.297,14 hectáreas. En 2011, los productores se habían incrementado en 61,5 %, siendo 246.820, los cuales poseen 248.560 explotaciones, un incremento del 61,7% respecto a 1981, con una superficie total de las explotaciones que llega a las 2.698.841,19 hectáreas, 18,6 % más que tres décadas antes, pero con decrecimiento de la superficie cultivada de - 2,6 % respecto a 2001, atribuible al cambio de la política económica para el sector <sup>5</sup>.

El Consejo Unidos por el Agro, que reúne como consejo asesor del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) a todos los exministros del ramo de los últimos años, ha señalado recientemente que *“en los últimos 5 años se han dejado de cultivar 35 mil hectáreas mientras que algunos cultivos como arroz, maíz, poroto y café han bajado sus rendimientos en un 30% y las importaciones han aumentado más de 25%”*. Para el exministro, el ganadero Sousa Lenox, las causas de esta crisis del agro están en: *“Bajos rendimientos, menos superficie de tierras cultivadas, altos costos de producción, falta de relevo generacional y escasez de recursos”*<sup>6</sup>

Otro exministro, Víctor Pérez, culpó a los importadores directamente al señalar

<sup>5</sup> Banco Mundial. Op. Cit.

<sup>6</sup> Tejera, Aet Elisa. “Estrategia agropecuaria. Agro, buscan soluciones”.

*La Prensa*. Panamá, 26 de enero de 2012.

<sup>7</sup> *Ibidem*

<sup>8</sup> Contraloría General de la República. **Cuarto Censo Agropecuario. Cultivos. 17 al 24 de mayo. de 1981**. Volúmenes I, II, III. Dirección de Estadística y Censo. Panamá.

<sup>9</sup> Contraloría General de la República. **Resultados Finales Básicos, VII Censo Nacional Agropecuario, 2011**. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Panamá, 28 de diciembre de 2011.

que *“el problema del sector radica en la mala distribución de los contingentes extraordinarios por desabastecimiento... El incumplimiento del requisito de desempeño, donde los importadores deben comprar en igual proporción al productor local, que la mercancía que desean introducir al país”*. Un síntoma de la crisis es que el consejo mencionado agrupa a 16 exministros de la última década, varios de los cuales renunciaron a sus puestos ante la falta de apoyo de parte del Ejecutivo.

La caída en los rendimientos debe ser entendida, como señalan los exministros, como una tendencia reciente (últimos cinco años) ya que la tendencia histórica, tres últimas décadas muestran un comportamiento creciente de los rendimientos. Según el Banco Mundial el rendimiento de la producción de cereales en Panamá, medida en kilogramos por hectárea ha evolucionado así: 1981 = 1.626; 1991 = 1.883; 2001 = 1.832; 2010 = 2.735<sup>7</sup>

### a. Cereales

Todo el análisis que realizamos a continuación, en los que se compara la situación de los diversos rubros del sector agropecuario panameño, en el lapso temporal que corre antes de la fase neoliberal (1980) y treinta años después de iniciadas las políticas neoliberales en el campo (2011), emanan de dos fuentes: el IV y el VII Censo Nacional Agropecuario<sup>8</sup>.

<sup>9</sup> Para ahorrar espacio no se repetirán las referencias. Analicemos los tres rubros más importantes: arroz, maíz y caña de azúcar.

Analicemos los tres rubros más importantes: arroz, maíz y caña de azúcar.

1. En 1981 se sembraron 104.210 hectáreas de arroz con una cosecha de 4.302.500 quintales, para un rendimiento de 41,3 quintales por ha. En 2011, se sembraron de arroz 118.638,2 ha., 14 % más que en 1981, con una cosecha de 6.063.158 quintales, 41% más que en 1981, para un rendimiento promedio de 51,1 quintales por hectárea. El Censo de 2011 registra 58.858 explotaciones dedicadas a este cultivo, 1,4 % más que en 2001. Pero hay que señalar que en 2001 la cantidad de explotaciones dedicadas al arroz había disminuido 24.9 % respecto a 1991.

2. En 1981 se sembraron 60.380 hectáreas de maíz con una cosecha de 1.256.000 quintales, para un rendimiento de 20,8 quintales por hectárea. En 2011 se sembraron 59.612,8 hectáreas de maíz, una caída de -1,3% respecto a 1981, para obtener una cosecha de 1.297.614 quintales, 3,3 % más que en 1981, para un rendimiento de 21,8 quintales por hectárea. En 2011 aparecen 58.558 explotaciones dedicadas a este cultivo, una reducción del 12,3% respecto a la década precedente.

3. En 1981 se sembraron 48.804 hectáreas de caña de azúcar para obtener una cosecha de 2.855.640 toneladas cortas, con un rendimiento de 58,5 toneladas por hectárea. En 2011 se sembraron 32.848,85 hectáreas de caña de azúcar, -1,3 % que, en 1981, con una cosecha de 2.457.045 toneladas cortas, con una caída de la producción de -14 % respecto a 1981, para un rendimiento ligeramente

superior de 74,8 toneladas por hectárea. La abrupta caída en las tierras cultivadas de caña y en su producción se debe principalmente a la privatización y cierre de los ingenios azucareros de propiedad estatal, denominados Corporación Azucarera La Victoria.

En los tres rubros se observa un aumento de los rendimientos lo que es un claro aumento de la productividad y la introducción de cierto grado de tecnificación, mayor en el cultivo de caña y menor en cuanto al maíz.

## **b. Cultivos permanentes**

1. El banano es el cultivo tradicional con mayores mermas considerado el periodo temporal 1981 – 2011. Como ya explicamos antes, problemas en la comercialización en Europa de la fruta, debido a los compromisos de la Unión Europea con sus ex colonias, cerraron parte de aquel mercado a las exportaciones panameñas, lo que condujo al retiro de United Brands del sector de Puerto Armuelles y a la crisis en dicha zona, para concentrarse exclusivamente en la producción en el sector atlántico de Changuinola.

En 1981 había 27.684.947 plantas de banano en edad productiva con una producción de 26.502.976 racimos; en 2011 se registran 18.109.677 plantas en edad productiva, una reducción del 34,5 %, para una producción 18.678.350 racimos, una caída de - 29,5 %. Sin embargo, entre los dos periodos temporales hay una mejora relativa de los rendimientos: en 1981 se produjeron 0,95 racimos por

mata, y en 2011 el promedio llegó a 1,03 racimos por mata.

2. El café también muestra un profundo deterioro en su productividad, inexplicable desde el punto de vista del mercado internacional, donde el precio se mantiene al alza en los últimos años. La absurda relación entre un crecimiento de las plantas productivas y la cosecha, pero una caída brusca de los rendimientos requiere una explicación que amerita una indagación particular. En 1981 existían 17.616.030 plantas de café productivas para una producción total de 166.226 quintales, con un rendimiento promedio de 9,4 quintales por mata; mientras que en 2011 se reportan 25.754.644 plantas productivas de café, 46,2 % más que treinta años atrás, para una producción de 369.154 quintales, 122% más que hace tres décadas, pero con un rendimiento promedio de 0,014 quintales por mata.

### c. Ganado y aves

Las existencias de ganado y aves para el consumo también muestran un crecimiento, más relativo para el caso de los vacunos y porcinos, y muy alto para las gallinas (el género se denomina gallina, aunque en términos estrictos incluye pollos). Pero si comparamos las existencias de ganado, vacuno y porcino, con la población, se aprecia un notable decrecimiento relativo de las existencias, que es mucho mayor en el último rubro, debido a las políticas aperturistas y la competencia con las importaciones.

a. En cuanto al ganado vacuno tenemos que en 1981 existían 1.432.740 reses, para

un promedio de 0.7 vacas por persona. En 2011 se registran 1.728.748 cabezas de ganado para un incremento de las existencias del 20,6 %, con relación a hace tres décadas, y del 11,1 % respecto a 2001, pero con una caída a 0,5 cabezas de ganado vacuno por persona.

b. En el caso del ganado porcino, en 1981 se registró la existencia de 214.909 animales para un promedio por persona de 0,1. En 2011, el registro alcanzó los 322.12 animales, un incremento del 50 % respecto de 1981, pero una brusca caída a 0,09 cerdos por habitante.

c. En cuanto a la producción avícola es el único sector cárnico que muestra incrementos notables en todos los órdenes. En 1981 existían 6.014.532 gallinas para un promedio de 3 aves por persona; mientras que en 2011 las existencias se habían elevado hasta 18.719.174 aves, un incremento relativo del 211 %, para un promedio de 5,5 pollos por habitante.

### d. Tecnificación

De acuerdo con la información del Banco Mundial, en 1981 existían 123 tractores por cada 100 kilómetros cuadrados, que en 1991 habían disminuido a 101, para volver a subir en 1995 a 124, última fecha para la que tiene información esta fuente. De acuerdo con el Censo Agropecuario, en 1981, se realizó siembra a máquina en 3.148 explotaciones, para los rubros de arroz, maíz, frijoles, sorgo y caña con una superficie total sembrada a máquina de 75.500.25 hectáreas, apenas el 3.3% de las tierras de cultivo. En 1981 existían 153.736

explotaciones agrícolas, lo quiere decir que solo usó maquinaria en la siembra el 2,04 %.

La información disponible del Censo Agropecuario de 2011 no ofrece la relación siembra a máquina con explotaciones y superficie. La información de este censo muestra sino 25 ítems referidos a todo tipo de máquinas (desde tractores y helicópteros de fumigación hasta mochilas de aspersión) y la relaciona con el número de las explotaciones que las usaron. Una revisión rápida evidencia que el uso de modernas tecnologías en la producción está reducido a un minúsculo grupo de explotaciones: tractores de rueda 2.348 explotaciones (0,94% del total); tractores de oruga 257 (0,1%); rastras de tractor 1.596 (0,6%); arados de tractor 1.119 (0,4%); sembradoras de tractor 472 (0,2%); cosechadoras trilladoras de tractor 352 (0,1%); cosechadoras de autopropulsión 107 (0,04%); aviones de fumigación 10 (0,0004%); helicópteros de fumigación 22 (0,008%).

Seguramente una indagación más profunda permitiría relacionar estas explotaciones con algún grado de tecnificación con productores naturales o empresas, de tamaño mediano o grande, que concentran significativas hectáreas de tierra y que poseen capacidad de crédito para adquirir maquinaria.

<sup>10</sup> Contraloría General de la República de Panamá. Censos Nacionales 2010. XI de Población y VII de Vivienda. Resultados Finales. INEC. Panamá, 15 de diciembre de 2010.

<sup>11</sup> Banco Mundial. Op. cit.

## **B. Relaciones sociales en el agro panameño**

### **1. La tendencia decreciente del empleo agropecuario**

A partir de los años 70 Panamá se produce un vuelco demográfico y el país pasa de ser fundamentalmente rural a urbano, impulsado por el modelo de comercio y servicios en torno al canal, con una pequeña industria para el limitado mercado nacional. Esta migración desde el campo es absorbida por las ciudades de Panamá y Colón, y sus suburbios, las cuales contienen más del 60% de la población del país a inicios del siglo XXI. Los Censos de Población registran el decrecimiento considerable de la población rural que, en 1981, representaba el 49% de la población total, en 1991 el 45%, en 2001 el 33% y en 2010 el 25%<sup>10</sup>.

Los registros del Banco Mundial también muestran un decrecimiento del empleo agrícola que pasó de representar el 28,1% del total nacional en 1981, para situarse en 2008 en el 13,9%<sup>11</sup>.

La Encuesta de Hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas, en 2010, registró en esta categoría al 12,6% de la fuerza de trabajo. Datos sobre los que hay que señalar la salvedad que no incluyen a las poblaciones indígenas residentes en las comarcales, fundamentalmente rurales, y que no son tomadas en cuenta en estas encuestas.

Según la referida Encuesta de Hogares, al año 2010, de una población económicamente activa (PEA) total de 1.463,299 personas, fueron catalogados



en el renglón de “trabajadores agropecuarios, forestales, de la pesca y la caza” 184.903 personas (12,6% del total de la PEA), de los que 163.046 eran hombres y 21.857 eran mujeres. Se registraron como desocupadas 3.092 personas, aproximadamente el 1,6 % de la PEA del sector primario <sup>12</sup>.

## 2. Super explotación de la fuerza de trabajo agraria

La disminución de la mano de obra disponible en el sector rural panameño está relacionada con un doble fenómeno: por un lado, desplazamiento de la propiedad de la tierra, a veces directo y a veces indirecto al hacer imposible vivir (comercializar) la pequeña producción; y por el otro, con el aumento de la productividad impulsada por la tecnificación en los principales rubros.

El Banco Mundial estima que la pobreza rural, en 2008, alcanzaba el 59,8% de la población. Estos datos están basados en un estudio de la CEPAL que fijó la línea de pobreza extrema, en el área rural, en 1,23 dólares diarios por persona, ó 36,8 dólares por persona mensuales, y en 147,20 dólares para una familia promedio de 4

personas. La línea de pobreza general para el área rural panameña fue establecida en dicho estudio en 257,60 dólares por familia. Sin embargo, es preciso señalar que estas líneas de pobreza fueron trazadas muy por debajo de la realidad, pues para diciembre de 2007 <sup>13</sup>.

Un problema metodológico de dicho estudio de la CEPAL, es que la canasta básica alimenticia (CBA), referencia indispensable para trazar la línea de pobreza extrema, se estimaba en 237,55 dólares por familia, en el sector urbano. Pero diversos estudios señalan que la CBA es mayor en el interior del país que la capital. En cualquier caso, existe una disparidad de 90,35 dólares entre el costo de la CBA y la línea base de la pobreza extrema fijada por CEPAL. Lo que es un claro indicio de que la pobreza rural probablemente sobrepasa el 60% de la población <sup>14</sup>.

Un estudio más reciente del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), de 2011, fijó la línea de pobreza extrema rural en 48,70 dólares por personas por mes, y la línea de pobreza general rural fue establecida en 91,22 dólares por persona mensuales. Con base en este criterio metodológico se estimó la incidencia de pobreza extrema rural en el 26,4% de la población y la incidencia de la pobreza general en las zonas rurales en 52,1 % de la población <sup>15</sup>.

El estudio del MEF obtiene datos dramáticos cuando se focaliza sobre la población indígena, fuente de mano de obra del sector agrícola panameño, en la que el 84,1 % de la población se encuentra en situación de pobreza general y el 61,0

<sup>12</sup> Contraloría General de la República de Panamá. **Panamá en cifras. Años 2006-10**. INEC. Panamá, noviembre de 2011. Cuadro 441-03. Pág. 239.

<sup>13</sup> CEPAL. Panamá: **Pobreza y distribución del ingreso en el periodo 2001-2007**. Santiago de Chile, agosto de 2008. En: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl) CEPAL. Panamá: Pobreza y distribución del ingreso en el periodo 2001-2007. Santiago de Chile, agosto de 2008. En: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

<sup>14</sup> Ibidem. Anexo Metodológico. Pág. 104. Ibidem. Anexo Metodológico. Pág. 104.

<sup>15</sup> Alvarado, Rogelio y Diéguez, Julio. **Actualización de las líneas de indigencia y pobreza**. Panamá 2011. En: [www.mef.gob.pa/.../Pobreza-e-Indigencia.csp](http://www.mef.gob.pa/.../Pobreza-e-Indigencia.csp). Pág. 18.



% en situación de pobreza extrema, para una canasta básica alimenticia que ese año, 2011. Los datos permiten concluir que la fuerza de trabajo agraria y sus familias están sometidas a un proceso de pauperización sistemático.

Las familias que moran en las zonas rurales, aún poseyendo parcelas de diversas dimensiones, no pueden subsistir con el producto de ellas, ni con lo poco que comercializan de ellas. Cuando el Censo Agropecuario preguntó a los productores por su ocupación principal, en 1981, el 49,9% respondió que la labor agrícola, el 5,5 señalaba las actividades pecuarias y el 44,5% respondía que su ocupación principal eran actividades “no agropecuarias”<sup>16</sup>.

En 1991, este indicador, la “ocupación principal”, había evolucionado de la siguiente manera: 27,4% de los productores señalaron la agricultura, el 7,6 % las actividades pecuarias y el 65,0 % dijeron ocuparse en actividades “no agropecuarias”<sup>17</sup>.

El Banco Mundial registra el incremento del valor agregado de la fuerza de trabajo en trabajador agrícola en el período consignado, que evolucionó así: 1981 = 2.420 dólares; 1991 = 2.328; 2001 = 2.328; 2009 = 4.458 dólares por trabajador, lo

cual marca un aumento considerable de la productividad (84,2%) en treinta años<sup>18</sup>.

Sin embargo, cuando se compara este aumento de la productividad del trabajo agrícola panameño con los salarios del sector, los menores de todas las actividades económicas, salvo el servicio doméstico, se hace claro que estamos ante una supe explotación del trabajo rural, es decir, que es pagado por debajo de su valor real.

En agosto de 2011, con un costo de la canasta básica nacional (CBA) estimada en 287,50 dólares, la mediana salarial nacional se estimó en 464,9 dólares, la mediana salarial del sector agrícola era 204,8 dólares, es decir 44 % por debajo de la mediana nacional y 29 % por debajo de la CBA<sup>19</sup>.

En 2011, de los 73.137 trabajadores del sector agropecuario el 89,8 % recibían salarios por debajo de los 400 dólares, es decir, por debajo de la mediana nacional, y 95,8% de ellos tenían salarios inferiores a los 600 dólares mensuales, que se puede considerar por debajo de la Canasta Básica General (CBG). Menos del 4% de los asalariados del sector agropecuario panameño reciben salarios por encima del costo de producción de la fuerza de trabajo. Así que podemos hablar con propiedad de una super explotación del trabajo en el sector agrario.

### 3. Creciente concentración de la propiedad agraria

Pese a que en apariencias el eje del dominio social, económico y político no pareciera haber cambiado mucho en

<sup>16</sup> Op. Cit. **Cuarto Censo Agropecuario**. 1981.

<sup>17</sup> Contraloría General de la República. **Quinto Censo Agropecuario**. 21 al 28 de abril de 1991. Volúmenes I, II, III, IV, V y VI. Dirección de Estadística y Censo. Panamá.

<sup>18</sup> Banco Mundial Op. Cit.

<sup>19</sup> Contraloría General de la República. **Estadísticas del Trabajo: Mercado Laboral**, agosto 2011. INEC. Panamá, agosto de 2011.

cien años, pues sigue predominando el latifundio en ciertas zonas y el centro de la actividad económica sigue en manos de las mismas familias, la situación no es exactamente la misma.

Por un lado, el neoliberalismo ha permitido la penetración de intereses monopólicos extranjeros, principalmente colombianos y costarricenses, en el agro negocio panameño, siguiendo la misma línea de desnacionalización que ha seguido toda la industria nacional. Empresas extranjeras se han hecho directamente con empresas panameñas tomando parte del mercado interno, como por ejemplo Dos Pinos en los lácteos. Por otro, bajo el viejo registro comercial nuevos capitales extranjeros se han hecho de empresas tradicionales, como en el caso de Café Durán.

Para el caso de capitales panameños que sobreviven y controlan importantes segmentos del mercado nacional, la característica es la transformación de las empresas tradicionales en mega empresas (agronegocio) que controlan todos los aspectos de la producción e incluso diversifican sus fuentes de ganancia, no quedándose con un solo producto.

### a. Agronegocio y oligopolios

**Grupo Corporación Azucarera La Estrella S.A. (CALESA)** es el mejor

ejemplo de lo que señalamos. CALESA no solo produce azúcar, sino que se ha constituido en un holding que abarca: en la provincia de Coclé hasta 10 mil hectáreas con 3.200 obreros, que incluye: Ingenio Ofelina, Ganadera Coclé, Industrias Natá S.A., Central de Granos de Coclé, Camaronera Coclé S.A, Semillas de Coclé y Central de Abastos. Como ya hemos dicho, los principales accionistas pertenecen a la familia Chiari, de la que salieron dos presidentes de la República: Rodolfo Chiari (1922-28) y Roberto Chiari (1960-64).

Entre 75.995 trabajadores, censados en 2011, que laboran para empresas, el 28%, o 21.447 obreros, trabajan para la agroindustria (empresas con más de 50 trabajadores); 48,1%, o 36.596 laboran para pequeñas empresas (con menos de 5 trabajadores); 11.358 obreros agrícolas (14,9%) trabajan en empresas de entre 5 y 10 trabajadores; 3.034 (4%) se encuentran en empresas de entre 11 y 19 trabajadores; y 3.560 (5%) trabajan en empresas de rango medio (entre 20 y 49 empleados)<sup>20</sup>.

En un estudio basado en datos del Censo Agropecuario de 2001 estimábamos que para esa fecha, los cuatro principales ingenios azucareros eran responsables por el 95,3% de la producción, siendo propietarios en total de hasta 22.219,63 hectáreas sembradas de ese producto <sup>21</sup>.

El Grupo CALESA dueña del ingenio Ofelina, ubicado en Coclé, posee 10.000 hectáreas y 3.200 empleados (la información no discrimina entre empleados de planta y peones eventuales de la zafra).

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Barrantes, Briseida y Beluche, Olmedo. **Diagnóstico de la situación y condición de la agroindustria de la caña de azúcar en Panamá**. Asociación de Servicios de Promoción Laboral (ASEPROLA) e International Labor Right Found (ILRF). Panamá, 2005.

La **Azucarera Nacional**, ubicada en Aguadulce, provincia de Coclé, no especifica las hectáreas que posee, pero señala tener hasta 4.000 trabajadores durante la zafra y recibir para la molienda caña de hasta 500 productores independientes. Los principales accionistas pertenecen a la familia Del Valle, uno de cuyos miembros, Eric A. Del Valle, fue presidente de la República entre 1985 y 1988.

El ingenio de la empresa **Varela Hermanos, S.A.**, ubicado en el distrito de Pesé, provincia de Herrera, posee 800 hectáreas de caña para la producción de licores, con 200 trabajadores permanentes y 300 adicionales durante la zafra. Juan Carlos Varela, accionista principal, ha llegado a ser vicepresidente y presidente de la República para el período 2009-2014 y 2014-2019.

El **ingenio de Alanje**, provincia de Chiriquí, es propiedad de la empresa **San Bosco Agroindustrial (CADASA)**, tienen 2000 empleados permanentes y entre 500 y 2.000 durante la zafra. Su cara visible es el político Anel "Bolo" Flórez, precandidato presidencial del Partido Revolucionario Democrático a las elecciones de 2014, y que también posee una empresa bananera en Changuinola.

No fue posible encontrar información actualizada del ingenio **La Victoria**, ubicado en La Raya de Santamaría, provincia de Veraguas, pero en 2001 poseían 8.865,27 hectáreas sembradas de caña. Sus principales accionistas son Felipe "Pipo" Virzi, ex vicepresidente de la

República (1994-99), y el actual presidente de la República Ricardo Martinelli (2009-2014).

La **Chiquita Brands**, subsidiaria de United Brands, de capital norteamericano, es la principal productora de banano con 21.000 trabajadores y 15.000 hectáreas cultivadas, que ha sido el principal producto agrícola de exportación por más de cien años.

Otro producto en el que se puede hablar de oligopolio es el del **arroz**, el principal producto agrícola de consumo nacional, en que un puñado de molinos acapara tanto la producción nacional propia y de productores independientes, así como la importación. Panamá consume 7,5 millones de quintales de arroz por año, de los cuales 2,5 millones de quintales se producen a nivel nacional (cosecha 2014-15), con una extensión sembrada que varía de acuerdo a factores de mercado y climáticos, entre 53 mil y 67 mil has.

En el país hay registrados 1.344 medianos y pequeños productores de arroz, que producen el 40% de los 2,5 millones nacionales, pero 13 molinos acaparan la producción del otro 60% del arroz nacional, el control sobre las piladoras y sobre la importación.

El mayor molino de este rubro es CEGRACO, del grupo CALESA ya mencionado, el cual posee entre el 10 y 12 % de la tierra dedicada a este cultivo. Le sigue el molino de los Hermanos Palacio (Santiago), que controla el 5% de la producción; Vado Álamo (de los Martinelli), Doferra, Santa Isable (J. Tejeira) y La Hemosa (Motta)

que controlan el 17% de la producción. Recientemente entró en el negocio de la molienda comercialización la empresa AGROSILOS, en David, de capital venezolano<sup>22</sup>.

Otro modelo de agronegocios oligopólicos de un rubro en particular es el de la producción **láctea**. La producción de leche nacional (omitimos los otros derivados por razones de espacio) alcanza los 150 millones de litros anuales, el 50% de lo que demanda el mercado. Aunque existe una gran cantidad de productores independientes, el procesamiento y comercialización de la leche está en manos de 7 empresas, todas vinculadas al capital transnacional.

El 45% del mercado nacional de leche está en manos de Industrias Lácteas, con la marca Estrella Azul, antes vinculada al Grupo CALESA y las familias Chiari, Tagarópulos y Barletta, traspasada recientemente a la empresa de capital mexicano FEMSA (que también es dueña de Coca Cola de Panamá).

Le sigue con el 27% del mercado la marca La Chiricana, antes perteneciente al grupo de Cervecería Nacional, y vendida al consorcio internacional SAB Miller. La Empresa Panameña de Alimentos (EPA), con la marca Bonlac S. A. posee el 7% del mercado nacional de la leche, empresa fundada por la familia Ameglio, pero vendida a capitales colombianos de Casa Luker.

<sup>22</sup> Tejera, Aet lisa. "Molineros controlan mercado arrocero". *La Prensa*, 24 de mayo de 2015. Panamá.

<sup>23</sup> GfK-The Marketing Group. Revista *Pauta*. En: <http://rmca.galeon.com/>

La empresa costarricense Dos Pinos ha incursionado en el mercado panameño adquiriendo la empresa Nevada y firmando un acuerdo con 518 productores independientes de Chiriquí, para controlar el 5% del mercado. Finalmente, la transnacional Nestlé controla el resto con sus marcas KLIM (7% del mercado) y Nido (2% del mercado)<sup>23</sup>.

Podríamos continuar abordando rubro por rubro y el proceso de comercialización de productos agropecuarios y encontraríamos la repetición de la constante de agronegocios, modernas empresas capitalistas oligopólicas. Este parece ser el modelo o tendencia de mega empresa capaz de subsistir en la situación de alta competitividad nacional y foránea que promueve el modelo capitalista neoliberal. Para los fines de esta investigación basta con los casos analizados.

En lo que constituye la continuidad de una tradición, la industria azucarera, que en el pasado puso varios presidentes de la república y sus gobiernos, sigue influyendo en la actualidad, como en los casos de Ricardo Martinelli (2009-2014) y Juan C. Varela (2014-2019).

## **b. Concentración de la tierra**

Conocer con precisión el peso de la agroindustria y la ganadería sobre la propiedad de la tierra no es fácil, pues no aparece en las informaciones oficiales, lo cual requiere un estudio particular, como hemos señalado en la introducción. Sin embargo, es posible hacerse una idea a través de la información pública que

proveen las principales empresas del sector azucarero y bananero.

La información disponible del Censo Agropecuario de 2011 no permite conocer de manera directa la relación entre la superficie cultivable, las explotaciones y los grupos de poder. Sin embargo, las estadísticas oficiales aportan algunos datos que dejan entrever indirectamente elementos sobre la concentración de la propiedad.

Un cuadro elaborado por el sociólogo Abdiel Iván Quintero, y publicado por CIDPA, da cuenta de cómo en un proceso de cuatro décadas, el número de explotaciones de 100 o más hectáreas pasó, en 1950, de 1.311 (1,5%) que poseían 411.236 has. (35,4% del total nacional) a 1980, en que 4.120 explotaciones (2,7%) concentraban 1.102.637 has., que representan el 48,4% de las tierras dedicadas a la producción agropecuaria <sup>24</sup>.

En ese mismo periodo de 40 años, las explotaciones menores a 5 hectáreas aumentaron de 44.442 (51,9%) con 95.904 has. (8,2% de la tierra) en 1950, a 92.966 explotaciones (61,4% del total) pero en que la tierra en sus manos disminuyó a 90.931 has., que representan apenas 3,9% del total de la tierra <sup>25</sup>.

El rango intermedio de explotaciones entre 5 y 49,9 hectáreas también vio disminuir el volumen de tierras en sus

manos del 42,7% al 29,8% en 40 años, siendo que la cantidad de explotaciones aumentó ligeramente de 37.313 a 41.562 <sup>26</sup>.

De acuerdo a los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2011, unas 4.831 explotaciones con más de 100 hectáreas, que apenas representan el 1,9% del total, poseen el 45,67% de la tierra productiva, lo que en números absolutos son 1.232.570,28 has. Por el contrario, las explotaciones menores a 5 hectáreas, que constituyen el 73,3% del total apenas poseen el 5,26% de la tierra <sup>27</sup>.

De las 248.560 explotaciones censadas en 2011, 38.001 (15%) corresponden a huertos caseros; 88.675 (36%) son explotaciones inferiores a 0.10 hectáreas, incluyendo los huertos caseros, restando éstos, la proporción se reduce a 21%; mientras que 159.885 explotaciones (64%) poseen más de 0.10 ha. La información no establece otros rangos para tener una fotografía más precisa de este 64%.

En cuanto a las formas de tenencia, tenemos que el Censo Agropecuario de 2011, establece que de las 2.698.841 hectáreas correspondientes a la superficie de las explotaciones, el 40% están ocupadas con título de propiedad, un incremento de 29,6% respecto al decenio anterior; mientras un 30% son ocupadas sin título de propiedad, un descenso de - 43,7% respecto al año 2001; en arrendamiento el 3% de la superficie de las explotaciones (-0,8% que 2001). Este censo establece un que no se tomó en cuenta en el anterior, "tierra o propiedad colectiva" que ocupan 193.523,63 hectáreas, el 7% del total <sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Quintero, Abdiel Iván. Situación y perspectivas del sector agropecuario. CIDPA. Panamá, 1991. Pág. 29.

<sup>25</sup> Loc. Cit.

<sup>26</sup> Ibidem

<sup>27</sup> Op. Cit. **Resultados Finales Básicos, VII Censo Nacional Agropecuario, 2011.**

<sup>28</sup> Ibidem

### C. El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, un acta de defunción a veinte años plazo

En 2007 se firmó del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos o Tratado de Promoción Comercial (TPC). Este tratado fue ratificado de inmediato por Panamá, pero el Congreso de Estados Unidos lo hizo en 2011. Diversos analistas señalan que Panamá no logró en este tratado ninguna ventaja comercial en el sector agrícola que ya no tuviera como parte de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, que data de los años 80.

Por el contrario, se estima que es un tratado ventajoso para Estados Unidos. Dan Christmas, vicepresidente para asuntos internacionales de la Cámara de Comercio de Estados Unidos (2006), resumió los logros de para su país con el TPC: *“que un 88% de los productos de consumo e industriales y más de un 50% de los agrícolas entrarán a Panamá sin pagar aranceles inmediatamente, tras la entrada en vigor del TLC; mientras que le resto de los gravámenes se eliminarán progresivamente. En cambio, Washington tendrá que variar mucho menos su política aduanera, pues los productos panameños ya disfrutan de un acceso privilegiado al mercado de EU”*<sup>29</sup>

Ya hemos señalado que, pese a los “privilegios” de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, Panamá mantiene un déficit comercial enorme con EU, en una

relación de 10 a 1, desventaja que puede incrementarse a raíz del TPC. Según el apartado agrícola, Panamá sólo logró un pequeño éxito en las exportaciones en el rubro de azúcar de caña y sus derivados (ron y etanol), al aumentar en 6,500 toneladas nuestras exportaciones, lo cual según el MICI significará un incremento del área sembrada en 1,500 hectáreas y la creación de 1,200 nuevos empleos.

En todos los demás rubros agrícolas y agroindustriales (como avícola y porcinos) Panamá pierde con este tratado. Todos los rubros tienen un plazo fatal: 20 años, cuando los productos norteamericanos podrán inundar el mercado panameño sin ningún tipo de restricciones y libres de impuestos.

Salvo el azúcar, en el resto de los rubros lo que el gobierno panameño presentó como “logros” es atenuar el golpe en el tiempo, mediante lo que llaman: a. “desgravación lineal”, es decir bajar los aranceles un poco cada año, pero de manera progresiva; b. “período de gracia”, espacios de tiempo en que no se bajarán los aranceles; c. “sistemas de cuotas” en algunos rubros se fijó un límite (cuota) a las importaciones hasta que se imponga la apertura total; d. “salvaguardia especial”, cuando un producto se vea muy afectado por la competencia se podrá revertir al nivel arancelario anterior, pero el límite acaba a los 20 años; e. “exclusión técnica”, en los que no habrá plazos para eliminar aranceles, salvo el plazo fatal del tratado, de 20 años.

El Documento Explicativo señala: *“A la entrada en vigencia del TPC, en materia agrícola, Panamá desgravará de manera*

<sup>29</sup> El Panamá América, 20 de diciembre de 2006. Citado por: Beluche, Olmedo. *¿TLC para qué?* Rebanadas de realidad. [www.rebanadasderealidad.com.ar/olmedo](http://www.rebanadasderealidad.com.ar/olmedo)



*inmediata cerca del 67% del universo arancelarios; un 8.5% del universo arancelario se desgravará en cinco (5) años; un 9.8% del universo arancelario se desgravará en plazos de hasta 10 años; y un 14.6% en plazos superiores a 10 años y 0.1% (papa y cebolla) no se desgrava en absoluto. Por otro lado, Estados Unidos desgrava de manera inmediata cerca del 88% del universo arancelario y el 22% restante se desgrava en plazos entre 5 y 17 años”<sup>30</sup>.*

*Agrega: “Vale comentar que para los productos más sensibles del sector agropecuario se acordaron períodos de gracia y plazos de desgravación más largos, por los que Panamá a otorgar cierto acceso inmediato a la contraparte en la forma de cuotas o contingentes arancelarios, los cuales entrarán a nuestro mercado libre de arancel. Sin embargo, las cantidades importadas por encima de la cuota estarán sujetas a arancel... Entre los productos que Estados Unidos se beneficia de una cuota de acceso a nuestro mercado tenemos: poroto, tomate procesado, maíz, papa fresca, papa troceada, cebolla, aceite de maíz, productos lácteos, cerdo, arroz, muslo y encuentro de pollo”<sup>31</sup>.*

<sup>30</sup> MINISTERIO DE COMERCIO E INDUSTRIAS. Oficina de Negociaciones Comerciales Internacionales. **TRATADO DE PROMOCIÓN COMERCIAL (TPC) ENTRE PANAMÁ Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.** “DOCUMENTO EXPLICATIVO” Panamá, 2011. Pág. 21

<sup>31</sup> *Ibidem*, pág. 22.

## Bibliografía

Alvarado, Rogelio y Diéguez, Julio. **Actualización de las líneas de indigencia y pobreza.** Panamá 2011. En: [www.mef.gob.pa/.../Pobreza-e-Indigencia.csp.x](http://www.mef.gob.pa/.../Pobreza-e-Indigencia.csp.x).

Banco Mundial. “El Banco Mundial” - Datos En <http://www.org/es/indicador/NV.AGR.TOTL.2S/countries>

Barrantes, Briseida y Beluche, Olmedo. **Diagnóstico de la situación y condición de la agroindustria de la caña de azúcar en Panamá.** Asociación de Servicios de Promoción Laboral (ASEPROLA) e International Labor Right Found (ILRF). Panamá, 2005.

CEPAL. Panamá: **Pobreza y distribución del ingreso en el periodo 2001-2007.** Santiago de Chile, agosto de 2008. En: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl) CEPAL. Panamá: Pobreza y distribución del ingreso en el periodo 2001-2007. Santiago de Chile, agosto de 2008. En: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)  
Contraloría General de la República. **Panamá en Cifras 2006-10.** Panamá, noviembre de 2011. Cuadro 331-06.

Contraloría General de la República. **Cuarto Censo Agropecuario. Cultivos. 17 al 24 de mayo de 1981.** Volumen I, II, III. Dirección de Estadística y Censo. Panamá.

Contraloría General de la República. **Resultados Finales Básicos, VII Censo Nacional Agropecuario, 2011.** Instituto Nacional de Estadística y Censo. Panamá, 28 de diciembre de 2011.



Contraloría General de la República de Panamá. **Censos Nacionales 2010. XI de Población y VII de Vivienda. Resultados Finales.** INEC. Panamá, 15 de diciembre de 2010.

Contraloría General de la República de Panamá. **Panamá en cifras. Años 2006-10.** INEC. Panamá, noviembre de 2011. Cuadro 441-03.

Contraloría General de la República de Panamá. **Cuarto Censo Agropecuario. INEC,** Panamá, 1981

Contraloría General de la República. **Quinto Censo Agropecuario. 21 al 28 de abril de 1991.** Volúmenes I, II, III, IV, V y VI. Dirección de Estadística y Censo. Panamá.

Contraloría General de la República. **Estadísticas del Trabajo: Mercado Laboral, agosto 2011.** INEC. Panamá, agosto de 2011.

**El Panamá América,** 20 de diciembre de 2006. Citado por: Beluche, Olmedo. **¿TLC para qué?** Rebanadas de realidad. [www.rebanadasderealidad.com.ar/olmedo](http://www.rebanadasderealidad.com.ar/olmedo)

GfK-The Marketing Group. Revista **Pauta.** En: <http://rmca.galeon.com/>

Ministerio De Comercio e Industrias. Oficina de Negociaciones Comerciales Internacionales. **Tratado De Promoción Comercial (Tpc) Entre Panamá Y Estados Unidos De América.** "documento explicativo".

Quintero, Abdiel Iván. **Situación y perspectivas del sector agropecuario.** CIDPA. Panamá, 1991.

Tejera, Aet lisa. "Molineros controlan mercado arrocero". **La Prensa,** 24 de mayo de 2015. Panamá.

Tejera, Aet Elisa. "*Estrategia agropecuaria. Agro, buscan soluciones.*" **La Prensa.** Panamá, 26 de enero de 2012.

# LA NUEVA CONCEPCIÓN DE LOS PRINCIPIOS PROCESALES EN EL NUEVO CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

Por: **DR. MANUEL OBERTO SOLANILLA**  
Catedrático Universitario de Derecho Procesal  
(Director del Departamento De Derecho Procesal)  
de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá.

## RESUMEN

La presente investigación se circunscribe en el análisis de la nueva concepción de los principios que rigen el nuevo procedimiento civil a la luz de la ley 402 de 2023. Lo que destaca la importancia de estos postulados jurídicos que reflejan la evolución social y jurídica, así como su estrecha relación con la implementación de la oralidad como eje central de la propuesta procesal, para los próximos lustros, adecuando el proceso a los últimos adelantos tecnológicos.

El estudio reconoce la naturaleza dinámica del derecho procesal, que se actualiza periódicamente para adaptarse a las transformaciones socioeconómicas. Se realiza un estudio de los principios procesales que antes no tenían aplicación directa en el proceso civil, y que han sido introducidos en el Nuevo Código Procesal Civil. Buscando facilitar la correcta aplicación de estos principios en los procedimientos civiles, garantizando así una administración de justicia eficiente, transparente y adaptada a las necesidades actuales de los tiempos modernos.

## PALABRAS CLAVES

Aportación de Parte, Comunidad de la Prueba, Concentración, Constitucionalización, Contradictorio, Control de la Convencionalidad, Instrumentalidad, Nuevo Código Procesal Civil, Oralidad, Principios Procesales, Sustanciación, Tutela Judicial Efectiva.

## SUMMARY

The present investigation is limited to the analysis of the new conception of the principles that govern the new civil procedure in light of Law 402 of 2023. What highlights the importance of these legal postulates that reflect the social and legal evolution, as well as its close relationship with the implementation of orality as the central axis of the procedural proposal, for the next five years, adapting the process to the latest technological advances.

The study recognizes the dynamic nature of procedural law, which is periodically updated to adapt to socioeconomic transformations. A study is carried out of the procedural principles that previously

did not have direct application in the civil process, and that have been introduced in the New Civil Procedure Code. Seeking to facilitate the correct application of these principles in civil procedures, thus guaranteeing an efficient, transparent administration of justice adapted to the current needs of modern times.

## KEY WORDS

Community of Evidence, Concentration, Constitutionalization, Contradictory Contribution from part, Control of Conventionality, Effective Judicial Protection. Instrumentality, New Code of Civil Procedure, Orality, Procedural Principles, Substantiation.

*“Los principios fundamentales de Derecho Procesal, según toda lógica, deben siempre tenerse en cuenta, ya que se supone son los que deben gobernar toda la gestión y actuación en los procedimientos judiciales, orientándola siempre en la búsqueda de su real y pretendida, pero muchas veces ilusa eficacia, hacia una esperada e indiscutiblemente necesaria, mejor administración de la función jurisdiccional.”*

### DR. PEDRO BARSALLO

Catedrático de Derecho Procesal. Maestro de Maestros, y Forjador de Juventudes.

## INTRODUCCIÓN

Es siempre un honor para mí, que una revista indexada de tanta relevancia, publique un artículo jurídico de mi autoría, y elevarlo a la máxima expresión intelectual, del primer Órgano del Estado, como lo es la Revista Épocas.

Antes de iniciar en el análisis individual de cada uno de los principios rectores del nuevo Código Procesal Civil, resulta imperativo destacar su trascendencia en el desarrollo del nuevo proceso judicial. Estos principios actúan como brújulas que orientan y delimitan el rumbo de la actuación procesal, estableciendo los parámetros dentro de los cuales debe desarrollarse la actividad jurisdiccional.

Es precisamente esta función orientadora la que justifica la incorporación de una nueva interpretación de algunos principios procesales, que siempre han sido reconocidos por la doctrina y aplicado en otras ramas del derecho. La novedad consiste en la aplicación en el Nuevo Procedimiento Civil, diseñados para responder a las innovaciones introducidas, como es el caso del proceso por audiencias con marcada tendencia a la oralidad y la virtualidad. Estos nuevos principios reflejan una adaptación del ordenamiento jurídico a las cambiantes necesidades de la sociedad y a las exigencias de una justicia más ágil y eficaz.

Es importante subrayar que la concepción esnobista de algunos principios procesales, no responden a meras normas adjetivas, sino que constituyen el fundamento sobre el que se edifica todo el sistema procesal.

Su correcta interpretación y aplicación resultan indispensables para garantizar el desarrollo adecuado del proceso y la tutela efectiva de los derechos de las partes en el proceso.

Para las generaciones que tuvimos la gran oportunidad, de formarnos en las aulas de clases con maestros, como lo fueron el Dr. Pedro Barsallo y el Dr. Jorge Fábrega, quienes nos forjaron jurídicamente para la eternidad, con sus enseñanzas.

Hoy nos toca continuar la enseñanza de figuras jurídicas, que han mutado con el transcurso del tiempo, toda vez que aprendimos que “El Derecho Procesal”, no es estático, es dinámico y está en constante movimiento, como resultado de los cambios, socio-políticos y culturales de la sociedad.

Debido a la reciente reforma al procedimiento civil debemos destacar que el mismo se influencia de; la integración, los factores socioeconómicos y sociopolíticos que inciden de manera significativa, e influyen en la evolución de las normas procesales. En nuestro país, esta tendencia se ha materializado en una sucesión de reformas legislativas que han dado lugar a Códigos Procesales con una vigencia promedio de alrededor de veinticinco años.

Esta tendencia evolutiva se evidencia desde la promulgación de la Constitución de 1946, de corte liberal, que impulsó reformas sustanciales al Código Judicial en las décadas de 1960 y 1970. El Código Judicial de 1987, a su vez, experimentó múltiples modificaciones, siendo la

Ley 23 de 1 de junio de 2001 la reforma más trascendental, que en la práctica significó una renovación casi completa del ordenamiento procesal.

La periodicidad de las reformas procesales, se evidencia una vez más con la entrada en vigor del Nuevo Código Procesal Civil, este código, desde su primer artículo, establece de manera clara y precisa los principios rectores que informan el procedimiento, evitando así interpretaciones subjetivas y asegurando una mayor uniformidad en su aplicación.

A pesar que tradicionalmente se ha considerado que las normas procesales deben ser concisas y evitar definiciones extensas, la influencia de autores como Jorge Fábrega ha propiciado una tendencia a incorporar elementos explicativos en los códigos procesales. El nuevo código procesal parece seguir esta corriente.

La estructura de los principios del nuevo código procesal civil sigue una lógica secuencial, partiendo de los fundamentos constitucionales y convencionales que lo sustentan, pasando por las reglas específicas para cada etapa procesal y culminando con los principios que enfatizan la naturaleza pública y colaborativa del procedimiento.

Es imperativo aclarar, que no se trata de un simple esnobismo jurídico, son los mismos postulados estudiados con los maestros, pero ahora con una concepción e interpretación más moderna, que responde a los asuntos tecnológicos y sociales de nuestros días.

Del mismo modo, durante el Congreso Colombo Panameño de 2024, el Mgter. Agapito González, reconocido jurista y constitucionalista, realizó una destacada intervención en la que subrayó la relevancia de los principios procesales, al afirmar que:

*“Los principios son la columna vertebral del proceso civil en la medida en que tienen presencia transversal en el núcleo de cada tramitación, por lo que operan como marco referencial de observación estricta del proceso civil, puesto que se articulan por un conjunto de postulados, directrices y reglas, todos enfocados en garantizar el debido proceso.”<sup>1</sup>*

Sin duda, el colega González realizó una valiosa contribución al destacar la importancia de los principios procesales en la práctica diaria del abogado; coincidimos plenamente con su afirmación de que estos principios son el pilar fundamental del proceso civil y que su conocimiento profundo es indispensable para garantizar una adecuada tutela judicial, en un contexto jurídico cada vez más dinámico, el abogado litigante debe tener una sólida formación en principios procesales, para enfrentar los desafíos de la práctica profesional y garantizar una adecuada defensa.

---

<sup>1</sup> GONZÁLEZ GÓMEZ, Agapito. Operativización de los Principios Rectores del Nuevo Procedimiento Civil. XIX CONGRESO PANAMEÑO DE DERECHO PROCESAL. Sigma Editores S.A., Colombia. 2024, p.389

## II. LA NUEVA CONCEPCIÓN DOCTRINAL DE LOS PRINCIPIOS PROCESALES.

### PRINCIPIO DE CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO

La constitucionalización es el principio rector y fundacional del nuevo código procesal civil; esta afirmación implica una profunda transformación en la concepción y desarrollo del proceso judicial, pues sitúa los derechos fundamentales y las garantías constitucionales en el epicentro del sistema procesal.

Significa que todo el ordenamiento jurídico procesal se edifica sobre los cimientos de la Constitución. Cada norma, cada procedimiento, cada decisión judicial debe estar en consonancia con los mandatos constitucionales.

El juez podrá controlar la constitucionalidad de las actuaciones en aquellas cuestiones que sean relevantes para el caso concreto y que estén dentro de su competencia. Por ejemplo, el juez podrá verificar que las partes hayan sido debidamente notificadas y que se les haya permitido ejercer su derecho a la defensa en un idioma que comprendan. Por otro lado, el juez debe garantizar que se cumpla con el debido proceso, es decir, que se respeten todas las garantías constitucionales que asisten a las partes en un proceso judicial. No obstante, la competencia para declarar la inconstitucionalidad de una norma en abstracto sigue siendo exclusiva de la Corte Suprema de Justicia.

Es de rigor dejar plasmado, que no se trata que los procesos de instancia podrían reemplazar la competencia privativa del Pleno de la Corte Suprema Justicia, de resolver, las violaciones a la Constitución, pero sí, atender directamente en el proceso, a quienes se le violaron sus derechos justiciables, que precisamente violan el debido proceso, como consecuencia de la falta de notificación, o una notificación en indebida forma (error en trabar la litis).

### **PRINCIPIO DE CONTROL DE LA CONVENCIONALIDAD**

Debemos entender en primer lugar, que el Control de la Convencionalidad es un mecanismo que permite a los jueces verificar si las leyes nacionales son compatibles con los convenios y tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Panamá; garantizando que tales derechos reconocidos en los tratados internacionales sean efectivos en el ámbito interno.

La aplicación de los tratados internacionales en los procesos civiles debe ser obligatoria para los jueces y magistrados; esto significa que los jueces deben buscar activamente en cada caso la forma de aplicar los principios y normas establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos que forman parte de nuestro

ordenamiento jurídico. De esta manera, se garantiza que los derechos de las personas involucradas, en un proceso civil sean protegidos de acuerdo con los estándares internacionales, tal como lo exige nuestra Constitución.

Es imperativo concluir, que desde una concepción amplia los convenios y tratados, de los cuales la República de Panamá, es signatario, forman el bloque de la constitucionalidad; y en la mayoría de las situaciones, el derecho convencional puede estar por encima del Derecho Constitucional en su concepción lata.

### **PRINCIPIO DE TUTELA JUDICIAL EFECTIVA**

La tutela judicial efectiva es el derecho de todas las personas a que se resuelvan sus problemas legales de manera justa y rápida.

En palabras del magistrado y académico Joaquín Silguero, la tutela judicial consiste en:

*“El Derecho fundamental que asiste a toda persona para obtener, como resultado de un proceso sustanciado con todas las garantías previstas en el ordenamiento jurídico, la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses legítimos. Se caracteriza por cumplir una función de defensa, en base a la heterocomposición del conflicto a través del poder del Estado, y por su marcado carácter procesal, ya que surge con la incoacción, desarrollo y ulterior resolución de un proceso.”<sup>2</sup>*

---

<sup>2</sup> SILGUERO E, J. La Tutela Jurisdiccional de los Intereses Colectivos a través de la Legitimación de los Grupos. Editorial Dykinson. Madrid. p. 85-86

El nuevo Código Procesal Civil fortalece éste derecho, garantizando que todas las personas puedan acceder a la justicia de manera pronta y eficaz; esto implica, no sólo la posibilidad de iniciar un proceso judicial, sino de obtener una resolución justa y oportuna con todas las garantías procesales.

Con miras en agilizar y facilitar el acceso a la justicia el Nuevo Código implementa un procedimiento civil más rápido para todos, destacando entre sus modificaciones, incrementar la competencia de los juzgados municipales, elevando el límite máximo de las cuantías que pueden conocer hasta los 10,000.00 balboas, acercando la justicia a los ciudadanos; no obstante, los procesos municipales de primer rango (con cuantías entre 250.00 y 2,500.00 balboas), se convertirán en procesos monitorios, limitándose a una sola instancia permitiendo únicamente el recurso de reconsideración; implementa las tecnologías, como el expediente electrónico, el correo electrónico y la firma electrónica; estableciendo plazos uniformes, cinco días para las actuaciones de las partes, y tres días para las que correspondan al despacho judicial.

Así mismo, consagra la respuesta motivada a las peticiones, dentro de un plazo razonable (plazo que será de seis meses) y la efectiva ejecución del derecho reconocido en la resolución.

---

<sup>3</sup> GONZÁLEZ, Agapito. Ob. Cit. p. 393

## PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD

El nuevo código procesal, al adoptar el principio de instrumentalidad, confiere al juez un papel activo en la conducción del proceso, obligándolo a velar por que todas las normas y procedimientos se apliquen de manera tal que se garantice una resolución justa y eficiente de los conflictos, en vista de lo cual impone entre otras el deber del control de la legalidad preventivo a concluir cada fase del proceso, así como tomar las medidas de saneamiento en cada instancia que considere útiles a los fines del curso del proceso.

Mediante la instrumentalidad se busca eliminar las formalidades, en razón a que el objetivo principal del proceso es resolver el conflicto de fondo, por lo que los errores procedimentales no deben obstaculizarlo.

En su análisis sobre el tema, el Mgter. Agapito González sostiene que:

*“Nada debería interponerse entre la pretensión del litigante y la decisión judicial sobre esa pretensión. Bajo este enfoque, el código no patrocina los pronunciamientos inhibitorios fundados en aspectos procedimentales que hayan podido ser previstos por los juzgadores, en vista de lo cual impone, entre otros, el deber del control de la legalidad preventiva en cada fase del proceso, así como en las medidas de saneamiento en cada instancia.”<sup>3</sup>*

En palabras sencillas, ningún obstáculo formal debe impedir que se resuelva el



fondo de un proceso. Bajo esta premisa, el código procesal no favorece las decisiones que paralizan o retrasan el proceso por razones puramente formales o procedimentales, pues el objetivo principal del proceso es que el juez resuelva el conflicto presentado por las partes. Por ello, el juez debe tener un rol activo en el proceso y prever posibles errores o irregularidades para corregirlos de manera oportuna.

### **PRINCIPIO DE SUSTANCIACIÓN PROCESAL**

El juez tiene la facultad y el deber de corregir los errores cometidos por las partes en cuanto a la elección del trámite a seguir; esto significa que, aunque una parte haya iniciado un proceso por una vía equivocada, el juez puede reencauzarlo hacia el trámite correcto, siempre y cuando la intención de la parte sea clara.

En virtud de este principio, el juzgador no puede inadmitir un proceso por vicios formales en la denominación; aunque, se plantea la sustanciación como una concepción novedosa, lo cierto es que el actual código judicial hace referencia a él en ciertos casos, por ejemplo, en lo relativo a los incidentes y excepciones, pues impide al juzgador rechazar un incidente o excepción por meras formalidades en su denominación, siempre que la intención de la parte sea evidente e inteligible.

Con esto se plantea que el juez no es un mero espectador del proceso, sino un actor activo que dirige y controla el desarrollo del mismo.

Este principio, tal como fue comentado, se venía aplicando en el Código Vigente, pero de manera discrecional por el juez. Ahora, en el nuevo procedimiento, basados en la economía procesal es obligatorio para el juez, aun cuando las partes hayan denominado mal una figura procesal, pero su intención es obvia, debe darle el trámite que en derecho corresponde.

La comunidad jurídica ha optado por el término “sustanciación” para referirse al principio en cuestión, a fin de evitar confusiones con el concepto de “sustanciación procesal”, que se refiere a un procedimiento específico, dentro de los recursos, principalmente el de apelación, y que implica una serie de actos procesales (notificación, anuncio, sustentación y oposición); por ello considero que utilizar el término sustanciación en este contexto, podría llevar a una interpretación errónea del principio; por ende, para evitar equívocos, sería conveniente que el código estableciera de manera clara y precisa que el término correcto es sustanciación.

### **PRINCIPIO DE ORALIDAD**

Hace más de 25 años, el Maestro Pedro Barsallo, resaltaba la necesidad de un procedimiento civil oral y con mayor intermediación.

*“Se pone de presente el procedimiento oral se facilita el movimiento dentro del proceso civil de los principios de intermediación, concentración, publicidad y economía procesal; que el juez adquiere una mayor capacidad*

*para juzgar, en razón del conocimiento y apreciación directa que hace de las personas hechos y pruebas sometidas a su examen”<sup>4</sup>*

La marcada incidencia de la escritura en el proceso civil actual, al dispersar las actuaciones en múltiples etapas, contravenía el principio de concentración procesal. Para subsanar esta deficiencia, el nuevo código procesal civil ha optado por un modelo que privilegia la oralidad y la concentración de las actuaciones a través de audiencias, con el fin de optimizar los tiempos procesales y garantizar una tutela judicial efectiva.

La audiencia emerge como el mecanismo idóneo para alcanzar una resolución definitiva del conflicto, al permitir la intermediación entre el juez y las partes, lo cual facilita la determinación de los hechos, la fijación del objeto del proceso y la valoración de la prueba. Es decir, se establece en primer lugar la tesis litigiosa.

Peláez plantea: *“(…) la forma de comunicación que al interior del proceso se hace en forma oral permite no solo una interacción más efectiva, sino que además; en la medida en que se vayan haciendo las manifestaciones por cuenta del asunto procesales intervinientes, quienes estén presentes percibirán el mismo*

*acto de pronunciamiento lo que se quiere manifestar y quienes teniendo el deber de concurrir no lo hicieron quedan vinculados por ese acto.”<sup>5</sup>*

Con el Nuevo Código, el juez pasa a ser el protagonista central del proceso, presidiendo las audiencias y participando activamente en la construcción del debate probatorio. Esta nueva realidad exige una adaptación significativa por parte de la judicatura, que deberá desarrollar nuevas habilidades para interactuar de manera efectiva con las partes y los medios de prueba en tiempo real.

Así mismo, se implementan las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la forma en que se llevan a cabo los procesos judiciales. Las audiencias ya no se limitan a las salas de los juzgados, sino que pueden realizarse a través de videoconferencias y otros medios tecnológicos cuando las partes lo pacten. Esta modalidad resulta especialmente útil en casos donde la distancia geográfica o las circunstancias particulares de las partes dificultan su comparecencia personal.

Al respecto de las TIC, Jairo Parra Cuadros en el Congreso de Derecho Procesal organizado por el Instituto Colombo Panameño en 2023, advirtió sobre su uso, en base a la experiencia colombiana:

*“Es importante aclarar, al menos con la legislación actual que el uso que le pueden darles jueces a la IA (Inteligencia Artificial) es para apoyarlos en labores secundarios, de búsqueda, etc., pues, la*

<sup>4</sup> BARSALLO JIMÉNEZ, Pedro. Principios Fundamentales del Derecho Procesal Civil. Litho Editoral Chen S.A., Panamá. 2009. p. 121.

<sup>5</sup> PELÁEZ HERNÁNDEZ, Ramón. Actividad Procesal y Probatoria en los Modelos por Audiencias Orales, en el Contexto del C.P.C. Panameño. XIX CONGRESO PANAMEÑO DE DERECHO PROCESAL. Sigma Editores S.A., Colombia. 2024. p.450-451

decisión le corresponde es al operador judicial (humano). Al punto que, en alguna propuesta de reglamento se ha destacado la sesión proferida por medio de la inteligencia artificial debe estar siempre controlado por un humano a efectos del derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, en algunos casos se ha hablado del “derecho a un juez humano”.

Si bien aplaudo iniciativas que consagrarán un uso intensivo a la tecnología en la justicia, considero que debe ser cuidadoso frente a la IA en estos escenarios entre otras cosas porque muchos jueces no conocen a cabalidad la naturaleza, característica y funcionamientos de los algoritmos.”<sup>6</sup>

Al igual que Parra, consideramos que es fundamental establecer mecanismos de control que garanticen que las TICs sean utilizadas como herramientas auxiliares y no como sustitutos de la función judicial.

Por su parte, la realización de audiencias virtuales presenta numerosas ventajas, como la reducción de costos y tiempos, la mayor accesibilidad a la justicia y la posibilidad de realizar trámites de manera más ágil. Además, permite una mayor flexibilidad en la programación de las audiencias y facilita la conciliación de las agendas de las partes y del juez.

Es importante dejar claro que el nuevo concepto de oralidad, nada tiene que ver con la verbalización del proceso, y mucho menos, de concursos de oratoria, dilatorias y que se alejan del objeto del proceso.

La nueva oralidad, consiste en exponer de forma breve (máximo 30 min.) la tesis litigiosa. El litigante debe tener capacidad de síntesis, y referirse a la pretensión sin retóricas, ni frases exquisitas.

### **PRINCIPIO DE CONCENTRACIÓN**

Este principio busca evitar dilaciones innecesarias en los procesos judiciales y garantizar una sentencia más rápida y eficaz. Al concentrar las actuaciones en un solo acto, se reduce la carga burocrática, se facilita la comprensión del caso por parte del juez y se evita la dispersión de las actuaciones.

“Conforme a este principio, el proceso debe desarrollarse en manera continua, expedita, sin interrupciones ni dilaciones. La parte modular del proceso de la actividad probatoria debe evacuarse en una sola fase, es decir en audiencia sin posibilidad de continuación, salvo situaciones excepcionales.”<sup>7</sup>

En contexto con la concentración el nuevo Código Procesal Civil estructura el proceso en dos audiencias principales: una preliminar, obligatoria en todos los casos, donde se definen los aspectos fundamentales del litigio, y se fija la fecha de la audiencia final, en la cual se practican las pruebas, se presentan alegatos y se dicta sentencia.

---

<sup>6</sup> PARRA CUADROS, Jairo. Una Mirada al Proyecto de Ley del Código Procesal Civil Panameño desde la Experiencia Colombiana. XVIII CONGRESO PANAMEÑO DE DERECHO PROCESAL. Sigma Editores S.A., Colombia. 2023. p.292.

ARAÚZ SÁNCHEZ, Heriberto. Introducción al Derecho Procesal. Imprenta Articsa, Panamá, 2019. p.75

En definitiva, mediante la instauración de dos audiencias, el nuevo código persigue la concentración de las actuaciones procesales en un menor número de actos. En estas audiencias se llevarán a cabo todas las actuaciones procesales, desde la fijación del objeto litigioso, la práctica de pruebas hasta la emisión de la sentencia.

En síntesis, cuando hablamos de concentración nos referimos a la concentración de la audiencia que, por una ficción jurídica, en las audiencias se dan todos y cada uno de los estadios procesales, del actual Código de 1987, reformado por la ley 23 de 1 de junio de 2001, es decir: Demanda, Contestación, Secretaría, Pruebas, Contrapruebas, Objeciones, Alegatos y Sentencia.

Todos estos momentos se entienden concentrados en una audiencia oral, y el juez se ve obligado a fallar en la audiencia ordinaria o de fondo, en un término no mayor a seis meses.

### **PRINCIPIO DE APORTACIÓN DE PARTE**

Este principio establece que son las partes en un juicio las responsables de presentar los hechos y las pruebas que sustentan sus respectivas pretensiones. En otras palabras, cada parte debe exponer claramente los hechos en los que basa su demanda o su defensa, y aportar las pruebas que demuestran que esos hechos son ciertos.

Busca garantizar que el proceso civil sea justo, eficiente y basado en la verdad. Al obligar a las partes a presentar sus

propios argumentos y pruebas, se asegura que el juez tenga la información necesaria para tomar una decisión fundamentada en derecho.

A su vez, se dispone la carga dinámica de la prueba, pues bien, la parte que tenga en su poder o que tenga más fácil acceso a un medio de prueba, tiene la obligación de facilitar su práctica. En otras palabras, si una parte posee un documento, un objeto o conoce a un testigo que puede corroborar sus alegaciones, debe ponerlos a disposición del tribunal para que puedan ser valorados como prueba, apelando a la colaboración efectiva de las partes en el desarrollo del proceso.

Este nuevo concepto de aportación de la prueba de parte se fundamenta en los procesos laborales y de responsabilidad civil médica donde se invierte la carga de la prueba.

La concepción tradicional que se desarrolla en el código procesal vigente se basa en un aforismo jurídico, que establece que el demandante tiene la obligación de probar sus pretensiones. Esta concepción tradicional se ve radicalmente transformada por la inversión de la carga de la prueba, un concepto que conocemos como “carga dinámica de la prueba”, lo que implica un desplazamiento de la obligación de probar los hechos, pasando del demandante al demandado en determinadas circunstancias.

Por ejemplo, en la responsabilidad civil médica, la inversión de la carga de la prueba resulta crucial. Imaginemos a un paciente hospitalizado, quien, por su

estado de salud, no puede reunir todas las pruebas necesarias para demostrar la negligencia médica. En estos casos, es el profesional de la salud quien debe demostrar que actuó con diligencia y cuidado.

Esta nueva proyección de la inversión de la prueba se traslada al proceso civil y se rompe el antiguo paradigma que el demandante tiene que probar. Ahora, con el nuevo código, el principio rector es que la prueba recae en quien tenga mayor facilidad para acceder a ella. Esto significa que, en muchos casos, el demandado será quien deba probar los hechos que niega.

## **PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN**

El principio de intermediación exige un contacto directo y personal del juez con las partes y las pruebas, descartando cualquier intermediario que pueda distorsionar la información. Esta cercanía garantiza una mejor comprensión de los hechos y, por ende, una decisión más justa.

Ahora bien, en los procesos escritos, como el actual sistema, dificultan en gran medida el cumplimiento del principio de intermediación, ya que la comunicación entre el juez, las partes y las pruebas se realiza de manera indirecta y mediada por documentos, lo que limita la posibilidad de un contacto directo y personal con el juez.

En consecuencia, el Nuevo Código busca fortalecer el principio de intermediación a través de las audiencias, donde el juez debe estar presente, dado

que su ausencia invalida automáticamente el proceso. Además, se autoriza el uso de tecnologías que faciliten la interacción y la participación de todos los sujetos procesales, siempre y cuando se respeten sus derechos.

Uno de los principales desafíos del proceso civil actual radica en la falta de intermediación que por años se ha mantenido, en vista que la intermediación se da de forma indirecta, dado a que se delega la producción de pruebas al personal del despacho judicial, generando una brecha entre el juzgador y la realidad de los hechos.

La participación del juez en la práctica de las pruebas se limita, en la mayoría de los casos, a la resolución de incidentes como las tachas. Es decir, el juez solo interviene activamente cuando una de las partes cuestiona la validez de una prueba y la otra se niega a subsanar la objeción planteada. En consecuencia, en ausencia de objeciones o tachas por parte de las partes, el juez suele adoptar una posición pasiva durante la práctica de las pruebas, es decir, no interviene el desarrollo de la prueba.

Con el nuevo procedimiento civil se ha introducido un cambio radical, al establecer la obligatoriedad de celebrar audiencias preliminares y finales. Esta innovación garantiza la intermediación procesal, permitiendo al juez establecer un contacto directo y personal con las partes, los testigos y el caudal probatorio. Gracias a esta intermediación, el juez podrá, a través de la observación directa del lenguaje corporal, los gestos y las

reacciones de las partes, lo que le permitirá identificar posibles inconsistencias o contradicciones, redundando en una mayor certeza y convicción de sus resoluciones.

## PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN

*El demandado debe ser citado para que concurra el proceso a defenderse frente a la pretensión del demandante.*<sup>8</sup>

El principio de contradicción garantiza que ambas partes en un litigio tengan la oportunidad de presentar sus argumentos y pruebas, y de refutar los de la parte contraria.

Este principio, que también es conocido por la doctrina, como bilateralidad de la audiencia, es una proyección que toma mucho más fuerza con el nuevo código, en razón de que ahora el proceso deja de ser escrito, y se hará en dos audiencias; por lo tanto, es importante dejar claro que el contradictorio o bilateralidad de la audiencia, propugna que no existan procesos, ni pruebas secretas, es decir, que cada parte deberá conocer exactamente la actuación de la otr; todo esto deslindándose en dos audiencias, que incluso serán públicas; y todo comenzará desde el momento de la notificación cuando se traba la litis, ahí comienza la dualidad, tanto de pruebas y pretensiones, como de todo el objeto del proceso.

Adicionalmente, el nuevo código introduce la posibilidad de notificar a las partes a través de medios electrónicos y redes sociales como el Gmail, Outlook, WhatsApp, Instagram, Telegram, etc., siempre y cuando se haya realizado previamente una notificación personal.

En relación a lo anterior, el nuevo procedimiento civil con miras en asegurar la notificación efectiva de los demandados contará con la colaboración de diversas instituciones, incluyendo corregidurías, policía nacional, servicios postales y de telecomunicaciones, y en situaciones excepcionales o extremas, hasta del SINAPROC.

En contexto con los párrafos anteriores, debemos mencionar la entrada en vigencia del Capítulo VI sobre notificaciones, el pasado 11 de octubre de 2024, el cual diversifica los mecanismos de comunicación procesal. Entre las novedades se encuentran la notificación electrónica a través de diversos medios tecnológicos, resaltando el impacto de estos en la sociedad; así como la posibilidad de realizar notificaciones orales asistidas por medios técnicos, para personas con discapacidad, permitiendo que el proceso civil sea más equitativo y accesible para todos.

Si bien el principio del contradictorio se manifiesta a lo largo de todo el proceso, será en la audiencia donde alcanzará su máxima expresión. En vista que, en este acto procesal, ambas partes tendrán las mismas oportunidades para presentar sus pruebas y argumentos, lo que permitirá al juez emitir una resolución

---

<sup>8</sup> BARSALLO, Pedro. Ob. Cit. p. 78

justa y fundamentada, basada en la libre confrontación de las posiciones.

## **PRINCIPIO DE LA COMUNIDAD DE LA PRUEBA**

Este principio establece que el juez, como máximo intérprete de la ley, tiene la facultad discrecional de valorar todas las pruebas presentadas en un proceso, independientemente de quién las haya ofrecido.

Es decir, la prueba presentada por una parte puede beneficiar o perjudicar a ambas. Esto significa que una prueba que inicialmente se introdujo para favorecer una posición puede, en realidad, fortalecer la posición de la parte contraria.

El juez en estos casos no está atado a reglas rígidas para valorar las pruebas. Él tiene la libertad de analizar cada elemento probatorio a la luz de las circunstancias del caso y de su propia experiencia jurídica.

El Nuevo Código fortalece los principios probatorios de unidad y universalidad de la prueba del proceso que trasciende la esfera de quien la aporta, convirtiéndose en un bien común que debe ser valorado de manera objetiva por el juez; es decir, que cada prueba aportada pertenece al universo de las pruebas dentro del proceso.

Sobre este particular, una de las novedades más destacadas del nuevo código procesal es la revalorización de la confesión como medio de prueba. Al permitir que las partes puedan declarar sobre los hechos controvertidos, el código vuelve a otorgar a la confesión un papel protagónico en el proceso, convirtiéndola en la “regina probarum”.

## **PRINCIPIO DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS**

*Los medios alternativos de solución de conflictos coadyuvan al órgano Jurisdiccional.*<sup>9</sup>

El principio de resolución de conflictos busca humanizar el proceso judicial, fomentando la colaboración y el diálogo entre las partes, y priorizando la búsqueda de soluciones consensuadas.

El nuevo código busca que las partes resuelvan sus diferencias de manera autónoma, con la ayuda del juez. Desde que se presenta la demanda, el juez está obligado a derivarnos a métodos alternativos de solución de conflictos, para lograr una solución antes de llegar a la audiencia, o bien en el transcurso de la audiencia preliminar.

Por esto, el tribunal debe centrarse en resolver el conflicto de fondo de manera eficiente, siguiendo los procedimientos establecidos y buscando activamente soluciones que permitan concluir el proceso de forma anticipada.

La implementación de métodos alternativos de resolución de conflictos

---

<sup>9</sup> FÁBREGA PONCE, Jorge. Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editora Jurídica. Panamá. 1999. p. 913



podría agilizar los procesos judiciales, reducir la carga de trabajo de los tribunales y facilitar el acceso a la justicia. Además, estos métodos empoderan a las partes al permitirles tomar decisiones directas sobre la solución de sus conflictos.

El proceso civil, fundamentado en el principio de autonomía de la voluntad, reconoce la capacidad de las partes para definir los términos de su relación jurídica. Los medios de autocomposición, potencian este principio, al permitir a las partes diseñar soluciones a medida para sus conflictos, permiten a las partes negociar directamente una solución o delegar esta tarea en un tercero de su elección, sin las rigideces propias de un proceso judicial tradicional. De esta manera, se promueve una resolución de conflictos más eficiente, flexible y satisfactoria para las partes involucradas.

## CONCLUSIÓN

1. El nuevo código judicial hace una interpretación de la implementación de los nuevos principios ya existentes, tomando en cuenta que han sido utilizados en otras jurisdicciones (penal, consumidores y laboral, por ejemplo).
2. El nuevo código de procedimiento civil no crea nuevos postulados procesales, más bien los actualiza y le da una nueva concepción, de acuerdo a los cambios sociales, a las nuevas tendencias culturales y sociopolíticas; además de promover la utilización de nuevas herramientas virtuales, tecnológicas y el uso de la oralidad.
3. El nuevo procedimiento civil, apuesta a un proceso en su primera instancia con dos audiencias, una preliminar y una de fondo; y la incorporación del discovery al proceso civil, lo que representa una adaptación exitosa que ha demostrado su eficacia en el ámbito marítimo; derivado de la Ley 8 de 1982, este mecanismo probatorio ha evolucionado y se ha consolidado como una herramienta invaluable para la obtención de pruebas, lo que promete agilizar y transparentar los procesos civiles, tal como lo ha sido en los tribunales marítimos.
4. El nuevo procedimiento propugna por una primera instancia de 6 meses conminando al juzgador, que no cumpla con este término fatal de juzgamiento, a la pérdida de la competencia y sanciones administrativas.
5. La entrada en vigencia de las notificaciones electrónicas a partir del 11 de octubre de 2024 marca un hito en la transformación digital del proceso civil. Esta medida, que representa un anticipo de los cambios más profundos que traerá consigo el nuevo Código Procesal Civil, pone de manifiesto la importancia de la tecnología en la justicia del futuro, al agilizar los trámites y mejorar la comunicación entre los operadores judiciales y los litigantes.

## BIBLIOGRAFÍA

**Autores Varios.** 2023. *XVIII CONGRESO DE DERECHO PROCESAL PANAMEÑO. Publicación Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal.* Sigama Editores S.A. Colombia.

**Autores Varios.** 2024. *XIX CONGRESO DE DERECHO PROCESAL PANAMEÑO. Publicación Instituto Colombo Panameño de Derecho Procesal.* Sigma Editores S.A. Colombia.

**BARSALLO JIMÉNEZ, PEDRO.** 2009. *Principios Fundamentales del Derecho Procesal Civil.* Litho Editorial Chen S.A., Panamá

**FABREGA PONCE, JORGE.** 1999. *Instituciones de Derecho Procesal Civil.* Edit. Jurídica.Panamá.

**ARAÚZ SÁNCHEZ, HERIBERTO.** 2019. *Introducción al Derecho Procesal.* Imprenta Articsa. Panamá.

# LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Ing. Simón Robles

ORCID: 0009-0003-5344-8159



## Introducción

### Contexto y definición de la Inteligencia Artificial (IA)

La inteligencia artificial (IA) es una rama de la informática que se dedica al desarrollo de sistemas y tecnologías que pueden realizar tareas que normalmente requieren inteligencia humana. Estas tareas incluyen el reconocimiento de voz, de imágenes, la toma de decisiones, la traducción de idiomas y demás. Los sistemas de IA suelen utilizar algoritmos y modelos matemáticos para procesar grandes cantidades de datos, aprender de ellos y realizar predicciones o acciones basadas en ese aprendizaje.

### Algunas de las técnicas más comunes en IA incluyen:

**Aprendizaje automático (Machine Learning):** es una rama de la IA que se centra en el desarrollo de algoritmos que permiten a las máquinas aprender de los datos. Los modelos de aprendizaje automático se entrenan con grandes conjuntos de datos y luego pueden hacer predicciones o tomar decisiones basadas en nuevos datos.

**Redes neuronales artificiales:** son modelos computacionales inspirados en la estructura y el funcionamiento del cerebro humano. Estas redes están diseñadas para reconocer patrones y relaciones en datos, lo que las hace especialmente útiles en tareas de aprendizaje automático, procesamiento de información compleja y aplicaciones especialmente en el aprendizaje profundo (Deep Learning), que es una rama del aprendizaje automático.

**Procesamiento del lenguaje natural (NLP):** es una subdisciplina de la inteligencia artificial (IA) y la lingüística computacional que se enfoca en la interacción entre las computadoras y el lenguaje humano. El objetivo principal del PLN es permitir que las máquinas comprendan, interpreten y generen lenguaje humano de manera que sea valiosa y significativa.

**Visión por computador:** es un campo de la inteligencia artificial que se centra en permitir que las máquinas comprendan e interpreten el mundo visual tal como lo hacen los humanos. Este campo abarca una variedad de técnicas y tecnologías que permiten a los sistemas obtener, procesar y analizar datos de imágenes y videos para extraer información útil.

**Sistemas expertos:** son programas de computadora que emulan el proceso de toma de decisiones de un experto humano en un dominio específico. Estos sistemas utilizan una base de conocimientos y un motor de inferencia para resolver problemas complejos que normalmente requieren la experiencia humana.

La IA se está utilizando en una amplia variedad de industrias y aplicaciones, incluyendo la medicina, la finanza, la automoción, el entretenimiento, la manufactura y muchas más. Su objetivo principal es mejorar la eficiencia, la precisión y la capacidad de resolución de problemas en diversas áreas, minimizando el tiempo de respuesta en su área específica.

### **Objetivos del artículo**

Este artículo tiene como objetivo explorar la necesidad de regular la inteligencia artificial a través de normas específicas sobre su uso, abordando los beneficios y riesgos asociados con la IA, la necesidad de establecer regulaciones para proteger los derechos humanos y garantizar la seguridad y la transparencia y las áreas clave que requieren una atención

regulatoria. Además, analizaremos modelos de regulación en otros países y presentaremos propuestas específicas para la regulación de la IA en Panamá.

### **Beneficios de la IA**

#### **Mejoras en la eficiencia y productividad**

La IA ha demostrado su capacidad para mejorar significativamente la eficiencia y la productividad en diversos sectores. En la industria manufacturera, los robots y sistemas automatizados pueden realizar tareas repetitivas con mayor rapidez y precisión que los humanos, reduciendo los costos de producción y mejorando la calidad de los productos. En el sector servicios, los chatbots y asistentes virtuales permiten manejar un mayor volumen de consultas de clientes, mejorando la satisfacción del cliente y liberando a los empleados para tareas más complejas.

#### **Innovaciones en salud**

La IA está revolucionando el campo de la medicina, permitiendo avances significativos en diagnóstico, tratamiento y atención al paciente. Los algoritmos de aprendizaje automático pueden analizar grandes volúmenes de datos médicos para identificar patrones y hacer predicciones precisas, lo que permite detectar enfermedades en etapas tempranas y personalizar los tratamientos. Además, los robots quirúrgicos y las herramientas de IA están mejorando la precisión y la seguridad de los procedimientos médicos, reduciendo el tiempo de recuperación y mejorando los resultados para los pacientes.

## Avances en educación

En el ámbito educativo, la IA está transformando la forma en que se enseñan y aprenden las materias. Las plataformas de aprendizaje adaptativo utilizan algoritmos para personalizar el contenido educativo según las necesidades individuales de cada estudiante, permitiendo una experiencia de aprendizaje más efectiva y atractiva. Además, la IA puede proporcionar a los educadores información valiosa sobre el rendimiento de los estudiantes, ayudándoles a identificar áreas de mejora y a desarrollar estrategias de enseñanza más efectivas.

## Impacto en la economía

La IA está impulsando la innovación y el crecimiento económico, creando nuevas oportunidades de negocio y mejorando los procesos existentes. En el sector financiero, por ejemplo, los algoritmos de IA están siendo utilizados para detectar fraudes, evaluar riesgos de crédito y optimizar las carteras de inversión. Además, la IA está facilitando la creación de nuevas industrias y empleos, con una creciente demanda de expertos en IA y profesionales con habilidades en ciencia de datos.

## Aplicaciones en seguridad y defensa

En el ámbito de la seguridad y la defensa, la IA está siendo utilizada para mejorar la vigilancia y la seguridad nacional. Los sistemas de reconocimiento facial impulsados por IA pueden identificar a

individuos en tiempo real, ayudando a las fuerzas de seguridad a prevenir delitos y capturar a delincuentes. Además, los drones y robots equipados con IA están siendo utilizados para realizar misiones de reconocimiento y rescate en zonas peligrosas, reduciendo el riesgo para los seres humanos.

## Desafíos y riesgos de la IA

### Ética y sesgos en los algoritmos

Uno de los principales desafíos de la IA es el sesgo en los algoritmos. Los algoritmos de IA aprenden de los datos que se les proporcionan, y si esos datos contienen sesgos, el algoritmo puede perpetuarlos o incluso amplificarlos. Esto puede resultar en decisiones injustas o discriminatorias, especialmente en áreas críticas como el empleo, la justicia y la financiación. Es esencial que las regulaciones aborden estos problemas éticos y aseguren que los algoritmos sean justos y equitativos.

### Privacidad y seguridad de los datos

La IA a menudo requiere grandes volúmenes de datos para funcionar eficazmente, lo que plantea preocupaciones sobre la privacidad y la seguridad de los datos. La recopilación y el almacenamiento de datos sensibles, como información médica o financiera, aumentan el riesgo de violaciones de datos y ciberataques. Las regulaciones deben establecer normas claras sobre la protección de datos personales y asegurar que los datos sean utilizados de manera ética y segura.

## **Impacto en el empleo y desigualdad económica**

La automatización impulsada por la IA tiene el potencial de transformar el mercado laboral, eliminando ciertos trabajos mientras crea otros nuevos. Sin embargo, esta transformación no será equitativa. Los trabajadores en ocupaciones de baja cualificación son los más vulnerables a la automatización, lo que puede aumentar la desigualdad económica y crear tensiones sociales. Las regulaciones deben abordar estos desafíos y asegurar que la transición a una economía impulsada por la IA sea inclusiva y equitativa.

## **Dependencia y fiabilidad de los sistemas de IA**

La creciente dependencia de los sistemas de IA también plantea riesgos en términos de fiabilidad y resiliencia. Los fallos en los sistemas de IA pueden tener consecuencias graves, especialmente en sectores críticos como la salud, el transporte y la energía. Además, la falta de transparencia en el funcionamiento de muchos algoritmos de IA dificulta la identificación y corrección de errores, lo que puede socavar la confianza en estos sistemas. Las regulaciones deben exigir transparencia y responsabilidad en el desarrollo y la implementación de sistemas de IA.

## **Riesgos de IA autónoma**

Los sistemas de IA autónoma, como los vehículos autónomos y los drones, presentan riesgos adicionales. La toma

de decisiones autónoma en entornos complejos puede llevar a situaciones imprevistas y potencialmente peligrosas. Además, la falta de claridad sobre la responsabilidad y la rendición de cuentas en caso de fallos o accidentes plantea desafíos legales y éticos significativos. Las regulaciones deben establecer normas claras para la seguridad y la responsabilidad de los sistemas de IA autónoma.

## **Necesidad de regulaciones**

### **Protección de derechos humanos y libertades Civiles**

La IA tiene el potencial de afectar profundamente los derechos humanos y las libertades civiles. Sin regulaciones adecuadas, existe el riesgo de que la IA sea utilizada para prácticas que comprometan la privacidad, la libertad de expresión y otros derechos fundamentales. Las regulaciones deben garantizar que el desarrollo y el uso de la IA respeten los principios de derechos humanos y protejan a los individuos de abusos y discriminación.

### **Aseguramiento de la transparencia y explicabilidad**

La transparencia y la explicabilidad (interpretabilidad) son esenciales para la confianza en los sistemas de IA. Los algoritmos opacos pueden tomar decisiones que son difíciles de entender o cuestionar, lo que puede llevar a injusticias y falta de responsabilidad. Las regulaciones deben exigir que los desarrolladores de IA proporcionen



explicaciones claras y comprensibles sobre cómo funcionan sus algoritmos y cómo se toman las decisiones.

### **Garantía de seguridad y privacidad de los datos**

La protección de los datos personales es fundamental en la era de la IA. Las regulaciones deben establecer normas estrictas sobre la recopilación, el almacenamiento y el uso de datos, asegurando que los datos personales estén protegidos contra accesos no autorizados y usos indebidos. Esto incluye la implementación de medidas de seguridad robustas y la obligación de notificar a los usuarios en caso de violaciones de datos.

### **Prevención de abusos y mal uso de la IA**

La IA puede ser utilizada para fines malintencionados, como la creación de deepfakes, el cibercrimen y la vigilancia masiva. Las regulaciones deben establecer mecanismos para prevenir y sancionar el uso indebido de la IA, incluyendo la colaboración internacional para abordar amenazas transnacionales. Esto también implica la regulación del desarrollo y la venta de tecnologías de IA que pueden ser utilizadas con fines maliciosos.

### **Estándares para la responsabilidad y rendición de cuentas**

La responsabilidad y la rendición de cuentas son esenciales para el uso ético y seguro de la IA. Las regulaciones deben definir claramente las responsabilidades de los desarrolladores, los operadores y los usuarios de sistemas de IA. Esto

incluye establecer mecanismos para la compensación de daños y perjuicios causados por fallos en los sistemas de IA y garantizar que las organizaciones rindan cuentas por el uso de la IA.

### **Áreas clave para la regulación de la IA**

#### **Principios éticos para el desarrollo y uso de IA**

Los principios éticos deben guiar el desarrollo y el uso de la IA. Estos principios incluyen la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas, la privacidad y la seguridad. Las regulaciones deben basarse en estos principios para garantizar que la IA se utilice de manera que beneficie a la sociedad y respete los derechos de los individuos.

#### **Regulaciones de privacidad y protección de datos**

La privacidad y la protección de datos son áreas críticas para la regulación de la IA. Las regulaciones deben establecer normas claras sobre la recopilación, el almacenamiento y el uso de datos personales, asegurando que los datos sean protegidos contra accesos no autorizados y usos indebidos. Esto incluye la implementación de medidas de seguridad robustas y la obligación de notificar a los usuarios en caso de violaciones de datos.

#### **Normas de seguridad y ciberseguridad**

La seguridad y la ciberseguridad son esenciales para el uso seguro de la IA. Las regulaciones deben exigir que los

desarrolladores de IA implementen medidas de seguridad robustas para proteger los sistemas de IA contra ciberataques y accesos no autorizados. Esto incluye la realización de auditorías de seguridad y la implementación de procedimientos de respuesta a incidentes.

### **Auditorías y evaluaciones de impacto**

Las auditorías y evaluaciones de impacto son herramientas clave para garantizar la transparencia y la responsabilidad en el uso de la IA. Las regulaciones deben exigir que los sistemas de IA sean sometidos a auditorías regulares y evaluaciones de impacto para identificar y mitigar posibles riesgos. Esto incluye la evaluación de los efectos sociales y éticos del uso de la IA.

### **Educación y conciencia pública**

La educación y la conciencia pública son esenciales para el uso responsable de la IA. Las regulaciones deben fomentar programas educativos y de formación continua para asegurar que la fuerza laboral esté preparada para los cambios tecnológicos. Además, es importante educar al público en general sobre los beneficios y riesgos de la IA para promover un uso informado y responsable de la tecnología.

### **Modelos de regulación en otros países Unión Europea**

En abril de 2021, la Comisión Europea recibió la propuesta de Reglamento por el que se establecen Normas Armonizadas en materia de inteligencia artificial, la cual se sigue discutiendo hasta la fecha en el

Parlamento y Consejo Europeos y que se ha convertido en la legislación a la que más se hace referencia cuando se discute acerca de la regulación en inteligencia artificial.

Esta propuesta de regulación para la Unión Europea considera prácticas de inteligencia artificial prohibidas y sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo.

### **Prácticas de inteligencia artificial prohibidas:**

- La venta, el servicio o el uso de sistemas de inteligencia artificial que utilice técnicas subliminales para alterar el comportamiento de una persona de modo tal que se dañe a sí misma o a otra persona, física o psicológicamente.
- La venta, el servicio o el uso de sistemas de inteligencia artificial por parte de las autoridades para evaluar la fiabilidad de personas físicas atendiendo a su conducta social o a características personales, de modo que se cause un trato perjudicial o desfavorable a determinadas personas o colectivos enteros.
- El uso de sistemas de identificación biométrica en tiempo real en espacios de acceso público para la aplicación de la ley. La restricción de esta práctica se exceptúa en caso de que su propósito sea "la búsqueda selectiva de posibles víctimas concretas de un delito, incluidos menores desaparecidos; la prevención de una amenaza específica, importante e inminente para la vida o la seguridad física de las personas físicas o de un atentado terrorista, y la detección,

la localización, la identificación o el enjuiciamiento de la persona que ha cometido o se sospecha que ha cometido ciertos delitos”.

### **Sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo:**

Los sistemas de IA de alto riesgo son aquellos que sirven para la identificación biométrica y categorización de personas físicas; la gestión y funcionamiento de infraestructuras esenciales; los utilizados para el acceso de estudiantes o su evaluación dentro del sistema educativo; aquellos que se usan para la selección, contratación y promoción de trabajadores; para el acceso y disfrute de servicios públicos y privados esenciales y sus beneficios; en asuntos relacionados con la aplicación de la ley; en la gestión de la migración, el asilo y el control fronterizo y en la administración de justicia y procesos democráticos.

Estos sistemas de alto riesgo, según los cataloga el proyecto de reglamento para la Unión Europea, cuentan con requisitos, como el establecimiento de un sistema de gestión de riesgos; obligaciones de transparencia; además de que la regulación propone la existencia de sandboxes de inteligencia artificial, es decir, espacios controlados de pruebas de esta tecnología.

### **Estados Unidos**

La IA entró de lleno en el debate político en Estados Unidos en 2023. Pero no fue solo debate. También hubo acción, que culminó con la orden ejecutiva del

presidente Biden sobre IA a finales de octubre, una amplia directiva que exigía más transparencia y nuevas normas.

A través de esta actividad, ha empezado a surgir una política de IA propia de Estados Unidos: una política favorable a la industria de la IA, que hace hincapié en las mejores prácticas, en la confianza en las distintas agencias para que elaboren sus propias normas y en un enfoque matizado que regula cada sector de la economía de forma diferente.

El año que viene se aprovechará el impulso de 2023, y se promulgarán muchos de los puntos detallados en la orden ejecutiva de Biden. También oiremos hablar mucho del nuevo Instituto de Seguridad de la Inteligencia Artificial de EE UU, que se encargará de ejecutar la mayoría de las políticas contempladas en la orden.

Desde el punto de vista del Congreso, no está claro qué ocurrirá exactamente. El líder de la mayoría en el Senado, Chuck Schumer, ha señalado recientemente que, además de la orden ejecutiva, es posible que se promulguen nuevas leyes. Ya hay varias propuestas legislativas en juego que afectan a varios aspectos de la IA, como la transparencia, los deepfakes y la responsabilidad de las plataformas. Pero no está claro cuál de estos proyectos de ley ganará fuerza el año que viene, si es que alguno lo hace.

Lo que sí podemos esperar es un enfoque que clasifique los tipos y usos de la IA en función del riesgo que planteen, un marco similar a la Ley de IA de la UE. El Instituto Nacional de Normas y Tecnología

ya ha propuesto un marco de este tipo que cada sector y agencia tendrá que poner ahora en práctica, afirma Chris Meserole, director ejecutivo del Frontier Model Forum, un grupo de normalización del sector.

Otra cosa está clara: las elecciones presidenciales estadounidenses de 2024 influirán en gran parte del debate sobre la regulación de la IA. Como hemos visto con el impacto de la IA generativa en las plataformas de redes sociales y la desinformación, podemos esperar que el debate sobre cómo prevenir los daños de esta tecnología se vea condicionado por lo que ocurra durante la temporada electoral.

### **Europa: El Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) y la Propuesta de Reglamento de IA**

La Unión Europea ha sido líder en la regulación de la IA, adoptando un enfoque proactivo y basado en principios éticos. El Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) establece normas estrictas sobre la protección de datos personales, y la Propuesta de Reglamento de IA establece un marco legal para el desarrollo y el uso de la IA. Este enfoque basado en el riesgo clasifica los sistemas de IA en diferentes categorías según su nivel de riesgo y establece requisitos específicos para cada categoría.

### **Estados Unidos: iniciativas y propuestas regulatorias**

En Estados Unidos, la regulación de la IA ha sido más fragmentada, con diferentes

estados y agencias federales adoptando enfoques variados. Sin embargo, ha habido un creciente reconocimiento de la necesidad de establecer normas nacionales para la IA. En 2020, el National Institute of Standards and Technology (NIST) publicó un plan para el desarrollo de estándares de IA, y ha habido propuestas legislativas para abordar cuestiones como la transparencia y la responsabilidad en el uso de la IA.

### **Colombia genera un Marco Teórico para la Inteligencia Artificial**

El documento titulado “Marco Ético para la Inteligencia Artificial en Colombia” es una propuesta para la discusión sobre los principios éticos que deben guiar el desarrollo y la implementación de la inteligencia artificial (IA) en Colombia, tanto en el sector público como privado. Aquí están los puntos clave:0

#### **Contexto y justificación:**

El documento surge como un insumo para la conversación nacional sobre la ética en IA, especialmente tras la adopción de la Política Nacional para la Transformación Digital e Inteligencia Artificial en Colombia (CONPES 3975) en noviembre de 2019.

Se enfatiza la necesidad de un marco ético debido a los impactos potenciales de la IA, que podrían ser discriminatorios o violar derechos fundamentales si no se manejan adecuadamente.

La pandemia de COVID-19 aceleró la automatización y el uso de IA, planteando desafíos sobre el reemplazo de trabajos y

la redefinición del rol humano en la cuarta revolución industrial.

### **Desafíos éticos:**

La implementación de la IA podría generar prácticas discriminatorias, injustas y con implicaciones sociales no deseables.

Se destaca la importancia de discutir cómo la IA afecta derechos humanos y la necesidad de establecer límites éticos claros.

### **Propuesta de principios éticos:**

Se sugiere que el Gobierno colombiano adopte principios éticos internacionales y los adapte al contexto local, considerando las fases de diseño, desarrollo, implementación y evaluación de los sistemas de IA.

La discusión ética no debe centrarse en inteligencias artificiales generales o futuristas, sino en las tecnologías actuales como el Machine Learning y el Deep Learning.

### **Aplicación transversal y nacional:**

El marco ético propuesto debe ser aplicable tanto al sector público como al privado, aunque adaptado a las particularidades de cada sector.

Es necesario un debate nacional inclusivo y democrático para definir los principios que guiarán la innovación en la Cuarta Revolución Industrial en Colombia.

### **Relación con normativa y regulación:**

El documento aboga porque la discusión ética sirva como base para futuras regulaciones, evitando un enfoque regulatorio disruptivo desde el inicio.

Se sugiere que esta discusión ética se alinee con las directrices establecidas en el CONPES 3975 y la experiencia internacional.

Este resumen sintetiza los principales puntos abordados en el documento, proporcionando una visión general de su contenido y objetivos.

### **Comparación y lecciones aprendidas**

Cada país tiene su propio enfoque para la regulación de la IA, basado en sus prioridades y contextos específicos. Sin embargo, hay lecciones comunes que se pueden aprender de estos enfoques. La importancia de la protección de datos, la transparencia, la responsabilidad y la colaboración internacional son principios clave que deben guiar la regulación de la IA en cualquier país.

### **Propuestas de regulación para Panamá**

#### **Adaptación de buenas prácticas internacionales**

Panamá debe adaptar las buenas prácticas internacionales en la regulación de la IA, asegurando que las normas y principios adoptados sean adecuados para el contexto local. Esto incluye aprender de los enfoques de la Unión Europea, Estados Unidos y Asia, y adaptar esos enfoques a las necesidades y prioridades de Panamá.

## **Marcos legales existentes y necesidades de actualización**

Es importante revisar los marcos legales existentes en Panamá y actualizar las leyes y regulaciones para abordar los desafíos específicos de la IA. Esto incluye la protección de datos, la seguridad, la ética y la responsabilidad. Las actualizaciones deben ser realizadas en consulta con expertos en IA, partes interesadas de la industria, y la sociedad civil para asegurar que las regulaciones sean inclusivas y reflejen las necesidades de todos los sectores.

A continuación, se presentan dos anteproyectos de ley en Panamá:

### **Anteproyecto de Ley 149 del Trámite legislativo 2023-2024: LEY DE PROMOCIÓN E INVERSIÓN EN INTELIGENCIA ARTIFICIAL**

### **Anteproyecto de Ley 014 del Trámite legislativo 2023-2024: QUE REGULA LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA REPÚBLICA**

### **Propuestas específicas para la legislación panameña**

Panamá debe desarrollar legislación específica para la regulación de la IA que aborde todos los aspectos clave, incluyendo la privacidad, la seguridad, la ética y la responsabilidad. Las propuestas específicas pueden incluir la creación de una agencia reguladora de IA, la implementación de auditorías y evaluaciones de impacto, y la promoción de la educación y la conciencia pública sobre la IA.

## **Rol de las instituciones y organismos reguladores**

Las instituciones y organismos reguladores en Panamá deben tener un rol activo en la supervisión y regulación de la IA. Esto incluye la colaboración con organizaciones internacionales, la implementación de normas y estándares, y la promoción de la investigación y el desarrollo en el campo de la IA. Las instituciones deben estar equipadas con los recursos y la experiencia necesarios para cumplir con estas responsabilidades.

## **Estrategias para la implementación efectiva**

Para asegurar la implementación efectiva de las regulaciones de IA, Panamá debe desarrollar estrategias claras y detalladas. Esto incluye la capacitación de profesionales en habilidades técnicas y éticas relacionadas con la IA, la promoción de la colaboración entre el sector público y privado, y la creación de incentivos para el cumplimiento de las regulaciones. Además, es importante monitorear y evaluar continuamente la efectividad de las regulaciones y hacer ajustes según sea necesario.

## **Conclusión**

### **Resumen de los puntos clave**

La inteligencia artificial tiene el potencial de transformar significativamente la sociedad, aportando beneficios en eficiencia, innovación y crecimiento económico. Sin embargo, también plantea desafíos éticos, sociales y legales que deben ser abordados de manera proactiva. La regulación de la IA es esencial

para asegurar que esta tecnología se desarrolle y utilice de manera responsable y beneficiosa para todos.

### **Importancia de las regulaciones para el futuro de la IA**

Las regulaciones de la IA son fundamentales para proteger los derechos humanos, garantizar la transparencia y la responsabilidad, y promover la innovación y el crecimiento económico. Sin regulaciones adecuadas, existe el riesgo de que la IA sea utilizada de manera que comprometa la privacidad, la seguridad y la justicia. Las regulaciones deben ser flexibles y adaptables para evolucionar junto con los avances tecnológicos.

### **Llamado a la acción para los diputados y la sociedad**

Es esencial que los Diputados en Panamá actúen de manera proactiva para desarrollar un marco legal integral para la regulación de la IA. Esto requiere la colaboración con expertos en IA, partes interesadas de la industria y la sociedad civil. Además, es importante educar al público en general sobre los beneficios y riesgos de la IA para promover un uso informado y responsable de la tecnología. Al hacerlo, Panamá puede asegurar que la IA beneficie a todos los sectores de la sociedad y contribuya al desarrollo sostenible del país.

### **La importancia de la legislación de las inteligencias artificiales en Panamá**

La inteligencia artificial (IA) ha surgido como una de las tecnologías más disruptivas del siglo XXI, transformando sectores desde la salud y la educación

hasta la industria y el entretenimiento. En Panamá, como en el resto del mundo, la adopción de IA ofrece oportunidades sin precedentes para mejorar la eficiencia, impulsar la innovación y resolver problemas complejos. Sin embargo, junto con estas oportunidades vienen desafíos y riesgos significativos que requieren una legislación adecuada para garantizar que la IA se utilice de manera ética, segura y equitativa.

### **Impulsando la innovación y la competitividad**

La IA tiene el potencial de transformar la economía panameña, mejorando la productividad y fomentando la innovación. Las empresas pueden utilizar IA para optimizar procesos, reducir costos y desarrollar productos y servicios más personalizados. En el sector público, la IA puede mejorar la eficiencia de los servicios gubernamentales, desde la salud hasta el transporte. Al legislar el uso de la IA, Panamá puede crear un marco que fomente la innovación, estableciendo normas claras que incentiven a las empresas a invertir en el desarrollo de tecnologías avanzadas.

### **Protección de derechos y libertades**

La implementación de la IA conlleva riesgos significativos para los derechos y libertades de los ciudadanos. Por ejemplo, el uso de sistemas de vigilancia basados en IA puede amenazar la privacidad, mientras que los algoritmos de toma de decisiones pueden perpetuar sesgos y discriminación. Una legislación robusta puede garantizar que el desarrollo y uso de IA respeten los derechos humanos, estableciendo estándares para la



transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas. Esto incluye garantizar que los sistemas de IA sean auditables y que las decisiones tomadas por IA puedan ser explicadas y desafiadas.

### **Mitigación de riesgos**

La IA también plantea riesgos en términos de seguridad y estabilidad. Los sistemas de IA mal diseñados o mal utilizados pueden causar daños significativos, desde fallos en infraestructuras críticas hasta ciberataques. La legislación puede establecer requisitos para la seguridad y fiabilidad de los sistemas de IA, asegurando que se implementen controles adecuados para prevenir abusos y malfuncionamientos. Esto incluye la creación de estándares para el desarrollo seguro de IA, así como mecanismos para la evaluación continua y la mitigación de riesgos.

### **Fomento de la inclusión y la equidad**

Es crucial que el desarrollo y uso de la IA beneficien a toda la sociedad y no solo a unos pocos. Sin una legislación adecuada, existe el riesgo de que la IA exacerbe las desigualdades existentes, dejando atrás a las comunidades más vulnerables. La legislación puede promover la inclusión y equidad, garantizando que los beneficios de la IA se distribuyan de manera justa. Esto puede incluir políticas para la capacitación y reconversión laboral, asegurando que los trabajadores tengan las habilidades necesarias para prosperar en una economía impulsada por la IA.

### **Preparación para el futuro**

Finalmente, una legislación proactiva sobre IA posiciona a Panamá para enfrentar

los desafíos del futuro. A medida que la IA continúa evolucionando, es esencial que las leyes y regulaciones sean adaptables y puedan responder a nuevos desarrollos tecnológicos. Esto requiere un enfoque colaborativo, involucrando a expertos de diversos campos, desde la tecnología y la ética hasta el derecho y la economía. Al establecer un marco legislativo sólido, Panamá puede asegurarse de que está preparado para aprovechar las oportunidades de la IA mientras mitiga sus riesgos.

En conclusión, la legislación sobre inteligencia artificial no es solo una necesidad para proteger a los ciudadanos y garantizar la seguridad, sino también una oportunidad para impulsar la innovación y el desarrollo económico en Panamá. Con una regulación adecuada, podemos garantizar que la IA se utilice de manera ética y responsable, beneficiando a toda la sociedad.

### **Infografía**

<https://www.eleconomista.com.mx/tecnologia/6-propuestas-de-regulacion-de-la-inteligencia-artificial-20230812-0001.html>

<https://www.technologyreview.es/s/16069/vuelta-al-mundo-por-las-regulaciones-de-la-ia-en-2024>

<https://www.usergioarboleda.edu.co/wp-content/uploads/2021/11/Marco-etico-para-la-inteligencia-artificial-en-Colombia-Maestria-en-Inteligencia-artificial.pdf>

# Legislación Al Día

**LEY No. 6**  
**(DE 22 DE ENERO DE 2002)**  
**QUE DICTA NORMAS PARA LA TRANSPARENCIA EN LA**  
**GESTIÓN PÚBLICA, ESTABLECE LA ACCIÓN DE HÁBEAS**  
**DATA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES**  
**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
**DECRETA:**

**Capítulo I**  
**Definiciones**

**Artículo 1.** Para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley, los siguientes términos se definen así:

1. Código de Ética. Conjunto de principios y normas de obligatorio cumplimiento, con recomendaciones que ayudan a los miembros de una organización a actuar correctamente.
2. Derecho de libertad de información. Aquel que tiene cualquier persona de obtener información sobre asuntos en trámites, en curso, en archivos, en expedientes, documentos, registros, decisión administrativa o constancias de cualquier naturaleza en poder de las instituciones incluidas en la presente Ley.

**APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDÍA. (FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA).**

*Derecho de libertad de información. Aquel que tiene cualquier persona de obtener información sobre asuntos en trámites, en curso,*

*en archivos, en expedientes, documentos, registros, decisión administrativa o constancias de cualquier naturaleza en poder de las instituciones incluidas en la presente Ley.*

**Recomendación:** *Debe declararse como un derecho humano fundamental inalienable, basándose en el piso constitucional y de derecho internacional, garantizando su jerarquía.*

3. Ética. Conjunto de reglas, principios y modelos de conducta que responden a criterios de corrección y de racionalidad que se identifican con un código de buen gobierno.
4. Información. Todo tipo de datos contenidos en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, químico, físico o biológico.

**APORTE: CARLOS RAÚL GONZÁLEZ DE LA TORRE**

*4. Información. Todo tipo de datos contenidos en cualquier*

*medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, químico, físico o biológico. Entendiéndose por contenidos lo que ya existe y está inserto, por tanto, no debe ser confeccionado al requerimiento.*

5. Información Confidencial. Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que tenga relevancia con respecto a los datos médico y psicológicos de las personas, la vida íntima de los particulares, incluyendo sus asuntos familiares, actividades maritales u orientación sexual, su historial penal y policivo, su correspondencia y conversaciones telefónicas o aquellas mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico, así como la información pertinente a los menores de edad. Para efectos de esta Ley, también se considera como confidencial la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios.

**APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDÍA (FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA).**

**Recomendación:**

*Debe adecuarse a la Ley 81 del 26 de marzo de 2019 de Protección de Datos Personales, que entrará en vigencia en marzo de 2021, y señalar expresamente que el número de*

*identificación personal (cédula, pasaporte), de los funcionarios y contratistas del Estado no es un dato confidencial, dado que es el método singular de identificación.*

**APORTE: MIGUEL JOVANÉ**

*El artículo 1 en su numeral 5 contiene un “área gris” Al considerar como confidencial la información contenida en los registros individuales o expedientes de personal o de recursos humanos de los funcionarios. De la manera en que está expresado si alguna autoridad desea negar algún tipo de información basta con enviarla al expediente de personal de algún funcionario para cumplir con la definición de confidencial.*

6. Información de acceso libre. Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción.

**APORTE: LORENA CENTELLA G.**

*Esta ley en su Capítulo I, cuyo título es Definiciones en su artículo 1, señala y cito textualmente: “Para efectos de la aplicación e interpretación de esta Ley, los siguientes términos se definen así:*

*Numeral 6, cito textualmente: “Información de Acceso Libre:*

*Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública que no tenga restricción.*

*Sugerimos adicionar lo siguiente: "Así como cualquier información de toda persona natural o jurídica que tenga o efectúe negocios con cualquier órgano del Estado, o sus instituciones, sean descentralizadas, autónomas o semiautónomas, provinciales, municipios o distritos, Gobiernos Locales y Juntas Comunales por ejecución de proyectos de obras de bienes y/o servicios o por la adquisición, prestación, ejecución y/o administración de obras, bienes y/o servicios con el Estado."*

7. Información de acceso restringido. Todo tipo de información en manos de agentes del Estado o de cualquier institución pública, cuya divulgación haya sido circunscrita únicamente a los funcionarios que la deban conocer en razón de sus atribuciones, de acuerdo con la ley.
8. Institución. Toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivos, Legislativo, y Judicial, el Ministerio Público, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales, las empresas de capital mixto, las cooperativas, las

fundaciones, los patronatos, y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado.

9. Persona. Cualquier persona ya sea natural o jurídica, que actúa en nombre propio o en nombre de un tercero.
10. Principio de acceso público. Derecho que tiene toda persona para solicitar y recibir información veraz y oportuna, en poder de las autoridades gubernamentales y de cualquier institución a la que haga mención esta Ley, en especial tratándose de su información personal.
11. Principio de publicidad. Toda la información que emana de la administración pública es de carácter público, por la cual el Estado deberá garantizar una organización interna que sistematice la información, para brindar acceso a los ciudadanos y también para su divulgación a través de los distintos medios de comunicación social y/o de internet.

**APORTE: LORENA CENTELLA G.**

*En este mismo artículo, el numeral 11 señala textualmente y cito:*

"Principio de Publicidad: Toda información que emana de la Administración pública es de carácter público, por lo cual el Estado deberá garantizar una organización interna que sistematice la información, para brindar acceso a los ciudadanos y también para su divulgación a través de los

distintos medios de comunicación social y/o de internet.”

*Proponemos la siguiente modificación:*

*“11. Principio de Publicidad: Toda información que emana de la Administración pública es de carácter público, por lo que cada órgano, institución o dependencia del Estado, incluyendo las entidades descentralizadas, autónomas, semiautónomas, provinciales, municipios o distritos, gobiernos locales y juntas comunales deberán contar dentro de su estructura con una organización interna que se encargue de recopilar, ordenar y sistematizar toda la información que se generen en estas, tal y como lo señala la Ley No.33 de 25 de abril de 2013 en los artículos 7 y 8 del Capítulo III, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, con el fin de brindar y garantizar el acceso de estos datos a todos los ciudadanos, y también hacer efectiva su divulgación a través de los distintos medios de comunicación social, de sus páginas de internet, redes sociales y cualquier plataforma tecnológica o aplicación digital.*

*12. Rendición de cuentas. Obligación de todo servidor público de responsabilizarse individualmente de sus actos en*

*el ejercicio de sus funciones y en la comunicación de los resultados de su gestión ante la sociedad. Esta obligación de rendir cuentas también les corresponde a los cuerpos directivos colegiados de las instituciones públicas.*

*13. Transparencia. Deber de la Administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos.*

**APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDÍA (FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA).**

*El artículo 1, no contiene una definición de datos abiertos. Debe añadirse una definición para “datos abiertos” ya que debe adecuarse al Decreto de Gabinete 511 del 24 de noviembre de 2017 que establece la política de transparencia y datos abiertos de gobierno, y que estable un concepto, formato, criterios de reutilización y otros, y que entró a su plena vigencia en enero de este año 2020.*

*Recomendamos igualmente que, a lo largo de toda la ley, cuando se establezcan las obligaciones de publicación proactiva, así como de entrega de información, se*

*añada la obligación de hacerlo en datos abiertos.*

**APORTE: ANA MATILDE GÓMEZ**

*En el Capítulo I – Definiciones*

*En el artículo 1°, si bien, en términos generales, no se recomienda desde el punto de vista de la técnica legislativa, la inclusión de definiciones en disposiciones normativas, en el caso de la ley en comento, es adecuada su formulación para ubicar al intérprete y a su aplicador en qué es lo que el legislador ha pretendido regular con los señalamientos que en estas se incorporan.*

*Ahora bien, es requerido en consecuencia, que estas definiciones guarden una identidad con conceptualizaciones que a nivel de doctrina, jurisprudencia y legislación internacional se desarrollan para precisamente, evitar equívocos. No se trata de copiar definiciones inadaptables, sino de incorporar a la idiosincrasia local, las mejores prácticas internacionales, aún en materia de definiciones. De esta forma, se verifica que el artículo en consideración verifica al menos tres definiciones que requieren de adecuaciones de denominación y de descripción. A saber:*

*5) Información confidencial.*

*6) Información de acceso libre*

*7) Información de acceso restringido.*

*En este sentido, debe entenderse que las mejores prácticas internacionales remiten a la siguiente nomenclatura:*

*Información confidencial (igual denominación, pero contenido diferencial)*

*Información pública (para referirse a la información de acceso libre)*

*Información reservada (para referirse a la información de acceso restringido)*

*Debe establecerse en ese sentido, lo siguiente: Cuando la referencia es a información confidencial, su descripción remite o bien a datos personales que requieren previo consentimiento informado, o bien a información de carácter patrimonial que es entregada por el titular a la entidad pública, en ese carácter.*

*Por lo tanto, la información confidencial, debería tener una definición por vía de referencia a la Ley N° 81, de 26 de marzo de 2019. Esto, además, en mérito a que la naturaleza jurídica de este tipo de información, es de carácter privado, motivo por el cual, es inadecuado establecer una definición con carácter*



*omnicomprensivo cuando la casuística es muy importante, y no puede ni debe quedar ningún dato personal por fuera de su inclusión. Cuando la referencia es información de acceso libre, la disposición normativa revela una confusión entre el significado de la información pública y sus condiciones de accesibilidad.*

*Nada tiene que ver las posibilidades de acceso con su condición de información de carácter público. En efecto, de principio toda la información en manos de un sujeto obligado, es pública, en mérito al principio de máxima transparencia, - aquí inadecuadamente llamado principio de publicidad - y las opciones de acceso a esta información remiten a los diferentes canales habilitados para tal accesibilidad, a saber: web, telefónico, papel, u otros.*

*Por lo tanto, es pertinente realizar una modificación en la determinación de la nomenclatura y establecer por nombre: "Información pública".*

*En relación con la información de acceso restringido, nuevamente se verifica una inconsistencia de carácter conceptual.*

*Lo correcto es la determinación de la información en carácter de reservado, esto es, abstraído del conocimiento público, en*

*razón de una serie de razones que la Ley debe determinar en forma concisa, específica, clara y con niveles de laxitud inexistentes. Además, esta información verifica naturaleza jurídica de carácter público, por lo que no cabe su clasificación a perpetuidad, sino que debe establecerse un plazo fijo y máximo de reserva, el que una vez concluido, implicará la apertura de tal información. Si bien hay indicaciones en este sentido, en el artículo 14, este no verifica las condiciones de exactitud que se requieren para una clasificación que revista condiciones de similitud por parte de todos los sujetos obligados, dado que su laxitud es de consideración.*

*La referencia al acceso remite a lo señalado supra en relación con la información pública. Asimismo, las indicaciones establecidas en los numerales 10 y 11 de este artículo, referidos al Principio de acceso público y Principio de publicidad, remiten a equívocos conceptuales.*

*En efecto, las referencias aquí establecidas indican:*

#### *11. Principio de acceso público*

*Además del notorio equívoco vinculado con el acceso a información personal, que refiere a situaciones del acceso a la información privada, en sede*

*de datos personales, lo que no corresponde en esta disposición normativa, el equívoco se amplía en tanto, se confunde este principio con el principio de procesos de facilitación del acceso que implican la posibilidad del ejercicio de mecanismos de transparencia pasiva por parte de las personas así como las obligaciones de los sujetos obligados de establecer mecanismos de transparencia activa.*

## *12.Principio de publicidad*

*Notoriamente la pretensión es hacer referencia a los denominados principios de Máxima transparencia y una vez más el equívoco refiere a la confusión con los mecanismos de acceso; sin perjuicio de que la referencia es entendible, de todas formas, en mérito a la oportunidad de mejora, lo más adecuado sería efectuar la modificación. Y a mayor abundamiento, debería formularse un capítulo específico de principios*

*– carencia importante que verifica la ley – en tanto, en esta materia, estos devienen en elementos fundamentales del sistema y funcionan como criterios interpretativos fundamentales.*

*Entre los faltantes vinculados estrictamente con el derecho de acceso a la información pública*

*y de sugerencia imprescindible se encuentran los siguientes:*

*Principio de limitación de excepciones*

*Principio de obligación de publicar*

*Principio de procesos de facilitación del acceso.*

*Principio de promoción del gobierno abierto.*

*Principio de precedencia de la transparencia.*

*Principio de reuniones abiertas.*

*Principio de protección de denunciantes.*

*Principio de divisibilidad.*

*Principio de oportunidad.*

*Principio de responsabilidad*

*Principio de no discriminación.*

*Por otra parte, y dado que es ampliamente conocida la importancia que verifican los archivos para el efectivo ejercicio de este derecho, en relación con los archivos deberían incorporarse a la Ley los siguientes principios:*

*Principio de disponibilidad.*

*Principio de eficiencia.*

*Principio de integridad.*

### *Principio de conservación.*

*Por otra parte, y si bien no figura en el capítulo definiciones, en toda la ley se hace referencia a “agentes del Estado”, esta determinación es inadecuada, en tanto a nivel internacional y sobre todo en América Latina, esta referencia se utiliza para referir a quienes durante las dictaduras militares que la aquejaron, fueron los impulsores y ejecutores de las más violentas violaciones a los derechos humanos que se perpetraron en el continente.*

*Nada tiene que ver esa referencia con la función pública que ejercen los funcionarios servidores públicos por cuyas manos circula la información y son el medio para viabilizar la apertura de la información. Por tanto, se sugiere modificar tal indicación.*

## **Capítulo II**

### **Libertad y Acceso a la Información**

**Artículo 2.** Toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente Ley.

Las empresas privadas que suministren servicios públicos con carácter de exclusividad, están obligadas a proporcionar la información que les sea solicitada por los usuarios del servicio, respecto de éste.

### **APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDÍA. FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA.**

#### *“Artículo 2. Alcance y Finalidad.*

*2.1. Esta Ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la Información que esté en posesión, custodia o control de cualquier Autoridad Pública, Partido Político, Gremio y Organización Sin Fines de Lucro y se basa en los principios pro homine e in dubio pro actione, de acuerdo con los cuales debe buscarse la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho.*

*2.2. Esta Ley se basa también en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier Información en manos de los sujetos obligados sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.”*

*Conforman los artículos anteriores las condiciones de lo que se conoce como “transparencia proactiva” y que es el concepto más comprensivo actualmente para la transparencia gubernamental. En cuanto a su aplicación, la Ley Modelo 2.0 incluye:*

*“2.3. La presente Ley se aplica: a) a toda Autoridad Pública perteneciente a cualquiera de las ramas del gobierno (poderes ejecutivo, legislativo y judicial) y a todos los niveles de la estructura gubernamental (central o federal, regional, provincial o municipal);*

*b) a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del gobierno o controlados por el mismo, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes; y*

*c) a los Fondos Públicos, así como a cualquier persona física o moral que reciba y ejerza recursos o beneficios públicos o realice actos de autoridad en el ámbito nacional o federal.*

*2.3.1 La presente Ley también se aplica a las organizaciones privadas, Partidos Políticos o movimientos de esa índole, Gremios, sindicatos y Organizaciones Sin Fines de Lucro (incluidas las organizaciones de la sociedad civil), las cuales deberán responder a las solicitudes de Información con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones o servicios públicos desempeñados. En caso de que dichos fondos o beneficios públicos excedan [el xx% de su presupuesto anual / el monto de xx], les serán aplicables también las obligaciones de transparencia*

*activa contempladas en la presente Ley.”*

*Los artículos anteriores son extremadamente relevantes y actualizarían la Ley de Transparencia frente a leyes de más reciente data que contemplan el uso de fondos y recursos del Estado por entes no estatales o en asociación con el Estado a saber:*

*- Decreto Ejecutivo No. 62 del 30 de marzo de 201714, Gaceta Oficial 28249A, el cual reglamenta a las Asociaciones y Fundaciones de Interés Privado sin fines de lucro, cuya personería jurídica es reconocida por el Ministerio de Gobierno y se dictan otras disposiciones, que ya se exige a las ONGs que manejen fondos públicos a regirse por todas las normas de manejo de fondos del Estado.*

*- Ley 93 del 19 de septiembre de 2019, Gaceta Oficial 28854B15, que crea el Régimen de Asociación Pública-Privada para el Desarrollo, como incentivo a la inversión privada y al desarrollo social; una figura que requiere el mismo nivel de transparencia proactiva que las entidades públicas para prevenir instancias de corrupción.*

*También es muy relevante frente a los colectivos y partidos políticos que de 1994 a 2019 recibieron*

*\$230.4 millones de dinero público a través del subsidio directo, y que de 2019-2024 recibirán \$91.6 millones<sup>16</sup>, de acuerdo con la legislación electoral aprobados en 2017. Adicionalmente, la Ley Modelo 2.0 contiene la descripción e inclusión expresa como sujetos obligados por la aplicación de la ley a:*

*2.4. Ninguna Autoridad Pública estará exenta de los requerimientos que se establecen en esta Ley, incluyendo a los poderes legislativo y judicial, instituciones supervisoras, servicios de inteligencia, fuerzas armadas, policía, otros cuerpos de seguridad, los jefes de Estado y de gobierno y las dependencias que lo integran.*

*Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.*

*2.5. En caso de cualquier inconsistencia, esta Ley prevalecerá sobre cualquier otra.”*

*En los últimos años, los más grandes esquemas de corrupción que ha enfrentado el país han venido de un Poder Ejecutivo en colusión con actores privados, que se ha considerado por encima del deber de transparencia (existen muchos ejemplos, especialmente el caso Odebrecht*

*que involucra altos funcionarios de varias administraciones gubernamentales), y por un Poder Legislativo que aduce “soberanía” y tampoco se considera obligado a transparentar (casos de las partidas circuitales, donaciones fraudulentas con el esquema de “cash back”, contratos de servicios profesionales, Pandeportes y otros).*

**Artículo 3.** Toda persona tiene derecho a obtener su información personal contenida en archivo, registros o expedientes que mantengan las instituciones del Estado, y a corregir o eliminar información que sea incorrecta, irrelevante, incompleta, o desfasada, a través de los mecanismos pertinentes.

### **APORTE: ANA MATILDE GÓMEZ**

*En el Capítulo II – Libertad y Acceso a la Información El artículo 3° es, a la luz de la aprobación de la Ley de Protección de Datos de eliminación imprescindible en sede de Acceso a la Información Pública, ya que solo puede llevar a equívocos.*

*Este artículo 3° regula el derecho de acceso, pero en materia de información personal, motivo por el cual, remite al derecho de acceso en materia de protección de datos personales, que es uno de los derechos conocidos como ARCO y que refiere a información de carácter confidencial que*

*podiera estar en manos de entidades públicas o privadas.*

*Por ende, no es conveniente para evitar la confusión entre el derecho de acceso a la información y el derecho de acceso a información personal, su eliminación de esta norma.*

**Artículo 4.** El acceso público a la información será gratuito en tanto no se requiera la reproducción de esta. Los costos de reproducción de la información estarán a cargo del solicitante. En todo caso las tarifas cobradas por la institución deberán incluir únicamente los costos de reproducción.

La información será suministrada en copia simple, o en su reproducción digital, sonora, fotográfica, cinematográfica, o videográfica, según se peticione y sea técnicamente factible.

Para los efectos de prestar el servicio de acceso por medio de Internet, las instituciones deberán prever una oficina de consulta que tenga los medios electrónicos indispensables para ofrecer un servicio de acceso de calidad. Esto se podrá lograr también por medio de kioscos de información que hayan previsto las distintas instituciones.

Parágrafo. En caso de que la información solicitada sea requerida de manera certificada, el peticionario deberá cumplir, para los efectos de las formalidades y de los costos, con las disposiciones legales que rigen la materia.

**APORTE: YOSELIN VOS CASTRO (APANDETEC)**

*Artículo 4. Consideramos que el segundo párrafo debe actualizarse tomando en consideración que tanto las solicitudes de Acceso a la Información, así como las respuestas deben contemplar el uso de TIC's (nuevas aplicaciones de comunicación y redes sociales) así como conjugarlos con el principio de Portabilidad que se encuentra establecido en la Ley 81 de 2019 de Protección de Datos Personales, para que las respuestas sean en formato genérico abierto.*

**APORTE: CARLOS RAÚL GONZÁLEZ DE LA TORRE**

*Artículo 4. El acceso público a la información será gratuito en tanto no se requiera la reproducción de esta. Los costos de reproducción física de la información estarán a cargo del solicitante y su valor dependerá de la tarifa establecida por la institución para tal fin. En caso que el peticionario solicite que la reproducción física sea entregada de manera digital (a través de medios de almacenamiento masivos como "USB", "CD" o cualquier otro medio que pueda existir) la entrega tendrá el mismo valor que el asignado a la reproducción física. En todo caso las tarifas*



*cobradas por la institución deberán incluir, únicamente, los costos de reproducción.*

*La información será suministrada en copia simple, o en su reproducción digital, sonora, fotográfica, cinematográfica o videográfica, según se peticione y sea técnicamente factible.*

*Para los efectos de prestar servicio de acceso por medio de internet, las instituciones deberán prever una oficina de consulta que tenga los medios electrónicos indispensables para ofrecer un servicio de acceso de calidad. Esto se podrá lograr también por medio de kioscos de información que hayan previsto las distintas instituciones.*

*Parágrafo. En caso de que la información solicitada sea requerida de manera certificada, el peticionario deberá cumplir, para los efectos de las formalidades y de los costos, con las disposiciones legales que rigen la materia.*

**Artículo 5.** La petición se hará por escrito en papel simple o por medio de correo electrónico, cuando la institución correspondiente disponga del mismo mecanismo para responderlo, sin formalidad alguna, ni necesidad de apoderado legal, detallando en la medida de lo posible la información que se requiere, y se presentará en la oficina asignada por cada institución para el

recibo de correspondencia. Recibida la petición, deberá llevarse de inmediato al conocimiento del funcionario a quien se dirige.

#### **APORTE: YOSELIN VOS CASTRO (APANDETEC)**

*Artículo 5. En este artículo al hablar del uso del correo electrónico, recomendamos impulsar el uso genérico de las tecnologías, por lo que en la redacción debe indicarse “el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; y cualquier otro uso de nuevas tecnologías que van surgiendo (entiéndase como tal Inteligencia Artificial, IoT, Aplicaciones y Redes Sociales).*

#### **APORTE: ABDIAS ZAMBRANO (IPANDETEC)**

*Artículo 5: La petición se podrá realizar por escrito en papel simple o por cualquier medio electrónico que*

*mantenga la institución, incluyendo, pero sin limitar, mediante correo electrónico. Toda institución pública deberá contar con un correo electrónico para recibir y responder las solicitudes de acceso a la información pública.*

*La solicitud se podrá realizar sin la necesidad de apoderado legal, detallando en la medida de lo posible la información que requiere y no requerirá*



*formalidad alguna, salvo las dispuestas en el artículo 6 de la presente Ley.*

**Artículo 6.** Las solicitudes deberán contener lo siguiente:

1. Nombre del solicitante.
2. Número de cédula de identidad personal.
3. Dirección residencial o de su oficina.
4. Número telefónico donde puede ser localizado.

Tratándose de personas jurídicas, deberán detallarse los datos de inscripción y los datos personales de su representante legal.

**APORTE: CARLOS RAÚL GONZÁLEZ DE LA TORRE**

**Artículo 6.** Las solicitudes deberán contener lo siguiente:

1. *Nombre del solicitante*
2. *Número de cédula de identidad personal.*
3. *Dirección residencial o de su oficina.*
4. *Número telefónico o correo electrónico donde pueda ser localizado.*

*Tratándose de personas jurídicas, deberán aportar el detalle de los datos de inscripción en el Registro Público*

*de Panamá y los datos personales de su representante legal.*

**Artículo 7.** El funcionario receptor tendrá treinta días calendario a partir de la fecha de la presentación de la solicitud, para contestarla por escrito y, en caso de que esta no posea el o los documentos o registros solicitados, así lo informará. Si el funcionario tiene conocimiento de que otra institución tiene o pueda tener en su poder dichos documentos o documentos similares, estará obligado a indicárselo al solicitante. De tratarse de una solicitud compleja o extensa, el funcionario informará por escrito, dentro de los treinta días calendario antes señalados, la necesidad de extender el término para recopilar la información solicitada. En ningún caso, dicho término podrá exceder de treinta días calendario adicionales.

Se deberá prever un mecanismo claro y simple de constancia de la entrega efectiva de la información al solicitante, que puede hacerse también a través de correo electrónico cuando se disponga de tal facilidad y, en todo caso, cuando la solicitud hubiere sido presentada por esa vía.

En caso de que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos de la administración, así como también en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información previamente publicada.

**APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDÍA (FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA).**

Sobre el Artículo 7. Los tiempos que vivimos, en la era de la digitalización, requieren y permiten tiempos de respuesta diligentes y oportunos. Con la norma actual un funcionario puede demorar hasta 60 días en contestar: Sugerimos que el tiempo de respuesta inicial sea de 15 días y el tiempo adicional para producir la información sea a su vez de 15 días máximo.

Adicionalmente, la Ley 6 no establece expresamente el alcance de aplicación de la Ley. Sugerimos que el alcance establecido en la Ley Modelo Interamericana 2.0, citada arriba, puede ser de gran utilidad en la aplicación e interpretación de la Ley, por lo que sugerimos la adopción del siguiente articulado de dicha Ley Modelo.

**APORTE: YAIR OTNIEL GARCÍA**

Añadir un artículo que permita que cualquier ciudadano pueda tomar fotografías y grabar reuniones públicas con entidades gubernamentales y utilizar los videos y fotografías con fines informativos a través de plataformas digitales. Si la Institución no quiere que se graben videos o se tomen

fotografías de las reuniones, deben entregar resolución impresa al solicitante que detalle los motivos por los que la información de la reunión es confidencial.

Esta recomendación surge luego de que una funcionaria de Ministerio de Ambiente y otro del IDAAN pidieron que no se lleven cámaras a las reuniones. Las reuniones eran con el objetivo de informar las soluciones que ellos brindarán a la comunidad y nosotros grabamos para documentar los hechos e informar a la comunidad por la cuenta de Instagram de la barriada.

**APORTE: LORENA CENTELLA G.**

A este artículo, proponemos la siguiente modificación: "Artículo 7: La Unidad de Enlace y Oficial de Información de cada órgano del Estado, instituciones o entidades autónomas, semiautónomas, descentralizadas, municipios o distritos, gobiernos provinciales o locales, empresas públicas y/o mixtas y con el fin de darle cumplimiento a lo señalado en los artículos 7 y 8 de la Ley 33 de 25 de abril de 2013, una vez recibida la solicitud o petición de información en su unidad receptora, tendrá treinta (30) días calendario, contados a partir de la fecha de

la presentación de la solicitud o petición, para suministrarle la información o registros solicitados por escrito y, en caso de que la Institución o entidad no posea la información o registros solicitados, se lo comunicará al solicitante o peticionario por escrito o a través de correo electrónico cuando se disponga de tal facilidad. Si la Unidad de Enlace y Oficial de Información de esa entidad o institución tiene conocimiento de que otra institución, órgano o entidad tiene o pueda tener en su poder dicha información, documentación o registro, o información, documentación o registros similares a los solicitados por el peticionario, estará obligada a indicárselo o informárselo al solicitante. De tratarse de una solicitud o solicitudes complejas o extensas, la Unidad de Enlace y Oficial de Información, le comunicará o informará a la persona solicitante, por escrito o a través de correo electrónico cuando se disponga de tal facilidad, y dentro de los treinta (30) días calendarios antes señalados, la necesidad de extender el término para recopilar y suministrar la información, documentación o registros solicitados. Pero en todo caso, dicho término podrá ser solo por un máximo de treinta (30) días calendario

adicionales, contados a partir de la fecha de vencimiento de los primeros treinta (30) días calendario que se establecen en este artículo. “Todos los otros dos párrafos del artículo 7 quedan iguales.

#### **APORTE: YOSELIN VOS CASTRO (APANDETEC)**

En este artículo al hablar del uso del correo electrónico, recomendamos impulsar el uso genérico de las tecnologías, por lo que en la redacción debe indicarse “el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; y cualquier otro uso de nuevas tecnologías que van surgiendo (entiéndase como tal Inteligencia Artificial, IoT, Aplicaciones y Redes Sociales).

#### **APORTE: LAILA DENISSE DOS SANTOS MADRID**

Artículo 7. El funcionario receptor tendrá treinta días calendario a partir de la fecha de la presentación de la solicitud, para contestarla por escrito y, en caso de que esta no posea el o los documentos o registros solicitados, así los informará. Si el funcionario tiene conocimiento de que otra institución tiene o pueda tener en su poder dichos documentos o documentos similares, estará obligado a indicárselo al solicitante. De tratarse de una solicitud compleja o extensa, el funcionario informará por escrito, dentro de los treinta

días calendario antes señalados, la necesidad de extender el término para recopilar la información solicitada. En ningún caso, dicho término podrá exceder de treinta días calendario adicionales.

Se deberá prever un mecanismo claro y simple de constancia de entrega efectiva de la información al solicitante, que puede hacerse también a través de correo electrónico cuando se disponga de tal facilidad y, en todo caso, cuando la solicitud hubiere sido presentada por esa vía.

En caso de que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos de la administración, así como también en formatos electrónicos disponibles en internet o en cualquier otro medio, se le hará saber el lugar al que debe referirse para tener acceso a dicha información previamente publicada. La forma en que puede obtener la información dependerá del régimen de cada institución.

Si pasados nueve meses, desde la fecha en que se presentó la solicitud, la institución no ha emitido contestación y la persona que solicitó la información tampoco ha manifestado, por escrito, interés en la respuesta, se entenderá como extinto el derecho de la solicitud.

## **APORTE: CARLOS RAÚL GONZÁLEZ DE LA TORRE**

**Artículo 7.** El funcionario receptor deberá contestar por escrito a la solicitud de información lo antes posible y, como máximo, dentro de treinta días calendario a partir de la fecha de la presentación de la solicitud y, en caso de que esta no posea el o los documentos o registros solicitados, así lo informará. Si el funcionario tiene conocimiento de que otro sujeto obligado tiene o pueda tener en su poder dichos documentos o documentos similares, estará obligado a indicárselo al solicitante. De tratarse de una solicitud compleja o extensa, el funcionario informará por escrito, dentro de los treinta días calendario antes señalados, la necesidad de extender el término para recopilar la información solicitada. En ningún caso, dicho término podrá exceder de quince días calendario adicionales. Se deberá prever un mecanismo claro y simple de constancia de la entrega efectiva de la información al solicitante. Esta constancia deberá hacerse a través de correo electrónico cuando la solicitud hubiere sido presentada por esa vía.

En caso de que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos de la administración, así como también en formatos electrónicos disponibles en

Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber la fuente, el lugar y la forma en que puede tener acceso a dicha información previamente publicada.

**Artículo 7-A.** Cuando varias instituciones tengan competencia sobre el acceso a la Información pública y la protección de datos personales, deberá procurarse su cercana coordinación a efecto de que ambos derechos sean protegidos de manera armónica.

**Artículo 7-B.** Toda persona encargada de la interpretación de esta Ley, o de cualquier otra legislación o instrumento normativo que pueda afectar al derecho de acceso a la Información, deberá adoptar la interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del este derecho.

### **Capítulo III**

#### **Obligación de Informar por Parte del Estado**

**Artículo 8.** Las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido.

#### **APORTE: RAÚL SOLÍS**

*Incluir en la ley de transparencia a las Asociaciones de Interés Público. Son organizaciones que trabajan con dinero del Estado, pero casi no publican cómo manejan o administran sus fondos resultando en poca transparencia y rendición de cuentas.*

*Recordar que no habrá fuero ni privilegios en dichas publicaciones (datos de las planillas).*

#### **APORTE: LAILA DENISSE DOS SANTOS MADRID**

*Artículo 8. Las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido.*

**Artículo 8-A.** *Obligación de suministrar información. Las personas naturales y jurídicas que presten servicios públicos estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad del Estado a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título.*

**APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDIA (FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA).**

*Artículo 8. Recomendación:  
Al igual que en la sección de definiciones, es necesario deslindar las diferencias con la Ley 81 del 26 de marzo de 2019 de Protección de Datos Personales, que entrará en vigencia en marzo de 2021, especialmente el artículo 8, que establece a la propia ANTAI y a la Autoridad de Innovación Gubernamental como los entes fiscalizadores de la aplicación de la ley, tomando en cuenta que la tutela del derecho colectivo de la ciudadanía a conocer y hacer control social del uso de todos los bienes y recursos públicos.*

**Artículo 9.** En atención al principio de publicidad, las instituciones del Estado están obligadas a tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios en Internet y a publicar periódicamente, información actualizada respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:

**APORTE: LAILA DENISSE DOS SANTOS MADRID**

*Artículo 9. En atención al principio de publicidad, los sujetos obligados deberán tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios en Internet y a publicar periódicamente, información clara, estructurada, actualizada, entendible y en formatos reutilizables, respecto*

*de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:*

*Artículo 9. En atención al principio de publicidad, los sujetos obligados deberán tener disponible en forma impresa, en sus respectivos sitios en Internet y a publicar periódicamente, información clara, estructurada, actualizada, entendible y en formatos reutilizables, respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:*

- 1.El reglamento interno actualizado de la institución.*
- 2. Las políticas generales de la institución, que formen parte de su plan estratégico.*
- 3.Los manuales de procedimientos internos de la institución.*
- 4. La descripción de la estructura organizativa de la institución.*

**APORTE: LAILA DENISSE DOS SANTOS MADRID**

- 4.Estructura organizativa actualizada que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.*
- 5.La ubicación de documentos por categorías, registros y archivos de la institución, y el funcionario responsable de estos.*

**APORTE: GEASMIN QUESADA GIUTTA**

*En el Artículo 9 acápite 5 indican: “La ubicación de documentos por categorías, registros, y archivos de la institución, y el funcionario responsable de estos”, todas las instituciones tienen otra información, pero ninguna tiene una referencia con todo lo que indica la ley, por lo que debe revisarse la forma de calificar y hacerlo bajo el lineamiento que indica la ley.*

*6. La descripción de los formularios y reglas de procedimiento para obtener información de la institución y dónde pueden ser obtenidos.*

**APORTE: LAILA DENISSE DOS SANTOS MADRID**

*7. Todas las leyes, reglamentos, resoluciones relacionados al desempeño del sujeto obligado en el cumplimiento de sus funciones y que afecten al público en general,*

*8. Los planes y programas anuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada institución.*

*8. El presupuesto aprobado para el año fiscal corriente, los cambios y traslados de partida.*

*9. Los estudios de factibilidad y, en casos pertinentes los estudios de impacto ambiental de las inversiones en obra de infraestructura y contrato de concesiones. Las instituciones públicas deberán contar con una página electrónica a través de la cual publicarán la información que obliga la presente Ley.*

Las instituciones públicas que tienen páginas electrónicas, además de los boletines, estarán obligadas a publicar a través de Internet la información que obliga la presente Ley.

Parágrafo. La Contraloría General de la República deberá publicar un informe sobre la ejecución presupuestaria, a más tardar dentro de los treinta días posteriores a dicha ejecución.

El Ministerio de Economía y Finanzas deberá publicar un informe sobre la ejecución presupuestaria a más tardar dentro de los treinta días posteriores a tal ejecución.

**APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDÍA (FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA).**

*Artículo 9*

*Adicionalmente a la información señalada en este artículo, se ha hecho patente que la falta de*



*un Ministerio de Planificación, sumada a prácticas presupuestarias discrecionales, generan la necesidad de que los entes públicos incluyan de manera obligatoria y de forma desagregada, aparte de las publicaciones del MEF:*

*-Planificación presupuestaria, presupuesto aprobado para el año fiscal corriente, ejecución del presupuesto, cambios en el mismo, traslados de partidas.*

*En cuanto a la ejecución de obras que llevan a cabo las entidades del Estado, nuevamente se ha hecho obvio que debe incluirse como información obligatoria desagregada por entidad:*

*-Justificación de la necesidad de la obra para el bien colectivo, la consulta pública ciudadana llevada a cabo (artículos 24 y 25 de la propia Ley de Transparencia), los estudios de factibilidad, los estudios de impacto ambiental de las inversiones en obras de infraestructura, contrato de concesiones o explotaciones de recursos y otros.*

*En cuanto a la obligación de publicación en las páginas web de las instituciones, es necesario incluir la obligatoriedad de estas, incluyendo los gobiernos locales (Municipios, Corregimientos, Juntas Comunales) e incluir en todas las instancias de este artículo y los relacionados que*

*las publicaciones deben ser en datos abiertos.*

### **APORTE: YAIR OTNIEL GARCÍA**

*Capítulo III: Obligación de informar por parte del Estado:*

*-Incluir al artículo 9 como principio de publicidad la disponibilidad de información en plataformas de redes sociales. Ya se hace, pero no está de más que esté reglamentado.*

*-Añadir un artículo que obligue a las instituciones del Estado a grabar mensualmente un video informando los avances de su trabajo y subirlo a sus redes sociales y sitio web. Así la información será más accesible a los ciudadanos.*

### **APORTE: YOSELIN VOS CASTRO (APANDETEC)**

*Artículo 9 Se debe incorporar que la información referente a los funcionarios públicos con razón de su cargo, salario, y otros datos que puedan crear vulnerabilidades o peligro sean publicados en formato disgregado, con la finalidad de proteger la privacidad en virtud de la Ley de PDP, sin que choque con transparencia y garantizando mecanismos de trazabilidad.*

## **APORTE: LAILA DENISSE DOS SANTOS MADRID**

**Artículo 9-A.** *Los sujetos obligados deberán establecer los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada.*

**Artículo 9-B.** *Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de acceso público.*

**Artículo 9-C.** *Los sujetos obligados deberán garantizar y facilitar a los solicitantes, de la manera más sencilla posible el acceso a todos los documentos previamente divulgados*

*2. El Artículo 9 habla del principio de publicidad, pero los principios que fundamentan la política de datos abiertos, va más allá de la mera publicidad. Hoy los gobiernos apuestan a la máxima publicidad, en donde la información en posesión de los entes gubernamentales debe publicarse completa, de manera oportuna y accesible, sujeta únicamente a las excepciones y limitaciones que determina la ley. Por otro lado, el artículo en mención indica que la información*

*debe estar disponible en forma impresa; consideramos que la terminología debe cambiarse a formato abierto conforme a la política de datos abiertos de gobierno; e incorporarse a ese listado los siguientes criterios:*

- *La Misión y Objetivos de la Institución*
- *Resultado de las inversiones y obras (en el sentido de informar qué hacen con el presupuesto, no sólo como los administran.)*
- *El presupuesto en detalles de gastos, no solo el global. Es importante la información disgregada para que sea un dato de valor útil en la reutilización como principio de los datos abiertos.*

## **APORTE: ANA MATILDE GOMEZ**

*En el Capítulo III – Obligación de Informar por Parte del Estado*

*El artículo 9° requiere de una inmediata ampliación.*

*En términos de transparencia activa – que es lo que se pretende regular en él – es imprescindible que se verifique mayor cantidad de entrega de información en forma proactiva.*

*No debe olvidarse que el legítimo dueño de la información es el pueblo, motivo por el cual toda la información denominada de carácter patrimonial, económico y financiero del Estad, debe*

*ser puesta de manifiesto sin necesidad de consulta de ningún tipo, por persona alguna. Debe ser comunicada en forma proactiva a la ciudadanía.*

*Por lo anterior, se sugiere que el artículo sea ampliado con la siguiente información: salarios, compensaciones, viáticos, y toda otra prestación pecuniaria recibida por los funcionarios de los diferentes sujetos obligados. Cantidad de funcionarios, naturaleza del vínculo funcional, fecha de ingreso a la función, y en aquellos casos superiores a jefe de departamento, reseña curricular, domicilio electrónico y lugar efectivo de desarrollo de las funciones Licitaciones públicas con indicación de beneficiarios y competidores, montos e informes de adjudicación, contrataciones públicas, montos, adjudicatarios de los contratos y toda otra información vinculada con la gestión de la contratación que no implique ventajas competitivas para un competidor.*

**Artículo 10.** El Estado informará a quien lo requiera sobre lo siguiente:

1. Funcionamiento de la institución, decisiones adoptadas y la información relativa a todos los proyectos que se manejen en la institución.
2. Estructura y ejecución presupuestaria, estadísticas y cualquier otra información relativa al presupuesto institucional.

3. Programas desarrollados por la institución.
4. Actos públicos relativos a las contrataciones públicas desarrolladas por la institución.

#### **APORTE: LAILA DENISSE DOS SANTOS MADRID**

*4. Actos públicos relativos a las contrataciones públicas desarrolladas por la institución, en donde se incluyan todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.*

El Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República deberán presentar y publicar trimestralmente un informe sobre la ejecución presupuestaria del Estado, dentro de los treinta días siguientes a cada trimestre, el cual deberá tener como mínimo, la siguiente información:

1. Desarrollo del Producto Interno Bruto por sector.
2. Comportamiento de las actividades más relevantes por sector.

**APORTE: DATOS ABIERTOS PANAMÁ**

Los items enumerados en el artículo 10, deben incorporarse al listado establecido en el artículo 9, como información de obligatoria publicación en formato abierto, y no únicamente ante peticiones.

**Artículo 11.** Será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas.

**APORTE: LAILA DENISSE DOS SANTOS MADRID**

Artículo 11. Será de carácter público y de libre acceso a las personas interesadas, la información relativa a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viajes, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y otros, de los funcionarios del nivel que sea y/o de otras personas que desempeñen funciones públicas.

Igualmente será información de carácter público la relativa a las reuniones de junta directiva de aquellas instituciones y empresas públicas de acuerdo con los miembros que la conforman, la asistencia a estas reuniones, las fechas y el pago en concepto de dieta, emolumentos y viáticos derivados del trabajo que realizan los miembros de dichas juntas directivas.

Los datos publicados de las personas contratadas por el Estado, y/ o reciban pagos en conceptos, de planilla, gastos de representación, dictas, emolumentos y viáticos deberán al menos incluir su nombre completo, número de cédula, cargo, fecha de ingreso al cargo, estado de la designación, y el salario o pago respectivo.

**APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDIA (FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA)**

*Artículo 11*

*Recomendamos que se incluya a otras categorías de personas que prestan servicios al Estado: - Contratistas por servicio profesionales -Miembros de las Juntas Directivas de instituciones y empresas públicas y asociaciones público-privadas, incluyendo dietas, emolumentos y viáticos en relación al servicio en esas juntas directivas, incluyendo informe de compatibilidad de horarios y desempeño laboral si se trata de personas que ya son funcionarios a tiempo completo.*

*Y, dado lo detectado por nuestra verificación de la disparidad con la que se publican las planillas, que se incluya expresamente:*

*-Planillas con todos los datos de identificación que exige la Contraloría General de la República; - Contrataciones para consultorías.*

*Esta sección no contiene protecciones expresas para los solicitantes. Recomendamos que se añada, tal como indica la letra de la Ley Modelo 2.00,*

*protección expresa para los solicitantes: "Artículo 3.2. El solicitante no será sancionado, castigado o procesado por el ejercicio del derecho de acceso a la Información." Esta protección se hace todavía más esencial cuando el solicitante es periodista, comunicador o activista de la sociedad civil.*

**APORTE: YOSSELIN VOS CASTRO  
(APANDETEC)**

*Artículo 11. Se debe incorporar que la información referente a los funcionarios públicos con razón de su cargo, salario, y otros datos que puedan crear vulnerabilidades o peligro sean publicados en formato disgregado, con la finalidad de proteger la privacidad en virtud de la Ley de PDP, sin que choque con Transparencia y garantizando mecanismos de trazabilidad.*

**Artículo 12.** En cumplimiento de lo establecido en el artículo 267 de la Constitución Política, el Presupuesto General del Estado deberá contener la siguiente información del sector público no financiero:

1. Ingresos corrientes.
2. Gastos corrientes de funcionamiento.
3. Ahorro corriente.
4. Intereses.
5. Gastos de capital (inversiones).
6. Donaciones y recuperaciones de capital.
7. Amortizaciones.

**Capítulo IV**

**Información Confidencial y de Acceso Restringido**

**Artículo 13.** La información definida por la presente Ley como confidencial no podrá ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por agentes del Estado.

En el caso de que la información de carácter confidencial sea parte de procesos judiciales, las autoridades competentes tomarán las provisiones debidas para que dicha información se mantenga reservada y tengan acceso a ella únicamente las partes involucradas en el proceso judicial respectivo.

**APORTE: OLGA QUIJANO DE  
OBALDÍA (FUNDACIÓN LIBERTAD  
CIUDADANA).**

*Artículo 13. La Ley Modelo 2.0 contiene excepciones a la información que se considere confidencial, y recomendamos que se incluya en la Ley de Transparencia las contenidas en el Artículo 32 sobre información confidencial a saber: "La esfera de privacidad de los servidores públicos se disminuye según su grado de responsabilidad. En consecuencia, los servidores públicos encargados de la toma de decisiones tendrán una menor esfera de privacidad. En caso de colisión, prevalecerá el interés público."*

**Artículo 14.** La información definida por esta Ley como de acceso restringido no se podrá divulgar, por un período de diez años, contado a partir de su clasificación como tal, salvo que antes del cumplimiento del período de restricción dejen de existir

las razones que justificaban su acceso restringido.

Se considerará de acceso restringido, cuando así sea declarado por el funcionario competente, de acuerdo con la presente Ley:

1. La información relativa a la seguridad nacional, manejada por los estamentos de seguridad.
2. Los secretos comerciales o la información comercial de carácter confidencial, obtenidos por el Estado, producto de la regulación de actividades económicas.
3. Los asuntos relacionados con procesos o jurisdiccionales adelantados por el Ministerio Público y el Órgano Judicial, los cuales solo son accesibles para las partes del proceso, hasta que queden ejecutoriados.
4. La información que versa sobre procesos investigativos realizados por el Ministerio Público, la Fuerza Pública, la Policía Técnica Judicial, la Dirección General de Aduanas, el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, la Dirección de Análisis Financiero para la Prevención de Blanqueo de Capitales, la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor y el Ente Regulador de los Servicios Públicos.
5. La información sobre existencia de yacimientos minerales y petrolíferos.

6. Las memorias, notas, correspondencia y los documentos relacionados con negociaciones diplomáticas, comerciales o internacionales de cualquier índole.
7. Los documentos, archivos y transcripciones que naciones amigas proporcionen al país en investigaciones penales, policivas o de otra naturaleza.
8. Las actas, notas, archivos y otros registros o constancias de las discusiones o actividades del Consejo de Gabinete, del presidente o vicepresidentes de la República, con excepción de aquellas correspondientes a discusiones o actividades relacionadas con las aprobaciones de los contratos.
9. La transcripción de las reuniones e información obtenida por las comisiones de la Asamblea Legislativa, cuando se reúnan en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras para recabar información que podría estar incluida en los numerales anteriores.

En caso de que las autoridades correspondientes consideren que deba continuarse el carácter de restringido de la información detallada en este artículo, corresponderá a los Órganos Ejecutivo, Legislativo, o Judicial, según sea el caso, emitir resoluciones por las cuales se prorrogará hasta por un máximo de diez años adicionales, la restricción sobre la información mencionada en este artículo. En ningún caso el carácter de restringido podrá superar los veinte años, contados



a partir de la primera clasificación, procediendo la divulgación de la información si antes del cumplimiento del período de restricción adicional dejaren de existir las razones que justificaban tal acceso restringido.

El proceso de terminación de la restricción al acceso de la información opera de pleno derecho por el solo transcurso del tiempo, sin necesidad de resolución o acto administrativo alguno.

En caso de que exista un documento que contenga en forma parcial información cuyo acceso se encuentre restringido en los términos de este artículo, deberá proporcionarse el resto de la información que no esté exceptuada.

**APORTE: OLGA QUIJANO DE  
OBALDÍA (FUNDACIÓN LIBERTAD  
CIUDADANA).**

#### **Artículo 14**

Recomendación: Este artículo otorga diez años de plazo a la excepción de publicación, en los casos señaladas, con un plazo adicional de diez años más, para un máximo de veinte años que, al vencer, liberan de pleno derecho la información. Resulta hoy día un tiempo inconvenientemente largo y que, como sabemos, en ciertos casos puede generar franca opacidad en el manejo de los recursos, en los daños o impactos ambientales, así como impunidad.

Nuestra recomendación es que la determinación del carácter restringido por los 10 años adicionales, no pueda ser dada por el poder que la custodia, sino

que lleve la revisión y aprobación previa de otro poder y de la ANTAI antes de ser declarada como tal, en un proceso de consulta abreviada que no suponga más de cinco días laborables.

Adicionalmente, dado que bajo la nueva de Ley de Asociaciones Públicas-Privadas el actual gobierno ha anunciado que planea ejecutar obras por 3 mil millones de dólares usando este vehículo, y dado además el negativo precedente que ha sentado Tocumen S.A., declarando como información restringida todas sus actas de Junta Directiva desde noviembre de 2018, a través de una Resolución de la propia entidad, recomendamos que se excluya expresamente del régimen de excepción todas las actas de junta directiva de las personas jurídicas donde el Estado panameño tenga cualquier posición accionaria, participación, sociedad, concesión o interés.

El propio artículo 14, ya prevé que el caso de la excepción parcial de información cuyo acceso se encuentre restringido, y el deber de publicar el resto de la información que no esté exceptuada. En el caso de actas de junta directiva, pueden exceptuarse, por ejemplo, los secretos comerciales que comprometan la competitividad o el ingreso, la confidencialidad de los procesos judiciales, pero no así la información que debe ser transparentada del manejo de los bienes públicos.

**Artículo 15.** Los expedientes administrativos de carácter reservado, tales como los que tienen relación con cuentas bancarias, información sobre



investigaciones o reportes de operaciones sospechosas relacionadas con el blanqueo de capitales, menores de edad; los judiciales, arbitrales y del Ministerio Público, se regirán por las normas de acceso y de información contenidas en el Código Judicial, la legislación bancaria y normas aplicables a la prevención y el combate del blanqueo de capitales.

Artículo 16. Las instituciones del Estado que nieguen el otorgamiento de una información por considerarla de carácter confidencial o de acceso restringido, deberán hacerlo a través de resolución motivada, estableciendo las razones en que fundamentan la negación y que se sustenten en esta Ley.

**APORTE: LAILA DENISSE DOS SANTOS MADRID**

**Artículo 16.** *Los sujetos obligados deberán sustentar con resolución motivada, la información que no pueden suministrar por ser considerada como de carácter confidencial o de acceso restringido, conforme a lo establecido en esta Ley.*

*Esta resolución motivada deberá ser primero remitida a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), para su debida evaluación y aprobación; trámite que no deberá durar más de tres (3) días hábiles conforme a recibido.*

*De ser negada la aprobación por la ANTAI la autoridad competente estará obligada a entregar la*

*información solicitada, dentro de los términos establecidos en esta Ley.*

**Artículo 16-A.** *La resolución a la que se refiere el artículo anterior deberá estar motivada de manera tal que la declaratoria de información confidencial deje claro que el interés social y el bien común se ve mayormente afectado al compartir la información en cuestión que al declararla de acceso restringido.*

**APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDIA (FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA).**

Artículo 16 Recomendación

Nuestra recomendación, al igual que el artículo 14, es que la propia institución que custodia la información no sea la que determine si la misma es de acceso restringido, sino que requiera aprobación previa de ANTAI, antes de negar la información, en un proceso abreviado no mayor a tres días laborales, donde la entidad garante analice el información restringida bajo los criterios de supremacía del interés público, las posibles violaciones a derechos humanos o la posible comisión de actos de corrupción.

De ser negada la aprobación por la ANTAI la autoridad competente estará obligada

a entregar la información solicitada, dentro de los términos establecidos por la Ley.

**APORTE: MIGUEL JOVANÉ**

*Artículo 16. Los sujetos obligados deberán sustentar con resolución motivada, la información que no pueden suministrar por ser considerada como de carácter como confidencial o de acceso restringido, conforme a lo establecido en esta Ley.*

*Esta resolución motivada deberá ser primero remitida a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), para su debida evaluación y aprobación; trámite que no deberá durar más de tres (3) días hábiles conforme a recibido.*

*De ser negada la aprobación por la ANTAI la autoridad competente estará obligada a entregar la información solicitada, dentro de los términos establecidos en esta Ley.*

**Artículo 16-A.** *La resolución a la que se refiere el artículo anterior deberá estar motivada de manera tal que la declaratoria de información confidencial deje claro que el interés social y el bien común se ve mayormente afectado al compartir la información en cuestión que al declararla de acceso restringido.*

**Capítulo V**  
**Acción de Hábeas Data**

**Artículo 17.** Toda persona estará legitimada para promover acción de Hábeas Data, con miras a garantizar el derecho de acceso a la información previsto en esta Ley, cuando el funcionario público titular o responsable del registro, archivo o banco de datos en el que se encuentra la información o dato personal reclamado, no le haya suministrado lo solicitado o si suministrado lo requerido se haya hecho de manera insuficiente o en forma inexacta.

**APORTE: YOSELIN VOS CASTRO (APANDETEC)**

*Artículo 17. En este articulado debe hacerse una clara distinción de la Acción de Habea Data, tal como lo dispone el Artículo 44 de la Constitución Nacional; y el ejercicio de los Derechos ARCOS reconocidos en la Ley 81 de 2019.*

*Ya que ambos consagran entre otros ejercicios, la solicitud para correcciones, rectificaciones, supresiones de datos personales. Por lo que debe indicarse claramente en qué casos se hace uso de uno u otro, para que no exista duplicidad de instancias.*

**Artículo 18.** La acción de Hábeas Data será de competencia de los Tribunales Superiores que conocen de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales, cuando el funcionario titular o responsable de registro, archivo o banco

de datos, tenga mando y jurisdicción a nivel municipal o provincial.

Cuando el titular o responsable del registro, archivo o banco de datos tenga mando y jurisdicción en dos o más provincias o en toda la República, será de competencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

**Artículo 19.** La acción de Hábeas Data se tramitará mediante procedimiento sumario sin formalidades, sin necesidad de abogado, y en lo que respecta a la sustanciación, impedimentos, notificaciones y apelaciones, se aplicarán las normas que para estas materias se regulan en el ejercicio de la acción de Amparo de Garantías Constitucionales.

## **Capítulo VI**

### **Sanciones y Responsabilidades Personales de los Funcionarios**

#### **APORTE: DATOS ABIERTOS PANAMÁ**

*Porque debe ser línea de esta ley, la inclusión de todos los principios de Gobierno Abierto, la obligatoriedad de tal cumplimiento, lleva consigo la determinación de sanciones ante incumplimientos. Por lo que en este capítulo debe introducirse sanciones a las instituciones, y responsables de la publicación de datos abiertos, ante el incumplimiento de esta función. Consideramos que el ingreso por las multas y sanciones impuestas, deben ir a la ANTAI, esto le da*

*autonomía para que los fondos se destinen a las actividades y funciones de la autoridad.*

*En el Capítulo VI, sobre sanciones y responsabilidades personales de los funcionarios, debe establecerse un procedimiento, para que la persona afectada, luego de ser favorecida con un recurso de Hábeas Data, pueda hacer ejercicio de su ejecución en la institución, ya que hoy día, muchos Recursos se quedan sin ser cumplidos en las instituciones respectivas.*

**APORTE: ANA MATILDE GÓMEZ**

*En el Capítulo VI – Sanciones y Responsabilidades Personales de los Funcionarios, se recomienda la inclusión de una disposición que indique que estas sanciones son en primer término para el jerarca de la entidad pública que realizó acciones inconvenientes con la información, sin perjuicio de las responsabilidades que a funcionarios de menor jerarquía le pudieren corresponder.*

*Es muy importante, y aquí no se verifica esto de manifiesto, que esté clara y cabalmente establecido que las responsabilidades deben recaer en funcionarios fundamentalmente de índole política y en subsidio, deben recaer en funcionarios públicos carentes de jerarquía política, aun ostentando aquella funcional.*

**Artículo 20.** El funcionario requerido por el Tribunal que conoce del recurso de Hábeas Data, que incumpla con la obligación de suministrar la información incurrirá en desacato y será sancionado con multa mínima equivalente al doble del salario mensual que devenga. En caso de reincidencia, el funcionario será sancionado con la destitución del cargo.

**APORTE: GEASMIN QUESADA GIUTTA**

*En el artículo 20 "El funcionario requerido, por ..." dentro de la solicitud de información, no hay funcionario designado tal cual, por lo tanto, es difícil dar trazabilidad al responsable por la falta de respuestas, en caso tal, el responsable debería ser el titular de la cartera (el ministro o director).*

**APORTE: ZULEIKA DAMARIS GARCÍA GÓMEZ**

**MODIFICACIÓN ARTÍCULO 20**

*Tenemos conocimiento de que en el trámite judicial de la Acción de Hábeas Data, el Tribunal requiere a la autoridad demandada en dos ocasiones: primero para que rinda informe de conducta y luego para ordenarle, por medio de sentencia, a que haga o no haga algo. Por lo tanto, no está completamente claro en qué momento la autoridad demandada incurrirá en desacato.*

**SUGERENCIA**

*que se establezca la multa en la sentencia cuando el Tribunal determine que la Autoridad demandada ha incumplido su obligación de suministrar la información de la forma completa.*

*El artículo citado establece que la multa mínima equivale al doble del salario mensual que devenga el funcionario requerido por el Tribunal que conoce del Hábeas Data*

*Es de conocimiento general que la mayoría de las autoridades del Estado mantienen salarios base, y que, además, perciben otro tipo de emolumentos, como salarios de representación y sobresueldos, entre otros.*

**SUGERENCIA**

*Reemplazar la palabra "salario" por la palabra "sueldo". Además, consideramos que debe definirse de dónde debe salir el dinero de la multa y cómo el Estado se asegurará de que esta multa se pague.*

*Del artículo 20 se infiere que para que un funcionario reciba algún tipo de castigo, el tribunal competente debe haber fallado a favor de quien presenta la acción de habeas data y luego probar que, pese al fallo judicial, la institución aún no ha otorgado la información, esto significa que los funcionarios públicos*

*pueden negarse a proporcionar la información, esperar el fallo del largo proceso judicial, y en ese momento, habiendo ya incumplido con la ley, proporcionar lo solicitado sin ser objeto de sanción alguna.*

*Se propone entonces Reformar el artículo 20 de tal manera que, si el tribunal competente para conocer el recurso de hábeas data concede el recurso al demandante, no solo se ordene al funcionario demandado a proporcionar la información, sino también ordenar inmediatamente una sanción a este funcionario, puesto que la concesión del recurso al demandante es una prueba del incumplimiento del funcionario.*

#### SUGERENCIA

*Que se establezca en este artículo que el Tribunal que conoce del Hábeas Data, ordene a la autoridad nominadora o a su superior jerárquico, en el caso de que quien incumpla sea aquella, la destitución de quien incumpla con el deber de suministrar información completa.*

**Artículo 21.** La persona afectada por habersele negado el acceso a la información, una vez cumplido con los requisitos y trámites expuestos en la presente Ley, tendrá derecho a demandar civilmente al servidor público responsable por los daños y perjuicios que se le hayan ocasionado.

**Artículo 22.** El funcionario que obstaculice el acceso a la información, destruya o altere un documento o registro, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas y penales derivadas del hecho, será sancionado con multa equivalente a dos veces el salario mensual que devenga.

#### **APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDÍA (FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA).**

##### *Artículo 22*

##### *Recomendación*

*La práctica ha demostrado que esta sanción tiene poco efecto, más que impactos reputacionales o mediáticos y se requiere mecanismos más robustos que garanticen el ejercicio del derecho a la información. Recomendamos que esta norma sea adecuada a la Ley 33 de 2013 y que ANTAI tenga la capacidad de suspender al funcionario que no cumpla injustificadamente, y que, para las infracciones descritas en este artículo, la carga de la prueba no la lleve el solicitante.*

#### **APORTE: MIGUEL JOVANÉ:**

*La sanción que se debe aplicar es clara; sin embargo, no se menciona quién es la autoridad encargada (ANTAÍ, Procuraduría de la Administración, Órgano Judicial) de conocer, investigar y/o decidir sobre las faltas indicadas*

*en el artículo. Tampoco está claro cuál es el procedimiento que se debe seguir para solicitar se investigue a los funcionarios por el incumplimiento de lo dispuesto en el citado artículo.*

**Artículo 23.** El monto de las multas impuestas por las sanciones establecidas en la presente Ley será remitido a una cuenta especial para la Defensoría del Pueblo dentro de su presupuesto y será destinado a programas de participación ciudadana.

## **Capítulo VII Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades**

**Artículo 24.** Las instituciones del Estado en el ámbito nacional y local tendrán la obligación de permitir la participación de los ciudadanos en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos, mediante las modalidades de participación ciudadana que al efecto establece la presente Ley. Estos actos son, entre otros, los relativos a construcción de infraestructuras, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas y tasas por servicios.

**APORTE: OLGA QUIJANO  
DE OBALDIA (FUNDACIÓN  
LIBERTAD CIUDADANA).**

*Artículo 24*

*Recomendación*

*Recomendamos que la información de publicación obligatoria en los artículos 10, 11 y 12, contemple la publicación proactiva de los mecanismos de participación ciudadana que la Ley ya contempla como obligatorios en cualquier acto administrativo. En este punto, también recomendamos que la Ley incluya que todas las entidades que ejecutan obras públicas, especialmente los Municipios bajo la Ley 66 de 2015 de Descentralización, creen departamentos y/o unidades de atención ciudadana, a ser capacitadas por la propia ANTAI.*

*Adicionalmente, el artículo 24 se queda extremadamente corto hoy día, con la mención expresa únicamente de las obras de infraestructura, zonificación, tarifas y tasas. La afectación del interés colectivo, un tema puesto en valor por el Acuerdo de Escazú, citado arriba, tiene que ser incluido en la Ley de Transparencia. Debe incluirse, entre otras, las concesiones de explotación a industrias extractivas, las compras y contrataciones públicas, la prestación de servicios básicos, la educación, la salud, los procesos de la Seguridad Social que hoy amenazan las jubilaciones de los panameños, entre otros.*

*Recomendamos que la lista de temas salga de una consulta*



*ciudadana en regla, no solo por email como la presente consulta, sino que sea producto de mesas de trabajo, talleres y foros, usando la modalidad virtual mientras la pandemia no nos permita la presencial.*

**APORTE: YOSELIN VOS CASTRO (APANDETEC)**

*Artículo 24. En términos generales dentro del texto de la ley se indica que los dineros provenientes de las multas impuestas serán remitidos a una cuenta especial de la Defensoría del Pueblo. Recomendamos que tales montos deben dirigirse a ANTAI para que puedan impulsar y fortalecer las acciones que realizan la Autoridad.*

**APORTE: DATOS ABIERTOS PANAMÁ**

*En el capítulo VII de participación ciudadana en las decisiones administrativas, debe incluirse las obligaciones adquiridas por el gobierno, al adherirse a la Alianza de Gobierno Abierto, y establecer en este capítulo, los pilares de desarrollo de la misma: Colaboración, Participación Ciudadana, Rendición de cuentas, transparencia y formación de los servidores públicos. Toda la redacción de este capítulo debe adecuarse a los nuevos conceptos de Gobierno participativo y participación*

*ciudadana, vinculada a la co-creación e inserción de grupos multisectoriales, para la participación activa en la conformación de las políticas públicas beneficiadas del conocimiento y experiencia de la sociedad civil.*

**Artículo 25.** Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:

1. Consulta pública. Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones sociales.
2. Audiencia pública. Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.
3. Foros o talleres. Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.



4. Participación directa en instancias institucionales. Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consulta o toma de decisiones específicas.

**APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDÍA (FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA).**

*Artículo 25*

*Recomendación*

*¿Qué puede afectar más la vida de la ciudadanía y sus derechos y libertades fundamentales que la Libertad de Expresión, y el derecho de acceso a la información pública como parte integral de este, que la modificación de la Ley de Transparencia?*

*La modificación de esta Ley gobernará toda la relación de los ciudadanos con los actos de la administración pública.*

*Tal como señalemos en la Sección II, arriba, el Acuerdo de Escazú condiciona cualquier modificación al derecho de acceso a la información, a un deber de consulta amplia sin discriminación informática a grupos que no tengan los mismos accesos a las plataformas tecnológicas.*

*Recomendamos que ANTAI utilice los mecanismos de consulta ciudadana, descritos en el presente artículo de la propia Ley, para una verdadera consulta amplia a través de los mecanismos 1 y 3, adaptados a las condiciones impuestas por la pandemia, y atendiendo al parágrafo del artículo.*

**APORTE: YAIR OTNIEL GARCÍA**

*Capítulo VII: Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades:*

*-Añadir al artículo 25 la modalidad de participación por videoconferencias utilizando plataformas digitales disponibles.*

**APORTE: LORENA CENTELLA G.**

*En el Capítulo VII, cuyo título es Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades, en su artículo 25, textualmente expresa lo siguiente, cito:*

*“Sin perjuicio de las contempladas en otras leyes, se establece como modalidades de participación ciudadana en los actos de la administración pública, las siguientes:*

- 1. Consulta Pública: Consiste en el acto mediante el cual la entidad estatal pone a disposición del público en general información base sobre un tema específico y*

*solicita opiniones, propuestas o sugerencias de los ciudadanos y/o de organizaciones sociales.*

2. *Audiencia Pública: Similar a la consulta pública, excepto que el acto de recibir sugerencias, opiniones o propuestas se realiza en forma personal ante la autoridad que corresponda, de acuerdo con el tema que se trate.*
3. *Foros o Talleres: Reunión selectiva o pública de actores relevantes o afectados junto con la autoridad competente, que permita el conocimiento profundo sobre un tema o sirva de mecanismo de obtención de consenso o resolución de conflictos.*
4. *Participación directa en instancias institucionales: Actuación de ciudadanos o representantes de organizaciones sociales en las instituciones públicas de consultas o toma de decisiones específicas."*

*Proponemos adicionar a este artículo, las siguientes formas de participación ciudadana:*

1." *Consulta Pública o Consulta Ciudadana: El concepto o definición queda igual.*

5. *Plebiscito: Es el mecanismo de participación mediante el*

*cual una autoridad; ya sea nacional, provincial, municipal o distrital, local o comarcal convoca a la ciudadanía, a través de una votación especial, para que se pronuncien, ya sea afirmativa o negativamente con respecto a un tema o cuestiones específicas, sean éstos relativos a la construcción de infraestructuras, realización de proyectos de obras y/o servicios, compras o adquisiciones de bienes y/o servicios, o cualquier asunto de relevancia o interés ciudadana. La decisión o resultado de éste será de carácter vinculante y definitiva.*

6. *Iniciativa Popular: También conocida como iniciativa ciudadana es un mecanismo de democracia directa amparada en la Constitución mediante el cual cualquier persona puede presentar iniciativas de leyes, proyectos de obras y/o servicios, o de cualquier asunto de interés de la ciudadanía, sin ser representantes populares electos o pertenecer a alguna asociación o gremio político, empresarial, industrial, asociación cívica o sin fines de lucro. Estas iniciativas podrán estar avaladas por una o más firmas y las mismas podrán ser de asuntos públicos, sean éstas sobre reformas a un estatuto o ley, incluso enmiendas constitucionales.*

*Las iniciativas podrán ser directas o indirectas; en el caso de que ésta sea directa debe ir a un referéndum para su aprobación o rechazo por parte de los ciudadanos de una comunidad, región o provincia o de diferentes comunidades, regiones, provincias, municipios o comarcas y la decisión que resulte de éste es definitiva y vinculante. Si la iniciativa es indirecta, la petición o solicitud deberá ser tomada en consideración por la autoridad o autoridades competentes; ya sea para que estas la acojan o adopten en un acuerdo o bien para que sea sometida a referéndum popular, en ambos casos, la decisión que resulte será definitiva y vinculante.*

7. *Referéndum: Es un mecanismo legal, de carácter consultivo que permite conocer mediante la votación directa lo que opina la ciudadanía o población con relación al tema o asunto por el que se convoca y su decisión es de carácter definitivo y vinculante. Este puede ser nacional, regional, provincial, municipal o distrital, local y/o comarcal. La convocatoria a éste la debe efectuar la autoridad o autoridades administrativas correspondientes de acuerdo a lo que establece la Constitución y las Leyes.*

8. *Auditoría Social: Esta herramienta se define como un proceso que permite a los ciudadanos evaluar los resultados obtenidos por los programas y proyectos del Gobierno sean éstos de carácter nacional, regional, provincial, municipal o distrital, local y/o comarcal, el comportamiento ético en el proceso de cada uno de estos programas y proyectos y el uso eficiente de los recursos económicos, técnicos y humanos. El propósito es mejorar los resultados y la transparencia del uso de los recursos. Se trata de un proceso donde los ciudadanos organizados establecen los mecanismos para analizar la acción social, en función de los objetivos, procedimientos y resultados obtenidos.*

9. *Cabildos Abiertos: Son reuniones públicas cuyo objetivo o propósito fundamental es generar un espacio o plataforma de intercambio de información y puntos de vista con el fin de fomentar un debate amplio y abierto sobre distintos temas y/o asuntos de interés ciudadano e incluirlos en la agenda pública y que tiene como fin incentivar la participación de todos los miembros de la sociedad civil a través del involucramiento consciente, participativo,*

*inclusivo y organizado de los ciudadanos en la formulación, ejecución, evaluación y toma de decisiones de las políticas públicas, y por consiguiente a un desempeño más eficiente y transparente de la gestión pública en una circunscripción política o región administrativa. La modalidad puede ser presencial y/o virtual; permitiéndole a los ciudadanos participar, ya sea en persona, físicamente o por medio del empleo de las diferentes plataformas tecnológicas y/o digitales.*

10. *Presupuesto Participativo: Es un instrumento financiero y económico desarrollado y formulado a través de intervención directa, permanente, voluntaria y universal mediante el cual los ciudadanos de una circunscripción política o región administrativa conjuntamente con las autoridades correspondientes participa de manera consciente y deliberada en la toma de decisiones sobre la asignación o el uso de los recursos financieros y económicos en las obras, servicios y/o proyectos de obras y servicios públicos de inversión en los que todo y los ciudadanos de dichas circunscripciones políticas se vean o sientan afectados por la ejecución o no de una obra, o por la*

*prestación o no de un servicio con el propósito de que puedan presentar sus argumentos a favor o en contra, formular sus propuestas o proyectos, analizarlos y decidir sobre su viabilidad o no sobre la base de sus intereses y necesidades reales. Este proceso da como resultado un uso eficiente y adecuado de los recursos y una mayor transparencia en la gestión de la administración pública al permitir o facilitar un foro o taller para la creación de presupuestos y planes facilitando y permitiendo la rendición de cuentas.*

11. *Consejo Consultivo: Se entiende éste como un mecanismo o espacio de asesoramiento y consulta por los distintos grupos o sectores de la sociedad civil que tiene como propósito proponer, analizar y opinar sobre distintos temas o asuntos concernientes a la administración pública en sus diferentes ámbitos o esferas, a través de la emisión de dictámenes jurídicamente fundamentados, objetivos e independientes del órgano de decisión, sobre el o los asuntos o temas que se le consultan, con el fin de garantizar un mayor y mejor acceso a toda la información relacionada o concerniente a él o los temas o asuntos, en específico coadyuvando a una verdadera y efectiva rendición de cuentas y una mayor transparencia en*

*la gestión de la administración pública.*

12. *Consejos Comarcales: Se entienden éstos como los órganos administrativos de las autoridades tradicionales en las comunidades indígenas existentes y que cohabitan en diferentes regiones o áreas de la República integrados por ciudadanos de las etnias indígenas existentes en el territorio nacional, cuya elección o designación de sus representantes está prevista en las leyes, costumbres y tradiciones de cada comarca indígena y sus respectivas Cartas Orgánicas. Estos consejos se constituyen en el órgano político de representación de las comarcas indígenas y están facultados por los ciudadanos o pobladores de las distintas etnias indígenas para ejercer ciertas competencias, no sólo en el ámbito del territorio comarcal; sino también distrital o municipal, regional, provincial y/o nacional."*

**APORTE: YOSSELIN VOS CASTRO (APANDETEC)**

**Artículo 25.** *Incorporar nuevas metodologías como el uso de encuestas estructuradas utilizando nuevas tecnologías, ya que esto garantiza el acceso de distintos actores del ecosistema de participación ciudadana a lo largo del país.*

## Capítulo VIII

### Fiscalización del Cumplimiento por el Órgano Legislativo

**Artículo 26.** Anualmente, todas las instituciones públicas incorporarán, en las memorias que presentarán al Órgano Legislativo, un informe que contendrá lo siguiente:

1. El número de las solicitudes de información presentadas a la institución.
2. El número de solicitudes resueltas y negadas.
3. Una lista de todos los actos administrativos sometidos a participación ciudadana con un informe de las observaciones y decisiones finalmente adoptadas.

**ABDIAS ZAMBRANO (IPANDETEC)**

*Artículo 26: numeral 4. El carácter o tema de la solicitud.*

**APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDÍA (FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA).**

*Artículo 26  
Recomendación*

*Este artículo que implica una rendición de cuentas, también requiere una revisión del*

*mecanismo de cumplimiento y sanción.*

*A la luz de las recomendaciones dadas arriba en los artículos 14 y 16, es que el mecanismo sea compartido con la ANTAI y se incluya un informe de cumplimiento, sanciones, Hábeas Datas y suspensiones.*

*No se sustenta el hecho de que el Poder Legislativo no tenga este mismo deber de rendición de cuentas, por lo que proponemos que la Asamblea Nacional presente al Poder Judicial una memoria anual de su cumplimiento en los tres rubros señalados en el artículo y el añadido en nuestra sugerencia arriba.*

**APORTE: LAILA DENISSE DOS SANTOS MADRID**

*Artículo 26-A. Las instituciones y empresas del Estado deberán mantener a la disposición permanente del público, a través de sus respectivos sitios de internet en su sección de transparencia lo contemplado en los artículos 9, 10, 11 y la información contenida en dichos portales se considera como mínima y no excluyente de otras que tengan carácter de información de acceso público y que puede ser susceptible de solicitud de información.*

**APORTE: LORENA CENTELLA G.**

*Artículo 26: Con el fin de darle cumplimiento y hacer efectiva la participación ciudadana bajo cualquiera de las modalidades descritas en el artículo 25 de esta Ley; así como lo que establece el numeral 4 del artículo 4 de la Ley 33 de 25 de abril de 2013; el numeral 1 del artículo 6 y el numeral 3 del artículo 7 de la Ley 20 de 25 de febrero de 2008 y con fundamento en los artículos 233, 234 y 235 del Título VIII de la Constitución Nacional de la República y el artículo 143 en su numeral 5, le corresponderá a las siguientes instituciones del Estado, coordinar, organizar, reglamentar y fiscalizar de manera conjunta los llamados a las convocatorias de los diferentes grupos, organismos y miembros de la sociedad civil organizada y no organizada para una activa participación ciudadana en las decisiones administrativas o actos que pueden afectar los intereses y/o derechos de los ciudadanos:*

- 1. Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI);*
- 2. Secretaría Nacional de Descentralización (SND);*
- 3. Tribunal Electoral (TE); y,*



4. Consejo de La Concertación Nacional para el Desarrollo.

*Parágrafo: Esta convocatoria deberá, también ser coordinada y planificada con las Oficinas de Participación y Atención Ciudadana de cada órgano del Estado, entidad autónoma, semiautónoma, descentralizada, municipio o distrito, juntas comunales, gobiernos provinciales, locales y/o comarcales.*

4.Obligación de informar al superior sobre actos de corrupción.

5.Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las normas de conducta.

**Parágrafo.** Los Códigos de Ética a los que se refiere esta Ley serán recopilados por la Defensoría del Pueblo, previa su aprobación por cada una de las instituciones correspondientes.

**APORTE: OLGA QUIJANO DE OBALDÍA (FUNDACIÓN LIBERTAD CIUDADANA).**

## Capítulo IX

### Código de Ética

**Artículo 27.** Dentro de un plazo no mayor de seis meses, contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, toda agencia o dependencia del Estado, incluyendo las pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, los municipios, los gobiernos locales y las juntas comunales, de no tenerlos establecerán y ordenarán la publicación en la Gaceta Oficial de sus respectivos Códigos de Ética para el correcto ejercicio de la función pública, los cuales deberán incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

- 1.Declaración de valores.
- 2.Conflicto de intereses.
- 3.Uso adecuado de los recursos asignados para el desempeño de la función pública.

### Artículo 27

#### Recomendación

*El modelo de la conducta ética sigue siendo la última línea de defensa en el fuero interno del individuo ante los actos de corrupción. La realidad es que a pesar de los 18 años que cumple la Ley de Transparencia, y de la existencia de un Código de Ética general para el servidor público, no es suficiente para funciones especializadas de ciertos funcionarios.*

*Igualmente, los conflictos de intereses son materia de tal importancia en la prevención de la corrupción -y la antesala de la misma cuando no son transparentados- que requiere una normativa separada que tipifique, clasifique, cree mecanismos de gestión,*



*sanciones, publicaciones y transparencia propias.*

*Nuestras recomendaciones en este punto son: -Un periodo limitado para la actualización o creación y adopción de los Códigos de Ética adaptados a las funciones específicas de las entidades.*

*-El compromiso de la presentación de una ley de prevención de conflictos de intereses.*

*-Una revisión de las normas penales que rigen la corrupción del funcionario público.*

*-La creación de mecanismos de protección de funcionarios denunciantes para la obligación del numeral 27.4.*

*Si el abordaje no es sistémico, poco o nada puede hacer la letra de un solo artículo en la Ley de Transparencia, como lo demostró la encuesta del Barómetro de la Pequeña Corrupción, publicada por Transparencia Internacional en agosto de 2019, donde uno de cada cuatro ciudadanos admitió haber pagado un soborno para obtener uno de 6 servicios básicos que presta el Estado.*

**APORTE: LORENA CENTELLA G.**

*Artículo 27: Para cualquiera de las formas de participación*

*ciudadana descritas en el artículo 25 de esta Ley, se le debe facilitar a la ciudadanía, toda la información o datos correspondientes al tema o temas a tratar o ser consultados, con un mínimo de sesenta*

*(60) días calendarios a la fecha establecida o señalada para tal convocatoria. Dicha información debe ser publicada en los diferentes medios de comunicación existentes, prensa escrita, radio, televisión, páginas o sitios de internet de la(s) entidad(es) correspondientes, así como en sus cuentas de redes sociales, plataformas tecnológicas o aplicaciones digitales para su mejor y mayor conocimiento, análisis y evaluación.*

**APORTE: YOSELIN VOS CASTRO (APANDETEC)**

*Artículo 27. Proponemos que los Códigos de Ética deben ser recopilados y fiscalizados por la ANTAI.*

**APORTE: LAILA DENISSE DOS SANTOS MADRID**

*Artículo 27. Dentro de un plazo no mayor de seis meses, contado a partir de la entrada en vigor de esta Ley, todo sujeto obligado, de no tenerlos, establecerán y ordenarán la publicación en la Gaceta Oficial de sus respectivos Códigos de Ética para el correcto ejercicio de la función pública, los cuales*

*deberán incluir, entre otros, los siguientes aspectos:*

1. *Declaración de valores.*
2. *Conflicto de intereses.*
3. *Uso adecuado de los recursos asignados para el desempeño de la función pública.*
4. *Obligación de informar al superior sobre actos de corrupción.*
5. *Mecanismo para hacer efectivo el cumplimiento de las normas de conducta.*
6. *Sanciones por el incumplimiento de las normas de conductas.*
7. *Régimen de declaraciones juradas patrimoniales y financieras.*

*Parágrafo. Los Códigos de Ética a los que se refiere esta Ley serán recopilados por la Defensoría del Pueblo, previa su aprobación por cada una de las instituciones correspondientes.*

## **Capítulo X**

### **Disposiciones Finales**

**Artículo 28.** Esta Ley deroga toda disposición legal o reglamentaria que le sea contraria.

### **APORTE: LORENA CENTELLA G.**

*Artículo 28: Corresponderá a las instituciones o entidades de la esfera administrativa correspondiente, establecer y determinar el mecanismo de participación ciudadana a ser empleado y el procedimiento de este; así como determinar la fecha, hora y lugar de dicha convocatoria, tratando de buscar que esta sea amplia y verdaderamente representativa de la población total residente de la circunscripción política y administrativa que está siendo convocada a esta participación ciudadana.*

**Artículo 29.** La presente Ley comenzará a regir desde su promulgación.

### **APORTES: ING. FRANCISCO BERRÍO**

#### **PRIMERO**

*Establecer un puntaje de 25 puntos a la publicación de los datos mínimos en la plantilla actualizada y conforme al siguiente patrón o formato de presentación de información de carácter público en las evaluaciones o monitoreos mensuales realizados periódicamente.*

*Medición de las secciones de transparencia de los sitios web de las diversas instituciones,*

*empresas públicas y municipios con el objetivo que estas cumplan con los estándares mínimos que exige la legislación panameña de acceso a la información de carácter público que deben contener estos sitios.*

1. *Nombre y apellido (tal como aparecen en la cédula y por orden alfabético).*
2. *Número de cédula.*
3. *Fecha de contratación (fecha de inicio o ingreso).*
4. *Salario y gastos de representación.*
5. *Puesto que ocupa (cargo), dirección a la que pertenece, lugar o ubicación.*
6. *Estatus (permanente o temporal).*
7. *Otros datos de relevancia, tales como fecha de nacimiento, posición, objeto del gasto, etc.*  
...

**Además, deberán contener un buscador automático por:**

1. *Nombre*
2. *Apellido*
3. *Número de cédula*

4. *Cargo*
5. *Estatus*

**SEGUNDO:**

*Sancionar igualmente al director o jefe de recursos humanos con una multa de 1 mes de salarios por cada mes que incumpla en su respectiva publicación, además dicha publicación, no será de carácter confidencial ni restringida para:*

1. *Autoridad del Canal de Panamá ACP.*
2. *Banco Nacional de Panamá BNP.*
3. *Caja de Ahorros CA.*
4. *Banco Hipotecario Nacional BHN.*
5. *Banco de desarrollo agropecuario BDA.*
6. *Superintendencia Bancaria de Panamá SIBP.*

**TERCERO**

*Recordar que no habrá fuero ni privilegios en dichas publicaciones (datos de las planillas).*

**CUARTO**

*Sancionar al FUNCIONARIO PÚBLICO con una multa de 1*

*mes de salario por cada mes que incumpla en dar respuesta en un lapso no mayor a 30 días calendarios a las solicitudes de información, además, no se considera como justificación el no acusar recibo si es vía correo electrónico ya que igualmente la persona interesada podrá avisarle a sus secretaria o asistente de tal requerimiento.*

#### **QUINTO**

*Que ningún funcionario público podrá ejercer de manera privada, las profesiones de Ingeniería, Arquitectura, Médicos, Abogados, u otras en horas laborales, ni mucho menos habilitar a un subalterno mientras actúa como tal, so pena de violar la constitución artículo 19, no habrá fueros ni privilegios.*

#### **SEXTO**

*Que ningún funcionario público podrá interpretar la Constitución artículo 29 y Código Penal artículo 167 a su parecer o conveniencia sin que medie una solicitud de oficio ante el procurador de la administración o el pleno de la Corte Suprema de Justicia. En el caso de las llamadas telefónicas o comunicaciones privadas so pretexto de "mejorar la calidad del servicio", se excluye únicamente el*

*104 de la policía nacional, 103 bomberos de Panamá y 911 Sistema de emergencias médicas.*

#### **SÉPTIMO**

*Que ninguna ley podrá ser reemplazada o interpretada por ningún "manual o guía" al menos que sea mediante su reglamentación respectiva y publicada en Gaceta Oficial.*

#### **OCTAVO**

*Que es indispensable la publicación del número de cédula en las planillas".*

#### **APORTE: ROBERT GOODRICH**

#### **SE ADJUNTA ANTEPROYECTO DE LEY EVALUACIÓN Y DESEMPEÑO DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

#### **EXPOSICIÓN**

*En la actualidad el deber del funcionario público no está siendo evaluado de la manera correcta hoy día no se respeta la experiencia o educación y muchos de ellos hacen lo que quieren sin rendir cuentas de sus acciones en especial los casos de altos funcionarios de mando y jurisdicción algo que propongo sea revisado y analizado mediante este Anteproyecto de Evaluación*

*del Desempeño y Funciones de todos los funcionarios públicos del país sin importar el cargo que ostentan.*

#### *Artículo 1.*

*Creación de la Ley de Evaluación de Desempeño y funciones de todos los funcionarios públicos sin importar el cargo que ejerzan al momento de entrar en vigor esta ley no importará si el funcionario se encuentra realizando labores en Consulados o Embajadas representando al país.*

#### *Artículo 2*

*Si el funcionario en cuestión es encontrado culpable debe de ser penalizado con un mínimo de 2 años de cárcel y hacerse responsable de sus actos además de inmediatamente ser separado de su cargo sin poder ejercer cargo público en los próximos 10 años después de la condena si es encontrado culpable.*

#### *Artículo 3*

*Todo funcionario que aspire a un cargo público debe de pasar por una evaluación escrita y demostrar actitud, decencia, moral, ética y no haber condenado en el pasado o investigado por delito alguno.*

#### *Artículo 4*

*Todo funcionario público debe de presentar una declaración jurada y notariada antes y después del cargo sin importar que tan pequeño o alto sea el mismo.*

#### *Artículo 5*

*Todo funcionario que sea contratado por el gobierno debe de demostrar su capacidad, educación y profesionalismo y ganar el salario acorde con su experiencia y educación esto implica equiparar el salario mínimo de los trabajadores públicos con la empresa privada.*

#### *Artículo 6*

*Las investigaciones serán realizadas por las autoridades correspondientes de acuerdo con el cargo que ejerce el funcionario en cuestión eso incluye a los diputados, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, jueces, magistrados del Tribunal Electoral, representantes de Corregimiento, alcaldes e incluso el presidente y vicepresidente si la ley lo permite.*

#### *Artículo 7*

*Todo funcionario debe de presentar un informe mensual*

*o cada tres meses de lo que ha hecho desde que está en el cargo este informe debe ser de conocimiento público y publicado en los diversos medios de comunicación debidamente notariado y revisado por las autoridades correspondientes.*

#### Artículo 8

*El funcionario que no respete esta ley será separado de su cargo de manera inmediata y deberá firmar y presentar una nota por escrito por qué no estuvo de acuerdo con la ley en cuestión.*

#### Artículo 9

*Se creará un Reglamento Interno en cada institución, pero siempre esta ley será prioridad a la hora de tomar una decisión y siempre se respetará al funcionario respetando sus derechos y deberes como lo estipula la ley nacional que se aplique al caso.*

## COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Aportes por los autores de este Artículo como propuesta de modificación a la Ley 6 de 22 de enero de 2002 “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”:

1. Olga Quijano De Obaldia.  
(Fundación Libertad Ciudadana).
2. Carlos Raúl González De La Torre.
3. Lorena Centella G.
4. Miguel Jované.
5. Ana Matilde Gómez.
6. Yoselin Vos Castro (Apandetec).
7. Abdias Zambrano (Ipandetec).
8. Yair Otniel García.
9. Laila Denisse Dos Santos Madrid.
10. Raúl Solís.
11. Geasmin Quesada Giutta.
12. Datos Abiertos Panamá.
13. Zuleika Damaris García Gómez.
14. Robert Goodrich.

LEY 438  
De 14 de junio de 2024

## QUE CREA EL PROGRAMA DE BENEFICIOS PERMANENTES PARA LOS JUBILADOS Y PENSIONADOS DEL RÉGIMEN DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE Y DE RIESGOS PROFESIONALES DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES

### LA ASAMBLEA NACIONAL

#### DECRETA:

**Artículo 1.** Se crea el Programa de Beneficios Permanentes para los Jubilados y Pensionados del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y de Riesgos Profesionales de la Caja de Seguro Social.

**Artículo 2.** El Programa establecido en la presente Ley se aplicará a todos los jubilados y pensionados que se encuentren vigentes en las planillas de pago de la Caja de Seguro Social al momento de la entrada en vigencia de esta Ley.

**Artículo 3.** Los jubilados y pensionados del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y de Riesgos Profesionales de la Caja de Seguro Social recibirán anualmente, a través del Programa de Beneficios Permanentes, dos beneficios por un monto de cincuenta balboas (B/.50.00) cada uno, que se harán efectivos los meses de abril y agosto, respectivamente,

y un beneficio por un monto de cuarenta balboas (B/.40.00), que se hará efectivo en el mes de diciembre.

Los pagos del Programa de Beneficios Permanentes estarán a cargo del Tesoro Nacional. Para este propósito, el Órgano Ejecutivo incluirá en el Presupuesto General del Estado las partidas que serán asignadas con el monto correspondiente al 30.77% del impuesto selectivo al consumo para bebidas alcohólicas establecido en el artículo 7-A de la Ley 45 de 1995.

**Artículo 4.** El monto recaudado correspondiente al 30.77% del impuesto selectivo al consumo para bebidas alcohólicas será utilizando como fondo para el Programa establecido en la presente Ley. Si la recaudación supera el monto utilizado anualmente para el pago del Programa de Beneficio Permanentes,



su excedente anual será acumulable para ser utilizado conforme a lo establecido en el artículo 6 de la presente Ley.

**Artículo 5.** Los desembolsos de los beneficios permanentes se harán efectivos el año fiscal siguiente a la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 6.** Los montos establecidos para el Programa de Beneficios Permanentes serán revisados cada dos años por el Órgano Ejecutivo. Esto montos podrán ser incrementados, pero en ningún caso disminuidos.

**Artículo 7.** El artículo 7-A de la Ley 45 de 1995 queda así:

**Artículo -A.** El impuesto selectivo al consumo para las bebidas alcohólicas de que trata esta Ley será de seis centésimos y medio (B/.0.065) por cada grado de contenido de alcohol por litro de bebida.

**Artículo 8.** El Órgano Ejecutivo reglamentará esta Ley dentro de los treinta días siguientes a su promulgación.

**Artículo 9.** La presente Ley modifica el artículo 7-A de la Ley 45 de 14 de noviembre de 1995.

**Artículo 10.** Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

### COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 964 de 2022 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veinticuatro días del mes de abril del año dos mil veinticuatro.

El Presidente,

Jaime E. Vargas Centella

El Secretario General,

Quibián T. Panay G.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PANAMÁ,  
REPÚBLICA DE PANAMÁ, 14 DE JUNIO DE 2024.



LAURENTINO CORTIZO COHEN  
Presidente de la República



DORIS ZAPATA ACEVEDO  
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral

# Discursos Y Conferencias

## H.D DANA CASTAÑEDA GUARDIA, PRESIDENTA ENTRANTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL

1 de julio de 2024

Excelentísimo señor José Raúl Mulino Quintero, presidente constitucional de la República de Panamá para el periodo 2024 2029; su majestad Felipe VI, rey de España; señora Evelyn Weber Cross, primera ministra de Aruba; excelentísima señora Sandra Brunel Masón, presidenta de Barbados. Excelentísimo señor Juan Antonio Briceño, primer ministro de Belice; excelentísimo señor Gustavo Petro, presidente de la República de Colombia; excelentísimo señor Rodrigo Chávez Robles, presidente de la República de Costa Rica; excelentísima señora Xiomara Castro, presidenta de la República de Honduras; excelentísimo señor Luis Abinader, presidente de la República Dominicana; su excelencia Félix Augusto Antonio Ulloa Garay, vicepresidente de El Salvador. Su 35 Acta de instalación de la Asamblea Nacional y toma de posesión del presidente de la República correspondiente al 1 de julio de 2024. Excelencia Geraldo Alckmin, vicepresidente de la República Federativa de Brasil; su excelencia Karin Herrera, vicepresidenta de la República de Guatemala; su excelencia María Eugenia López, presidenta de la Corte Suprema de Justicia. Su excelencia Carol Cariola, Presidente de la Cámara de Diputados y Diputadas de Chile. Su excelencia Anne Mayara, presidente de la Cámara de Consejeros del Reino de Marruecos;

honorable señora Maricel Cohen de Mulino, primera dama de la República de Panamá; distinguidas primeras damas que nos acompañan. A mi esposo César Zapata y a toda mi familia que me acompaña en este día tan especial. Sus excelencias expresidentes de la República de Panamá y de los diferentes países de la región; honorables diputados principales y suplentes de la Asamblea Nacional; honorables primer y segundo vicepresidente de la Asamblea Nacional; su excelencia reverendísimo monseñor José Domingo Ulloa, arzobispo de Panamá; obispo Julio Murray, miembro del Comité Ecuménico de Panamá; rabino Gustavo Kraselnik, Presidente del Comité Religioso de Panamá; sus excelencias, jefes de delegaciones de países amigos. Hoy iniciamos una nueva y compleja etapa en la vida democrática de nuestro país, una etapa que debe superar la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado, que debe incorporar las demandas de una población que se vio en la necesidad de manifestarse en las calles. Esa población deseosa de ser consultada, debidamente informada, que espera un cambio en el liderazgo nacional y cuya voluntad quedó plasmada en las elecciones pasadas. Panamá no se refundó el 5 de mayo, como país surgimos a la vida nacional luego de las trágicas guerras entre liberales y conservadores que

obligaron a los padres de la patria a llegar a consensos para construir una nueva nación. Experiencia similar se produjo a finales de la década de los 80 e inicios de los 90, que dio paso a la actual democracia. El mensaje que quiero transmitir en palabras sencillas es que cuando la clase política no logra los consensos necesarios -tal y como nos lo enseña la historia- el que sufre es el pueblo, y en consecuencia el presente y el futuro de todos. ¡Y nadie se merece ese dolor! El 5 de mayo, el pueblo con su sabiduría decidió que ninguna representación política colectiva o de libre postulación tuviese la mayoría absoluta en el primer Órgano del Estado, una decisión que nos obliga a todos los miembros de este hemiciclo a entender que solo la unidad en la diversidad del debate franco y de altura, mediante el consenso entre todas las bancadas frente a temas de relevancia en esta augusta cámara, es lo que debe prevalecer para producir las mejores leyes para el desarrollo del país y que beneficien a toda la población. Allí está el mensaje recibido, en las elecciones generales del pasado 5 de mayo. Entender que aún en la diferencia podemos y debemos respetarnos y trabajar juntos con la mejor actitud, promoviendo ese intercambio de ideas, donde la mejor visión prevalezca para el beneficio de las mayorías, renunciando a la estigmatización entre buenos y malos. Dicen los estudiosos que la política es el arte de lo posible y prueba de ello, hoy una hija de la campiña coclesana, de la tierra del sombrero pinta'ó, tiene la oportunidad brindada por Dios y con el beneplácito de la mayoría de mis colegas diputados, de ejercer el cargo de presidenta del primer Órgano del Estado

panameño, de manera que juntos compartamos la responsabilidad, de hacer posible los cambios que necesita este parlamento. Asumo con humildad el compromiso de dirigir este Órgano del Estado, respetaremos los aportes e ideas de cada uno de mis colegas e igualmente consultaremos y escucharemos a los ciudadanos y propiciaremos mecanismos que mejoren la comunicación entre la Asamblea Nacional y los ciudadanos, manteniendo el diálogo como su principal prioridad y donde todo el que de verdad lo quiera, pueda brindar sus aportes a los proyectos de ley para que sean instrumentos de transformación y paz. La experiencia acumulada por diez años como diputada y posteriormente como Subsecretaria General de la Asamblea Nacional por cinco años me ha permitido conocer el funcionamiento de este parlamento y alcanzar una mayor visión externa e interna de los problemas del país, lo que guiará mis acciones como presidente de la Asamblea Nacional. 36 Acta de instalación de la Asamblea Nacional y toma de posesión del Presidente de la República correspondiente al 1 de julio de 2024 Quiero agradecer a mi familia, quienes me han acompañado en esta vocación de servicio público, y pedirles de antemano que sigan siendo mi soporte e inspiración en esta nueva etapa que asumo en este día, consciente del esfuerzo que ella exige, pero cuya recompensa es la satisfacción de servir a nuestro país. Quiero resaltar que hace setenta y nueve años, dos mujeres se atrevieron a postularse como diputadas para la Asamblea Constituyente de 1945: me refiero a las educadoras Esther Neira de Calvo mi paisana, nacida

en Penonomé el 1 de mayo de 1890 y a Gumercinda Páez. Hoy me corresponde reconocer su valentía de atreverse a ser pioneras como dirigentes políticas. “Aprovecho la oportunidad para felicitar a la compañera Walkiria Chandler, y la invito a compartir su visión de la nueva Asamblea que Panamá, demanda de nosotros.” En honor a la lucha de estas dos representantes del movimiento popular y de las mujeres, me comprometo a propiciar la discusión de leyes que su objetivo sea adoptar políticas públicas y económicas que mejoren las condiciones sociales de la mujer y le permitan lograr mejor calidad de vida en el entorno familiar, profesional y laboral. La Asamblea Nacional, a partir de hoy, ya no será la misma, comenzaremos a construir un nuevo capítulo en la historia con los desafíos que nos demanda el pueblo panameño, e invito a todos mis colegas a que escuchemos con responsabilidad esa voz, como corresponde hacerlo en una sana democracia, para que no se repitan los sucesos en los que se perdió esa capacidad de escuchar y por ende la posibilidad del diálogo, que debieron atender los líderes nacionales de ese momento. Agradezco a mis colegas la confianza que han tenido en esta servidora, confianza que será reflejada en decisiones prácticas y en soluciones a problemas que han sido identificados en este parlamento, y los cuales nunca han sido implementados, postergándose innecesariamente. Sin temor a equivocarme, los 71 diputados estamos conscientes de la necesidad de reformular el presupuesto de la Asamblea Nacional en los renglones de servicios no personales disminuyendo y eliminando gastos

innecesarios en alquileres, viáticos, viajes al extranjero, alimentación, entre otros. En los servicios personales revisaremos las planillas 001, 002 y la 172 de manera, “que el que no trabaja no va a recibir su salario a partir del día de mañana”. Sin duda alguna, el ahorro en estos renglones representará una reducción importante al presupuesto de la Asamblea Nacional, lo cual sugerimos al Ejecutivo, con el mayor respeto, que estos recursos sean destinados al Hospital Oncológico Nacional, para atender a los pacientes de cáncer que acuden allí, de cada una de las circunscripciones del territorio nacional y que nosotros representamos. Esta Asamblea se compromete a discutir y fiscalizar, el presupuesto general del Estado, sin extorsión, ni chantaje, de manera que no existan acuerdos de recámara, ni reuniones secretas, para que sea aprobado de manera transparente. Igualmente, propiciaremos e implementaremos la rendición de cuenta, la transparencia y a nivel interno propondremos que hagamos una revisión integral del Reglamento Orgánico del Régimen Interno, para que entre todos y de manera consensuada, logremos los cambios que permitan una nueva y buena imagen de este Órgano del Estado. Por ello invito respetuosamente a los presidentes de los dos otros Órganos del Estado a fin de que trabajemos juntos, respetando nuestras competencias, para alcanzar el verdadero equilibrio constitucional. Igualmente quiero referirme a uno de los principales temas a los que debemos ponerle atención y es puntualmente a la interacción entre la Asamblea y los ciudadanos, eso que la doctrina denomina la democracia

participativa. Fortalecer ese concepto demanda establecer formas y mecanismos en los que los panameños pueden participar de los asuntos que se discuten en el pleno y las comisiones, potenciando el uso de las tecnologías de la comunicación con las redes sociales para mejorar la calidad de la interacción entre la sociedad y el primer Órgano del Estado, con información confiable y fluida. Por ello, me empeñaré para que estas opciones sean profundizadas durante este período. 37 Acta de instalación de la Asamblea Nacional y toma de posesión del Presidente de la República correspondiente al 1 de julio de 2024. Honorables Colegas, el país debe aspirar a mejorar su grado de inversión, y para ese objetivo, desde esta augusta cámara se deben proponer y discutir proyectos de ley que ayuden a la reactivación económica y a la confianza en la atracción de inversiones nacionales e internacionales, a fin de que recuperemos el mismo y propongo adoptar este compromiso, como una lucha nacional, así como lo hemos hecho en diferentes momentos de la historia, para el beneficio de todos los panameños. En este espacio

quiero hacer un reconocimiento al esfuerzo electoral de la bancada de Vamos, felicitar su trabajo, su organización con las reglas de la democracia representativa. Saludo su trabajo, empeño, su energía, juventud y aplaudo el entusiasmo con el que hoy acometeremos los nuevos retos que nos demanda el futuro. Como mujer política partidista, celebro el triunfo de los diputados electos que conforman las distintas bancadas de los partidos políticos de donde orgullosamente provengo. Estoy segura de que, si trabajamos de la mano del soberano en este nuevo quinquenio que comienza hoy, "alcanzaremos por fin la victoria como reza el himno nacional".

¡Muchas Gracias!



## MENSAJE A LA NACIÓN POR EL EXCELENTÍSIMO SEÑOR JOSÉ RAÚL MULINO,

**Presidente de la República,  
1 de julio 2024**

Su majestad Felipe Sexto Rey de España, excelentísimas señoras y señores jefes de estado y de gobierno que nos honran con su presencia, de Aruba, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Honduras, República Dominicana y vicepresidentes de Brasil, Guatemala y El Salvador; su excelencia Dana Castañeda, presidenta de la Asamblea Nacional; su excelencia María Eugenia López, presidenta de la Corte Suprema de Justicia; sus excelencias presidentes de las Asambleas Nacionales de Chile y Marruecos; mi querida esposa Maricel Cohen de Mulino, primera dama de la República; mis hijos, nietos y familiares; distinguidas primeras damas que nos acompañan; sus excelencias expresidentes de la República de Panamá y de México, honorables diputadas y diputados principales y suplentes de la Asamblea Nacional, su excelencia reverendísimo monseñor José Domingo Ulloa Arzobispo de Panamá y presidentes de los comités ecuménico e interreligioso de Panamá; sus excelencias jefes de delegaciones internacionales, jefes de misiones diplomáticas y organismos internacionales acreditados en Panamá; honorables magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral; honorables procuradores de la Nación y de la Administración, gabinete y miembros designados del Gobierno nacional; distinguidos

invitados especiales; miembros de la prensa nacional e internacional, pueblo panameño.

Cuando finalicé mi campaña, lo hice acompañado de panameños de a pie. Trabajadores, docentes, indígenas, jóvenes, deportistas, personas con discapacidad, campesinos, jubilados, médicos, enfermeros y emprendedores. Estas personas, que me acompañaron en el escenario ese día, están hoy aquí en la Toma de Posesión.

Quiero decirles que no me olvidé de ustedes ni de los problemas que tenemos por resolver. Trabajaré duro para que todos tengan un mejor país donde crecer, vivir dignamente y desarrollar sus talentos. Me honran con su presencia.

A mi familia, gracias una vez más por acompañarme. Este esposo, padre y abuelo hoy necesita de su apoyo más que nunca, pero tendrá poco tiempo para retribuir. Ahora, este hombre de familia, se debe a Panamá. Y quiero decirles que actuaré como presidente con base en la enseñanza más importante que ustedes me dieron: el amor siempre vence al odio.

A los ministros y funcionarios entrantes les pido, ante toda la nación, comprometerse a hacerlo distinto. Ayúdenme a volver a

enaltecer el valor del servicio público y salgamos en 5 años con la frente en alto habiendo sido parte de una verdadera transformación del país.

Tenemos el desafío de dejar un Panamá en crecimiento para que, quienes nos sucedan, puedan hacer un trabajo mejor que el nuestro y darles más oportunidades y más prosperidad a las generaciones venideras.

Hagamos un poco de historia: fui parte de un gobierno que hizo un verdadero cambio entre el 2009 y el 2014. Llevamos progreso, obras y empleos a nivel nacional. Posicionamos al país y la economía en el centro de la escena del continente americano.

Me enorgullece haber sido parte de ese gobierno que nos hizo soñar en grande y que el presidente Ricardo Martinelli, mi amigo, lideró en beneficio del pueblo. La receta fue simple: continuar lo que ya estaba bien, cambiar lo que no funcionaba y hacer lo que faltaba.

Debo reconocer que en ese momento recibimos un país en mucho mejor condición del que estoy recibiendo hoy. Y de eso les quiero hablar un poco; de nuestro punto de partida:

Tendremos que enfrentar duros retos para sacar a Panamá del atolladero donde lo dejaron por los excesos, irresponsabilidad y malas decisiones del gobierno, más bien, la ausencia de gobierno.

Recibimos una economía seriamente afectada. No solo perdimos parcialmente el grado de inversión, también perdimos

miles de empleos y la confianza de invertir en nuestro país. A causa de esto, los intereses bancarios han subido sustancialmente y eso lo sienten todos los panameños en sus bolsillos.

El presupuesto creció el doble, pero la calidad de vida de los panameños cayó. Este simple racionamiento da cuenta de lo mal que se gestionó, lo equivocado de las prioridades y el mal uso de los recursos nacionales.

El estado de las finanzas públicas es preocupante. En 5 años doblaron la deuda, gran parte de ella gastada inexplicablemente en funcionamiento en vez de invertirla en obras para generar empleos y dar soluciones permanentes a los panameños.

De esta situación no se escapa ninguna institución. La pesada herencia que nos dejan genera impotencia e indignación. Se nota cómo unos pocos hicieron una gran fiesta y la cuenta la pagó la población con sacrificio, pérdida de ingresos y oportunidades. Desde hoy esa fiesta llega a su fin y la cuenta la van a tener que pagar los que la gozaron, no quienes la padecieron.

A medida que avanzaba la transición, percibí que el pueblo siente que se saca una pesada mochila de sus hombros y que podrán caminar ligeros hacia un Panamá más justo. Los veo con renovadas esperanzas de cambios y la ilusión de una vida mejor. ¡Y así será!

Porque no soy un hombre de quejas ni lamentaciones. Al contrario: soy un eterno optimista, creo en Panamá y en

los panameños. Tengo la fuerza, las ganas y el compromiso de darle a cada uno de ustedes las oportunidades para estudiar, trabajar y emprender.

Con mi equipo de gobierno daremos vuelta a la economía y echaremos andar el progreso. Formé un equipo amplio, tal como lo dije en campaña, con personas de todos los sectores de la sociedad.

Estoy seguro que varios de ellos no votaron por mí, pero están capacitados y tenemos un objetivo en común: hacer crecer este pequeño gran país y que esa prosperidad llegue a todos los hogares.

Haré un gobierno enfocado principalmente en resolver el problema de la gran mayoría de los panameños. Eso no significa acabar con la riqueza, sino combatir la pobreza.

Voy a trabajar para que el pueblo vuelva a ser feliz. Para que cada padre o madre vuelva a su casa temprano y con dinero, y pueda darle a su familia una alimentación de calidad, poder disfrutar y descansar después de una semana de arduo trabajo.

Haré una administración que avance con paso firme, sin demorar las soluciones, inclusive esas imperativas, que los demás gobiernos han dejado a un lado por falta de voluntad política.

Quiero aprovechar la ocasión para hacer la siguiente reflexión: en los últimos años, el ejercicio sano de confrontar ideas y candidatos, se convirtió en una lucha visceral. Se escalaron los conflictos políticos a tal nivel que los adversarios pasaron a ser enemigos. Esa polarización arrastró gremios, familias, medios de

comunicación y contaminó de odio el uso del poder.

Sé muy bien que la persecución política y el resentimiento que ciega, es capaz de parar la economía del país para satisfacer revanchas personales. Ese Panamá rompió la institucionalidad, yendo por cabezas, no por justicia.

Yo fui víctima de esa maquinaria implacable; como abogado nadie me echa cuento de lo que pasó.

También porque nos tocó sufrir, a mi familia y a mí, en carne propia un sistema político-judicial y mediático que operaba en mancuerna para someter, de la manera más cobarde e inescrupulosa, a sus adversarios. Yo salí victorioso, si se puede llamar victorioso cuando alguien sufre una injusticia, pero esa herramienta de opresión y judicialización del Estado, persiste y tiene a muchos aún luchando por no perder su libertad.

Pero no solo los perseguidos sufrimos. El pueblo también padeció, pues en nombre de una justicia amañada, paralizaron o acabaron con obras y acciones tan importantes como hospitales, Minsa Capsi, sistemas de radares, carreteras, el cuarto puente sobre el Canal y muchas otras más.

El viernes pasado fui testigo de lo que significa el abandono de obras esenciales para la sociedad.

El Hospital de Metetí en Darién fue abandonado y eso permitió la banalización del edificio. Lo que hoy está en ruinas debió ser la solución a los problemas de

salud que tanto necesitan quienes viven allá. Quiero darles la tranquilidad de que cada obra que esté en construcción, será terminada.

Por todo lo que aquí les he contado, a todos los funcionarios judiciales y del Ministerio Público que fueron presionados en esa etapa de odio, para accionar de forma parcial, les repito lo dicho en campaña: Voy a entregarles hoy las llaves para que abran de una vez y para siempre los candados que amarraron esas decisiones. Para que tengan libertad de acción y de conciencia; y sobre todo para que la objetividad y la verdad sea la única guía en la búsqueda de la justicia. Siempre hay tiempo para corregir y sanar.

De mi parte ya di vuelta a esa triste página. No se puede ir hacia adelante con los ojos en la nuca.

Mi compromiso es que ningún panameño pasé por el viacrucis que yo pasé.

Pero, ojo: esto no significa que habrá complicidad o silencio con delitos que puedan haberse cometido. No vamos a cubrir a nadie ni vamos a mirar hacia otro lado ante el despilfarro. Se acabó la impunidad de unos pocos con los recursos de todos los panameños.

Será la Justicia la que, en libertad absoluta y sin presiones, deberá dar muestras a la sociedad de eficiencia, independencia y compromiso con la verdad.

Lo antes descrito me lleva a la conclusión de que es necesaria una reforma integral del Estado, la cual anunciaré a su debido

momento. Por lo pronto, debemos ponernos en marcha de inmediato para dar soluciones a los problemas más urgentes. Los panameños no pueden esperar más ni recibir más excusas “culpando a los gobiernos anteriores”.

Estamos mal, pero la cosa pinta bien. Así que miremos al futuro con entusiasmo. Vienen mejores tiempos para los panameños. Desde el primer día cumpliremos las promesas que les hicimos en campaña. Desde la G transición mi equipo de gobierno designado trabajó con una consigna clara: menos gastos en política y más inversión en la gente.

A partir del primero de agosto se pondrá en marcha el programa Mi Primer Empleo para mil jóvenes.

Serán mil nuevas oportunidades inmediatas porque la necesidad no puede esperar.

El Plan Nacional de Reconstrucción Vial también generará empleos a nivel nacional y ayudará a mejorar las calles y carreteras en todo el país, facilitando el transporte de personas y carga. En los próximos días, el Ministro de Obras Públicas anunciará detalladamente estos programas que llevarán soluciones concretas.

Voy a darle seguimiento personal al estado de la licitación del nuevo Hospital Oncológico. No puedo aceptar que enfermos de cáncer deban atenderse en un lugar como el actual, ni que profesionales dedicados deban trabajar en malas condiciones.

Este nuevo Hospital contará con un hotel accesible para las personas que vienen del interior.

Construiremos centros de tratamiento oncológico en todo el país para desahogar el Oncológico de Panamá. Esos centros también serán para diálisis y tratamiento de diabetes, como ya existen en algunos lugares. He pedido al ministro de Salud dar personal dedicación a esto y él anunciará la fecha de inicio.

En la recolección y tratamiento de la basura vendrá un cambio total para que empecemos a tener ciudades limpias y rellenos sanitarios sustentables.

Iniciaremos un proceso de limpieza rápida y efectiva para terminar con los cientos de “pataconcitos”

que hay en el país. Vamos a extender hasta diciembre los contratos que se vencieron para que el desastre no sea peor. Pero tendremos bajo control a las empresas que cumplen a medias y cobran el total.

Algo que fue muy pedido en mis recorridos fue el hospital de mascotas, ya que esos pequeños y amados amiguitos representan un gasto grande para las familias. Vamos a llamar a licitación para cumplir este compromiso lo antes posible. Construiremos viviendas sociales en todo el país para darles un techo seguro a miles de familias y vamos a terminar y entregar sin demora los proyectos en desarrollo. Estas edificaciones generarán empleos a lo largo y ancho del país. El ministro de Vivienda tiene clara esta necesidad y pondrá en marcha esos programas para

que el sueño de la casa propia sea una realidad.

En otro orden de ideas, cuando fui ministro de Seguridad, junto a un gran equipo profesional, recuperamos el Darién de la narcoguerrilla. Nos costó vidas de héroes panameños por minas y enfrentamientos cuerpo a cuerpo, para plantar bandera panameña en un territorio que había sido tomado por los grupos irregulares colombianos.

Hoy, en otro contexto, las cifras de los inmigrantes ilegales que pasan por el Darién estremecen.

Además, los delincuentes internacionales usan esta región como su base de operaciones. Apelaré a la solidaridad internacional respecto de la causa que genera el problema, y buscaré soluciones con los países involucrados, sobre con los Estados Unidos que es el destino final de los inmigrantes.

La visita realizada el pasado viernes nos permitió conocer la magnitud del problema y la dimensión de la crisis humanitaria y ambiental que recae sobre nuestro país.

No permitiré que Panamá sea un camino abierto a miles de personas que ingresan ilegalmente a nuestro país aupado por toda una organización internacional relacionada con el narcotráfico y el tráfico de personas. Ese dinero producto de lucrar de la desdicha humana es un dinero maldito.

Comprendo que hay razones profundas en la migración, pero cada país debe

resolver sus problemas. Los panameños no me votaron para mirar hacia otro lado ante semejantes aberraciones, ni aceptar como bueno algo que está mal.

No podemos seguir financiando el costo económico y social que la inmigración ilegal masiva genera al país con la consiguiente vinculación de organizaciones criminales internacionales que generan inseguridad a nivel internacional y obligan a cientos de unidades del Servicio Nacional de Fronteras y Aeronaval a descuidar nuestra seguridad territorial y marítima en otros puntos del país.

Panamá no será más un país de tránsito para los ilegales. No permitiré complicidades locales. A nuestras fuerzas de seguridad les pido aplicar la ley como corresponde, con estricto respeto a los derechos humanos y apego a la defensa de los intereses de nuestra patria.

He visto la contaminación orgánica e inorgánica en los asentamientos y lugares por donde pasan los inmigrantes. Debe ser una clarinada urgente para que los panameños y el mundo entero que vela por la sostenibilidad medioambiental, pongan sus organizaciones a funcionar y nos ayuden con este grave problema. El Darién tiene que seguir siendo un gran pulmón verde, no solo para nosotros sino para toda la región. Debemos defenderlo y cuidarlo. Su biodiversidad no puede ser puesta en riesgo por actividades ilícitas.

En el ámbito de la educación, la construcción de la Ciudad Universitaria es otra promesa de campaña y un gran paso en favor de la misma. Tendrán dormitorios

cómodos y bien baratos para los que vienen del interior.

Durante mis recorridos los jóvenes me pedían esa obra. Hoy, este servidor les dice, como interiorano, que es una de mis prioridades para que estudiar en la ciudad no sea un impedimento, sino una verdadera posibilidad.

Y para los más jóvenes, regresan las laptops, uniformes y útiles escolares.

He mencionado siempre la relevancia y cercanía que el sector agropecuario tendrá en mi gobierno:

Tenemos un compromiso con la titulación de los pequeños productores. Hoy ellos están fuera del sistema financiero por falta de un título de propiedad. Eso es un freno al desarrollo de quien tiene ganas de trabajar la tierra, pero no puede acceder a financiamiento.

Igualmente, revisaremos en conjunto con el sector, todo lo referente a la siembra y cosecha de granos, producción de carne y derivados, así como los temas relacionados con el sector lechero del país, manteniendo siempre en la balanza, la equidad y enorme responsabilidad con la que hay que administrar toda la gama de subsidios que cubren al sector.

Las importaciones serán objeto de tratamiento cuidadoso, lejos de favoritismos, salvaguardando y evitando en todo momento la importación en tiempos de cosecha.

El agro contará con un presidente aliado que es parte del sector.

Quiero contarles que durante mis recorridos por el país la falta de agua es uno de los principales reclamos. Comenzaremos una rápida optimización del sistema de bombeo y distribución de agua.

Terminaremos de forma urgente las obras que están en camino. Realizaremos pozos profundos para abastecer de agua a la población mientras se construyen las potabilizadoras de Bayano y del Río Santa María. No puede ser que mientras algunos panameños tenemos agua, a la inmensa mayoría le falta.

El agua llegará de manera eficiente y abundante. Para ello debemos transformar el IDAAN, sin privilegios, en una empresa estatal de alta calidad y rápida respuesta como lo reclaman los panameños en cada rincón del país, sin que esto, bajo ningún concepto, signifique la privatización del IDAAN.

A las empresas de camiones cisternas, mientras sean necesarias, les exijo seriedad para que sean parte de la solución y no del problema, terminando una vieja práctica de favoritismo y corrupción.

Permítanme referirme a un tema importante en la vida de los panameños: tener una cuenta bancaria ya es un derecho universal. Voy a garantizar a los panameños ese derecho, a través del cual podrán acceder a la banca en línea, enviar, recibir pagos y hacer compras sin el peligro de cargar dinero en efectivo.

Reactivar la economía como esperan todos los panameños pasa por reactivar

urgentemente el turismo a nivel nacional. Mediremos los resultados por ocupación hotelera. Lo importante es la entrada de divisas al país y la generación de empleos. Aprovecharemos el HUB de las Américas optimizando el programa llamado STOP OVER de nuestra aerolínea bandera, Copa Airlines.

Vamos a enfocarnos principalmente en congresos y convenciones, turismo de altura y, para competir con la región, haremos paquetes turísticos accesibles. Una parte de esos paquetes irán al interior del país, donde se ubican hermosos lugares y existe capacidad hotelera de calidad.

La obra insignia de mi gobierno será el tren David – Panamá. Con esta mega obra conectaremos el país de forma integral. El impacto en la economía será enorme en el agro, movimiento de mercaderías y transporte de nacionales y extranjeros. Sin contar con los miles de empleos que va a generar en las distintas etapas de su construcción.

Para impulsar la economía en el interior, haremos realidad la producción de biocombustible. Eso va a generar un boom de inversiones e inyectar no menos de 100 millones de dólares en nuestra economía que hoy se van en pagos a la importación de combustibles fósiles, entiéndase petróleo.

De acuerdo con estudios confiables, vamos a generar más de 20 mil empleos de alta calidad en nuestros campos para producir nacionalmente un combustible más limpio y eficiente.



Con respecto a todo lo antes dicho, la pregunta del millón es de dónde saldrá el dinero para todas estas obras.

No llegué a mis 65 años maquillando realidades. Estoy aquí porque siempre fui frontal y sincero.

Solo conociendo la verdad se pueden hacer los cambios. Y esta es la verdad: no vamos a empezar la gestión de cero. Nos tocará comenzar de menos 50 mil millones de dólares en deuda.

Con paso firme vamos a implementar un plan económico que incluye austeridad del gasto, obra pública, atracción de inversiones y recuperación de la confianza de los mercados internacionales en Panamá.

Haremos buen uso del dinero, replanteando prioridades. Por ejemplo, se lo quitaremos a la politiquería y al clientelismo y lo pondremos en el lugar donde siempre debió estar: la familia panameña. Así verán cómo, con ese cambio de prioridades y un buen esquema financiero, lograremos hacer las obras anunciadas.

Quiero hablarles un poco del ámbito internacional, que en mi gobierno tendrá especial relevancia por el papel que haré jugar a Panamá frente al mundo.

Estoy seguro de que la comunidad financiera internacional confiará en esta nueva proyección abierta, responsable y transparente para salir adelante.

A esos mercados les mando un mensaje: honraremos nuestros compromisos asumidos de manera cabal.

Nuestro país será miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, a partir del primero de enero de 2025. Es un inmenso privilegio y una enorme responsabilidad estar entre los 15 países que integran este organismo encargado de velar por la paz y la seguridad mundial.

Abogaremos por el diálogo, los acuerdos pacíficos y la superación de conflictos bélicos que hoy tienen al mundo en grandes aprietos y sobresaltos.

Panamá no tiene veto, pero sí tiene voto y lo usaremos en concordancia con la reciprocidad con que deben manejarse las relaciones internacionales, a sabiendas que seremos consecuentes con aquellos países que, en el escenario internacional, necesitan de nuestro voto.

Panamá une al mundo y eso representa oportunidades para nuestra nación. Son numerosas las empresas que han mostrado interés en nosotros y nuestra posición es desarrollar una relación abierta y respetuosa, de beneficio mutuo.

En el plano continental, nuestros trabajos conjuntos con los Estados Unidos serán intensificados para avanzar fuertemente en temas de seguridad, tecnología y comercio internacional, así como con los demás países del área.

Con el presidente Petro de Colombia, aquí presente, nuestros vecinos,

esperamos y deseamos trabajar de manera mancomunada, focalizándonos en los puntos de acuerdo que generen beneficios a nuestros países.

Con el presidente Chaves de Costa Rica, también presente, nuestro otro vecino, avanzaremos en acuerdos sobre seguridad, comercio, energía e integración en el ámbito centroamericano que potencien a nuestras naciones hermanas.

Esperamos avanzar con certeza lo dialogado con el presidente brasileño Lula da Silva, un Tratado de Libre Comercio con el Mercosur que personalmente favorezco y veo como un vehículo para integrar, a través de Panamá a Centro y Suramérica.

Como ven, somos parte fundamental de la conectividad mundial. Un país pacífico y colaborativo.

Aun así, sufrimos la estigmatización de estar en listas peyorativas como si fuéramos patrocinadores del crimen internacional o de otra suerte de acciones ¡que hoy enérgicamente rechazo!

Esas presiones nos han llevado a tomar medidas de cumplimiento y pasar leyes tan restrictivas que perjudicaron nuestro modelo de negocio de servicios y prácticamente acabaron con el Centro Bancario Internacional. Pero nada ha sido suficiente. Seguimos en algunas listas. Considero un irrespeto y una agresión colocar a Panamá en listas grises o de otros colores, hechas por países que usan nuestro Canal, participan en nuestras licitaciones para hacer obras aquí, envían consultores para darnos recetas y le piden

colaboración internacional a nuestro país en diferentes foros.

Miren ustedes el caso Mossack - Fonseca que fue el principio del fin de nuestro modelo de negocio financiero. Acaban de absolver a todos los señalados porque en realidad se trató de una patraña internacional para socavar la imagen y competitividad de nuestro país.

Es solo a través de la unidad y defensa conjunta de nuestros intereses que podremos hacer frente a este tipo de ataques contra nuestra dignidad nacional.

No puede ser que un país que está a punto de ser miembro del Consejo de Seguridad de la ONU lo pongan en estas listas, junto a países que ese mismo Consejo condena por actos y participación contrarios a la paz y al orden internacional. Esta incoherencia debe terminar.

Panamá es un país amigo de las buenas causas y no permitiremos más señalamientos que perjudican nuestra capacidad económica, manchan nuestro prestigio y socaban la imagen del país.

Voy a hacer respetar a Panamá y recuperar nuestro buen nombre que ha sido mancillado arbitrariamente por países que jamás aplicarían en sus territorios las leyes que ellos nos exigen. Volviendo al plano nacional, es importante que analicemos cuidadosamente lo ocurrido el 5 de mayo donde el pueblo expresó su hartazgo con la política tradicional. Hizo sentir su voz a través del voto, y la Asamblea hoy constituida es el

primer gran paso hacia una renovación inminente y necesaria.

Felicito a los nuevos diputados y espero que sepan honrar ese mandato, alejados del clientelismo y fieles a la promesa de una nueva forma de legislar. A los veteranos también los felicito y exhorto a contagiarse de esa juventud, abriéndole paso a esta nueva camada que augura hacerlo diferente en esta nueva etapa y momento político.

Ese mensaje no fue solo para los diputados. Toda la clase política está en jaque. Sin reparo, pasamos de los ideales de libertad y democracia al juego vivo descarado. De la búsqueda de consensos al matraqueo. Del precepto de servir a servirse de la política. En mi opinión, mucho duró la fiesta, ¡y a qué costo!

Tenemos el inmenso desafío de cambiar los valores y poner en marcha un sistema institucional serio, elevar el nivel de la política para que la economía del país vuelva a crecer en libertad, sin las presiones o extorsiones de funcionarios de turno.

Le pido al sector privado que invierta con plena libertad. Este presidente no tiene intermediarios y si alguien intenta pedir un soborno, denúncienlo. Nadie habla por mí. Nadie tiene autoridad para ofrecer o pedir en mi nombre y mucho menos para cometer actos ilícitos. Soy un hombre abierto y franco que no llegó a este cargo para hacer negocios.

Señores empresarios: a ustedes también les pido que no recurran a las coimas y

tráfico de influencias para ganar una obra, un servicio o una licitación.

Parfraseando el viejo refrán: “para bailar tango, se necesitan dos”.

Sé que no será fácil cambiar una conducta arraigada que permeó desde lo más alto a lo más bajo del gobierno y de la sociedad, pero lo vamos a hacer. Esto va a cambiar de forma rápida y definitiva.

No voy a permitir que nadie manche el nombre de mi gobierno, ni el mío propio.

El IFARHU fue un símbolo de esos excesos. Pero no será más el cuartel de invierno de los inescrupulosos. Jugaron con las oportunidades de miles de jóvenes pobres que no pudieron estudiar porque esas ayudas se las dieron a los amigos del poder, la mayoría de ellos privilegiados.

Iniciaremos un proceso de limpieza y de justicia en el otorgamiento de beneficios. Las ayudas económicas serán solo para estudiantes con mérito, cuyas familias tengan un ingreso de hasta dos mil dólares mensuales.

Las becas también serán otorgadas por mérito y esfuerzo. Los préstamos serán dados de acuerdo con parámetros objetivos. Haremos una exhaustiva investigación para transformar las ayudas no merecidas en préstamos con intereses de mercado y que comiencen a pagar lo que se llevaron so pretexto de “auxilios”.

La institución estará manejada por jóvenes preparados que serán un ejemplo de entereza poniendo orden en

una institución que estuvo secuestrada por la política. Así que le pido a los funcionarios salientes de esta y de las otras instituciones, que se lleven para su casa las palancas que tanto usaron para beneficiar a los amiguitos del poder.

Y seguiré acabando con los focos de corrupción del Estado de donde la politiquería se alimenta. El DAS, antiguo FIS y PAN, desaparecerá en un proceso de cierre. Ya no habrá dinero público para botellas ni gastos indiscriminados. Tampoco para contratos mal concebidos en beneficio de selectos grupos.

De igual forma, la Autoridad de Descentralización volverá a recobrar su sentido de apoyo real y justo a los corregimientos, sin importar banderas políticas o amiguismos. Conmigo muere la descentralización paralela y su delictiva manera de usarla.

A quienes insisten en mantenerse atornillados a los puestos designados por el presidente o juntas directivas estatales, ¡renuncien! 95% de los panameños no los quieren ahí. Les dijeron NO VAN.

Vengo con un nuevo equipo, dinámico y ejecutivo y tengo muy claro cómo voy a encender la economía y poner dinero en el bolsillo del pueblo. Váyanse en paz.

Llegó el momento de hablarles del CHEN CHEN:

Todas las acciones de mi gobierno generarán CHEN CHEN. Las obras públicas como las líneas que faltan del Metro, el tren David – Panamá, la construcción

de viviendas y obras como el Plan de Reconstrucción Vial generarán miles de empleos y eso significa CHEN CHEN.

Este concepto se asocia con bienestar económico y buenos salarios; no con dineros sacados sin control del erario público.

El plan de Mi Primer Empleo llegará a miles de jóvenes y eso les dará CHEN CHEN y experiencia.

La atracción de inversiones y exportaciones generará oportunidades de empleos en el sector privado y eso viene con BUCO CHEN CHEN.

Las becas y ayudas del IFARHU, exclusivas para el pueblo, son oportunidades de estudiar para después conseguir mejores empleos y oportunidades de ganar CHEN CHEN.

Los miles de turistas adicionales que entrarán al país y dejarán en Panamá A LOT OF CHEN CHEN.

Los recortes en el presupuesto de la Asamblea y los gastos excesivos del gobierno, son millones de dólares que nos ahorraremos en política y corrupción, y eso es más CHEN CHEN pa ti.

Pero, así como pondremos más dinero en el bolsillo de los panameños, a mi gobierno le tocará la difícil y valiente tarea de resolver la crisis de la Caja del Seguro Social. Su situación es crítica e impostergable. De acuerdo con los expertos, de no hacerlo, el programa de Invalidez, Vejez y Muerte colapsará en menos de un año dejando

sin jubilación a miles de panameños que se sacrificaron toda una vida, pagando responsablemente sus cuotas. Las soluciones cosméticas no funcionan más. Llegó el momento de hacer una reforma de fondo para salvaguardar la Seguridad Social de los panameños de una vez por todas.

Esta reforma no es solo para resolver el problema de las pensiones, es también para resolver los problemas de abastecimiento de medicamentos y la prestación de servicios médico-quirúrgicos.

Esto no lo digo con el fin de alarmarlos, pues necesito más información para poder diseñar un plan que lleve a una solución concreta, permanente e integral, la cual aún no tenemos, en parte porque no existe. Mientras tanto vamos a poner límites y controles severos. Los asegurados merecen saber la verdad y debemos dar muestras de austeridad desde el primer día cortando privilegios y generando un sistema estricto de auditorías.

Tomaremos medidas con el fin de evitar o minimizar una reforma del Seguro Social que implique un sacrificio para los contribuyentes y asegurados. El primer esfuerzo lo debe hacer la política. Es inadmisibles que alcaldías, partidos políticos y grandes empresas le deban millones de dólares a la Caja del Seguro Social. Vamos a cobrarles a como dé lugar. Vamos a optimizar con informática y eliminar los cargos innecesarios y las botellas.

Los funcionarios y trabajadores serán respetados y deberán cumplir de forma

eficiente y honesta su labor, sirviendo al afiliado y no a intereses políticos, personales y gremiales.

Reitero, la Caja del Seguro Social no será privatizada.

El precio de las medicinas debe bajar, somos un país pobre con medicinas más caras que en los países ricos. Generaremos un gran alivio para los panameños que necesitan medicinas. Lo haremos por consenso o por decisión firme de este presidente, pero lo haremos. Les pido a todos los laboratorios y distribuidores afilar el lápiz para que ustedes tengan una ganancia razonable y el pueblo pueda acceder a las medicinas.

En la Caja del Seguro Social hay desabastecimiento, no por falta de plata sino por decidía y descontrol. Eso es inhumano con un pueblo al que le descuentan sus cuotas sin demora, pero se toman una eternidad en darles citas médicas o de cirugías que nunca llegan porque no hay insumos.

El Seguro abrirá el juego, con más competencia y concurso real de precios para acabar con la ineficiencia, especulación y corrupción que deja sin medicina a miles de afiliados.

Abriremos un centro de investigación e innovación farmacéutica para que los principales laboratorios del mundo se establezcan aquí. Eso nos dará acceso a los principales medicamentos innovadores y generará recursos millonarios que serán de enorme beneficio para la salud de nuestro país. En este sentido, el Ministerio

de Salud y SENACYT serán los brazos ejecutores de esta iniciativa.

Como les dije: soy un hombre abierto que no esconde nada ni rehúye responsabilidades. Por eso debo hablarles de la mina de Donoso.

Un gobierno débil no podía garantizar un acuerdo justo para los panameños y menos tratar un tema de esta envergadura al final de su mandato y a tambor batiente. Bajo las condiciones actuales ese lugar representa un desastre ambiental en potencia que debemos evitar.

De acuerdo a los informes de la administración saliente, la empresa tiene el control de esa operación de cuidado, mantenimiento y seguridad ambiental; y lo está haciendo a su costo.

Como con todo, el gobierno se fue dejándonos bombas con las mechas encendidas. No hacer nada no es una opción responsable. Pero que quede claro: hay que respetar las leyes, el fallo de la Corte Suprema de Justicia y el pedido de nuestro pueblo.

Ordenaré una estricta auditoría ambiental de la mina, con los mejores expertos internacionales para que el país conozca la verdad sobre el estado del lugar, sus alrededores, ríos, fauna y flora y los posibles peligros que representa su situación actual al ambiente, estando abierta o cerrada.

Panamá escogerá la empresa de auditoría, la cual no tendrá ningún costo para el Estado.

El plan de abrir para cerrar de forma definitiva, segura y positiva para nuestro país, dependerá del resultado de ese estudio ambiental.

Querido pueblo panameño: la democracia es un sistema de gobierno en el cual el poder supremo reside en el pueblo. En esta elección esa voluntad popular se vio en peligro y con ella, la estabilidad de una nación. Todavía me espanta pensar que, a dos días de la elección, todo un país estuvo en ascuas por circunstancias inaceptables y muy cuestionables. No hay explicación posible para el vilo que vivió el país. Las razones que motivaron esa incertidumbre ya no importan. Le prometo a los panameños que tomaré las medidas necesarias para que algo así jamás vuelva a suceder.

Quiero terminar con un pensamiento que tuve esta madrugada: todas las tormentas por fuertes que sean, pasan. Iniciamos desde este momento el camino hacia la prosperidad de nuestro amado país.

Los invito a unir fuerzas, dejar nuestras diferencias atrás y demostrar que juntos nada es imposible.

He viajado por el mundo, conocido otras culturas y les digo con plena certeza que Panamá es el mejor lugar del mundo. No hay privilegio ni orgullo más grande que ser panameño.

Cada cara que vi, cada voz que escuché y cada abrazo que sentí en la campaña, es un pacto sellado para llevar a este pueblo a una nueva etapa llena de progreso y alegrías.

Todos tenemos sueños que queremos cumplir. Mi más grande sueño fue ser presidente de los panameños y ustedes me lo han hecho posible. En cada uno de mis actos honraré esa confianza.

Cada decisión que tome será para resolver sus problemas y cumplir las promesas que les hice en campaña. Ahora me toca a mí trabajar con paso firme y sin descanso para que sus sueños también se hagan realidad.

Seré un presidente presente. En contacto con el pueblo que me eligió. Gobernaré para todos por igual. Soy sencillo y directo. Digo lo que pienso y hago lo que digo.

Pondré dinero en el bolsillo de los panameños, pero quiero que mi mayor

legado sea recuperar la confianza en el servicio público. Para ello, les hablaré siempre con la verdad, sin ocultarles nada.

No protegeré a nadie, aunque sean de los míos.

Defenderé esta patria que amo con mi alma y no dejaré que nos sigan ofendiendo ni señalando porque somos un gran país, de gente buena y trabajadora. Sus valores son mis valores y por ustedes estoy aquí. Les prometo darles las oportunidades que necesitan para estudiar, trabajar y echar pa' lante. Y ustedes en cambio, me prometen que las van a aprovechar. Mi mayor anhelo es verlos triunfar y ser felices. Dios los bendiga y ¡que viva Panamá!



## **DISCURSO PRONUNCIADO POR EL DR. JORGE E. ILLUECA**

**Acto de condecoración celebrado en el Teatro Nacional  
el 21 de agosto de 2007,  
en que se le impuso la Medalla Justo Arosemena**

Honorable señor Presidente de la Asamblea Nacional y Gran Maestro de la Orden Justo Arosemena, Señoras y Señores:

Es con un timbre de honor que comparto hoy con otros panameños raizales la honda satisfacción de recibir la condecoración de la Medalla Justo Arosemena. Al Presidente de la Asamblea Nacional y a la Comisión del Centenario de la Asamblea Nacional, organizadores de este acto, y especialmente a los miembros del Consejo Evaluador, Dr. Álvaro Menéndez Franco, Dr. Oydén Ortega Durán, Lcda. Griselda López, Dr. Celestino Andrés Araúz y Prof. Aristides Martínez Ortega, quienes recomendaron las candidaturas, así como a los integrantes del Consejo de la Medalla Justo Arosemena, que decidieron el otorgamiento de tan preciada condecoración, les hago presente mi profundo agradecimiento.

La ceremonia de esta noche me hace reflexionar que siempre he dado cuenta de la importancia que se le asigna a la memoria en la vida de los seres humanos y en la vida de los pueblos. La preservación de la memoria colectiva se pierde, se desmoronan los cimientos de la nación. Es la memoria la que nos permite tener una valoración común de lugares, de

figuras, de hechos que han ido jalonando nuestras vidas e historia nacional.

En la memoria colectiva están los nichos en los que depositamos nuestros sentimientos, nuestros pensamientos, nuestras aspiraciones comunes. Esos nichos enriquecen, fortalecen nuestra voluntad de continuar viviendo juntos, de hacer cosas juntos, de ser solidarios. Actos como el que nos congrega en este escenario, de tanta resonancia nacional, son gestos importantes en favor de la preservación de nuestra memoria común.

En este acto se rinde homenaje a ilustres panameños que nacieron en el Siglo XIX: Carlos A. Mendoza, Carlos Laureano López; a otros connotados panameños que nacieron en el siglo XX y que ya no están con nosotros: Diógenes de la Rosa, Domingo H. Turner, Gerardo González. A panameños que todavía gozamos del regalo de la vida en esta primera década del siglo XXI: Carlos Iván Zuñiga, mi compañero del Frente Patriótico, Balbina Herrera, Elías Castillo y Harley James Mitchell Morán.

Todos los nombrados que hemos sido condecorados con la Medalla Justo Arosemena estamos singularmente comprometidos a hacerle honor a las

enseñanzas de ese ilustre patricio que con justicia es llamado “El Teórico de la Nacionalidad Panameña”, quien solía decir que “lo que nos despedaza, lo que cancera el seno de la sociedad es la falta de moral pública”.

A mediados del siglo XIX, Justo Arosemena sentía que la situación panameña en el mundo planteaba urgencias, que las mutaciones que ya ocurrían y seguirían ocurriendo, obligaban a reunir y mantener viva la memoria común de los panameños. Ahora, en el siglo XXI, ninguna fecha más propicia que el acto de hoy para tener presente que para combatir la inmoralidad potencial de gobernantes y gobernados, Don Justo publicó el 21 de septiembre de 1848, un catecismo moral destinado a la juventud americana, que en nuestros días cobra aleccionadora realidad en cuanto a los principios de moral política que hilvanaba entonces Justo Arosemena y que por no haber perdido vigencia, merecen ser actualizados en homenaje a su memoria con el acento y el fervor del pan nuestro de cada día.

Al definir la “moral política”, Don Justo sostenía que es aquella parte de la ciencia de los deberes, que enseña los que corresponden a gobernantes y gobernados, asignándole como sanciones a los infractores las que se imponen fundadas en la conciencia y el honor.

Refiriéndose al empleado público, Don Justo establecía cuatro clases: empleados legislativos, ejecutivos, judiciales y electorales. Al respecto comentaba: Todos ellos son superiores

y subalternos. Al formularse Don Justo la pregunta *¿Tenéis que hacer alguna advertencia previa?* Se contestaba Sí, y es que los derechos y los deberes son de tal manera correlativos, que no pueden darse los unos sin que existan los otros, aunque en distintos individuos. Como ejemplo señalaba: Si un empleado tiene la obligación de proteger a los ciudadanos contra los atentados de la maldad, los mismos ciudadanos tienen el derecho de demandarle aquella protección.

Los preceptos morales de Don Justo sobre los empleados legislativos merecen una atención muy particular. En primer término se preguntaba *¿Cuántas especies hay de empleados legislativos?* Dos, que son los legisladores, y sus oficiales o subalternos. A continuación, recitaba *los deberes que la moral impone a los legisladores*. El primero es la observación de la Constitución del Estado, que no debe ser para ellos menos inviolable que para cualquier otro empleado. *¿Cuáles son –agregaba– los medios únicos y practicables de contener dentro de sus deberes a los legisladores?* Sobre el particular citaba la prensa, denunciando y reprochándoles con moderación sus demasías, y el derecho de petición, que puede hacerles observaciones y propuestas. *Indicad –reclamaba Don Justo– los otros deberes que la moral impone a los legisladores, además de la observación de la Constitución.* “Textualmente aducía que establezca su reglamento interior. Designad los *primeros*. Todo legislador debe tener presente, que sus actos están destinados a la verdadera dicha de la nación; que será tanto más respetado y querido, cuanto mejor consulte esa dicha; y que

por el contrario, será detestado, y aun dará margen a convulsiones políticas, si la desatiende por consultar la suya propia, o por saciar pasiones de venganza. *¿Qué decís del prevaricato de un legislador?* Que es el más grave de todos, porque sus consecuencias son infinitas.

Sobre la relación institucional establecida entre los empleados legislativos y los empleados ejecutivos que se pone particularmente de manifiesto en el proceso de formación de las leyes y en el ejercicio del manejo de la hacienda pública sujeta a la fiscalización legislativa, Don Justo hace particular referencia al jefe de la administración y los funcionarios de Hacienda, encuadrándolos bajo el prisma de la moral política. Sus conceptos son realmente esclarecedores. A manera de ejemplo, nos dice: *Hablad del Jefe de la Administración*. Este es el que con el nombre de jefe de Estado, Presidente, etc., cuida de la observancia de las leyes. Y de dirigir la marcha de la sociedad de acuerdo con ellas. *Decid sus principales deberes morales*. Puesto que la moral política tiende a ayudar la legislación para hacerla más eficaz, es excusado repetir que el Jefe de la Administración tiene por principal deber, aun según la moral, observar estrictamente la constitución y las leyes. *Expresad pues sus deberes puramente morales, esto es, que no puede detallar la legislación*. Cada una de sus numerosas atribuciones supone varios deberes, que sería muy largo especificar pero puede decirse generalmente, que debe siempre el Jefe de la Administración tener en cuenta, que no maneja negocios propios, sino de una comunidad respetable, a cuyo beneficio han de referirse todos sus actos.

Ponía el dedo en la llaga Don Justo al cuestionar y responder *¿Por qué son raros los empleados de hacienda puros?* 1°. - Porque se ha generalizado la falsa idea de que no se daña a nadie robando al erario; 2°. - porque desconocen el mérito de haber resistido siempre a una tentación a que tantos han cedido. *¿Por qué decís que es falsa aquella idea?* El tesoro público se forma de las contribuciones de todos los asociados y, por consiguiente, robar al tesoro público es robar a todos los individuos que componen la nación.

La celebración del Centenario de la Asamblea Nacional que está ligada al primer centenario de la República cumplido el 3 de noviembre de 2003 es ocasión propicia para recordar acaecimientos, poniendo en perspectiva nuestro pasado y nuestro futuro para lo cual es necesario que estemos regidos por la ética para hacerlo bien.

El desarrollo de la conciencia ciudadana pone de relieve que en Panamá hay carencias que hacen medrar la ignorancia, las enfermedades, la pobreza, la corrupción, las frustraciones y la desesperanza entre muchos de nuestros compatriotas que exigen soluciones adecuadas y oportunas. Se impone la necesidad de dar grandes pasos en materia de educación, ya que si no actuamos con diligencia perderemos el derecho al futuro. Sabemos que la unidad fundamental del pueblo panameño solo puede ser preservada si nuestra sociedad se reconoce en un sistema de valores, en un sentido de autoestima y metas de interés común.

Dentro de escasas dos semanas, la nación panameña celebrará el XXX Aniversario de la concertación de los Tratados del Canal de Panamá de 1977, conocidos con el nombre de “Tratados Torrijos-Carter”, cuya firma tuvo lugar en el Salón de las Américas de la Organización de Estados Americanos, el 7 de septiembre de 1977.

Es esta efeméride, que si bien fue el resultado de una lucha generacional, solo fue posible alcanzarla por el protagonismo, el carácter, el genio y la devoción de Omar Torrijos Herrera. Fue él quien creó las condiciones para hacer realidad las aspiraciones panameñas. Es justo reconocerlo. Puedo decirlo porque tuve el privilegio de apreciar de cerca la sabiduría y la consagración de los estadistas que en la época contemporánea lucharon con las luces de su talento, de su sabiduría y de su experiencia para lograr la abrogación de la Convención Istmica de 1903, pactada a perpetuidad en el Tratado Hay-Bunau Varilla. Entre estos estadistas panameños que le hacen honor al país, se destacaron el presidente Ricardo J. Alfaro, el presidente Harmodio Arias Madrid, el presidente Roberto F. Chiari, quienes a pesar de los progresos que realizaron no pudieron lograr la abrogación del ominoso tratado a perpetuidad de 1903, que es la obra de Omar Torrijos Herrera.

Las condiciones políticas creadas en la esfera internacional por el golpe militar de 1968; no obstante, sus vicios democráticos despejaron el camino para la restauración de la soberanía panameña en toda la extensión de la República,

cuando el régimen encabezado por Torrijos hizo suyas las reivindicaciones proclamadas por el movimiento reivindicador del 9 de enero de 1964 y los ideales de los mártires de esta jornada histórica. Los ideales de 1964 nutrieron la plataforma de lucha diseñada por Omar Torrijos y que en esencia significó la clave del éxito de las negociaciones que bajo su liderazgo liberó al país de la perpetuidad mediante un nuevo tratado que nos aseguró nuestra plena soberanía y el control del Canal Interoceánico.

Omar Torrijos fue una personalidad fuerte, dinámica y constructiva de la historia de Panamá, de la América Latina y del mundo en desarrollo. Su obra de gobierno, para unos transparentes y para otros enigmática, no puede juzgarse con criterio sectario o partidista. Solo podemos entenderla adentrándonos en la vida política del Istmo panameño. Al juzgarla, sobreponiéndose a superficiales pasiones políticas, debe recurrirse al análisis severo de sus actuaciones dentro del marco de la radiografía de la problemática social, económica y política del país.

Con la abrogación del Tratado Hay-Bunau Varillas de 1903, mediante la aprobación de los Tratados del Canal de 1977, y un programa de realizaciones sin precedentes, Torrijos le imprimió al país una fisonomía moderna y una nueva dinámica de desarrollo, que le han ganado a Panamá un puesto de avanzada en el cuadro de las relaciones internacionales.

En vísperas de la celebración del XXX Aniversario de la firma de los Tratados

Torrijos-Carter, a escasas dos semanas del aniversario de la fecha memorable del 7 de septiembre, debemos destacar el desarrollo económico son precedentes que registra la nación panameña, y que se acentúa con el establecimiento en nuestra jurisdicción de empresas multinacionales, comerciales, financieras, industriales, científicas y tecnológicas de diversas características. Dentro de esta perspectiva vemos un desarrollo inmobiliario sin precedentes, la multiplicidad de edificaciones y construcciones públicas y privadas y el creciente interés nacional e internacional en obras portuarias y de carácter marítimo, que son factores que se conjugan para imprimirle un ritmo acelerado a la economía del país. Es justo reconocer que este impresionante crecimiento se viene logrando gracias al papel protagónico que jugó Omar Torrijos para alcanzar la concertación con el presidente Carter de los Tratados del Canal de 1977 que llevan los nombres de dos estadistas, luego de su aprobación por el Senado de los Estados Unidos. Justo Arosemena fue el primer panameño que se ocupó de difundir los materiales nacionales y de reunir la humanidad panameña. Justo Arosemena tenía fe en el destino de Panamá, creía que los panameños teníamos un futuro como nación libre, soberana, independiente, pacífica, creía que había en la naturaleza, en la cultura, en el hombre y la mujer. Cada vez que la conducta de los panameños contradice esa creencia, podemos estar seguros de que no es Justo Arosemena estaba equivocado, sino que somos nosotros los que hemos desviado nuestro camino. Todo lo que Justo Arosemena creyó, todo lo que

escribió, todo lo que nos legó, constituye una referencia obligada para que los panameños tengamos una actitud renovadora y renovable cuya fuente sea el pensamiento y las energías nacionales. Alguien dijo que “la gloria de un hombre exige que su mérito pueda ser explicado en pocas palabras”. El mérito de Justo Arosemena no necesita de la extensión oratoria. Mis votos más fervientes esta noche están formados por el deseo de que ese mérito arroje su esplendorosa fuerza sobre todos los que estamos aquí reunidos para hacerle honor a su memoria.

\*\*\*\*\*

Al concluir el texto escrito del discurso, el Dr. Illueca pronunció de modo improvisado las siguientes palabras:

Concluyo expresándoles que tenemos que seguir valorando la posición geográfica de Panamá, corazón de la ruta interoceánica, bien llamada “La llave de los Mundos”, que es el mejor activo que tiene el país para su desarrollo económico y social.

Frente a las carencias de que adolecemos, debemos afirmarnos en una cultura auténticamente panameña, que nos sirva de escudo contra el dominio extranjero irracional de nuestras riquezas y recursos naturales.

Los hombres y mujeres de todas las provincias y comarcas tienen el compromiso y la tarea de salir al reencuentro de nuestras tradiciones cívicas.

Seamos realistas y demostremos que las diferencias políticas pueden ser superadas en beneficio de los intereses permanentes de la patria. Exijámosle a los políticos la paz y salvo de las reivindicaciones aplazadas y de las promesas incumplidas.

¡Gracias!





# Documentos De Consultas

## DIEZ HECHOS QUE MARCARON LA HISTORIA DE PANAMÁ



La historia de Panamá nos permite entender mucho de lo que ha sido Latinoamérica y, quizás, avizorar en lo que podría convertirse en un futuro. Ubicado entre dos océanos, el Istmo ha sido pieza codiciada por muchos a lo largo de los siglos. Ruta comercial terrestre entre México y el antiguo Perú en el pasado y eje central del comercio global actual, a través de su imponente Canal, Panamá ha vivido, como tantos otros países de la región, desde la etapa de caudillos, hasta revueltas, dictaduras, invasiones y listas negras de organizaciones internacionales. Estos diez hechos han marcado la historia de Panamá. Faltan muchos más, porque es imposible resumir, en pocas líneas, los avatares de un país que luchó, de todas las formas posibles, contra todos, por conquistar lo que es hoy.

### Primer encuentro entre Dos Mundos en el Istmo de Panamá



El encuentro entre los Dos Mundos tuvo a Cristóbal Colón como protagonista, en octubre de 1492. Una década después, el Almirante tocó lo que actualmente es tierra panameña, en 1502, en su cuarto viaje. Recorrió desde Bocas del Toro hasta el Golfo de Darién; sin embargo, un año antes, en 1501, el sevillano Rodrigo Galván de Bastidas había explorado las costas de San Blas y llegó a Punta Manzanillo, a la que nombró "Puerto del Escribano". Por esto, Galván de Bastidas es considerado el "Descubridor del Istmo de Panamá."

## Fundación de la Ciudad de Panamá



La capital del país ya tiene más de 500 años de historia. El 15 de agosto de 1519, Pedro Arias Dávila (Pedraria) fundó la que fue reconocida como la primera urbe española con costas al Océano Pacífico: Panamá La Vieja. En los siguientes siglos, la ciudad, que en 1609 apenas tenía 600 casas, una catedral y varios conventos, se convirtió una de las urbes más cosmopolitas de Latinoamérica.

## Independencia de Panamá de España



Panamá también vivió la vorágine de los movimientos independentistas en Latinoamérica. El Istmo, como todas las colonias españolas, afrontaba serios problemas políticos, económicos y sociales.

El 10 de noviembre de 1821 se produjo el Primer Grito de Independencia de Panamá, ocurrido en La Villa de los Santos por Rufina Alfaro. Dieciocho días después en el Ayuntamiento, llegó la ruptura de vínculos entre Panamá y España. En esto influyó el deseo de independencia de los istmeños, así como el apoyo del ejército realista de la ciudad de Panamá, liderado por el general José de Fábrega, el de las sociedades patrióticas y el clero.

Dos días más tarde, a bordo de fragatas, se retiraron las tropas españolas que quedaban en el Istmo. Luego, el 4 de enero de 1822, José de Fábrega y los capitanes españoles José de Villegas y Joaquín de Soroa firmaron un acuerdo de paz, entre la Corona y la nueva nación istmeña.

## Separación de Panamá de Colombia



En Panamá se celebran dos fechas con especial orgullo, curiosamente ambas en noviembre: el primero es la Independencia de España y el segundo es el 3 de noviembre. Ese día de 1903 se produjo la Separación de Panamá de Colombia.

La unión de Panamá a Colombia duró poco más de ocho décadas, aunque en ese período hubo varios movimientos separatistas.

En 1903, la Junta Revolucionaria decretó la independencia del Istmo y la formación de la República de Panamá, bajo un gobierno propio y soberano. La nueva República fue reconocida rápidamente por Estados Unidos y, luego, por varios países de Europa y Latinoamérica.

La Junta de Gobierno Provisional dirigió al país hasta que, en febrero de 1904, la Convención Nacional Constituyente nombró a Manuel Amador Guerrero como el primer presidente de la República.

### Inauguración del Canal de Panamá



El 18 de noviembre de 1903, dos semanas después de la Separación de Colombia, el secretario de Estado norteamericano, John Milton Hay, firmó con el ingeniero y representante panameño Phillipe Bunau-Varilla, el tratado que pautaba la construcción del Canal de Panamá.

Este polémico acuerdo otorgó a Estados Unidos los derechos perpetuos sobre el Canal, así como el control de una zona de ocho kilómetros a cada lado del mismo. Mientras, la parte panameña recibió un pago único de 10 millones de dólares y una renta anual estimada en 250.000 dólares.

Los trabajos de construcción se extendieron por más de una década. Murieron 5.600 trabajadores. Finalmente, el 15 de agosto de 1914 es un día que marcó la historia de Panamá. El vapor Ancón se convirtió en el primer barco en atravesar el Canal, de un océano a otro. Comenzaba así una transformación extraordinaria en el comercio mundial. A día de hoy, las navieras siguen recurriendo al Canal como la vía más rápida para transportar la carga entre los océanos Atlántico y Pacífico.

### Día de los Mártires 9 de enero de 1964



El 9 de enero se conmemora el Día de los Mártires, uno de los hechos que incidió en un cambio en la historia de Panamá. Ese día de 1964, cientos de estudiantes panameños protestaron ante lo que era la Escuela de Balboa de la Zona del Canal, porque querían que la bandera nacional también ondeara sobre el Canal.

Los policías estadounidenses dispararon sobre los manifestantes; los hechos violentos terminaron con la muerte de 21 panameños, entre ellos Ascanio Arosemena, un estudiante de 17 años de la Escuela Profesional Isabel Herrera.

Los trágicos hechos llevaron a que el presidente panameño Roberto Chiari rompiera relaciones diplomáticas con Estados Unidos. Estos vínculos solo se retomaron cuando Washington aceptó una transformación en la manera en que gobernaba el Canal. Fue el primer paso para que, años después, los panameños lograron revertir el acuerdo de control perpetuo sobre el Canal.

### Firma de los Tratados Torrijos-Carter



Los Tratados Torrijos-Carter modificaron la historia de Panamá. Esos documentos fueron firmados el 7 de septiembre de 1977, en Washington, por los entonces presidentes Omar Torrijos y Jimmy Carter. En esos Tratados se reconocía que quedaba derogado el Tratado Hay-Bunau Varilla, por lo que Estados Unidos restituiría la soberanía panameña sobre el Canal de Panamá, el 31 de diciembre de 1999.

Torrijos llevó esos Tratados a referendo popular y logró el apoyo del 67 % de los panameños.

### Invasión de Panamá por EE. UU.



El 20 de diciembre de 1989 se produjo la muy polémica invasión del Ejército de Estados Unidos a Panamá. El objetivo de esta acción militar era derrocar al general Manuel Antonio Noriega, quien había sido acusado por Washington de extorsión y narcotráfico.

La operación, llamada "Causa Justa", solo duró unos días. El ataque destruyó varias partes del barrio El Chorrillo, donde estaban las oficinas de Noriega, y también golpeó a otros sectores de la capital del país y de Colón. Finalmente, Noriega terminó capturado y Guillermo Endara, quien había ganado las elecciones presidenciales de 1989, juró como presidente.

De acuerdo con el Comando Sur del Ejército estadounidense, la invasión causó la muerte de 314 militares panameños y 202 civiles; aunque otras organizaciones



cuestionaron esas cifras e indicaron que, en realidad, el total de muertes fue superior a las 3.000. El 20 de diciembre fue reconocido como “Día de Duelo Nacional en Panamá”.

### **Panamá asume el control total del Canal**



El 31 de diciembre de 1999 los panameños vieron cumplido un sueño. Después de 85 años bajo control de Estados Unidos, el Canal volvió a ser manejado por Panamá. La entonces mandataria Mireya Moscoso fue la que izó, por primera vez, la bandera en el edificio de la Administración del Canal.

Según el presidente panameño actual, Laurentino Cortizo, ese hecho «derribó la cerca que dividía un país» y añadió que la transferencia fue el fruto de «lo que conquistó un pueblo noble y nos unió». En las dos décadas de administración panameña del Canal, el Estado ha obtenido más de 17.000 millones de dólares.

### **Ampliación del Canal de Panamá**



El 24 de abril de 2006 los panameños aprobaron, en referendo, por amplio margen, un proyecto imprescindible para el futuro económico del país: la ampliación del Canal de Panamá.

Una década después, exactamente el 26 de junio de 2016, tras un costoso programa de construcción, quedaron inauguradas las esclusas Agua Clara y Cocolí, por lo que el Canal tuvo un tercer carril que permitió el tránsito de los enormes buques Neopanamax.

FUENTE

**10 hechos que marcaron la historia de Panamá (panamericanworld.com)**  
**panamericanword**



**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS  
PARLAMENTARIOS**



# Contenido

## ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS



### Presentación

Arlensú Ramírez Camargo

Los Poetas no mueren  
Jorge Iván Mora

la Responsabilidad Civil por Daño Ambiental en la Legislación Panameña  
Lidia Mercado

Una Nueva Asamblea Participativa  
Lenin Alberto Ulate Rodríguez (H.D. 13-1)

El principio de legalidad tributaria en Panamá: constitucionalización y desarrollo.  
Rigoberto González Montenegro

El Poder del Control Político de la Asamblea Nacional, Significado e Importancia  
Rigoberto González Montenegro

¿Economía vs Desarrollo?  
Alfredo Jiménez Barros

¿Cuántas Constituciones ha tenido Panamá?  
Adolfo Ahumada

Treinta años de políticas neoliberales en el sector agropecuario panameño(1980-2011)  
Olmedo Beluche

La nueva concepción de los principios procesales en el nuevo Código de Procedimiento Civil  
Dr. Manuel Oberto Solanilla

La inteligencia Artificial  
Simon Robles Arias

## LEGISLACIÓN AL DÍA



### Aportes a la Ley N° 6 (de 22 de enero de 2002)

“Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”

### Ley 438 del 2024

“Que crea el Programa de Beneficios Permanentes para los Jubilados y Pensionados del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de Riesgos Profesionales de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones”

## DISCURSOS



Discurso de la Honorable Diputada, DANA CASTAÑEDA GUARDIA, Presidente entrante de la Asamblea Nacional, 1 de julio de 2024

Mensaje a la Nación por el excelentísimo señor José Raúl Mulino, Presidente de la República, 1 de julio de 2024

Discurso pronunciado por el Dr. Jorge E. Illueca en el acto de condecoración celebrado en el teatro nacional el 21 de agosto de 2007, en que se le impuso la medalla Justo Arosemena. Susana Richa De Torrijos

## DOCUMENTOS DE INTERÉS



### 10 HECHOS QUE MARCARON LA HISTORIA



Palacio Justo Arosemena  
Plaza 5 de Mayo  
Panamá, República de Panamá  
Tel (507) 5128111  
www.dep@asamblea.gob.pa

ISSN 1681 - 889X