

NÚMERO 38 - NOVIEMBRE 2025

# DEBATE

Revista de la Asamblea Nacional de Panamá





Foto: Panamá celebrando su soberanía desde el 28 de noviembre de 1821, independencia de Panamá de España

# 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 0815-01265  
Edición e impresión a cargo del Dpto. de Imprenta de la Asamblea Nacional en Noviembre de 2025.

Tiraje: 300 ejemplares

# DEBATE

Número 38

NOVIEMBRE 2025

## DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

**H.D. JORGE LUIS HERRERA**  
Presidente

**H.D. EDUARDO VÁSQUEZ**  
Primer Vicepresidente

**H.D. ELIECER CASTRELLÓN BARRIOS**  
Segundo Vicepresidente

**Carlos Alvarado**  
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

- Deida Chavarria
- Marcela Chang
- Arleniú Ramírez
- Simon Robles
- Ana C. Guerra
- Ibeth Torres
- Yessica Díaz

Arte de la portada:  
**SIMON ROBLES**

Diagramación y Montaje  
**Gibellys H. Corella B.**

Colaboración de corrección y estilo  
**PROF. DIANA RODRIGUEZ**



**ASAMBLEA NACIONAL  
DIRECTIVA  
2025-2026**



**H.D. Jorge Luis Herrera**  
Presidente



**H.D. Eduardo Vásquez**  
Primer Vicepresidente



**H.D. Eliecer Castrellón**  
Segundo Vicepresidente



**Carlos Alvarado**  
Secretario General



**Fátima Agrazal**  
Subsecretaria General



# Contenido

## REVISTA PARLAMENTARIA DEBATE EDICIÓN N° 38, 2025

### PRESENTACIÓN

*Por Jaime Beitia Fernández*

9

### MONOGRAFIAS Y ENSAYOS

11

#### EL 28 DE NOVIEMBRE DE 1821 Y SUS ANTECEDENTES

*Olmedo Beluche*

12

#### REFLEXIONES SOBRE EL 28 DE NOVIEMBRE DE 1821

*Jaime Flores Cedeño*

15

#### A 53 AÑOS DEL PODER POPULAR

*Jaime Ford Gonzalez*

24

#### DERECHO Y PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO PANAMEÑO

*José Rigoberto Acevedo C.*

40

#### LOS AGENTES IA

*Simón Robles*

46

#### TRANSPARENCIA FINANCIERA Y PARLAMENTO ABIERTO: FONDOS PRIVADOS EN CAMPAÑAS ELECTORALES Y RIESGOS DE BLANQUEO DE CAPITALES

*Erika Flores*

57

#### GOBERNAR CON EMPATIA: EL IMPACTO DEL LIDERAZGO FEMENINO

*Margareth J. Pimentel Díaz*

73

#### LEGISLACION AL DÍA

77

|  |     |
|--|-----|
| <b>LEY 469 DEL 8 DE MAYO 2025: QUE SUBROGA LA LEY 230 DE 2021, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE ALERTA AMBER PARA LA UBICACIÓN RÁPIDA Y EXPEDITA ANTE LA DESAPARICIÓN O SUSTRACCIÓN DE PERSONAS MENORES DE EDAD</b>   | 78  |
| <b>LEY 471 DE 2025: QUE ESTABLECE UN RÉGIMEN ESPECIAL PARA LOS TRABAJADORES DE LAS EMPRESAS BANANERAS Y DE LOS PRODUCTORES INDEPENDIENTES DE BANANO</b>  | 87  |
| <b>LEY 478 DEL 4 DE AGOSTO 2025: QUE MODIFICA Y ADICIONA ARTÍCULOS AL CÓDIGO PENAL, AL CÓDIGO PROCESAL PENAL Y A LA LEY 11 DE 2015, SOBRE ASISTENCIA JURÍDICA INTERNACIONAL EN MATERIA PENAL, Y DICTA OTRA DISPOSICIÓN, RESPECTO A MEDIDAS CONTRA LA CIBERDELINCUENCIA</b> | 91  |
| <b>DISCURSOS Y CONFERENCIAS</b>  | 105 |
| <b>DISCURSO H.D DANA CASTAÑEDA GUARDIA PRESIDENTE SALIENTE, 1 DE JULIO 2025, ASAMBLEA NACIONAL</b>   | 106 |
| <b>PALABRAS POR EL PRESIDENTE ELECTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL. H.D JORGE LUIS HERRERA.<br/>1 DE JULIO 2025</b>  | 111 |
| <b>DISCURSO DEL EXCELENTE SEÑOR JOSÉ RAÚL MULINO QUINTERO, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.<br/>1 DE JULIO 2025</b>   | 115 |
| <b>DOCUMENTOS DE CONSULTAS</b>   | 131 |
| <b>DATOS CURIOSOS DE NUESTRA INDEPENDENCIA<br/>Fuente; Alcaldía de Panamá</b>  | 133 |
| <b>ACTA DE INDEPENDENCIA DEL ISTMO DE PANAMÁ DE 1821<br/>Fuente; Archivo del Museo de historia en Sevilla, España</b>  | 134 |

# **PRESENTACIÓN**



## PRESENTACIÓN REVISTA DEBATE EDICIÓN N° 38

La Revista Debate se viste de gala en esta ocasión con motivo de la conmemoración de las fiestas patrias, que se celebran con gran patriotismo los días 3, 4, 5, 10 y, principalmente, el 28 de noviembre de 1821, fecha en la que Panamá rompe los lazos que lo unían con el Imperio Español.

En esta edición número 38 deseamos resaltar por la importancia de efeméride ya que en pleno siglo XXI, todavía se cuestiona si aquel hecho fue una separación o independencia del reino español.

Doscientos cuatro años después, se rinde honor a los hombres y mujeres que con ímpetu y valentía lucharon por la patria libre y soberana.

La Revista Debate presenta en esta edición el escrito por el profesor Olmedo Beluche que se ha destacado con sus narraciones históricas de nuestra lucha para romper las cadenas de la colonización extranjera y nos instruye con el tema, ***El 28 de noviembre de 1821 y sus antecedentes***, nos narra el profesor Beluche que contrario a los mitos creados el relato de Mariano Arosemena sobre lo acontecido en 1821 muestra el carácter oportunista de nuestros comerciantes, quienes estuvieron más atentos a sus intereses económicos que a un sentimiento patriótico o heroico.

Como segundo artículo tenemos Reflexiones sobre ***el 28 de noviembre de 1821*** escrito por el historiador y abogado Jaime Flores Cedeño estudioso de la historia quien resume su escrito en cada pensamiento expresado durante

el siglo XX, subrayando que la base colonial continúa en el istmo durante el siglo XIX y los pobres del arrabal siguieron marginados, bajo condiciones de desigualdad, sin embargo, el ideal independentista se mantenía por distintos personajes de la época.

Lea este interesante artículo y analice los hechos históricos.

Los acontecimientos por las cuales nos independizamos y llegamos a nacer como república y la lucha por liberarnos de las cadenas colonialistas nos llevan a cambios sociales-políticos en nuestro acontecer y entramos en un sistema llamado Junta, Pueblo y Gobierno el cual no era más que la consulta con todos los sectores de nuestra república sobre esto nos ilustra el sociólogo y profesor Jaime Ford González con su escrito: ***A 53 años del Poder Popular*** inicia su narrativa con que la creación del Poder Popular fue la respuesta al deterioro del sistema democrático construido desde 1903 que con el tiempo destruyó la confianza del pueblo panameño antes de 1968.

Es un tema que todo panameño debe leer para entender los cambios profundos de nuestro sistema republicano.

Continuamos con ***Derecho y Procedimiento Parlamentario Panameño*** escrito por el jurista y catedrático José Rigoberto Acevedo C. quien nos señala con mucho poder académico cuáles son los procedimientos parlamentarios constituidos por todas las normas constitucionales y legales,

teniendo como fuente también la jurisprudencia, la costumbre y la denominada técnica legislativa.

¿Qué es un agente de Inteligencia artificial? Tema referido por el ingeniero Simón Robles, quien nos hace una descripción muy importante del concepto diciendo lo siguiente: La inteligencia artificial (IA) es una tecnología con capacidades de resolución de problemas similares a las de las personas. La IA en acción parece simular la inteligencia humana: puede reconocer imágenes, escribir poemas y hacer predicciones basadas en datos.

Seguidamente el tema, *Transparencia financiera y parlamento abierto: fondos privados en campañas electorales y riesgos de blanqueo de capitales*, escrito por la magister Erika Flores, resumiendo lo siguiente: Este artículo propone fortalecer el rol del Parlamento panameño como garante de la integridad democrática, impulsando reformas legislativas que refuerzen los controles preventivos al financiamiento electoral privado. Y nos plantea que el financiamiento privado de campañas políticas representa una de las mayores vulnerabilidades frente al blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y la corrupción política.

***Gobernar con empatía: el impacto del liderazgo femenino de la profesora***  
Margareth J. Pimentel Díaz nos dice, La participación de las mujeres en la política no solo beneficia las mujeres en sí, sino a la sociedad en general. A través de la representación femenina, se desafía la política tradicional e histórica, se promueve la igualdad y una visión integral de la vida misma.

En el segmento: Legislación al día, esta edición presenta la ***Ley 469 de 2025, la Ley 471 de 2025 y Ley 478 del 4 de agosto de 2025***, las cuales para la sociedad panameña son muy importantes y de lectura obligatoria

Seguidamente para el conocimiento de nuestros lectores presentamos en el segmento de Discursos y Conferencias los pronunciados el 1 de julio del 2025 de la honorable Diputada presidenta saliente Dana Castañeda Guardia, a continuación, el Discurso por el Presidente entrante H. D. Jorge Luis Herrera y el discurso del excelentísimo presidente de la República José Raúl Mulino en su rendición de cuentas ante el Pleno de la Asamblea Nacional.

Por último como factor académico Documentos de Consulta como ***Datos curiosos de la Independencia del 28 de noviembre de 1821 y El Acta de Independencia del 28 de noviembre de 1821***.

Esperamos que esta edición N° 38 sea de mucha utilidad para nuestros lectores y la sociedad, como indicador importante de la legislación panameña.

Licdo. Jaime Beitia Fernández  
Subdirector y Coordinador de la Revista Debate, Revista oficial de la Asamblea Nacional.

# Monografías y Ensayos

MONOGRAFIAS Y ENSAYOS

## EL 28 DE NOVIEMBRE DE 1821 Y SUS ANTECEDENTES - OB *Desde Panamá*

**OLMEDO BELUCHE**

Durante 1821 el Cabildo designa nuevas autoridades, encabezadas por Narciso de Urriola, descendiente de la familia criolla más importantes en ese momento, y se elige un representante para las Cortes españolas. "Los panameños trabajábamos a favor de las doctrinas políticas liberales de la metrópoli". Recordemos que en 1820 una sublevación militar encabezada por el general Riego había obligado al rey Fernando VII a aceptar una monarquía basada en la Constitución de Cádiz de 1812.

Contrario a los mitos creados, el relato de Mariano Arosemena (Apuntamientos Históricos), sobre lo acontecido en 1821, muestra el carácter taimado y oportunista de nuestros comerciantes, completamente alejados de ningún sentimiento patriótico, y mucho menos heroico, que siempre ponen cuidado a ver por dónde soplan los vientos para ubicarse luego a conveniencia.

Un cúmulo de circunstancias favorables, finalmente, convencieron a los criollos panameños de pasarse al bando de la Independencia: el 28 de enero Maracaibo proclamó su independencia; el 6 de mayo, se crea la Gran Colombia, de la fusión entre Venezuela y la Nueva Granada; en julio, el mariscal Sucre lucha victoriamente por la liberación del Ecuador; ese mismo mes, San Martín concreta la independencia de

Chile; el 6 de agosto se produjo la batalla de Carabobo, que selló la independencia de Venezuela; el 15 de septiembre Guatemala se declara independiente; el 27 de septiembre la ciudad de México cae en manos de Iturbide; Cartagena fue liberada el 1 de octubre.

Como consecuencia de la lógica militar, ya Simón Bolívar había ordenado que se preparara una fuerza invasora sobre el Istmo panameño organizada desde Cartagena, con 5,000 hombres y un centenar de buques que debía caer sobre Portobelo. Al respecto dice Mariano Arosemena: "... por manera que si no nos hubiésemos lanzado audaces los istmeños a los peligros inherentes a la proclamación de la independencia por nosotros mismos, esa gloria que supimos ganar no fuera hoy el laurel honroso que nos ennoblece".

Para completar la dicha de nuestros comerciantes, evitándoles algún sacrificio, el virrey Sámano muere en Panamá el 3 de agosto; y, posteriormente (22 de octubre), el general Murgeon se vio obligado a zarpar con el grueso de sus tropas para combatir en Ecuador, dejando el mando militar en manos del general José de Fábrega, realista y uno de los mayores terratenientes de la provincia de Veraguas, quien antes había combatido contra los patriotas de la Nueva Granada

y que acabaría como "prócer" de la independencia panameña.

Pese a todas esas buenas noticias, la élite criolla istmeña, asumía la siguiente actitud: "Sin embargo, encubríamos nuestras aspiraciones cordiales para que el capitán general (Murgeon) continuara iluso en su pretensión de que fuéramos súbditos de la monarquía, ya regenerada".

A esas alturas (octubre) la prudencia seguía siendo la norma política de nuestros criollos: "Sobre todo, no era prudente exponer a un fracaso nuestro plan de libertad... Era el cuidado de los corifeos de la independencia istmeña prevenir todo acto inconsulto y precipitado. Teníanse, pues, reuniones secretas, dirigidas a ir madurando el gran proyecto de salvación".

Hasta que, por suerte, un levantamiento popular en la Villa de Los Santos, mayormente compuesto por pequeños campesinos, vino a acabar con tanta prudencia, y el 10 de noviembre de 1821, es la primera población panameña que tuvo el valor de proclamarse independiente de España.

Décadas después, cuando Mariano escribe sus Apuntamientos, todavía conserva una crítica contra los "novicios" santeños, que realizaron un movimiento revolucionario "irregular y deficiente", según él, puesto que se contentaron simplemente con proclamarse "independientes", sin definir qué tipo de gobierno se daba, "ni cosa alguna sobre los negocios de la transformación política".

Pero aún así, los criollos del Cabildo de Panamá prefieren optar por "medidas suaves" y no se suman a la proclama, porque "un alzamiento repentino contra esa fuerza brutal mercenaria, hubiera sido aventurado". Los comerciantes panameños no estaban dispuestos a arriesgar sus vidas, así que se decidieron por el plan más incruento: sobornar poco a poco a la tropa realista para que desertara.

"La delicada misión de hacer desbandar la tropa, dejando a sus jefes sin un hombre armado de que poder valerse, para seguir sosteniendo la causa de S.M.C., se la impusieron por sí mismos los ciudadanos Blas, Mariano y Gaspar Arosemena, panameños los tres, y José María Barrientos, hijo de Antioquia, quienes formaron con sus fortunas particulares los fondos necesarios para el pago de los desertores".

Es aquí cuando, en una fecha entre el 10 y el 28 de noviembre, Mariano Arosemena hace alusión, por primera vez, a otros actores sociales distintos a la élite criolla. Según él, se crean dos o tres sociedades patrióticas conformadas por "maestros de arte (artesanos) de más influjo en el pueblo, a saber: Basilio Roa, Felipe Delgado, Abad Montecer, Juan Antonio Noriega, Manuel Luna, Fernando Guillén, Bruno Agüero, Juan Berroa, Manuel Aranzasugoitía, Salvador Berrío, José María Rodríguez, Alejandro Méndez, Guillermo Brinios, Manuel Llorent, José Manuel Escartín: estos incorporaron a las sociedades mencionadas a los discípulos suyos de confianza".

Levantamos la hipótesis altamente probable de que este sector popular fue el que aportó el brío del que carecían los comerciantes criollos, acabando con las dudas y las prudencias.

La noche del 27 de noviembre hubo una deserción masiva de soldados que constituían “casi todas” las fuerzas militares que quedaban en la ciudad. De manera que, el 28 de noviembre, “el vecindario pidió que se reuniera el Cabildo... y se reúnen en la casa consistorial... Un inmenso gentío se apoderó de la barra, mientras que la plaza de la Catedral estaba llena de habitantes de las dos parroquias... La primera proposición, sometida al debate, fue si se proclamaría la independencia de este Istmo del Gobierno de España”.

Por supuesto, siempre preavidos los comerciantes, dejaron en boca del presbítero Martínez hacer la propuesta de votar por la afirmativa ante la primera proposición, pero “a reserva de lo que resolvieran las Cortes del reino”. Por suerte, cundió la razón y fue rechazada la consideración del presbítero, y entonces fue cuando, con once años de retraso: “Panamá, espontáneamente, y conforme al voto general de los pueblos de su comprensión. Se declara libre e independiente del Gobierno español”.

## Bibliografía

1. Arosemena, Mariano. Apuntamientos históricos (1801 – 1840). Publicaciones del Ministerio de Educación, Panamá, 1949.

2. Jaén Suárez, Omar. “La formación de las estructuras económicas y sociales en el Istmo”. En: Población, economía y sociedad en Panamá. Torres Ábrego, José Eulogio (compilador). EUPAN. Panamá, 2000.
3. Liévano Aguirre, Indalecio. Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia. Intermedio Editores, Círculo de Lectura, S.A. Bogotá, 2002.

*Jaime Flores Cedeño  
Profesor de Filosofía e Historia-  
Abogado con especialidad en Derecho Laboral*

Los hechos acaecidos el 28 de noviembre de 1821, fecha en que el Istmo de Panamá se independizó de España, fueron objeto de debate en el siglo XX, por connotados intelectuales, cuyas apreciaciones han quedado en el olvido, anteponiéndose la versión oficial. La Independencia se produjo treinta y dos años después de la Revolución Francesa, que en términos generales aceleró los cambios en Europa y otras latitudes. La burguesía ascendente salió triunfante luego de siglos de enfrentamiento contra el feudalismo; no obstante, aquella pasará a convertirse en la nueva clase social dominante y hegemónica en el viejo mundo. Trece años antes de la Revolución Francesa, se originó la Independencia de las colonias británicas (1776) que pondrá en práctica los conceptos emanados de la Ilustración, después de una guerra que costó la vida de civiles y militares.

### **1. Antecedentes en Europa: La Revolución Francesa de 1789**

Ante la crisis estructural que vivía Francia en 1789, donde la pobreza se agudizaba comparada con la riqueza de los reyes, nobles y el clero, el Rey Luis XVI se vio obligado a convocar a los Estados Generales, institución que no se reunía desde hacía 175 años. Estuvieron

integrados por la Nobleza, primer Estado (1.5 % de la población) el Clero (0.7 %) y el tercer Estado (98 %) de un total de 28 millones de habitantes.

En junio de 1789, Luis XVI disuelve los Estados Generales, en consecuencia, el tercer Estado decidió convertirse en Asamblea Nacional y procede a reunirse en la famosa sesión de la cancha de pelota de tenis.

El 14 de julio, el pueblo se toma La Bastilla y, el 26 de agosto, la Asamblea Nacional Constituyente aprobó la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano". En sus artículos se resumen los principios en materia de libertad e igualdad desarrollados por los filósofos de la Ilustración.

La declaración no aplicaba para sus colonias, ejemplo, fue la situación que se daba en América, específicamente, en Haití que continuaba sometida al sistema esclavista francés. Los esclavos, quienes eran sometidos a tratos inhumanos que los hacían fallecer en pocos años, lograron independizarse el 1 de enero de 1804, luego de una cruenta guerra interna.

En 1791, el rey escapó de su arresto en París, pero no tardó mucho en ser capturado.

Francia entre los años 1792 y 1794 vivió en conflictos endógenos que llevaron a miles a la decapitación, todo ello, bajo la dirección jacobina, y a nivel externo, discurrió en un choque armado con los países vecinos que aspiraban devolver a Francia al régimen monárquico. En medio de este caos el Rey Luis XVI fue decapitado por el impulso jacobino el lunes 21 de enero de 1793, meses después, el 16 de octubre de 1793, corrió con la misma suerte su esposa María Antonieta.

## **2. La invasión de Napoleón a España y las guerras de independencia lideradas por el Libertador Simón Bolívar.**

El siglo XIX se inauguró en Europa con el ascenso de Napoleón Bonaparte y su guerra expansiva en el viejo continente que presentó consecuencias en América.

Este conflicto llegó a España en 1808, con la invasión de las tropas napoleónicas que provoca la abdicación de Carlos IV y su hijo Fernando, que pasaría bajo arresto en Francia. Ante esta crítica situación Napoleón hizo nombrar a su hermano José como Rey de España. Este suceso es relevante porque España tendría que destinar tropas, esfuerzos y dinero para combatir la injerencia francesa y debilita de esta forma su dominio colonial en América.

Fue en el marco de esta crisis nacida en Europa y dimensionada con la guerra, que se crean los primeros focos independentistas en América, primero por civiles y posteriormente militares, entre criollos y peninsulares, aunque años

antes Francisco de Miranda había elevado proclamas de libertad. En este escenario sobresalió primariamente la figura de Simón Bolívar, quien, en 1813, con 30 años de edad, fue declarado "El Libertador" por su campaña admirable.

El pensamiento emancipador de Bolívar trasciende de manera excepcional en su famosa "Carta de Jamaica", donde expone la necesidad de romper los lazos que unían a la región con España y pondera la trascendencia del Istmo de Panamá como futura sede de un Congreso de Naciones.

Esa visión de Bolívar se formalizó, en 1826, con el Magno Congreso Anfictiónico, que trazó la meta de "Patria Grande" al proponerse construir una alianza militar destinada a enfrentar ataques externos, tomando en cuenta que la Doctrina Monroe, había sido investida en 1823.

Bolívar a pesar de que nunca estuvo en el Istmo, siempre le guardó admiración, así lo reveló en una carta enviada al general José de Fábrega, en la que manifestaba: "No me es posible expresar el sentimiento de gozo y admiración que he experimentado al saber que Panamá, el centro del Universo, es segregado por sí mismo y libre por su propia virtud. El Acta de Independencia de Panamá es el documento más glorioso que puede ofrecer a la historia ninguna provincia americana".

Para la década del diez del siglo XIX, América Latina estaba en ebullición dentro del objetivo emancipador. Héroes como Bernardo O Higgins, José de San Martín, Antonio José de Sucre, José Antonio Páez, Francisco de Paula Santander, Antonio

Nariño, José María Carbonell, Policarpa Salavarrieta, Camilo Torres, José Matías Delgado, Manuel José Arce y los hermanos Aguilar en el Salvador, entre otros, tuvieron una destacada participación en las guerras independentistas, muchos de ellos fusilados, como Policarpa y Camilo Torres, otros ahorcados, caso de Carbonell, por citar unos ejemplos.

Entre estos cabe resaltar a dos curas que se opusieron a la línea conservadora de la iglesia y dirigieron rebeliones de indígenas y campesinos. Me refiero a Miguel Hidalgo y Costilla y José María Morelos en México.

El primero inició la lucha en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, mediante el repique de campanas logrando reunir a cientos de feligreses en la parroquia del pueblo de Dolores en la intendencia de Guanajuato y los convocó a luchar, dando inicio a enfrentamientos entre insurgentes y realistas.

El 21 de marzo de 1811, Hidalgo sería capturado, su proceso de ejecución se extendió por su condición sacerdotal.

Las normas canónicas preceptuaban que debía ser degradado en primera instancia para luego ser fusilado y decapitado. Su cabeza, igual que otros revolucionarios, fue enviada a Guanajuato para causar terror en la población. El otro cura guerrillero, José María Morelos, no escapó a la persecución y se ordenó fusilarlo el 22 de diciembre de 1815.

De todo lo expresado cabe preguntarse, ¿cuál era el papel que jugaba el Istmo

de Panamá para esta época donde las guerras independentistas estaban en su mayor desarrollo?

Una respuesta aproximada consiste en sostener que el istmo, con el beneplácito de las élites urbanas, sirvió de plataforma militar para sofocar las insurrecciones que se estaban dando en el sur del continente. Aquí estaban apostados gran parte de los militares que luchaban en contra de las tropas independentistas.

El propio Mariano Arosemena, testigo de los acontecimientos, autor de "Apuntamientos Históricos 1801- 1840" en un ensayo titulado: "La Independencia del Istmo", decía que: "Durante los años de 1811 a 1812, se organizaron por las autoridades de Panamá, dos distintas expediciones militares para auxiliar la causa del Rey. Una compuesta en parte de soldados veteranos y milicianos, en número aproximadamente de 400 hombres, al mando del coronel Juan Andrete, que fue a Quito; mientras que la otra con una fuerza de 150 a 200 hombres del batallón fijo, y a las órdenes del sargento mayor José de Fábrega se mandó al Chocó".

El Istmo fue refugio del virrey de Santa Fe, Benito Pérez, quien llegó al territorio el 19 de febrero de 1812 y de militares de no grata recordación como: Alejandro Hore, Juan de Sámano (aborrecía la Constitución de 1812) y Juan de la Cruz Murgeón. La clase dirigente comercial del istmo se mantuvo ejerciendo sus actividades y no encabezaron ningún movimiento de sublevación, como sí estaba aconteciendo en el sur del continente.

Se activaron a partir de 1820, con la apertura constitucional condicionada en España tras la rebelión militar de Rafael de Riego y Antonio Quiroga, ambos exigen el retorno de la Constitución de Cádiz, que había sido abolida por Fernando VII al retomar el poder en 1814. Esta etapa que dura hasta 1823 es conocida en la historia como el trienio liberal. Un aspecto importante fue que en estos años aparecieron en el istmo la primera imprenta y las sociedades patrióticas destinadas a la independencia.

### 3. El 28 de noviembre de 1821.

El 28 de noviembre de 1821, fecha de la Independencia de Panamá de España, ocurrió en un contexto de retroceso de las tropas realistas, específicamente, por las derrotas en Boyacá el 7 de agosto de 1819 y Carabobo el 24 de junio de 1821. En consecuencia, la Independencia de 1821 se materializa luego del avance triunfal de las tropas del Libertador Simón Bolívar en el Sur del Continente, mientras que en España, se vivía una política de fuertes cuestionamientos al absolutismo de Fernando VII. Aunado a lo anterior, en Panamá, el coronel José de Fábrega se mantenía al frente del gobierno por disposición de Murgeón, que había partido hacia Ecuador para enfrentar el ejército bolivariano.

El gobernador dejaba tras de sí una serie de atropellos en contra de la población en su afán de buscar fondos para la guerra, recordemos que por medio de la violencia sus tropas llegaban a los pueblos del interior a cobrar diezmos y expropiar bienes de los pobladores.

Con esta antesala represiva traslució de forma digna y ejemplar el "Heroico Grito de La Villa de los Santos" el 10 de noviembre de 1821 y que no fue bien visto en sus inicios por las élites. Es más, el propio Mariano Arosemena, prominente miembro de la burguesía comercial, se refirió a este de esta manera: «En La Villa de Los Santos aparece un movimiento revolucionario, aunque de manera irregular y deficiente, pues sus habitantes no declararon el gobierno que se daban, ni cosa alguna sobre los negocios de transformación política; novicios se contentaron con llamarse independientes. Sin embargo, ese levantamiento del pueblo santeño hizo una fuerte impresión en la capital».

La visión divulgada por Mariano Arosemena, padre de don Justo Arosemena, sobre los hechos, tiene su valor histórico, pero no deja de ser una apreciación subjetiva producto de su condición social. Esto lo observó, Rodrigo Miró, al argumentar que: "En los escritos de Mariano Arosemena asoma un complejo clasista y del tono altanero que utiliza cuando habla de la gente de color. Continúa diciendo, que a ratos al hablar del pueblo sentimos que interpone una distancia. Por otra parte, alude al movimiento de La Villa de los Santos en términos que pretende restarle significación".

La reacción de Fábrega, ante el pronunciamiento del 10 de noviembre, fue enviar una comisión a La Villa de los Santos integrada por los coronelos de milicias José María Chiari y José de la Cruz Pérez. En esta coyuntura descolló un joven patriota llamado, Francisco Gómez

Miró, quien jugó un papel protagónico en los acontecimientos y que merece ser recordado. Miró, viajó hacia el interior, y al llegar a la ciudad de Natá, se erigió como el principal impulsor del Grito de esta población fechado el 15 de noviembre de 1821. En los días siguientes se trasladó a La Villa de los Santos y enfrentó a los comisionados designados por Fábrega.

En la reunión que se convocó para tratar el tema suscitado a raíz del 10 de noviembre, Miró sostuvo que: "El Grito de La Villa tenía valor de cosa juzgada y que nada ni nadie haría cambiar el curso de los acontecimientos".

El Grito de La Villa de los Santos obtuvo el respaldo de gran parte de pueblos del interior del país, los cuales decidieron terminar con el abuso que los españoles imponían en materia de tributos y represiones contra sus habitantes. Este sector del interior, que estaba alejado de la ciudad, sufría los embates de la pobreza y el abandono, por lo tanto, sus intereses no estaban circunscritos en temas exclusivos comerciales, como sí acontecía con la burguesía citadina.

Los citadinos, al sentir el apoyo que había tenido el Grito del 10 de noviembre, procedieron a proclamar la Independencia el 28 de noviembre de 1821, dieciocho días después. El paso que dieron los notables en ese momento está descrito en el Acta de Independencia y consistió en la unión del istmo al proyecto de Bolívar, conocido popularmente como: La Gran Colombia, que era la unidad de los territorios liberados a saber: Ecuador, La Nueva Granada y Venezuela, conforme

se había establecido en el Congreso de Angostura de 1819.

Hubo un debate histórico por académicos en el siglo XX que comenzaron a interpretar las causas y los efectos del acto independentista a la luz del pensamiento crítico, uno de estos fue el doctor Carlos Manuel Gasteazoro, quien preguntó: ¿Qué le faltó al 28 de noviembre?, respondió:

"Le faltó fermento revolucionario, preparación ideológica, preocupación nacional y, sobre todo, le faltó audacia para acondicionar bien el país profundo dentro del concepto Estado. Por desgracia, no tuvieron nuestros patriotas conciencia plena de nuestra realidad anímica cuando incorporaron al istmo dentro del mosaico grancolombiano. De aquí procede nuestro destino desgraciado en el siglo XIX, de aquí, igualmente, nuestra historia sin unidad, sin continuidad, sin equilibrio, y donde la realidad de verdad, no podemos encontrar una, sino varias historias de Panamá". (Citado en el libro de Historia de Panamá, de Moisés Chong Marín).

Diógenes de la Rosa exteriorizó su pensar sobre la Independencia de 1821 de esta forma: "Los que desempeñaron el papel de caudillos de la revolución de 1821 fueron hombres más o menos ilustrados, que no llegaron a tener conciencia exacta en lo relativo a las consecuencias ideológicas de esta Revolución. Por eso dice, que "habría sido necesario que el régimen feudal español se hubiera liquidado en el punto en donde residía su esencia y de donde emanaba su fuerza: en la organización de la propiedad territorial". A su criterio, "los señores colonialistas

españoles, encasillados en sus inmensos latifundios, fueron reemplazados por los caudillos criollos y una nueva clase de propietarios.... los caudillos y sus descendientes cumplían igual papel al de los nobles y capitanes españoles".

César de León, sostuvo, que: "Mientras países como Argentina, Perú, Chile y México coronaban y remataban sus respectivos procesos de formación de nacionalidades erigiéndose en estados independientes, nuestro país no hacía lo mismo. Esto, traducido a términos de desarrollo nacional significaba que las capas dirigentes panameñas decidieron no enfrentarse con libertad y responsabilidad propias a la problemática del istmo. Ni la organización administrativa, ni las relaciones internacionales; tampoco la estructuración y orientación de un tipo de economía iban a ser determinadas con base en los reales intereses de la nacionalidad panameña".

Lo expuesto no resta valor al ideal de unidad de los territorios recién emancipados contenido en la fundación de la Gran Colombia; sin embargo, cabe precisar, que en el istmo no se estructuró un proyecto de nación en la década subsiguiente, como si lo hizo Ecuador y Venezuela y, por supuesto, La Nueva Granada, luego del desmembramiento en 1830. El istmo se mantuvo como departamento de La Nueva Granada por espacio de 82 años, donde no faltaron las gestas patrióticas que forjaron el sentido de nacionalidad, como el "Estado del Istmo" de 1840, dirigido por el general Tomás Herrera y el "Incidente de la Tajada de Sandía" en 1856", que guardan relación

con el pensamiento federalista expuesto por el doctor Justo Arosemena Quesada.

Lo cuestionable según los autores antes expuestos va dirigido al apresuramiento de las élites de unirnos a Colombia sin mayor reflexión política, social y económica, en especial, porque era un proyecto que estaba en fase inicial. Al respecto, el artículo 2 del Acta de 1821 dice que: "El territorio de las provincias del Istmo pertenece al Estado Republicano de Colombia, a cuyo Congreso irá a representarle oportunamente su diputado".

El Acta de La Villa de los Santos ha sido estimado por algunos historiadores como de mayor alcance, en cuanto a que proponía vivir bajo un sistema republicano, y no plantea rasgos concretos de unidad sin estructura, pero sí apela a la defensa que tendría el istmo de los ejércitos bolivarianos, lo cual era propio ante la reorganización de la Santa Alianza.

El acta no se distancia del ideal bolivariano de libertad; por lo tanto, lejos de expresar términos abstractos proclama al istmo: libre e independiente del gobierno español, bajo el auspicio y protección de Colombia, que era lo propio en materia defensiva ante los intereses injerencistas de monarquías europeas, aspecto que fue retomado en los documentos del Congreso Anfictiónico de 1826 convocado por el Libertador.

Resumimos cada uno de los pensamientos expresados durante el siglo XX, subrayando, que la base colonial continuó

en el Istmo durante el siglo XIX y los pobres del arrabal siguieron marginados, bajo condiciones de desigualdad, sin embargo, el ideal emancipador se mantuvo presente por distintos personajes y Gestas, como la de José Domingo Espinar (1830), Juan Eligio Alzuru (1831), el Estado del Istmo de Tomás Herrera (1840), el Estado Federal de Panamá de Justo Arosemena (1855), El Incidente de la Tajada de Sandía (1856), la Rebelión de Pedro Prestán (1885), La Guerra de los Mil Días (1899- 1902), el asesinato del poeta León A. Soto (1902), el injusto fusilamiento del General Victoriano Lorenzo (1903).

Cada uno de los acontecimientos históricos señalados pueden continuar profundizándose e investigando, desde una sustentación crítica, de análisis y reflexión. No debemos olvidar que, en el pasado están nuestras bases presentes y futuras, que fortalecen al ser nacional.

### **Bibliografía General**

Arosemena, Mariano. "Independencia del Istmo". Escrito aparecido en la obra Fuentes Escritas sobre la Independencia de Panamá de España, 1821-1971. Instituto Nacional de Cultura y Deportes, Dirección de Patrimonio Histórico, Panamá, 1971.

Arosemena, Mariano. "Apuntamientos históricos 1801-1840", publicaciones del Ministerio de Educación, Panamá, 1949.

Arrocha Graell, Catalino. "Historia de la independencia de Panamá, sus antecedentes y sus causas, 1821-1903", Editora Chen S.A. 1993.

Arteaga Hernández, Manuel y Arteaga Carvajal, Jaime. "Historia política de

Colombia", editorial planeta, Colombia, 1999.

Araúz, Celestino y Pizzurno Patricia. 1993. "El Panamá colombiano 1821- 1903", Diario la Prensa, Primer Banco de Ahorros. Castillero Pimentel, Ernesto. "Panamá y los Estados Unidos". Ciudad de Panamá. 1953. Chaunu, Pierre. "Historia de América Latina", Editorial Universitaria, Buenos Aires, 1964.

Figueroa Navarro, Alfredo. "Dominio y Sociedad del Panamá Colombiano", Tercer Mundo, Bogotá, 1980.

García A. Isaías. "Naturaleza y forma de lo panameño". Ediciones del Centenario, INAC- EUPAN, Panamá, 2003.

Molina, Gerardo. "Las ideas liberales en Colombia, 1849-1914". Universidad Nacional de Colombia, 1970.

Miró, Rodrigo. "Teoría de la Patria". Talleres Gráficos de Sebastián de Amorrotu, Buenos Aires, 1947.

Moisés Chong Marín "Historia de Panamá". Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto. "Pensamiento Conservador 1815- 1898", biblioteca Ayacucho, Venezuela, 1970.

Sosa, Juan B., y Arce, Enrique. "Compendio de historia de Panamá". EUPAN, Panamá, 1971.

Soler, Ricaurte. "Justo Arosemena y la cuestión nacional panameña" revista Lotería, Panamá, 1994.

## **Acta de Independencia del Istmo de Panamá de 1821**

En Junta General de todas las Corporaciones Civiles, Militares y Eclesiásticas celebrada hoy 28 de noviembre de 1821 a invitación del Excelentísimo Ayuntamiento; después de las más detenidas discusiones ante un numeroso pueblo, y bajo el mayor orden y concordia, se convinieron y decretaron de común acuerdo los artículos siguientes.

1. Panamá espontáneamente y conforme al voto general de los pueblos de su comprensión, se declara libre e independiente del gobierno español.

2. El territorio de las Provincias del Istmo pertenece al Estado Republicano de Colombia, a cuyo congreso irá a representarle oportunamente su diputado.

3. Los Individuos de la tropa que guarnecen esta plaza, quedan en la absoluta libertad de tomar el partido que les convenga, y en el caso que quieran volver a España, se les prestarán todos los auxilios necesarios para su transporte hasta la Isla de Cuba, a los que guardándoseles los honores de la guerra, seguirán a los Puertos de Chagres o Portobelo, luego que los Castillos estén en poder del nuevo gobierno obligándose todos los oficiales, sargentos y soldados, bajo el juramento debido, a seguir tranquilos, no hacer extorsiones algunas ni tomar las armas contra los Estados independientes de América, durante la presente guerra.

4. Los enfermos que se hallen en el hospital, serán asistidos por el gobierno, y luego que lleguen a restablecerse se les

prestarán los auxilios necesarios conforme al artículo tercero.

5. El Jefe Superior del Istmo, se declara que lo es el señor José de Fábrega, Coronel que fue de los ejércitos españoles; quedando en el mismo pie en que actualmente se hallan todas las corporaciones y autoridades así civiles como eclesiásticas.

6. El jefe Superior tomará todas las providencias económicas que sean necesarias para la conservación de la tranquilidad pública.

7. Las autoridades prestarán en el acto el juramento de la Independencia, señalándose el domingo próximo para hacer su publicación con la solemnidad debida.

8. El Jefe Superior en unión de los comandantes de los cuerpos oficiará al de la fortaleza de Chagres y destacamento de Portobelo, para que al oficial que presente las órdenes entreguen estos puntos a estilo militar.

9. El Istmo por medio de sus representantes formará los reglamentos económicos convenientes para su gobierno interior, y en interim, gobernarán las leyes vigentes en aquella parte que no diga contradicción con su actual estado.

10. La deuda pública que reconoce la tesorería se pagará bajo los pactos estipulados en sus principios.

11. Para los gastos indispensables, el Jefe Político abrirá un empréstito que se reconocerá como parte de la deuda pública.

12. Los precedentes capítulos se imprimirán y circularán a todos los pueblos del Istmo, para que cesen las desavenencias que los agitan, remitiendo los auxilios que necesita esta capital, para llevar a cabo tan gloriosa empresa, como lo tienen ofrecido.

(Firmado) José de Fábrega. José Iginio, Obispo de Panamá. Juan José Martínez, doctor Carlos Icaza, Manuel José Calvo, Mariano de Arosemena, Luis Lasso de la Vega. José Antonio Cerdá. Juan Herrera y Torres, Juan José Calvo, Narciso de Urriola, Remidio Lasso de la Vega, Manuel de Arce, José de Alba, Gregorio Gómez, Luis Salvador Durán, José María Herrera, Manuel María de Ayala, Víctor Beltrán, Antonio Bermejo, Antonio Plana, Juan Pío Victoria, doctor Manuel de Urriola, José Vallarino, doctor Manuel José Hurtado, Manuel García de Paredes, doctor Manuel José de Arce. José María Calvo, Antonio Escobar, Gaspar Arosemena, José de los Santos Correoso, Escribano Público.

## *A 53 AÑOS DEL PODER POPULAR*

*Jaime Ford González*

### **Antecedentes**

La creación del Poder Popular fue la respuesta de Omar Torrijos al deterioro del sistema democrático construido desde 1903, que con el tiempo destruyó la confianza del pueblo panameño antes de 1968. Un sistema que heredó el modelo republicano presidencialista colombiano, con poderes separados. Lamentablemente, las primeras leyes electorales panameñas sobre partidos y elecciones (como la Ley 1 de 1916) reflejaban las mismas prácticas en cuanto a organización partidaria y postulaciones electorales desarrolladas en los ochenta años de unión a Colombia. Sin embargo, en su Convención Nacional, nuestros constituyentes decidieron tener un sistema legislativo unicameral, distanciándose del modelo bicameral de Colombia.

A nuestras élites le costaba desapegarse de lo vivido por ocho décadas. Seguimos la vieja con vieja práctica del bipartidismo de liberales y conservadores y con sus colores rojo y azul, que reflejaron en la bandera nacional. Igualmente, heredaron sus ideologías, extensiones de las disputas colombianas entre federalismo y centralismo, adoptaron la cultura del personalismo, práctica centrada en la conducción de figuras carismáticas más que en plataformas ideológicas. Y qué decir del clientelismo, una política

de favores, redes familiares y lealtades personales, que aún hoy sigue siendo uno de los más graves males que tiene la política nacional.

Estas prácticas políticas, encontraron en la fragmentación partidaria desarrollada en las primeras décadas del siglo XX, los medios para que las bases de la sociedad panameña cuestionaran el liderazgo de las élites que ellas decían encarnar.

La institucionalización de los partidos era débil, sus estructuras se convirtieron en vehículos personales, donde la militancia se concentraba principalmente en épocas de elecciones, con escasa participación de bases de la sociedad en decisiones internas de los partidos, y sin ninguna en los problemas del país. Esos fueron los aprendizajes del proceso colombiano, advertidos por visionarios como Eusebio A. Morales, quien además denunció el clientelismo y la pérdida de soberanía que los partidos podían facilitar, especialmente tras el Tratado Hay-Bunau Varilla, además de defender la autonomía judicial como contrapeso al poder político, anticipando el riesgo de partidos que subordinan las instituciones.

Diógenes de la Rosa cita a Morales sobre la democracia de los primeros años y por la fuerza de lo planteado de este

insigne protagonista de la historia lo reproducimos:

*"el falso concepto que aquí se tiene de lo que es la democracia, el falso concepto de lo que es la política y las ambiciones injustificadas y prematuras -que engendran- agrupaciones nuevas disgregadas de las antiguas, cada día más pequeñas e insignificantes, creadas por hombres mediocres sin otro propósito que el mezquino de su propia existencia -y como resultado- los llamados partidos políticos panameños son organizaciones prematuras sin propósitos impersonales visibles y sin la cohesión espiritual que caracteriza a los partidos verdaderos; son organizaciones transitorias fundadas sobre el substratum de partidos colombianos inadaptados aún e inadaptables al nuevo ambiente nacional; son los restos de un caudillaje creado por las antiguas luchas fratricidas que hoy bajan al ocaso para no tener auroras"!*<sup>1</sup>

Una caracterización de un hombre que con ojos críticos participó durante treinta años en la construcción del nuevo Estado panameño, pero que no fue valorado como correspondía.

Cada partido y muchos protagonistas o miembros de la élite adoptó la visión heredada de Colombia. No existía una concepción clara de la soberanía panameña y de la defensa de nuestros recursos, por ello, se cometió el grave error de nombrar a un Bunau Varilla como ministro plenipotenciario. Por eso, se invocaba la intervención norteamericana en los procesos electorales. El poder era

más importante que la construcción de un acuerdo nacional profundamente debatido. Jeptha B. Duncan se opuso al liderazgo autoritario. Andreve en sus ensayos y discursos denunció el fraude electoral y abogó por una reforma que permitiera escrutinios limpios, lo que revela su desconfianza hacia los partidos como garantes de democracia.

También se opuso al artículo 136 de la Constitución de 1904, que permitía la intervención de EE.UU., y rechazó el Tratado Hay-Bunau Varilla, mostrando cómo los partidos podían ser cómplices de la pérdida de soberanía.

En la democracia de las élites en períodos electorales -como lo señala la exalcaldesa de Panamá, Jilma Noriega de Jurado- se manipulaban la raya del voto, crearon el paquetazo y todos los recursos para ganar las elecciones incluyendo los carcelazos y la represión:

*"Rojos y Godos constituían partidos con programas básicamente iguales, con ligeras diferencias entre sí."*<sup>2</sup>

de tal suerte, que los miembros de una familia podían estar en uno u otro partido y al final quedaban dentro de los gobiernos, sin que importara su filiación y los diputados eran los miembros de las familias de oligarcas y más tarde, hijos de los primeros liberales y conservadores de inicios de la república.

El filósofo e historiador Ricaurte Soler describe a la oligarquía, como el sector que, renunciando a su proyecto histórico

de organizar el Estado nacional en función del recurso natural de la posición geográfica, representa un grupo que

*"lo integra la burguesía comercial y casateniente, proyectada en el Interior a través de terratenientes y caciquismo regionales..."<sup>3</sup>*

Su control del Estado lo ejercieron a través de familias que controlaban la organización y dirección de los partidos políticos, la Asamblea Nacional, el poder judicial, el poder ejecutivo y los municipios del país, así como los órganos represivos del Estado panameño: primero la policía, luego la Guardia Nacional y los organismos de seguridad, con los que aseguraban por la fuerza su poder.

Durante seis decenios, esta oligarquía reprimió las protestas de los sindicatos, del movimiento inquilinario de 1925, las luchas de los estudiantes y del movimiento de los educadores panameños por la educación, los movimientos campesinos y todo lo que atentara contra sus intereses; y después de la segunda guerra mundial, con mayor énfasis, desataron una campaña macartista -doctrina basada en acusaciones de subversión o deslealtad- haciéndole el juego al Gobierno norteamericano, renunciando a mantener una voluntad propia y nacional.

Tal era el deseo de controlar todo el poder del Estado, con la finalidad de aumentar sus riquezas, como lo señala en su libro:

Verdad y Miseria de Nuestros Partidos Políticos, la exalcaldesa de Jurado, cuando describe la composición de los integrantes de la Asamblea Nacional entre

1932 y 1964, donde diecisiete familias mantuvieron un gran número de curules.

Veamos algunos datos sobre esta descripción, realizada por la autora:

la familia Alemán logró mantener 8 curules; los Arias, 15, los Arosemena, 17; los Boyd, 6; los Díaz, 8 curules y 2 suplencias; los Galindo 6 y 1 suplencia; los Jiménez, 6 y 1 suplencia; los Arango, 6; los Anguizola de Chiriquí, 7; los Pino de Chiriquí, 4; los Jurado y Selles de Bocas del Toro, 4; Crespo de Panamá y provincia centrales, 9; los Othón, 5; los Varela de Herrera, 7; los López de los Santos, 6 ; los Barletta y Bustamante de los Santos y Panamá, 6. En total 116 puestos, los cuales en su mayoría fueron un vehículo para conformar la fortuna de sus familias. Muchas de las campañas electorales organizadas por esta clase social eran manipuladas con la compra de votos, el fraude, la solicitud para intervenir el proceso electoral de los Estados Unidos, la apropiación de las cédulas de campesinos y el reparto de licor por el voto, así como la propaganda negra entre los candidatos oponentes. Solo basta leer las declaraciones del cónsul francés Emile Grey sobre las primeras elecciones de la Asamblea Nacional en 1906, a las que Carlos A. Mendoza llamó "el domingo sangriento" y las denuncias que se hicieron en la mayoría de los procesos electorales.

Esas declaraciones y otras demuestran que las elecciones las seis primeras décadas de nuestra historia, eran un verdadero circo, un acto denigrante para la majestad de la patria, sustentada por el poder de las armas en manos de la

Guardia Nacional, la cual protegía los intereses de los miembros de Club Unión, un club de la alta burguesía comercial e importadora, los terratenientes y, en general, de la oligarquía panameña. Un club al que pertenecían el grupo llamado los Tigres que en 1930 orientaban la política del país, donde participan algunos candidatos presidenciales, que el encargado de negocios de la Embajada de los E.E.U.U., Benjamín Muse, caracteriza como un rígido y exclusivo club que:

*“...estaba integrado por 12 miembros, conocido como el Gabinete del Club Unión y representaba los más poderosos intereses de Panamá en el campo de la política, de las finanzas y del ámbito social. Los llamados tigres eran: Carlos L. López, Juan Demóstenes Arosemena, Archibaldo Boyd, el coronel Ricardo Arango, Eduardo Chiari, Raúl Espinosa, Francisco Arias, Mario Galindo, Juan J. Méndez, el coronel Carlos De Diego, Enrique A. Jiménez y Ernesto Boyd.”<sup>4</sup>*

El cansancio de sectores, principalmente de capas medias, dieron el primer golpe de Estado en Panamá el 1 de enero de 1931, a través de una organización semiclandestina denominada: Acción Comunal, cansados de la corrupción y la falta de una democracia verdadera. Lamentablemente, años más tarde el movimiento pierde su liderazgo por diversas causas.

A pesar de todo, la situación seguió siendo la misma, con la elección de Arias, despojado del poder, sigue la situación, que es retomada desde el gobierno de Remón, por los liberales años más tardes

y desemboca en una crisis política, moral y social en 1968.

Finalmente, es importante anotar que la Asamblea Nacional y el Ejecutivo eran medios que ambicionaban estos sectores, porque representaban ingresos importantes. El salario mensual de un diputado era de B/. 400.00 sumado a sus viáticos diarios de B/. 10.00 por sesión y en el caso de los diputados de provincia con viáticos de 1 balboa por cada 10 km de distancia de su provincia a la capital, lo que representa que las provincias más alejadas tenían ingresos más altos, sin contar los negocios en los que participaban en los dos años que no tenían sesiones. Para mejor compresión, lo que se compraba con B/. 1.00 en 1904 requeriría B/. 35.00 en 2025 para adquirir lo mismo, según estimaciones de inflación acumulada y pérdida de poder adquisitivo.

### Un golpe antioligárquico

Omar Torrijos en una carta que envía al senador Edward Kennedy, el 7 de mayo de 1970, se refiere a este sistema de la siguiente manera:

*“El gobierno era un matrimonio entre Fuerzas Armadas, oligarquía y malos curas, y como los matrimonios eclesiásticos no admiten divorcio, aquella trilogía de antipatriotas parecía indisoluble. El oligarca explotaba los sentimientos de vanidad y lucro de ciertos militares, hoy incluyéndolos en sus círculos sociales, e incluyendo también en las participaciones de sus empresas. El militar prestaba su fusil para silenciar al pueblo y no permitir que la clase gobernante fuera “irrespetada”*

*por la chusma frenética, como llamaban al pueblo y los malos apóstoles de la iglesia bendecían este matrimonio, para sentarse a la mesa como invitados y poder disfrutar de los beneficios del poder.”<sup>5</sup>*

Torrijos declara que el propósito de sus acciones -refiriéndose al golpe- ha sido hacer justicia en un país donde no existía y donde las fuerzas armadas eran utilizadas como tropa de choque contra la población.

El golpe de Estado de 1968 organizado por un grupo de militares cuyos principales líderes fueron: Boris Martínez y Omar Torrijos, fue la respuesta a la violación del acuerdo verbal alcanzado por el comandante jefe de la Guardia Nacional Bolívar Vallarino con Arnulfo Arias. Sobre este aspecto el exministro de Relaciones Exteriores Jorge Eduardo Ritter expresa lo siguiente:

*“[Bazán, Lul Arango y Boyd] ellos tendieron un puente entre Vallarino y Arnulfo, hasta entonces enemigos irreconciliables. No creo que se firmó un pacto, pero se llegó a un arreglo en las siguientes condiciones:*

*Vallarino reconocía el triunfo de Arnulfo. Arnulfo, a su vez, se comprometió a respetar el escalafón militar. Vallarino se jubilaría y sería remplazado por el segundo comandante, Pinilla. Vallarino reconoció públicamente que Arnulfo había ganado las elecciones. Pero entonces hubo un gran disgusto entre los oficiales jóvenes, los verdaderos gorilas. Le reclamaron a Vallarino: ‘nosotros, por razones de edad, no tenemos problemas con Arnulfo. Nos metimos a atropellar a la gente por usted. Y ahora usted se entiende con Arnulfo y*

*nos deja a la merced de un presidente que nos odia ahora.’ Ahí comenzó a gestarse el golpe.”<sup>6</sup>*

Aún cuando el propósito, según el componente armado no era mantenerse en el poder del Estado, algunos acontecimientos materializaron esa permanencia: el rechazo al ofrecimiento que le hicieron al vicepresidente de Arnulfo y a otros de asumir la presidencia; la conspiración de la CIA dentro de la Guardia Nacional con el sector más castrense, para dar el golpe a Torrijos en 1969, fueron algunas de las situaciones que probablemente influyeron en cambiar esa decisión.

Entre 1968-1969, Torrijos hablaba de una revolución, pero desde enero de 1970, luego del intento del golpe de la CIA, ese lenguaje se irá profundizando y su recorrido por todo el país se irá haciendo cada vez mayor. El 16 de noviembre se reúne con los obreros de las bananeras en Puerto Armuelles y allí proclama que la base de la política de la revolución del 11 octubre:

*“...es la organización del sindicalismo obligatorio de manera que este sector sufrido e incomprendido de la nacionalidad, participe en los destinos nacionales, en el planeamiento económico y en el bienestar general. Este sindicalismo obligatorio que implantará la revolución del 11 de octubre permitirá la creación de una poderosa Unión General de Trabajadores, cumpliendo así con el sueño de todos los trabajadores y de todos los dirigentes sindicales que durante muchos años intentaron esta fórmula de salvación nacional, pero que fracasaron*

*ante la incomprendión, la negativa y la persecución de gobiernos corrompidos e inmorales.”<sup>7</sup>*

Omar continúa explicando las ventajas que tiene una Unión General de Trabajadores Panameños, porque ayuda al sindicalismo a ser un organismo económicamente fuerte, como dice él:

*“a ser cívicamente saludable y nacionalmente positivo, porque gracias a ello cesarán las persecuciones contra los sindicatos y cesará la violación constante a las disposiciones que protegen los derechos del obrero panameño.”<sup>8</sup>*

Omar estaba ampliando su base social de apoyo, recurriendo a la organización del movimiento popular, ya no solo era la Guardia Nacional la base de apoyo, necesitaba aliados sólidos y confiables y esos, solo podía encontrarlos en las comunidades si quería recuperar el Canal de Panamá.

Un año después participa en una concentración, el 1 de mayo en Puerto Armuelles donde explica el surgimiento de la Comisión Codificadora, que por presión del sindicato de Trabajadores de Puerto Armuelles tendrá como misión: reemplazar el Código Laboral de 1947.

El 24 de julio inaugura el Ingenio la Victoria, una de las nuevas empresas que serían administradas por el Estado. El 7 de agosto participa en el primer Congreso de Corregidores realizado en el Magisterio Panameño Unido, donde expone una serie de importantes ideas de justicia social y el papel que deberían

tener estos funcionarios que en gobiernos oligárquicos eran utilizados para castigar a los más necesitados y no a impartir verdadera justicia.

### Orígenes históricos del corregimiento

En junio de 1971, Miguel Ángel Picard-Amí elabora un proyecto de reforma electoral, que fuera capaz de garantizar -como el mismo señala- el esfuerzo que se venía haciendo desde el año 68, de encontrar

*“una canalización para el desarrollo, el camino y el avance se hiciera con la gente y para la gente. Allí surge la idea de preparar un proyecto de reforma electoral... que tuviera como base y como unidad de representación la célula política de nuestro país: el Corregimiento.”<sup>9</sup>*

La principal razón de este cambio de paradigma en la estructuración del sistema político panameño se dio, porque en los períodos del control de la oligarquía la dirección de la República se estructuró con base en los municipios y a las provincias, dejando de lado la atención a la más pequeña división político-administrativa del país, el corregimiento, que históricamente fue:

*“... un sistema de organización territorial propio de la Corona de Castilla durante el reinado de los Austrias. El reino de Castilla llegó a estar dividido en 68 corregimientos que agrupaban a las poblaciones de realengo y a las de órdenes militares. Al frente de cada corregimiento el rey nombraba un corregidor que actuaba como delegado del rey con preeminencia sobre los regimientos de los consejos sobre los que se extendía*

*su jurisdicción. Sus atribuciones eran muy amplias en el campo de lo judicial y de lo gubernativo, encargándose de controlar la actuación de los regidores por medio de la fiscalización de las haciendas locales y la calidad de los abastecimientos, el control de los abusos, la policía, etc. Asimismo, tenía funciones de carácter militar y de mantenimiento del orden público y de la moralidad. Para el cumplimiento de sus competencias contaba con la ayuda de un teniente de corregidor, que solía ser letrado si el corregidor era caballero de capa y espada.”<sup>10</sup>*

Un sistema fundamentalmente judicial, de control y con carácter coercitivo.

En el virreinato de Nueva Granada o de Santa Fé: se replican estas instituciones, como lo señala un informe al virrey Manuel Antonio Flórez se menciona una división territorial en gobiernos, corregimientos y alcaldías mayores en 1777. Una división territorial que mantendrán muchas de sus estructuras después de la independencia de Nueva Granada, Venezuela, Ecuador, Perú y en Panamá, cuando nos integramos a la Gran Colombia. Lamentablemente, fueron los municipios, con el mando de los alcaldes, la célula de la organización política del Estado panameño, lo cual se refleja en las Constituciones de 1903, 1941 y 1946. Solo en la Constitución de 1941 aprobada en el gobierno de Arnulfo Arias, se señala que los ayuntamientos provinciales podrían subdividir los distritos en corregimientos, de acuerdo con las necesidades administrativas; y en la Constitución del año 46, se crea un capítulo para el régimen municipal que en su primer artículo dice:

*“Artículo 186.-El Estado descansa sobre una comunidad de municipios autónomos. El municipio es la organización política de la comunidad local, establecida en un territorio determinado por relaciones de vecindad y con la capacidad económica suficiente para mantener el gobierno propio en condiciones adecuadas.*

*La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local.”<sup>11</sup>*

Los municipios estaban conformados por concejales, cuya única función era aprobar resoluciones y acuerdos municipales para la comuna respectiva. Los alcaldes nombraban a los corregidores, palabra que proviene del verbo corregir, denotando un significado que supone una función judicial, no de liderazgo o administración. El 7 de agosto de 1971, en el primer encuentro de corregidores, el general Torrijos dice:

*“Yo he visto corregidores que son auténticos líderes y he visto corregidores que todavía están pensando con aquella mentalidad, revanchista a que los acostumbraron en el pasado. Corregidores pidiendo cárceles: ‘General, hay que hacer una celda, hay que hacer; un cepo, hay que encerrar a la gente’ No, hombre, si el General no anda encerrando, el General anda soltando gente...”<sup>12</sup>*

Omar llama a los presentes a transformar esa función en una más humana, menos represiva, pero más contextualizada a la situación de los ciudadanos.

Los corregidores y regidores eran hasta 1968, la última extensión del Estado en las comunidades, en muchos casos de carácter represivo, enfoque que era contrario a la visión humana que proponía Torrijos en ese encuentro de Corregidores, por ello, cuando Picard-Amí propone que el representante también fuera el corregidor del corregimiento, la misma no se incorpora en la redacción de las funciones del representante. Él elabora un proyecto de Reforma Electoral, donde señala la marginación política que habían vivido las grandes mayorías, donde las comunidades de base, como la familia, el municipio, los sindicatos, los corregimientos y las parroquias no participaban directamente en escoger a sus dirigentes. Así que a través de la presión de partidos se habían elegido diputados que junto a sus testaferros respondían al mandato de los jefes y no a la ciudadanía e igualmente denuncia el uso del licor en las campañas, el prevaricato (desviación del camino legal y correcto de los funcionarios) y de la compra de votos.

La ausencia de una estructura que legislara leyes que no fueran engendros o que respondiera a engendros particulares o la repartición de dádivas, había contribuido a desvirtuar una conciencia revolucionaria de compromiso y responsabilidad ciudadana. Ello obligaba a encontrar una nueva fórmula que respondiera a la idiosincrasia del panameño y esa fórmula parecía cumplirla el corregimiento, por diversas razones.

Fue esa necesidad que hizo posible mirar a las comunidades de base, estructura de verdadera socialización política y de

raigambre popular. De manera que el proyecto elaborado por Picard-Amí estructuraba el Estado desde los corregimientos, con una vocería oficializada desde estos. Visualizaba a los corregimientos en comunidad política de la misma forma como es la familia en la comunidad civil. El proyecto fue presentado en el primer Congreso de los Corregidores.

Fundamentar la organización del Estado panameño en el corregimiento tenía grandes ventajas para los ciudadanos: les permitía el vínculo directo con una autoridad, como lo es el representante de corregimiento y un medio que le permite a las personas del campo acceder más fácilmente a una autoridad local, que a un alcalde, diputado o gobernador. Por otro lado, es una estructura que permite la participación de miembros de la comunidad. Es como dice el licenciado Picard-Amí:

*"los corregimientos son como el alma, la célula viva elemental, pero vital que necesita ese organismo grande, que es el Estado, para tener existencia, sino es así, tenemos prácticamente una cabeza sin cuerpo, y eso es un monstruo"<sup>13</sup>*

### **En los orígenes del proyecto de los 505**

Omar también había vivido la experiencia de la asamblea de la comunidad de San Miguelito, donde la iglesia Cristo Redentor, dirigida por el padre León Thomas Mahon, de la orden Maryknoll de Chicago, había

organizado a la comunidad en 15 áreas y aproximadamente 67 sectores, eligiendo a un líder en cada una. Estos líderes de sectores velaban por las necesidades de sus miembros, en materia de luminarias, veredas, agua, letrinas y otros. Después de la creación del Distrito Especial de San Miguelito, el 6 de agosto de 1970, el Tribunal Electoral expide el Decreto N° 40, para reglamentar las primeras elecciones de estos representantes de áreas y sectores a base de postulaciones independientes respaldadas por la firma de setenta y cinco personas responsables. Las elecciones se llevaron a cabo el 16 de agosto de 1970 bajo la responsabilidad del Tribunal Electoral.

Torrijos valoró mucho el ejercicio de San Miguelito, una excelente referencia para crear el Poder Popular, pues aseguraba la presencia de un vocero entre la población y el gobierno, un enlace confiable y honesto que contaría con el apoyo de la comunidad. Dos meses después del Congreso de Corregidores, el general Torrijos anuncia la convocatoria de las elecciones para escoger a los 505 representantes de corregimientos. Esta decisión de una organización basada en el corregimiento, estructuran las Juntas Comunales, encabezadas por el líder natural de cada corregimiento, como entidades de solución, de producción, de planteamiento, desarrollo y de superación.

Omar hace énfasis en este equipo, pues es el equipo que organiza, que garantiza el ejercicio del poder y porque no decirlo, el apoyo a la conducción del representante, es decir, se refiere al acercamiento del líder a la gente y no

a una individualidad sin presencia en la comunidad. Esa representación por corregimiento le da un nuevo nivel de participación y legitimidad popular a las estructuras de gobierno, establece una conexión de la comunidad con el liderazgo gubernamental, con el trabajo de los ministerios y de las instituciones, a través de los representantes.

Ramiro Vásquez exsecretario del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Democrático caracteriza lo que fue esa nueva estructura de la siguiente manera:

*“El proyecto político-militar transforma los cuarteles en centros de organización popular para lo que serían los representantes de corregimiento y el Gobierno organiza un complejo y costoso aparato de consulta entre las autoridades y la población. Los intentos de crear un movimiento de masas llamado ‘Nuevo Panamá’ no se concreta cuando sus dirigentes ambicionan proponer un candidato presidencial al margen de los militares. Se crea un sustituto ligado al Gobierno, similar a las movilizaciones de masas, llamado DIGEDECOM, como apoyo político.”<sup>14</sup>*

Ese candidato que se quería proponer era el Ángel Riera Pinilla, quien había sido nombrado director de la Dirección General de las Comunidades, institución creada mediante Decreto No. 147 de 3 de junio de 1969, con el objetivo de lograr la metas propuestas de la planificación nacional mediante la coordinación de los programas de desarrollo, promoviendo la organización y movilización de los niveles locales comunitarios, pero al mismo tiempo un trampolín de intereses

electores y políticos, lo que no desmerita su importancia para la organización y apoyo del Poder Popular, las elecciones de 1972 y de 1978, así como para la organización de la Juntas Comunales y Locales.

En un artículo de la Estrella de Panamá, la periodista Elvia Alvarado de Amador, describe la labor que desarrollaba el DIGEDECOM y los profesionales que acompañaban este esfuerzo en el surgimiento y fortalecimiento del Poder Popular en los primeros años:

“Planificadamente, se captaron personas de todo el país y se fueron preparando para hacer un trabajo coordinado y efectivo. Había arquitectos como Grisolía, Espósito, Bossano; sociólogos, tales como Julio Arosemena, Carmen Núñez, Generoso Simón Nicolás, Pedro Martíz Lee, Petra Bendinburg, Vicente Mosquera, Mario Muñoz, Aquilino Velásquez, Juanita Algandona y el nunca olvidado GUILLERMO MEDINA, maestro por excelencia y quien estuvo a cargo del mayor peso, organizar y trabajar con los trabajadores comunales.

En esta primera etapa de formación y organización, salimos gente de todas las provincias que, con agua, sol, luna y brisa, caminamos por todo el país, reconociendo problemas, líderes, buscando soluciones a problemas comunales. En auto, chalupas, caballos o a pie, se anduvo por lugares que ni se conocían, como Animas de Boro, en Veraguas, El Chungal por Caimitillo centro o tal vez Cacique en Colón.

Muchos salíamos solo con el desayuno y no la volvíamos a ver hasta entrada la tarde o noche... Esa era la realidad de quienes viven lejos del desarrollo citadino y de la danza de millones. Luego de conocer los corregimientos, líderes y necesidades, surgen los 505 corregimientos, pero, había que sacar por elección democrática a los REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTO; o sea, el verdadero PODER POPULAR, sale el Dr. Rodríguez Maylín y entra el profesor y político Ángel Riera Pinilla, mejor conocido como Angüeto.

Se trabajó parejo, se hicieron censos de liderazgos nacionales, se fortalecieron programas comunales, se hicieron estudios de las comunidades y además, se trabajó en la consolidación del MOVIMIENTO NUEVO PANAMÁ que agrupaba gente de diversos estratos económicos, políticos, intelectuales, sociales, con el fin de aportar para hacer eso, UN NUEVO PANAMÁ. Allí, que yo sepa, no hubo millones bajo la mesa. Sí hubo toneladas de DIGNIDAD Y TRABAJO ARDUO POR LA PATRIA.

*Sus pioneros: Gerardo González, Marcelino Jaén, Ricardo Alonso Rodríguez, Juan Materno Vásquez, Rómulo Escobar Bethancourt, Picard Ami. Paralelo, surge el Movimiento Femenino Nuevo Panamá, ambos movimientos ocupan el Edificio de la Marina, frente a la Presidencia de la República, hoy instalación del SPI.”<sup>15</sup>*

Vásquez continúa en su artículo caracterizando como quedó conformado todo el andamiaje que sustentaba la nueva Constitución y las asignaciones que hizo el líder del proceso:

*“Para 1972 se ha concretado la alianza de fuerzas con el proyecto político-militar encabezado por Omar Torrijos. La Asamblea de Representantes, la Comisión Legislativa, un nuevo Gobierno, una nueva Constitución. Profundos cambios estructurales a favor de las masas populares y las capas medias y un extenso movimiento encabezado por las juventudes. Las posiciones económicas y financieras se mantienen en manos del aparato tecnócrata con capacidad de manejar buenas relaciones con los organismos internacionales. Pero Torrijos encuentra en su viejo amigo de la CEPAL, Rubén Darío Herrera, el pensador, para organizar un programa paralelo dirigido a fortalecer la participación de la población pobre y de capas medias, y al mismo tiempo robustecer la imagen de un Estado productor y participativo.”<sup>16</sup>*

Constituyentes y la Constitución de 1972 El 6 de agosto de 1972 fueron las elecciones para escoger a los representantes de Corregimientos, con una alta participación del pueblo panameño, la más grande en 69 años de existencia de la República, donde muchos de sus líderes habían surgido de los sectores populares. Como lo expresan las estadísticas elaboradas por el licenciado Carlos Calzadilla G., secretario general de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos escogido en 1972, por seis años. En su informe Realidad y Proyección del Poder Popular (1972-1978), cuando describe la educación de los 505, señala que el 65.5% tenían educación primaria, el 23.0 % secundaria, el 4.2 % educación vocacional y el 7.3 % educación universitaria. Se trata de gente muy humilde con una educación básica, pero con una experiencia muy

grande en el contacto con la gente de sus comunidades y conocedora de sus necesidades, a diferencia de los diputados que salían electos por una provincia que, en muchos casos, no conocían ni el nombre de sus pueblos, mucho menos de los residentes de esa población.

En cuanto a la ocupación que tenía estos representantes, la mayoría eran agricultores (39.8 %), servidores públicos (10.3 %), educadores (10.1 %), comerciantes (7.3 %), agrimensores (6.9 %), ganaderos (6.7 %), y el resto ocupaciones diversas como: médicos, tipógrafos, oficinistas, ingenieros, abogados, constructores, economistas, modistas, mecánicos, auditores, etc.

El estado civil de estos electos era el siguiente: 60.8 % eran casados, el 27.9 % solteros, 10.5 % unidos y 0.8 % divorciados. Estos datos nos dicen que eran personas con estabilidad y sentido de familia, respetuosos de esa institución, que en las comunidades es muy apreciada entre los rasgos de un líder.

La edad de estas nuevas autoridades oscilaba entre 31 y 50 años en un alto porcentaje. El 67.2 %, menor de 51 y el 26.7 % menor de esa edad. Una adecuada madurez para el cargo que desempeñaron.

Las Juntas Locales eran la organización social formada por vecinos y moradores mayores de 15 años en un regimiento, caserío, barrio, cuadra o calle. Un número significativo de corregimientos tenían Juntas Locales 458 y sin Juntas Locales 47 (9.3 %), una cifra realmente importante por el carácter y valor que los líderes de

estos corregimientos le asignaron a esta organización territorial del Estado.

Es importante señalar que la nueva Asamblea fue representada por 29 mujeres que fueron electas como principales y 33 como suplentes, así como la presencia de la representación indígena incluye a San Blas, hoy reconocidos como el pueblo de Kuna Yala y de las provincias de Veraguas, Darién y Chiriquí, concurren representantes de setenta y siete mil indígenas: guaymíes, chocoés y kunas, distribuidos así: 7 kunas, 40 guaymíes (hoy pueblo ngäbe-buglé), y 5 chocoés (pueblo emberá), en total 52 representantes de esas comarcas, un 10.3 % del total de representantes y el porcentaje equivalente de habitantes de los pueblos originarios.

Destaco lo que dice el secretario general, Carlos Calzadilla

*“Es importante recordar, que este proceso se instaló para romper, de manera definitiva, con el pasado y con el esquema de vida que el pasado imponía a los panameños.*

*Es ahora que el Representante puede realizar una misión genuinamente transformadora, contribuyendo a garantizar la amplia participación del pueblo en la dirección del país, y en la creación de valores espirituales y materiales.*

*En fin, es ahora cuando con la representación del hombre de campo, de la fábrica, del técnico, del profesional y del educador se logran plasmar en realidad los anhelos largamente acariciados por toda la sociedad panameña.”<sup>17</sup>*

La nueva Asamblea de Representantes de Corregimiento se reúne en el mes de septiembre, en el Gimnasio Nuevo Panamá, para discutir la nueva Constitución, una Asamblea que duró un mes de sesiones y con la presencia del General, en el debate de algunos de sus artículos.

El 11 de octubre se aprueba la nueva Constitución de la República, se elige a Elías Castillo como presidente de la Asamblea, se eligen a Basilio Lakas como presidente de la República y a Arturo Sucre como vicepresidente, también se aprueba una resolución que propuso la honorable representante Hermelinda Fuentes, del Sector Pacífico de la Zona del Canal, donde Panamá rechaza la anualidad del Canal, dejando constancia de que nuestra reclamación con los Estados Unidos no era por el dinero, sino por la recuperación de nuestra soberanía nacional. Acto que representó un golpe moral enviado al Gobierno norteamericano.

La directiva de la Asamblea la constituyan el presidente Elías Castillo y diez vicepresidentes, uno por cada provincia, elegidos de la votación de sus miembros y uno por la comarca de San Blas. Igualmente, se elige al secretario general: Carlos Calzadilla G. y el 23 de octubre del año siguiente se escoge al subsecretario: Boris Abdiel Cedeño.

Aunque las sesiones se realizaban en el Gimnasio Nuevo Panamá, hoy Roberto Durán, el equipo directivo funcionó en un edificio contiguo cedido por la Contraloría General de la República y a un lado de ella. Allí también funcionaron las oficinas de la Comisión de Legislación, hasta en 1976 y por gestiones de su presidente

Darío González Pittí, amigo del general, se asignan las estructuras de la antigua Asamblea Nacional, hoy Palacio Justo Arosemena, a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, facilitando el trabajo de sus administradores, secretarios, presidentes y vicepresidentes.

Es importante resaltar que para que el concepto de mayor participación, democracia y confianza del pueblo en la gestión del Poder Popular fuera apoyado, era necesario reglamentarla y eso se hizo a través de la Ley 105 de 1973, los Concejos Municipales por la Ley 106 de 1973 y los Consejos Provinciales conforme al artículo 251 de la Constitución Política de Panamá. La implementación de estas estructuras hizo posible un mayor contacto con las comunidades y respuestas del gobierno a sus necesidades.

La nueva Asamblea tendría las atribuciones como lo eran:

*"Artículo 140: La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos deberá aprobar, con o sin modificaciones o improbar las reformas a la Constitución Política que le presente el Consejo Nacional de Legislación.*

*Las reformas requeridas para su vigencia la ratificación por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que se instale el período siguiente.*

*Artículo 141: Las funciones legislativas de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos consisten en expedir leyes para:*

- A) Aprobar o improbar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo;
- B) Declarar la guerra y facultar al Ejecutivo para negociar la paz.
- C) Aprobar o improbar las reformas a la división política del territorio nacional que propusiese el Consejo Nacional de Legislación.
- D) Conceder amnistía por delitos políticos y dictar su reglamento interno.
- E) Dictar su reglamento interno".<sup>18</sup>

Y dentro de las funciones administrativas, reguladas en el artículo 143, además de elegir a su junta directiva, está la de elegir al presidente y vicepresidente de la República el día de su instalación, para un período de seis años, mediante votación nominal. La elección se establecería por medio de nóminas.

Este sistema establecía un medio de elección indirecto para elegir a los dignatarios de la República y se mantiene hasta el año de 1984, cuando se modifica la Constitución.

Junto a la estructura de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, se creaba el Consejo Nacional de Legislación, compuesto por los ministros de Estado, los presidentes de la República y de la Asamblea de Representantes, el vicepresidente y una decena de abogados que constituían la Comisión de Legislación. Estos últimos tenían derecho a voz y voto en el Consejo y también iniciativa legislativa.

El Consejo formulaba las leyes que debían ser presentadas a la Asamblea para su

aprobación, brindaban asesoramiento político y legislativo a los Representantes de Corregimiento y realizaban estudios y consultas necesarias con los Representantes de Corregimientos, los Consejos Provinciales de Coordinación y todos los sectores públicos y privados sobre proyectos de ley y otros asuntos señalados por el Consejo Nacional de Legislación o el Órgano Ejecutivo. También participaba en el Consejo el general Omar Torrijos, con derecho a voz y voto por disposición transitoria del artículo 277.

### Las reformas a la Constitución en 1978

En 1978, el Consejo de Legislación se conformará con 37 representantes de la Asamblea, a razón de cuatro por provincia y uno por la comarca de San Blas y el corregimiento de Puerto Obaldía, por dos años. Estos legisladores se renovarían cada dos años, pero en el año de 1980 se integrarían a él 19 legisladores, a razón de dos elegidos en votaciones provinciales y uno en comarcas. Estos durarían de 1980 a 1984.

Las reformas a la Constitución de 1972, que se realizaron el año de 1978, con la aquiescencia de Torrijos, con un compromiso de democratizar el país -sin que se pueda afirmar taxativamente por la ausencia de testimonios orales o escritos de ambas partes- dieron paso a la sospecha de que debió estar dentro de las solicitudes de James Carter para aprobar los tratados del Canal, por todo lo que vino después del 7 de septiembre de 1977. Esta reforma utilizó el mecanismo de las reformas aprobadas por dos asambleas sucesivas, prevista en la propia Constitución.

*"Las reformas constitucionales de 1978 están marcadas por el intento de hacer una transición a la democracia gradual, después de firmados los Tratados Torrijos-Carter de 1977, referentes a la devolución de la Zona del Canal a la República de Panamá.*

*La reforma se limitó a algunos puntos salientes, como por ejemplo la elección directa del presidente de la República o la elección popular de una fracción de los legisladores. La legislación complementaria haría posible la inscripción de partidos políticos y la realización de elecciones parciales competitivas a principios de los ochenta."<sup>19</sup>*

### Epílogo del Poder Popular

Luego de la desaparición física de Torrijos, el general Rubén Darío Paredes, quien aspiraba a la presidencia de la República, auspició una reunión de la Comisión de Reformas Constitucionales, con participación de la oposición política al régimen militar y aprobando reformas en 1983 que eliminaban la Consejo de Legislación y que creaban una nueva Asamblea Legislativa. Esto le restó poder e importancia a los representantes y redujo su acción solo a los corregimientos. Paredes traicionó la visión de Torrijos sobre los 505 y buscando ser potable al sector empresarial y la oligarquía, llegó a decir: **"dejen descansar al muerto"**. Fue una entrega, sin ganancia para su proyecto personal.

Uno de los aspectos que afectó el desarrollo del poder popular, fue poco empuje en el desarrollo de las juntas comunales, su vínculo con la

organización de los distintos sectores sociales que conformaban determinada comunidad. Había en el componente armado una especie de desconfianza con respecto a la organización de las comunidades, algunos comprendían la visión del general, pero no todos, una la manipulación de muchos jefes de zonas, en el desarrollo de la organización de las estructuras de cada corregimiento. Se ralentizaron o detuvieron el desarrollo de las juntas locales por su excesivo temor a la organización de las comunidades.

Su visión reformista, no hacía vínculo con la visión transformadora del general Torrijos y de forma práctica ahogaron el proyecto de entregar más poder a los sectores populares, un hecho que no ha sido suficientemente analizado por sus estudiosos o por quienes fueron parte de este poder.

El general Torrijos creó el poder popular, un modelo político que nace de nuestra idiosincrasia. Una estructura que no fue exportada, ni del norte ni del este y que empoderaba al representante como un vocero, un puente de oro entre la comunidad y el Estado. Fueron esos hombres y mujeres, el corazón del proceso, uno que late, que siente y sufre con su dolor, pero que también ríe con sus alegrías. Ese corazón lo visualizó el viejo, como le llamaban sus seguidores.

Él supo reconocer la dignidad y hasta la suspicacia de nuestra gente, las hizo soñar con un Poder Popular, verdaderamente transformador y revolucionario.

## Referencias bibliográficas:

1. Morales, Eusebio A (1949). En De La Rosa, Diógenes "Eusebio A. Morales, conciencia crítica de la república". Panamá, Imprenta Nacional, Página, 24.
2. Noriega de Jurado, Jilma. (1981) "Verdad y Miseria de nuestros Partidos Políticos" en la revista "La Línea" año 1, N° 3, septiembre, página 8.
3. Soler, Ricaurte (1976), "Nación y Oligarquía 1925-1975". Revista Tarea, página 32. Publicado en el sitio de internet: <https://salacela.net/es/wp-content/uploads/2017/08/27.pdf>
4. Pizzurno, Patricia y Araúz, Celestino (1996). "Estudios sobre el Panamá Republicano 1903-1989" Editorial Manfer. Sitio de internet: [https://binal.ac.pa/wp-content/uploads/r\\_dig/AR\\_ESO\\_parte\\_7.pdf](https://binal.ac.pa/wp-content/uploads/r_dig/AR_ESO_parte_7.pdf), página 185
5. Dalys Vargas y Manuel Zarate (2010). "General Omar Torrijos de la Panamá y de la Patria Grande", Panamá, editorial Trinchera, páginas 38-40.
6. Entrevista del periodista Guillermo Sánchez Borbón a Jorge Eduardo Ritter, exministro de Relaciones Exteriores, miembro del PRD, para el Semanario del Universal del 18 y 25 de febrero de 2002. Publicado en el sitio de internet: <https://www.panamaamerica.com.pa/opinion/conflicto-entre-militarismo-y-civilismo-el-golpe-de-estado-militar-11-de-octubre-de-1968-139380>.

**7.** Dalys Vargas y Manuel Zarate (2010). Op. cit., página 33.

**8.** *bidem*

**9.** Picard-Ami, Miguel Ángel (1986). *Poder Popular y Torrijismo*, Editorial Guillermo Ríos Dugan, 1986, página 1.

**10.** “El corregimiento” Localizado en el sitio de internet: <https://es.wikipedia.org/wiki/Corregimiento>

**11.** Constitución de la República de 1946. Sitio de internet. Sitio de internet: <http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/older/constitucion1946.pdf>.

**12.** Dalys Vargas y Manuel Zarate, op. cit. página 59.

**13.** Picard-Ami, Miguel Ángel. Op. cit.

**14.** Vásquez Ch., Ramiro (2015). El Omar que Conocí, Artículo publicado en la Estrella de Panamá, el 13 de octubre.

**15.** Amador, Elvia Alvarado de (2015). “El DIGEDECOM si tiene quien le escriba” Artículo de opinión de la Estrella de Panamá del 17 de junio.

**16.** Vásquez Chambonett. Ramiro. Idem.

**17.** Calzadilla G. Carlos (1979). “Realidad y proyección del Poder Popular (1972-1978)”. Imprenta del Poder Popular. Folleto, segunda edición, Página 50.

**18.** Constitución de la República de Panamá de 1972, Sitio de

internet: [https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NOMAS/1970/1972/1972\\_028\\_2256.pdf](https://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NOMAS/1970/1972/1972_028_2256.pdf)

**19.** Sánchez González, Salvador. Historia Constitucional de Panamá. Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá. Sitio de internet: <http://rinedtep.edu.pa:8080/bitstream/handle/123456789/44/Libro%25208078tercer%2520envio%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

#### Datos del autor

Licenciado en Sociología

Profesor de Física

Maestría en Decencia Superior

## DERECHO Y PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO PANAMEÑO

*Autor: José Rigoberto Acevedo C.*

### Concepto de Derecho Parlamentario

En la actualidad existen dos grandes corrientes doctrinales sobre la autonomía o no del llamado Derecho Parlamentario.

Una de esas manifestaciones doctrinales considera que no se puede hablar con propiedad de un Derecho Parlamentario al ser este apéndice del Derecho Político o Constitucional. Otros, al contrario sense, consideran que existe un Derecho Parlamentario autónomo al Derecho Político o Constitucional.

Entendemos que ciertamente a finales de la década de los años noventa, se viene consolidando un Derecho Parlamentario que tiene su método y su propio objeto de estudio, de tal manera que siguiendo la filosofía neokantiana, esto lo hace un Derecho independiente, fundado como debe ser en un gran sustento constitucional, mediante la jurisprudencia de bloque de constitucionalidad, incorporado a nuestro derecho parlamentario al mismo nivel de otras normas constitucionales, mediante la Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. De 27 de julio de 2009.

El método es crítico analítico y racional. El objeto son las normas que contienen el proceso de creación de la ley y que, a su vez, determinan la teleología, que no es otra que legitimar el ejercicio de la función estatal a través de leyes, como lo ordena la Constitución.

A de entenderse por Derecho Parlamentario aquella otra rama del Derecho Público, que tiene como premisa fundamental. Sustentado en normas constitucionales, legales y la jurisprudencia, regular el proceso de formación de la ley, a través de su ente natural que es el parlamento por antonomasia, sin embargo, de manera excepcional y obsoleta prevalecen aún en los régimenes presidencialistas, facultades extraordinarias para legislar por Decreto dadas al Órgano Ejecutivo. En nuestro país esto es permitido durante el periodo de receso de la Asamblea Nacional o Parlamento, mediante el mecanismo de los decretos-leyes.

También hay que precisar que, la Sala de lo Contencioso Administrativa, al decidir una causa, la propia Constitución en su artículo 206, numeral 2, le permite legislar a la Sala, cuando dice: "estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas", le concede a esta, facultades legislativas.

### Procedimiento Parlamentario

Está constituido por todas las normas constitucionales y legales, teniendo como fuentes también a la jurisprudencia y la costumbre, y la denominada técnica legislativa que permiten la aplicación de reglas, principios, deberes y prohibiciones, durante los actos ejecutivos o procedimentales para crear la ley.

En cuanto a la jurisprudencia, nuestra Corte Suprema de Justicia de manera reiterada ha sostenido mediante sus sentencias, la tesis de bloque de constitucionalidad en el procedimiento parlamentario.

En otros términos, solamente quienes tienen iniciativa legislativa están autorizados a presentar un proyecto o anteproyecto de ley. Esta iniciativa puede ser de un grupo colegiado como el Consejo de Gabinete, la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia o de forma individual cada diputado o ciudadano por la Dirección Nacional de la Promoción de la Participación Ciudadana, a través o por medio de un anteproyecto, cualquier otra forma de iniciativa constituye vicios insubsanables al proceso de formación de la ley.

Respecto a la costumbre parlamentaria como fuente de derecho, el artículo 246 del Reglamento Interno, permite al Pleno llenar vacíos de procedimiento utilizando acciones nuevas no reguladas de forma taxativa, siempre que no estén en contravención directa con disposiciones superiores.

Puede ser una fuente de costumbre parlamentaria, el acto aceptado de reunirse después del horario previamente fijado, pero nunca lo será reunirse una comisión permanente de manera formal en receso constitucional parlamentario, porque tal acto, violenta directamente el artículo 149 de la Constitución y el 39 del Reglamento Interno.

Concepto de Procedimiento Parlamentario  
Ha de entenderse por este a el proceso

que debe seguirse en la formación o constitución de la ley. Empieza con la iniciativa legislativa, la cual solo debe provenir u originarse de quien tenga esa competencia constitucional y legal, dependiendo si se trata de una Ley Ordinaria u Orgánica.

Luego le sigue la estructura del texto presentado, que debe cumplir con lo que determina la Constitución, artículo 174 y el Reglamento Interno. Le sigue su presentación, esta debe ser ante quien tiene competencia para receptarla o recibirla. Transita por el proceso de calificación del texto de parte de asesoría legal del Pleno, determinado está a qué comisión le compete su trámite.

Le continúa la reunión de la comisión competente, que debe aprobarlo por la mayoría requerida o exigida, con cuórum reglamentario, habilitación confirmada del suplente. Siguen los tres debates. En el segundo debate no se pueden introducir modificaciones extrañas al tema debatido o que no guarden relación con el texto aprobado en primer debate.

Concluido el tercer debate respetando que estos se ejecuten en días distintos, se remite al Ejecutivo para su sanción y promulgación. Este cuenta con treinta días hábiles para sancionar u objetar el proyecto. Si lo sanciona debe publicarlo en la Gaceta Oficial. Dentro de los seis días siguientes, si decide objetarlo, puede ser parcialmente, totalmente o por considerarlo inexistente.

En estos casos, la Asamblea Nacional, si la objeción es parcial, puede reformar la

norma. Si la objeción es total se acepta, el texto queda rechazado; pero si se adopta por insistencia de las dos terceras partes, lo que obliga a su sanción y si es inexistente, de igual manera lo puede aprobar por insistencia con dos terceras partes, pero el Ejecutivo no lo sanciona y lo remite a la Corte Suprema de Justicia mediante un control previo de constitucionalidad, para que este poder verifique su constitucionalidad.

### **Naturaleza jurídica del procedimiento parlamentario**

Primeramente, se trata de un proceso constitucional, creado de la ley. Este proceso solo puede verificarse dentro del marco de las facultades que la Constitución le conceden a la Asamblea Nacional, con la finalidad de evitar invasión de competencias respecto a los otros poderes del Estado y mantener, el sistema de frenos y contrapesos, dándole estabilidad jurídica al Estado.

Este proceso de formación de la Ley, está integrado al bloque de constitucionalidad, por ende, la Ley 49 de 1984 con sus reformas, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, posee rango constitucional, en dicha estructura normativa.

**a) La Constitución.** Es la fuente principal del derecho parlamentario, desde el artículo 146 al 174. Sobre el particular destacan los siguientes puntos:

**b) Integración de la Asamblea Nacional.** La Asamblea Nacional

está constituida por setenta y un diputados (antes de la reforma constitucional de 2004, se les denominaba legisladores). Los diputados pueden salir de partidos políticos o mediante la libre postulación.

**c) Periodo de los diputados.** Los diputados son elegidos por un periodo constitucional de cinco años y con su respetivo suplente. Para poder desempeñarse como tales, no basta la entrega de credenciales por el Tribunal Electoral, es necesario que estén debidamente juramentados.

**d) Reunión de la Asamblea Nacional.** La Asamblea Nacional se reúne por derecho propio. No necesita ser convocada por el Órgano Ejecutivo, salvo que se trate de sesiones extraordinarias en el receso constitucional, que ocurre en los meses de mayo y junio y de noviembre y diciembre de cada año. La juramentación se hace después de la instalación de la Asamblea Nacional, sea por el presidente o uno de los vicepresidentes que él designe.

**e) Legislaturas de la Asamblea Nacional.** La Asamblea Nacional anualmente se reúne en dos legislaturas de cuatro meses cada una. La primera es del 1 de julio al 31 de octubre. La segunda es del 2 de enero hasta el 30 de abril. Esta regla se encuentra en el artículo 149 de la Constitución, tiene la garantía de asegurar las reuniones formales del Pleno, de las Comisiones

Permanentes, solo durante los cuatro meses de cada legislatura. Agotada una legislatura, la Asamblea Nacional entra en receso constitucional, de tal manera que solo y por disposición constitucional, la Comisión de Presupuesto para atender reformas al presupuesto y de Credenciales, en cuanto al ejercicio de la jurisdicción penal, están facultadas para reunirse todo el año.

**f) Reunión en sesiones extraordinarias.** La Asamblea Nacional puede reunirse en sesiones extraordinarias, estas se dan dentro los meses de receso constitucional y solo las comisiones que tengan temas dentro de la convocatoria y para tales efectos, ha de ser convocada por el Órgano Ejecutivo.

Tal convocatoria, activa al Pleno y solo a aquellas comisiones permanentes que deben atender los proyectos o designaciones de funcionarios que les remite el Ejecutivo.

**g) Revocatoria de mandato.** El

mandato de los diputados puede ser revocado por sus respectivos partidos políticos, sin embargo, este proceso casi nunca ha prosperado, por dos razones, regulación legal débil o inexacta o falta de voluntad. También se permite a los ciudadanos poder revocar el mandato de un diputado de su circuito electoral, mediante solicitud al Tribunal Electoral; no obstante, las normas electorales pertinentes hacen prácticamente imposible o inviable esta posibilidad ciudadana,

Se distingue el procedimiento para revocar el mandato a un diputado principal o suplente de un partido político y de uno de libre postulación así:

**a. Revocatoria a diputado de partido político.**

Esta materia la regulan los artículos 438 al 441 del Código Electoral, la curul no le pertenece al diputado, le pertenece al partido político que lo ha postulado. Las causales legales para revocar el mandato son: violación de normas internas dentro del partido, por renuncia al partido, condena por delito doloso siempre que la pena sea de cinco o más años de prisión. Adicionalmente, se requiere que se hayan agotado las instancias internas en el partido y si recurre al Tribunal Electoral, la revocatoria, debe darse antes de los diez días de decidida internamente, se suspende sus efectos hasta que decida esta instancia electoral.

**b. Revocatoria a diputado por libre postulación.**

La curul no pertenece a los partidos políticos, porque los candidatos se postulan así mismos. Para estos, sin causales para revocar su mandato, el cambio de residencia electoral respecto a la señalada en la campaña. Es importante resaltar que aquí hay digresión diabólica, ya que la residencia electoral no es la misma que la morada. Esto constituye un

fraude a la ciudadanía, porque muchos candidatos antes del año de las elecciones, fijan una residencia electoral en un lugar diferente a la residencia de su morada. También es causal de revocatoria la condena por delito doloso con pena de prisión de cinco o más años y por decisión de los electores del circuito cuando previo el procedimiento del Tribunal Electoral logren inscribir el mínimo de firmas que establece el Código Electoral.

Sobre esta última causal, el Código Electoral exige en su artículo 443, el treinta por ciento de las firmas de los ciudadanos que conforman el padrón electoral del respectivo circuito electoral y adicionalmente que acudan a la votación no menos del cincuenta por ciento de los electores y obviamente la mayoría vote por la revocatoria.

Necesidad de nueva elección. En caso de que la revocatoria de mandato, se de a falta de un año para para la finalización de su mandato o quinquenio electoral y no hay suplente que sustituya al principal, se dará una nueva elección en dicho circuito, en la cual pueden participar todos los que cumplan con los requisitos electorales. Cuando la revocatoria ocurre dentro del último año del quinquenio para el cual fue acreditado con la respectiva credencial, tanto para

diputado de partido político como de libre postulación, no hay necesidad de hacer nuevas elecciones.

Solo si falta más de un año, se han de convocar estas.

## Funciones Generales de la Asamblea Nacional

La Asamblea Nacional básicamente ejerce las siguientes funciones. Realiza o lleva a cabo sus funciones legislativas aprobando leyes orgánicas, ordinarias y resoluciones de Pleno o Directiva, estas dos últimas para procedimientos internos o aprobación de reglamentos para un tema en particular, como ha sido el caso de reglamentar la gestión de una comisión de investigación.

De igual manera ejerce funciones administrativas, como la ratificación de funcionarios que le remita el Órgano Ejecutivo.

También ejecuta funciones de control, a través de comisiones de investigación y dentro de las comisiones permanentes con citaciones a ellas y citaciones al Pleno, para que los funcionarios respondan a un cuestionario que les remite con cuarenta y ocho horas de antelación, con posibilidad de dar voto de censura.

Y funciones judiciales en los casos señalados en la Constitución y la ley, específicamente investigar y enjuiciar al presidente de la República, al vicepresidente y a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

## Prohibición específica a la Asamblea Nacional

Prohibición, por disposición del artículo 163 numeral 1 constitucional, la Asamblea Nacional no debe aprobar leyes con indicio o manifiestamente no constitucionales. Este tema es de suma relevancia, porque son muchos los vetos por inexequible. Eso obedece a que se buscan atajados indebidos para aprobar el proyecto de ley. Se argumenta de manera incorrecta que los diputados ni los asesores son la Corte Suprema de Justicia, para determinar si un proyecto o norma es o no constitucional, olvidando que todo proyecto o resolución que se debate tiene que tener la mínima observación de este tipo de argumento y análisis, que determine la ausencia del vicio constitucional, como si fuese un control previo de constitucionalidad y aplicar aquello que se enseñó en las facultades de derecho, a preservar y defender, ante todo, la norma constitucional o la apariencia de constitucionalidad, sin escudarse buscando atajos, en expresar al menos con indicios graves de visos de inconstitucionalidad, que son obvios, expresar: "dejemos que sea la Corte Suprema de Justicia la que determine al respecto".

## Prohibición de inmiscuirse en competencias de otros poderes

La Asamblea Nacional no debe inmiscuirse en materias propias de los otros poderes del Estado, aprobando resoluciones que implican asumir competencias que no le corresponden. Especialmente esto es patente en aquellos asuntos referentes

a las relaciones internacionales, lo que no impide que los diputados tengan el derecho de cuestionar a los embajadores y cónsules cuando acuden a la Comisión de Relaciones Exteriores a presentar sus programas o cuando la Asamblea Nacional discute o aprueba leyes que son abiertamente políticas públicas, materias estas propias del Órgano Ejecutivo, como lo son, temas educativos; de reestructuración de la administración pública (creando autoridades, puestos públicos); reconocer deudas o indemnizaciones públicas no declaradas por los tribunales; decretar actos de persecución o proscripción contra personas o corporación; compelir a los funcionarios de la Administración pública a que adopten determinadas medidas personales y ajenas a la función que estos desempeñan; ordenar o autorizar gastos no existentes en el presupuesto general; dar votos de censura o aplausos a los actos que realice el presidente de la República. En esta anterior limitante, es necesario aclarar que la oposición puede perfectamente cuestionar las acciones del representante del Estado sin que se esté en prohibición y los ministros perfectamente pueden ser objeto de censura política.

## LOS AGENTES IA

Ing. Simón Robles  
ORCID: 0009-0003-5344-8159



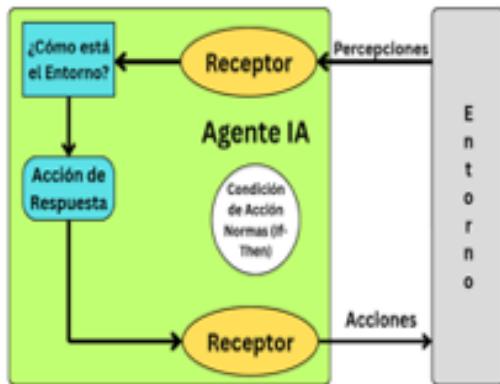
### Introducción

#### ¿Qué es un Agente IA?

La inteligencia artificial (IA) es una tecnología con capacidades de resolución de problemas similares a las de las personas. La IA en acción parece simular la inteligencia humana: puede reconocer imágenes, escribir poemas y hacer predicciones basadas en datos.

Un agente de IA es un software que puede interactuar con su entorno, recopilar datos y utilizarlos para realizar tareas definidas de forma autónoma a fin de cumplir unos objetivos predeterminados y realizar tareas en nombre de un usuario, en donde los seres humanos establecen los objetivos, pero el agente de IA elige de manera independiente las acciones más apropiadas que debe ejecutar para alcanzar esos objetivos. Puede automatizar procesos, tomar decisiones

e interactuar de forma inteligente con su entorno. Están diseñadas para percibir su entorno y emprender acciones con el fin de alcanzar objetivos específicos.



Por ejemplo, piense en un agente de IA de un centro de contacto que quiere resolver las consultas de los clientes. El agente formulará automáticamente diferentes preguntas al cliente, buscará información en documentos internos y responderá con una solución. En función de las respuestas de los clientes, determina si puede resolver la consulta por sí mismo o si debe transmitirla a un humano.

Un agente tiene una función objetivo que encapsula todos los objetivos de la inteligencia artificial. Este agente está diseñado para crear y ejecutar cualquier plan que, al completarse, maximice el valor esperado de la función objetivo. Por ejemplo, un agente de aprendizaje por

refuerzo tiene una función de recompensa que permite a los programadores dar forma al comportamiento deseado de la inteligencia artificial, y el comportamiento de un algoritmo evolutivo se moldea mediante una función de aptitud. Para comprender estas funciones, vamos a definirlas respectivamente:

**1. Función objetivo:** Es la meta o propósito general que guía el comportamiento del agente. Define qué se espera que el agente logre en un entorno determinado. Por ejemplo, en un robot aspiradora, la función objetivo podría ser "limpiar el área en el menor tiempo posible."

**2. Función de recompensa:** Es un mecanismo que evalúa las acciones del agente en función de su capacidad para acercarse al objetivo. Cada acción tomada por el agente recibe una recompensa (positiva o negativa), que lo incentiva a aprender y optimizar su comportamiento. Por ejemplo, un coche autónomo puede recibir recompensas por mantener la velocidad adecuada o evitar colisiones.

**3. Función de aptitud:** Se utiliza en sistemas de optimización y aprendizaje evolutivo para medir qué tan "adecuada" es una solución propuesta por el agente.

En algoritmos genéticos, por ejemplo, la función de aptitud evalúa qué tan bien un individuo (solución) resuelve el problema planteado.

Estos elementos trabajan en conjunto para desarrollar agentes de IA capaces de aprender, adaptarse y mejorar su rendimiento en tareas específicas.

La evolución continua de los agentes de inteligencia artificial está allanando el camino para sistemas más sofisticados e inteligentes. A medida que estos agentes se vuelven más avanzados, se espera que desempeñen un papel aún mayor en impulsar la innovación y la eficiencia.

Las organizaciones que aprovechan los agentes de inteligencia artificial pueden obtener una ventaja competitiva al mejorar sus capacidades operativas, mejorar las experiencias de los clientes y desbloquear nuevas oportunidades de crecimiento.

### Características de los agentes inteligentes

Sus características fundamentales se pueden estructurar en varios aspectos clave que son los siguientes:

#### 1. Autonomía

a. Los agentes de IA poseen la capacidad de operar de manera independiente, tomando decisiones sin intervención humana directa. Esta autonomía les permite:

- i. Ejecutar tareas complejas de forma continua.
- ii. Adaptarse a cambios en su entorno.
- iii. Gestionar sus propios recursos y prioridades.

## 2. Percepción del entorno

- a. La capacidad de recopilar información del ambiente es esencial para cualquier agente de IA. Esta percepción se materializa mediante:
- Sensores virtuales o físicos que captan datos del entorno.
  - Sistemas de procesamiento que interpretan la información recibida.
  - Mecanismos de filtrado para distinguir información relevante.

## 3. Racionalidad

- a. Los agentes de IA están diseñados para actuar razonablemente, lo que significa que:
- Toman decisiones basadas en criterios lógicos y objetivos.
  - Seleccionan acciones que optimizan el cumplimiento de sus objetivos.
  - Evalúan las consecuencias potenciales de sus decisiones.

## 4. Capacidad de aprendizaje

- a. El aprendizaje es una característica fundamental que permite a los agentes:
- Mejorar su rendimiento con la experiencia.
  - Identificar patrones y regularidades en los datos.
  - Adaptar sus estrategias según los resultados obtenidos.

## 5. Proactividad

- a. Los agentes no solo reaccionan a cambios en su entorno, sino que también:
- Toman iniciativas para alcanzar sus objetivos.
  - Anticipan problemas y oportunidades.
  - Planifican secuencias de acciones futuras.

## 6. Sociabilidad

- a. Muchos agentes de IA están diseñados para interactuar con otros agentes o con humanos:
- Comunican información relevante.
  - Coordinan acciones con otros agentes.
  - Negocian y colaboran para alcanzar objetivos comunes.

## 7. Persistencia

- a. Los agentes mantienen su estado y conocimiento a lo largo del tiempo:
- Almacenan experiencias previas.
  - Actualizan sus modelos internos.
  - Mantienen objetivos a largo plazo.

## 8. Flexibilidad

- a. La capacidad de adaptación es crucial en entornos dinámicos:
- Modifican sus estrategias según las circunstancias.
  - Se recuperan de fallos y errores.
  - Encuentran soluciones alternativas cuando es necesario.

## 9. Consideraciones Éticas

- a. Los agentes modernos de IA incorporan cada vez más aspectos éticos en su diseño:
- Respeto por la privacidad y seguridad.
  - Transparencia en la toma de decisiones.
  - Consideración del impacto social de sus acciones.

La comprensión de estas características es fundamental para el diseño, desarrollo y aplicación efectiva de agentes de IA en diferentes contextos y dominios.

## Tipos de agentes de inteligentes de IA que existen



Los agentes inteligentes de IA se suelen clasificar por sus objetivos y utilidades. Estos son los seis tipos que existen:

### 1. Agente de reactivo simple:

Cuando un tipo de percepción específica se ajusta a una regla ya establecida, el agente reacciona justo de la manera en la que fue programado para ello.

### 2. Agente reactivo basado en

**modelo:** Facilita la simulación de respuestas e interacciones en un ambiente previamente preparado. Así, es capaz de analizar comportamientos y los efectos que estos tienen en el espacio donde se actúa.

### 3. Agente basado en metas:

Combina características de los dos agentes anteriores. Tiene una meta específica, lo que quiere decir que ha sido programado para buscar el camino más eficiente y las acciones necesarias para cumplir su propósito.

### 4. Agente basado en utilidad:

Cuenta con múltiples objetivos, además de una herramienta específica para evaluar su comportamiento en relación con sus metas preestablecidas.

### 5. Agente que aprende:

Persigue el aprendizaje continuo y la resolución de diversas metas a medida que opera. Es un sistema de gran complejidad, ya que gracias a su diseño, puede interactuar con el mundo real.

### 6. Agente de consulta:

Está compuesto de diversos agentes y se dedica a contestar las preguntas que realizan las personas que interactúan con el sistema. Si los agentes no pueden aportar la respuesta que busca la persona, se generarán nuevos, que explorarán más bases de datos para tratar de dar con una solución completa al problema.

## ¿Cuáles son los desafíos de usar agentes de IA?

Los agentes IA son tecnologías de software útiles que permiten automatizar los flujos de trabajo empresariales y obtener mejores resultados. Las organizaciones y el Estado si desea y/o puede implementarlas, deberían abordar las siguientes cuestiones al implementar agentes de IA autónomos:

**1. Problemas de privacidad de los datos:** Desarrollar y manejar agentes de IA avanzados requiere adquirir, almacenar y mover enormes volúmenes de datos. Las organizaciones deben conocer los requisitos de privacidad de los datos y emplear las medidas necesarias para mejorar la estrategia de seguridad de los datos.

**2. Desafíos éticos:** En determinadas circunstancias, los modelos de aprendizaje profundo pueden generar resultados injustos, sesgados o inexactos. Aplicar medidas de seguridad, como las revisiones humanas, garantiza que los clientes reciban respuestas útiles e imparciales por parte de los agentes implementados.

**3. Complejidades técnicas:** Implementar agentes de IA avanzados requiere experiencia y conocimientos especializados de las tecnologías de machine

learning. Los desarrolladores deben ser capaces de integrar las bibliotecas de machine learning con las aplicaciones de software y entrenar al agente con datos específicos de la empresa.

**4. Recursos de computación limitados:** Entrenar e implementar agentes de IA de aprendizaje profundo requiere una cantidad considerable de recursos de computación. Al implementar estos agentes en las instalaciones, las organizaciones deben invertir en una infraestructura costosa que no es fácilmente escalable, así como también encargarse de su mantenimiento.

**5. Alucinaciones y precisión:** Los agentes de IA pueden generar información incorrecta o inventada con aparente confianza. Este fenómeno, conocido como "alucinación", representa uno de los mayores desafíos para la confiabilidad de estos sistemas.

**6. Limitaciones de conocimiento:** Los modelos tienen fechas de corte de entrenamiento que limitan su conocimiento de eventos recientes, y pueden tener lagunas en dominios específicos.

**7. Sesgo y equidad:** Los agentes pueden perpetuar o amplificar sesgos presentes en sus datos de entrenamiento, afectando diferentes grupos demográficos de manera desigual.

**8. Transparencia, explicabilidad y confianza:** Muchos agentes operan como "cajas negras", lo que dificulta entender por qué toman ciertas decisiones. Esta falta de transparencia genera desconfianza, especialmente en ámbitos sensibles.

**9. Costos elevados y requerimientos computacionales:** Desde infraestructura y entrenamiento hasta mantenimiento continuo, los costos de implementar agentes IA pueden ser prohibitivos.

**10. Integración con sistemas existentes:** Incorporar agentes en infraestructuras legadas (CRMs, ERPs, bases de datos) suele ser muy complejo debido a compatibilidades, silos de información y falta de estándares.

**11. Gobernanza, responsabilidad legal y cumplimiento:** Establecer protocolos claros, auditorías humanas y normas de responsabilidad es fundamental. Sin esto, se corre el riesgo de errores sin responsables claros ni trazabilidad.

**12. Escalabilidad y administración de recursos:** Al aumentar el número de agentes, es necesario contar con arquitecturas escalables y herramientas para monitorear rendimiento y costos en tiempo real.

## Enfoques y regulaciones internacionales destacadas

### 1. Unión Europea – Reglamento AI Act

El AI Act, adoptado en 2024, establece un régimen regulatorio basado en riesgo que afecta a cualquier agente de IA desplegado en el territorio español o europeo, o por empresas europeas o que operen con usuarios europeos. Existen críticas sobre lagunas legales, como la autorregulación de ciertas empresas, la exención a modelos de código abierto y la limitada supervisión del reuso de modelos entrenados.

### 2. Convenio Marco del Consejo de Europa

Firmado el 5 de septiembre de 2024, este tratado multilateral obliga a más de 50 países a garantizar que los sistemas de IA respeten derechos humanos, democracia y el Estado de Derecho. Incluye evaluaciones de impacto, derechos de apelación y mecanismos de supervisión.

### 3. Iniciativas globales colaborativas

El Global Partnership on Artificial Intelligence (GPAI), lanzado en 2020, reúne a gobiernos, industria y academia para fomentar el uso responsable de la IA.

El Global Digital Compact (GDC), impulsado por las Naciones Unidas en 2024, es una iniciativa

no vinculante que busca una gobernanza digital inclusiva y segura.

#### **4. Institutos nacionales de Seguridad en IA**

En 2023, el Reino Unido y Estados Unidos establecieron sus respectivos AI Safety Institutes. Ambos colaboran desde abril de 2024 para desarrollar estándares de evaluación de seguridad para modelos avanzados. Japón lanzó uno similar en febrero de 2024.

#### **5. China y su Gobernanza desde arriba**

En julio de 2025, China presentó un plan global en Shanghai para formar un organismo regulador internacional, apostando por gobernanza estatal centralizada y dominio tecnológico, frente al enfoque más liberal de EE. UU.

#### **6. Propuestas basadas en estándares y certificación**

Se plantea la creación de una Organización Internacional de IA (IAIO), que certifique países respecto a normas globales, similar a organismos como la OACI o la OMI, regulando importaciones /exportaciones según cumplimiento.

El modelo ETHOS, en etapa propuesta, preconiza un sistema descentralizado basado en blockchain y DAOs, para registrar agentes IA, facilitar supervisión proporcional, seguros obligatorios y resolución de disputas.

#### **Recomendaciones prácticas en organizaciones**

##### **MARCOS INTERNOS COMO HOURGLASS:**

Herramientas como el modelo Hourglass ayudan a traducir principios éticos en políticas operacionales a lo largo del ciclo de vida de la IA.

**Governance operativa:** La guía de Reuters recomienda estructurar políticas organizativas que incluyan evaluaciones de riesgo, supervisión humana (“human-in/on-the-loop”) y cláusulas legales claras sobre responsabilidad y seguridad.

##### **Buenas prácticas técnicas (TechTarget, Naaia, Knostic, TechPilot):**

- Definir permisos y límites claros para cada agente (autonomía progresiva).
- Diseñar privacidad desde el origen, con controles de retención de datos y anonimización (e.g., privacidad diferencial).
- Garantizar trazabilidad (data lineage), auditorías continuas, alertas, políticas de eliminación y gestión de credenciales seguras (vault con rotación automática).
- Capacitar al personal en detección de sesgos, responsabilidades y manejo adecuado de agentes.

A continuación, se presenta una tabla de un resumen comparativo de algunas de las políticas basadas en Inteligencia Artificial:

| Política e Institución            | Enfoque principal   |
|-----------------------------------|---|
| AI Act (UE)                       | Regulación basada en riesgos para agentes IA              |
| Convenio CoE                      | Derechos humanos y democracia como base legal             |
| GPAI y GDC (ONU)                  | Cooperación global y principios comunes                   |
| AI Safety Institutes (US, UK, JP) | Evaluación segura de IA avanzada                          |
| China                             | Gobernanza centralizada, aceleración tecnológica          |
| IAIO & ETHOS                      | Certificación jurisdiccional y gobernanza descentralizada |

### Uso de la Inteligencia Artificial en la Administración pública

Los agentes de IA en el sector público están transformando la administración gubernamental con implementaciones concretas en diversas áreas. Aquí están algunos ejemplos:

**España:** la Estrategia de Inteligencia Artificial 2024 del Gobierno de España refuerza la posición del país en la vanguardia tecnológica y propicia la aplicación de IA en la Administración pública. Por ejemplo, España utiliza EMT Madrid, Inteligencia Artificial en transporte público, donde busca generar soluciones innovadoras que optimicen la eficiencia operativa, promuevan la movilidad sostenible, mejoren la seguridad vial y transformen la experiencia de los usuarios.

### Sistema de Vigilancia con IA (2025):

En 2024 la EMT denunció a 17.963 vehículos en un total de 27.913 horas recorridas por las calles de Madrid, utilizando IA para detectar infracciones en carriles de bus y paradas.

**Prevención contra la corrupción:** La introducción de las nuevas tecnologías constituye, en sí misma, una herramienta de prevención y lucha contra la corrupción, la trazabilidad de las actuaciones electrónicas, y la seguridad que rodea a su gestión favorece la confianza en la gestión, y la introducción de mejores sistemas de control. Estos sistemas de control pueden aplicarse a sectores en riesgo como la contratación pública. Como ejemplos podemos citar como los sistemas alerta temprana impulsados por los pactos de integridad en la contratación impulsados por Transparencia Internacional España.

**Chatbots gubernamentales de atención ciudadana:** gobiernos han implementado asistentes virtuales para mejorar la atención al público. Un ejemplo es la "Winnie la ciberprotección", un chatbot utilizado por el Gobierno de España para orientar sobre riesgos en internet y proteger a menores. También se han adoptado chatbots en sitios oficiales para resolver dudas, agilizar trámites y defender datos en tiempo real.

**CANChat, chatbot generativo interno del Gobierno de Canadá:** es un chatbot basado en IA generativa creado por el Programa de IA del Gobierno de Canadá. Está diseñado para mejorar la productividad de los empleados en

tareas no clasificadas, como redacción de documentos, edición de contenido, generación de resúmenes, apoyo en herramientas como Microsoft Office, y preparación de reuniones. Algunos aspectos destacables:

- Protege la privacidad al no usar los prompts como parte de su entrenamiento.
- Está en fase piloto y se evalúa su utilidad dentro del flujo de trabajo del sector público.

**Chatbot de PSHSA (Ontario, Canadá) para salud y seguridad laboral:** la Public Services Health & Safety Association (PSHSA), dependiente del Ministerio de Trabajo y Desarrollo de Capacidades de Ontario, implementó un agente conversacional con IA mediante Amazon Lex. Este chatbot atiende preguntas frecuentes sobre formación, normativas laborales y otros temas de salud y seguridad en el trabajo. Este genera un impacto en la sociedad tales como:

- Reducen significativamente el tiempo de espera para los usuarios.
- Durante la pandemia de COVID-19, fue clave para responder a un volumen elevado de consultas y redirigir información actualizada.

**Agentes de IA para gestión sanitaria y predicción epidemiológica:** En respuesta a emergencias sanitarias como la pandemia, se han desplegado modelos predictivos autónomos para identificar brotes, simular escenarios y optimizar la distribución de recursos

médicos (vacunas, camas hospitalarias, suministro de insumos). Estos sistemas actúan más como agentes software autónomos, capaces de leer datos en tiempo real, generar alertas e incluso sugerir respuestas tácticas.

**Robots autónomos o agentes físicos en espacios públicos:** Ciudades como Singapur han puesto en marcha robots autónomos que patrullan espacios públicos, monitoreando el orden, detectando aglomeraciones o entregando información y asistencia directa a los ciudadanos. Funcionan como agentes integrales, perciben el entorno (cámaras, sensores), interactúan físicamente y toman decisiones según normas definidas.

**Optimización del tráfico con agentes inteligentes:** Con el uso de cámaras, sensores y datos satelitales, ciertas ciudades utilizan agentes de control del tráfico basados en IA para ajustar semáforos en tiempo real, reducir congestión y mejorar flujos vehiculares. Estos agentes están diseñados para actuar autónomamente y adaptarse a eventos cambiantes (obras, accidentes, alta demanda).

**Sistemas de recomendación de políticas públicas:** Existen gobiernos que están explorando agentes IA que simulan múltiples escenarios de políticas públicas, ayudando a prevenir impacto o consecuencias de ciertas decisiones (infraestructura, salud, educación). Funcionan como "asesores virtuales", interpretando datos históricos, generando proyecciones y facilitando la toma de decisiones.

## Conclusión

El avance de los agentes de inteligencia artificial plantea oportunidades y desafíos que Panamá no puede ignorar si desea garantizar un uso seguro, ético y beneficioso de esta tecnología en el sector público y privado. La experiencia internacional evidencia que los marcos regulatorios sólidos, como el AI Act de la Unión Europea o el Convenio Marco del Consejo de Europa, permiten equilibrar la innovación con la protección de derechos fundamentales, la privacidad y la transparencia.

Para Panamá, el desarrollo de normas legales sobre agentes de IA debería contemplar:

- Clasificación de riesgos según el tipo y uso de los agentes, con exigencias proporcionales de supervisión y control.
- Protección de datos personales y ciberseguridad como pilares obligatorios en el diseño e implementación de estos sistemas.
- Prevención de sesgos y discriminación, asegurando equidad en la toma de decisiones automatizada.
- Mecanismos de trazabilidad e interpretabilidad que permitan auditar las decisiones de los agentes y asignar responsabilidades legales.
- Compatibilidad con estándares internacionales, favoreciendo la cooperación regional y global en materia de IA.

En un contexto donde los agentes de IA ya están siendo adoptados en áreas críticas como transporte, salud y seguridad, Panamá requiere un marco legal proactivo que no solo regule, sino que también fomente la innovación responsable, brindando confianza a la ciudadanía y atrayendo inversiones tecnológicas de manera segura.

## Bibliografía

- Wikipedia – “Intelligent agent”: Problemas como responsabilidad, sesgos, explicabilidad, seguridad, desinformación y consumo energético
- Wikipedia – “Inteligencia Artificial y Derecho...” (Brunner): Desafíos éticos y legales como explicabilidad y responsabilidad
- Corma (blog): Gestión de costos, seguridad, governance e integración
- Taskerio (blog técnico): Comportamiento no determinista y uso en entornos distribuidos
- Medium / Kanerika Inc: Escalabilidad, fragmentación de frameworks, integración técnica
- Estudios académicos como ART (rojo-teaming): Ataques reales y vulnerabilidades operativas.
- <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/artificial-intelligence/#0>
- <https://www.oecd.org/en/topics/artificial-intelligence.html>
- [https://www.reuters.com/legal/legalindustry/ai-agents-greater-capabilities-enhanced-risks-2025-04-22/?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.reuters.com/legal/legalindustry/ai-agents-greater-capabilities-enhanced-risks-2025-04-22/?utm_source=chatgpt.com)
- <https://www.washingtonpost.com/world/2025/07/31/china-ai-uni>

- ted-states-control/?utm\_source=chatgpt.com
- [https://apnews.com/article/1d7826affdcdb76c580c0558af8d-68d2?utm\\_source=chatgpt.com](https://apnews.com/article/1d7826affdcdb76c580c0558af8d-68d2?utm_source=chatgpt.com)
  - <http://concepcioncampos.org/5-ejemplos-de-inteligencia-artificial-ia-en-la-administracion-publica-presente-o-futuro/>
  - <https://www.police.gov.sg/Media-Room/Police-Life/2023/06/Police-Patrol-Robots-in-Action>
  - [https://aws.amazon.com/es/blogs/publicsector/canadian-government-serves-public-sector-employees-organizations-ai-chatbot/?utm\\_source=chatgpt.com](https://aws.amazon.com/es/blogs/publicsector/canadian-government-serves-public-sector-employees-organizations-ai-chatbot/?utm_source=chatgpt.com)
  - [https://www.canada.ca/en/shared-services/campaigns/stories/canchat-sscs-first-generative-ai-chatbot.html?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.canada.ca/en/shared-services/campaigns/stories/canchat-sscs-first-generative-ai-chatbot.html?utm_source=chatgpt.com)
  - <https://www.aden.org/business-magazine/como-aplicar-ia-en-el-sector-publico/>
  - <https://www.intel.la/content/www/xl/es/government/artificial-intelligence.html>
  - <https://scioteca.caf.com/bits-tream/handle/123456789/1921/Conceptos%20fundamentales%20y%20uso%20responsable%20de%20la%20inteligencia%20artificial%20en%20el%20sector%20p%C3%A9drico.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
  - [https://portal.mineco.gob.es/es/digitalizacionIA/Documents/Estrategia\\_IA\\_2024.pdf](https://portal.mineco.gob.es/es/digitalizacionIA/Documents/Estrategia_IA_2024.pdf)
  - <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/regulatory-framework-ai>

# *TRANSPARENCIA FINANCIERA Y PARLAMENTO ABIERTO: FONDOS PRIVADOS EN CAMPAÑAS ELECTORALES Y RIESGOS DE BLANQUEO DE CAPITALES*

*Mag. Erika Flores*

*Abogada – Especialista en Derecho Internacional, Funcionaria del Tribunal  
Electoral y del Banco Nacional de Panamá*

## **RESUMEN EJECUTIVO**

En Panamá, el financiamiento privado de campañas políticas representa una de las mayores vulnerabilidades frente al blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y la corrupción política.

Este artículo propone fortalecer el rol del Parlamento panameño como garante de la integridad democrática, impulsando reformas legislativas que refuerzen los controles preventivos al financiamiento electoral privado.

Se presentan experiencias internacionales, mecanismos tecnológicos y propuestas legislativas para posicionar al Órgano Legislativo como actor clave en la defensa de la transparencia; asimismo, se articula el vínculo entre esta problemática y los Objetivos de Desarrollo Sostenible,

particularmente el ODS 16, proponiendo un modelo basado en el Marco Integrado de Financiamiento Nacional.

El enfoque adoptado es técnico y propositivo, con el objetivo de contribuir a un sistema democrático más robusto, ético y blindado frente a la penetración de intereses ilícitos.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La transparencia en el financiamiento de las campañas electorales es uno de los pilares esenciales para fortalecer la democracia moderna. En un mundo cada vez más globalizado y tecnológicamente interconectado, los riesgos asociados al blanqueo de capitales y al financiamiento de actividades ilícitas mediante aportes privados a la actividad política han adquirido una relevancia sin precedentes. Panamá, como país comprometido con el fortalecimiento de su democracia, enfrenta el desafío de robustecer sus controles y marcos normativos en torno al financiamiento privado electoral.

El presente artículo tiene como propósito ofrecer un análisis técnico y propositivo, orientado al fortalecimiento institucional y legal de los mecanismos de prevención y detección del uso indebido de fondos privados en campañas electorales. Enfatiza la necesidad de un Parlamento más abierto, activo y comprometido con la fiscalización, la legislación efectiva y la transparencia financiera.

Desde la óptica del control parlamentario, la labor legislativa no debe limitarse

a la emisión de leyes, sino que debe incluir el acompañamiento y supervisión del cumplimiento de los principios de transparencia, equidad y legalidad en los procesos electorales.

En este contexto, el concepto de Parlamento Abierto se convierte en una herramienta indispensable para garantizar que los procesos democráticos estén libres de injerencias ilegítimas o capitales de origen dudoso.

En el caso panameño, la combinación de financiamiento privado, regulaciones aún incipientes y una institucionalidad en fortalecimiento, plantea la necesidad de una reforma integral del sistema de financiamiento político, donde el control del origen y trazabilidad de los fondos se vuelva una prioridad nacional.

Esta propuesta nace del análisis crítico, pero constructivo, de la experiencia nacional e internacional y del reconocimiento al papel que puede desempeñar la Asamblea Nacional como impulsora de reformas legislativas, mecanismos de fiscalización y políticas de prevención del blanqueo de capitales desde el ámbito político-electoral.

El fortalecimiento del marco institucional no solo protege la voluntad popular, sino que también blinda la democracia frente al crimen organizado, la corrupción y la penetración de intereses privados opacos. Además, el artículo vincula esta problemática con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, subrayando la importancia de alinear las estrategias nacionales de integridad financiera con

los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas. En este sentido, se propone un enfoque basado en el Marco Integrado de Financiamiento Nacional (INFF por sus siglas en inglés), como hoja de ruta para avanzar hacia un sistema electoral más justo, inclusivo y transparente.

El compromiso con la transparencia y la integridad no debe ser exclusivo del órgano electoral, sino una responsabilidad compartida entre todas las instituciones democráticas y, en especial, del Parlamento como representante directo de la ciudadanía.

Este artículo se divide en secciones temáticas que incluyen: el análisis del marco legal vigente, la experiencia internacional, la propuesta de buenas prácticas, el uso de tecnologías para la fiscalización, el papel del Parlamento en la lucha contra el financiamiento ilícito y el rol que juega Panamá en los compromisos internacionales en esta materia. Así, se busca contribuir a una democracia más transparente, robusta y acorde con los estándares globales.

## II. DIAGNÓSTICO DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO EN PANAMÁ: BRECHAS Y RIESGOS PERSISTENTES

A pesar de los avances normativos en Panamá, el sistema de financiamiento privado en campañas electorales continúa siendo altamente vulnerable. Según datos oficiales, una gran proporción de los fondos reportados carece de trazabilidad clara, y existen indicios de subdeclaración,

triangulación de aportes y donaciones que superan los límites permitidos.

### Principales brechas identificadas:

- Débil cultura de cumplimiento: Muchos candidatos y partidos carecen de protocolos internos para verificar el origen de los fondos.
- Falta de interoperabilidad tecnológica: Las instituciones fiscalizadoras no comparten información en tiempo real.
- Escasa fiscalización preventiva: La mayoría de las auditorías ocurren poselectoralmente, cuando los daños ya están hechos.
- Limitado acceso ciudadano a la información: Los reportes financieros son técnicos, poco accesibles y no permiten evaluación ciudadana.

### Riesgos clave:

- Captura del proceso electoral por intereses ilícitos.
- Legitimación de capitales provenientes del crimen organizado.
- Uso del financiamiento como canal para corrupción política y clientelismo.

El diagnóstico evidencia que, sin una reforma estructural y compromiso interinstitucional, el sistema actual seguirá

siendo un canal abierto para el ingreso de fondos irregulares en la política.

### III. EL ROL DEL PARLAMENTO EN LA PREVENCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITALES POLÍTICO-ELECTORAL

La Asamblea Nacional, como órgano legislador y fiscalizador, tiene un rol esencial en la protección del sistema democrático. No se trata solo de crear normas, sino de liderar un proceso de transformación institucional que garantice la integridad del financiamiento político.

### Funciones críticas del Parlamento en este contexto:

- **Reformar el Código Electoral:** Para incluir mecanismos de debida diligencia, trazabilidad y sanciones proporcionales.
- **Crear una Comisión permanente de Integridad Financiera Electoral:** Que supervise los informes financieros y coordine con entidades como la UAF, el Tribunal Electoral y la DGI.
- **Promover un sistema de rendición de cuentas proactivo y participativo:** Estableciendo obligaciones de transparencia para todos los actores políticos.
- **Impulsar una ley marco de financiamiento político**

**alineada con los ODS:** Integrando criterios de sostenibilidad, equidad y ética pública.

El Parlamento no puede ser un espectador en la lucha contra el financiamiento ilícito. Su participación activa y sostenida es fundamental para blindar la democracia panameña.

#### IV. MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL Y LOS RIESGOS DE BLANQUEO DE CAPITALES EN CAMPAÑAS ELECTORALES



1. Ilustración representativa del financiamiento político y la necesidad de transparencia en los procesos electorales.

El marco jurídico panameño para la prevención del blanqueo de capitales y la transparencia en el financiamiento político ha evolucionado significativamente en la última década, en respuesta a compromisos internacionales, evaluaciones del GAFI y la creciente presión ciudadana por la rendición de cuentas. No obstante, persisten vacíos legales y operativos que deben ser atendidos de manera prioritaria para blindar los procesos electorales frente al ingreso de capitales ilícitos.

A nivel nacional, destacan leyes como la Ley 23 de 2015, que establece medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva; y la Ley 254 de 2021, que refuerza el régimen de cumplimiento. Aunque estas normativas se orientan principalmente al sector financiero, su alcance debe ampliarse a los partidos políticos, candidatos y donantes.

El Código Electoral panameño contiene disposiciones sobre financiamiento público y privado, pero carece de mandatos específicos para que los actores políticos apliquen procesos de debida diligencia financiera, como la verificación de listas de sancionados (OFAC, ONU), el monitoreo de transferencias sospechosas o la adopción de políticas internas de cumplimiento.

En cuanto al contexto internacional, Panamá es signataria de instrumentos clave como:

- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).
- La Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
- La Declaración de Lima sobre Integridad Electoral.

Además, ha sido objeto de evaluaciones del GAFI y forma parte del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria. Estas instancias

exigen una supervisión efectiva del origen de los fondos electorales.

El riesgo de blanqueo de capitales en campañas electorales es concreto y creciente. La infiltración de dinero ilícito en la política puede provenir del narcotráfico, la corrupción estatal, el contrabando, los esquemas de evasión fiscal y otras actividades criminales. Las campañas políticas ofrecen un vehículo ideal para legitimar fondos, pues las donaciones privadas a menudo son difíciles de rastrear y están sujetas a débil fiscalización.

En este contexto, la falta de interoperabilidad entre las entidades fiscalizadoras—como el Tribunal Electoral, la Dirección General de Ingresos (DGI), la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y la Contraloría General de la República—limita el intercambio de información oportuna. También se requiere mayor capacitación y dotación técnica para la fiscalización del financiamiento político.

A nivel parlamentario, existe la oportunidad de revisar y reformar el marco legal para incorporar estándares internacionales de transparencia financiera, adaptando el Código Electoral y otras leyes conexas. Las comisiones legislativas especializadas podrían liderar este esfuerzo, en diálogo con organismos electorales, financieros, partidos y la sociedad civil.

Insertar controles rigurosos al financiamiento político no implica atentar contra la libertad de asociación ni la dinámica electoral. Por el

contrario, fortalece la credibilidad de las instituciones democráticas y genera confianza ciudadana. Un marco jurídico robusto y actualizado es condición indispensable para prevenir la captura del Estado por intereses ilícitos.



2. Ilustración: Flujos financieros electrónicos y alertas en el monitoreo del financiamiento político.

## V. PROPUESTAS LEGISLATIVAS Y TÉCNICAS PARA UN PARLAMENTO ABIERTO Y UN SISTEMA FINANCIERO ELECTORAL TRANSPARENTE

La experiencia internacional y las observaciones realizadas por organismos multilaterales especializados han dejado en evidencia la necesidad de integrar en las legislaciones nacionales herramientas más rigurosas para prevenir el blanqueo de capitales en los procesos electorales.

Panamá, como país comprometido con la transparencia y el fortalecimiento democrático, se encuentra en un momento clave para plantear reformas profundas desde el Órgano Legislativo.

A continuación, se presentan propuestas legislativas y técnicas orientadas a robustecer los controles preventivos, en

el marco de un Parlamento Abierto y una Administración pública ética:

**1. Ley de Transparencia y Control del Financiamiento Electoral Privado:** Diseñar una ley específica que complemente el Código Electoral y defina con claridad los criterios de control, las fuentes permitidas, los límites, la rendición de cuentas y los mecanismos de auditoría de los fondos privados destinados a campañas electorales.

**2. Registro Público de Donantes:** Establecer un sistema digital abierto y obligatorio para el registro de toda persona natural o jurídica que contribuya económicamente a campañas. Este registro debe estar interconectado con bases de datos de la Dirección General de Ingresos (DGI), la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y organismos reguladores financieros.

**3. Integración de Debida Diligencia Financiera en Partidos Políticos:** Incorporar la obligación de aplicar medidas de debida diligencia en el origen de los fondos a todos los partidos políticos, con la verificación cruzada de información financiera de donantes, incluyendo listas OFAC y registros de beneficiarios finales.

**4. Fiscalización Electoral Financiera Autónoma:** Crear una Unidad Técnica de Fiscalización Electoral Financiera dentro del Tribunal Electoral, con autonomía funcional, acceso a información confidencial bajo reserva legal, y potestades para sancionar administrativamente.

**5. Reforma del Código Electoral:** Revisar el Código Electoral de forma integral para actualizarlo conforme a los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), la Convención de Palermo, la UNCAC y otras normas internacionales sobre transparencia y anticorrupción electoral.

**6. Establecimiento de un Sistema Interoperable de Control Financiero Electoral:** Desarrollar una plataforma tecnológica en la que participen activamente la DGI, la Contraloría General de la República, la UAF y el Tribunal Electoral. Esta interoperabilidad permitirá alertar sobre operaciones sospechosas en tiempo real.

**7. Capacitación Permanente y Certificación de los Enlaces Financieros de Campaña:** Incorporar un programa obligatorio de formación y certificación para los responsables del manejo financiero en partidos políticos y candidatos, similar a las exigencias del sistema bancario.

**8. Fortalecimiento de la Ética Parlamentaria:** Establecer un régimen especial de ética y conflicto de interés en materia de financiamiento político, que incluya la obligatoriedad de declaraciones juradas patrimoniales de los candidatos, antes y después de campañas.

**9. Mejora del Sistema de Justicia Electoral:** Proponer la creación de una jurisdicción especializada en delitos electorales económicos, con fiscales y jueces capacitados en prevención del blanqueo y financiamiento ilícito.

## 10. Incentivos para el Financiamiento Público Transparente:

**Transparente:** Diseñar mecanismos que premien la transparencia mediante la asignación progresiva de fondos públicos a aquellos partidos que demuestren cumplimiento de los más altos estándares de rendición de cuentas.

Estas propuestas no solo buscan adaptar el marco legal panameño a las mejores prácticas internacionales, sino también posicionar al país como un referente regional en materia de integridad electoral. La Asamblea Nacional tiene la oportunidad histórica de liderar un proceso transformador que refuerce la confianza ciudadana en el sistema democrático y electoral del país.



3.Imagen "Fiscalización Preventiva: Cómo controlar el dinero en campañas"

## VI. EXPERIENCIA INTERNACIONAL COMPARADA Y CASOS EMBLEMÁTICOS

La experiencia internacional brinda importantes lecciones para el diseño de políticas públicas orientadas a fortalecer los controles al financiamiento privado en campañas electorales, con especial énfasis en la prevención del blanqueo de capitales, la corrupción política y la

penetración del crimen organizado en los procesos democráticos.

### 1. Segunda vuelta presidencial como mecanismo de legitimación democrática

Diversos países han incorporado la segunda vuelta electoral como herramienta para garantizar mayor legitimidad al candidato electo, reducir la fragmentación del voto y disminuir los incentivos para acuerdos ilegítimos con grupos económicos o actores de dudosa procedencia:

- Francia: Desde 1965, aplica la segunda vuelta en elecciones presidenciales. Este modelo permite elegir al candidato con mayoría absoluta, garantizando mayor respaldo ciudadano.
- Brasil: La Constitución de 1988 exige obtener más del 50% de los votos válidos para acceder al cargo presidencial. La segunda vuelta ha contribuido a mayor estabilidad institucional.
- Perú y Chile: Incorporaron la segunda vuelta en sus constituciones de 1979 y 1989 respectivamente, con el objetivo de robustecer la legitimidad democrática y frenar el financiamiento oscuro en las alianzas políticas.
- Colombia: Desde 1991, la segunda vuelta se considera pilar del sistema presidencialista.

En Panamá, el debate sobre la introducción de este mecanismo debe considerar su potencial para reducir la dependencia de financistas privados en la primera ronda electoral, al tiempo que abre espacio a un escrutinio más profundo de las propuestas y trayectorias de los candidatos.

## 2. Revocatoria de mandato como instrumento de control ciudadano

La revocatoria de mandato ha sido adoptada en múltiples jurisdicciones como vía para frenar la impunidad, exigir rendición de cuentas y desincentivar pactos espurios con actores no democráticos. Ejemplos relevantes incluyen:

- Venezuela: Desde 1999, el artículo 72 de su Constitución establece la revocatoria como derecho ciudadano sobre todos los cargos de elección popular.
- Bolivia y Ecuador: Incorporaron este mecanismo en sus leyes electorales (2010 y 2008 respectivamente), con procedimientos regulados y condiciones claras.
- Estados Unidos: Algunos estados como California permiten el recall de gobernadores. El caso más emblemático fue la destitución de Gray Davis en 2003.

Estos modelos evidencian que la participación ciudadana posterior a las elecciones puede actuar como disuasivo frente a actos de corrupción o pactos

ilegítimos financiados por recursos privados no trazables.

## 3. Casos emblemáticos de corrupción política vinculados a financiamiento privado

- Caso Odebrecht (Latinoamérica): El uso sistemático de donaciones disfrazadas, triangulaciones con fundaciones y pago de favores electorales demuestra cómo la falta de trazabilidad financiera favorece estructuras criminales internacionales.
- Caso Lava Jato (Brasil): Se comprobó que empresas constructoras financiaban campañas a cambio de contratos públicos, afectando profundamente la legitimidad institucional.
- Caso Gürtel (España): En el Partido Popular, se detectaron mecanismos paralelos de financiamiento privado que vulneraban la legislación electoral y de partidos políticos.
- Caso Cambridge Analytica (EE. UU. y Reino Unido): Aunque no exclusivamente financiero, evidencia la influencia indebida en campañas políticas y la necesidad de regulaciones que vinculen lo financiero con la ética y la protección de datos.

En el caso de Panamá, si bien existen disposiciones normativas que regulan el financiamiento político, como el

Decreto 29 del Tribunal Electoral y la Ley 247 de 2021 sobre Transparencia, los mecanismos de verificación del origen de los fondos privados aún presentan limitaciones. Panamá ha sido observada por organismos internacionales como el GAFI y GRECO, que han señalado la necesidad de fortalecer la supervisión de los aportes privados, la trazabilidad de las donaciones y la transparencia en los informes financieros de los partidos.

El rol de la Asamblea Nacional en la promoción de reformas legales que obliguen a la identificación de donantes, límites a los aportes y sanciones efectivas es crucial para avanzar hacia un verdadero Parlamento Abierto.

Estos ejemplos refuerzan la urgencia de adoptar marcos legislativos robustos y mecanismos técnicos de prevención en Panamá, no como medida reactiva, sino como compromiso proactivo con la integridad electoral y la defensa de la democracia.

## VII. BUENAS PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS Y MODELOS REGIONALES APLICABLES

El Parlamento tiene un rol insustituible como promotor del control democrático y la institucionalización de estándares éticos en el manejo de recursos electorales.

A través de su función legislativa, de fiscalización y representación, los parlamentos de la región han liderado transformaciones que garantizan la trazabilidad del financiamiento político, el

fortalecimiento del sistema de partidos y la prevención de prácticas ilegales.

### 1. Casos latinoamericanos de reformas parlamentarias efectivas

- **México:** El Instituto Nacional Electoral (INE), fortalecido por reformas legislativas, cuenta con amplias facultades para auditar los recursos de campañas, sancionar a partidos y publicar informes detallados. Las reformas constitucionales de 2007 y 2014 fueron impulsadas por el Congreso tras denuncias de financiamiento ilícito.
- **Chile:** La Ley 20.900, aprobada por el Congreso Nacional, introdujo topes estrictos a las donaciones privadas, prohibió los aportes de empresas y creó mecanismos de rendición de cuentas accesibles al público.
- **Uruguay:** Se destaca por una cultura partidaria orientada al financiamiento público, con mecanismos legales claros, aprobados por el Parlamento, que reducen la dependencia de intereses privados.
- **Colombia:** En 2017 se aprobó la Ley 1864, que penaliza el financiamiento ilícito de campañas, como respuesta a los escándalos de Odebrecht. El Congreso colombiano reconoció la necesidad de salvaguardar la legitimidad democrática a través de controles penales.

## 2. El papel de la Asamblea Nacional de Panamá



4.Imagen: Fotografía del pleno de la Asamblea Nacional de Panamá

La Asamblea Nacional está llamada a ejercer su función legislativa con enfoque preventivo. Como órgano representativo de la voluntad popular, tiene la responsabilidad de:

Impulsar reformas al Código Electoral que incorporen principios de debida diligencia financiera, interoperabilidad de plataformas digitales y fiscalización en tiempo real.

Promover iniciativas de ley que articulen al Tribunal Electoral, la UAF y la DGI en un ecosistema legal integrado de prevención.

Fortalecer el régimen sancionatorio frente a donaciones ilícitas, incluyendo medidas administrativas, civiles y penales.

Fomentar la participación ciudadana en la vigilancia del financiamiento político mediante observatorios parlamentarios de integridad electoral.

Incorporar en las reformas electorales una Unidad de Evaluación Legislativa del Financiamiento Político, que emita informes periódicos sobre riesgos y alertas.

## 3. Instrumentos parlamentarios de seguimiento

Además de la ley, el Parlamento puede desarrollar resoluciones, comisiones especiales y auditorías internas para revisar el comportamiento de partidos y candidatos respecto a las normas de financiamiento. Esta fiscalización política es complementaria a la administrativa y judicial, reforzando la rendición de cuentas desde un enfoque democrático integral.

## VIII. TECNOLOGÍA CÍVICA Y SUPERVISIÓN PARLAMENTARIA: TRAZABILIDAD DIGITAL COMO PILAR PREVENTIVO

En la era de la transformación digital, la transparencia del financiamiento político exige herramientas tecnológicas que garanticen trazabilidad, acceso ciudadano y fiscalización en tiempo real.

El Parlamento tiene el deber de legislar para que estas tecnologías estén al servicio de la democracia, fortaleciendo los mecanismos de supervisión y reduciendo el riesgo de infiltración de capitales ilícitos.

### 1. Plataforma digital de financiamiento político

Una de las propuestas clave es el desarrollo de una plataforma interoperable entre el Tribunal Electoral, la Unidad de Análisis Financiero (UAF), la Dirección General de Ingresos (DGI) y la ciudadanía. Esta herramienta permitiría:

Registrar cada aporte privado en tiempo real, incluyendo el origen, el monto y la identidad del donante.

Integrar algoritmos de inteligencia artificial para detectar patrones sospechosos.

Activar alertas automáticas frente a contribuciones desde jurisdicciones de alto riesgo o vinculadas a personas en listas restrictivas como OFAC.

Acceso público con niveles diferenciados de visualización según el usuario (autoridades, partidos, ciudadanos, periodistas).

Esta plataforma debe ser legislada por la Asamblea Nacional, garantizando su financiamiento, independencia operativa y auditoría periódica.

## 2. Ciberseguridad electoral y protección de datos

Con la implementación de tecnologías de trazabilidad, surge también la responsabilidad de proteger la integridad de la información. La Asamblea debe asegurar que la legislación contemple:

Mecanismos de ciberseguridad electoral, con protocolos de autenticación y verificación digital.

Normas sobre protección de datos personales de los donantes y afiliados, en línea con la legislación internacional (como el Reglamento General de Protección de Datos de la UE - RGPD).

Protocolos para la preservación de evidencia digital en casos de investigaciones por financiamiento ilícito.

## 3. Observatorios digitales y auditoría social

La tecnología también debe empoderar a la ciudadanía. En este sentido, la Asamblea puede promover:

Observatorios digitales de financiamiento político, conformados por universidades, sociedad civil y gremios, con acceso a la plataforma de transparencia para análisis independientes.

Aplicaciones móviles y sitios web oficiales que permitan reportar irregularidades, consultar información financiera electoral y recibir alertas de riesgos identificados.

Este ecosistema digital debe enmarcarse dentro de una ley de trazabilidad financiera electoral, promovida desde el Poder Legislativo, para elevar los estándares de control democrático y blindaje institucional.

## IX. ESTRATEGIA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO (INFF) Y SU ARTICULACIÓN CON LOS ODS: UNA TAREA DEL PARLAMENTO

El financiamiento político no puede mantenerse al margen de la planificación estratégica del desarrollo nacional.

En este sentido, la Estrategia Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (INFF), promovida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), representa un marco fundamental para alinear los recursos —incluidos los de origen privado en la política— con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).



5.Imagen de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

## 1. ¿Qué es la INFF?

La **INFF** es una hoja de ruta financiera integral que busca movilizar recursos públicos, privados y externos de manera eficiente, equitativa y transparente, para cumplir con la Agenda 2030.

Panamá ha iniciado su implementación en coordinación con organismos multilaterales, lo que representa una oportunidad legislativa para vincular este instrumento con los principios del financiamiento electoral limpio.

## 2. Riesgo de desalineación y blanqueo

Uno de los principales riesgos identificados es que los fondos privados

no regulados en campañas políticas pueden **contradecir los principios de desarrollo sostenible**, al canalizar intereses contrarios a la equidad, la transparencia y la justicia social. Por ello, **blindar los procesos electorales de capitales ilícitos es también una medida pro-ODS**.

## 3. Rol estratégico del Parlamento

La Asamblea Nacional tiene un rol fundamental para:

- **Incluir en el presupuesto nacional asignaciones específicas para fortalecer los mecanismos de fiscalización del financiamiento político** como política de Estado alineada con la INFF.
- **Incorporar principios de sostenibilidad financiera y transparencia en las reformas al Código Electoral.**
- Promover leyes que garanticen el **acceso equitativo a recursos públicos y privados para todos los candidatos**, particularmente mujeres, pueblos indígenas y juventudes, en línea con los ODS 5, 10 y 16.
- Impulsar una ley marco sobre **integridad financiera electoral**, conectando el sistema político con el aparato económico de desarrollo del país.

#### 4. INFF y democracia sostenible

Un sistema de financiamiento electoral trazable y justo refuerza el ODS 16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, al tiempo que fortalece la confianza ciudadana en las instituciones. Este principio debe estar al centro de cualquier reforma estructural impulsada desde el Legislativo.

#### X. CONCLUSIONES LEGISLATIVAS Y RECOMENDACIONES PARA EL PARLAMENTO PANAMEÑO

El financiamiento privado en campañas electorales constituye una de las principales vulnerabilidades institucionales frente al blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y la erosión de la confianza ciudadana en los procesos democráticos. Aunque Panamá ha dado pasos importantes mediante reformas legales y el fortalecimiento del Tribunal Electoral, aún persisten vacíos normativos, operativos y tecnológicos que requieren acción legislativa decidida y estratégica.

##### 1. Conclusiones Legislativas

- El Parlamento es un actor clave para cerrar la brecha entre normas financieras y normas electorales. Su liderazgo es determinante en la actualización del Código Electoral para incorporar estándares internacionales de integridad y transparencia.
- La ausencia de herramientas tecnológicas integradas para el

seguimiento del origen y destino de los fondos privados en campañas limita la capacidad del Estado para detectar y prevenir delitos financieros de alto impacto político.

- La vinculación entre el sistema de financiamiento político y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) exige una nueva visión del rol legislativo, donde la transparencia electoral no sea un accesorio, sino un eje estructural del modelo de desarrollo nacional.
- La creación de una Unidad Técnica Parlamentaria sobre Finanzas Políticas contribuiría a generar conocimiento, seguimiento y propuestas legislativas basadas en evidencia, evitando reformas improvisadas y politizadas.

##### 2. Recomendaciones Técnicas para la Asamblea Nacional

- Revisar e integrar en el Código Electoral una sección específica sobre prevención del blanqueo de capitales y trazabilidad financiera electoral, con obligaciones reforzadas de debida diligencia para partidos y candidatos.
- Incorporar la segunda vuelta presidencial como mecanismo institucional para reforzar la legitimidad democrática del electo y reducir riesgos de manipulación financiera en elecciones polarizadas.

- Crear la Fiscalía Electoral Financiera y dotarla de autonomía operativa, personal especializado y tecnología forense para analizar los flujos financieros de las campañas.
- Establecer la Unidad de Integridad Electoral Independiente, con representación de la sociedad civil, academia, sector financiero y organismos multilaterales.
- Adoptar el marco INFF-ODS en los procesos presupuestarios y legislativos, integrando indicadores de cumplimiento en la asignación de recursos públicos a partidos y campañas.
- Fortalecer los controles cruzados con la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y la Dirección General de Ingresos (DGI) para monitorear donaciones sospechosas y evitar el uso del sistema político como canal de lavado de activos.
- Institucionalizar un Observatorio Legislativo del Financiamiento Político, que publique reportes periódicos sobre transparencia electoral, riesgo financiero y buenas prácticas internacionales.
- Promover reformas constitucionales y legales que permitan la revocatoria de mandato como herramienta de control ciudadano, en línea con modelos regionales.
- Garantizar la paridad de género y el financiamiento inclusivo, exigiendo asignaciones mínimas para mujeres, jóvenes y pueblos originarios dentro de los recursos estatales y privados.
- Impulsar campañas permanentes de educación cívica y financiera electoral, para que la ciudadanía comprenda el impacto del financiamiento sucio en su voto, sus derechos y el futuro del país.

## XI. REFLEXIÓN FINAL

Panamá se encuentra ante una encrucijada democrática. El fortalecimiento del sistema electoral no puede aplazarse ni depender únicamente de reformas administrativas:

requiere liderazgo político, voluntad legislativa y una ciudadanía vigilante.

El Parlamento panameño tiene la oportunidad histórica de transformar la arquitectura del financiamiento político, cerrando las puertas al crimen financiero y abriendo espacios para la confianza, la equidad y la integridad.

La lucha contra el blanqueo de capitales en campañas no es solo un tema técnico, es una causa ética y patriótica. Cada norma que se redacta, cada control que se activa, cada dato que se transparenta, representa un paso hacia una república más limpia, más justa y más fuerte.

*“Proteger el origen del dinero en la política es proteger el destino de la democracia.”*

— Erika Flores —

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Ley 23 de 2015 de la República de Panamá. 'Que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva'. Gaceta Oficial No. 27890, 27 de abril de 2015.
- Ley 254 de 2021 de la República de Panamá. 'Que fortalece el marco legal para la prevención del blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo'. Gaceta Oficial No. 29406-A, 28 de noviembre de 2021.
- Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). (2012, actualizado 2023). 'Las 40 Recomendaciones'. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/es/publicaciones/>
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC). (2003). Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Disponible en: <https://www.unodc.org/unodc/es/corruption/>
- Constitución Política de la República de Panamá. Asamblea Nacional. Texto único reformado hasta 2004.
- Tribunal Electoral de Panamá. (2023). Informes de Fiscalización del Financiamiento Político. Disponible en: <https://www.tribunal-electoral.gob.pa>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2022). 'Estrategia INFF para la implementación de los ODS'. Disponible en: <https://www.undp.org/es/sdgintegration/inff>

## FUENTES DE LAS IMÁGENES:

- 1.Illustración del financiamiento político – Fuente: Elaboración propia basada en datos del Tribunal Electoral y GAFI.
- 2. Flujos financieros electrónicos – Adaptación basada en informes de la Unidad de Análisis Financiero (UAF).
- 3.Imagen "Fiscalización Preventiva" – Diseño propio con fines académicos.
- 4.Imagen: Fotografía del pleno de la Asamblea Nacional de Panamá.- Asamblea Nacional de Panamá – <https://www.asamblea.gob.pa>
- 5.Imagen de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). - Organización de las Naciones Unidas (ONU) – <https://sdgs.un.org/goals>

## Datos de la Autora

Erika Flores. Abogada panameña con más de 20 años de experiencia en el sector público y privado, especializada en Finanzas, Banca y Derecho Internacional. Posee un MBA en Dirección Empresarial y ha trabajado en el Tribunal Electoral de Panamá, el Banco

Nacional y organismos relacionados con la fiscalización electoral y la prevención del blanqueo de capitales. Actualmente impulsa proyectos de educación ciudadana, empoderamiento y transparencia política.

## GOBERNAR CON EMPATÍA: EL IMPACTO DEL LIDERAZGO FEMENINO

*Margareth J. Pimentel Díaz*

La participación de las mujeres en la política no solo beneficia las mujeres en sí, sino a la sociedad en general. A través de la representación femenina, se desafía la política tradicional e histórica, se promueve la igualdad y una visión integral de la vida misma.

De acuerdo con la escritora Elisabeth M. Fowler, autora del libro *"Maya Women: Their Role and Status"* de 1989, en las sociedades indígenas de Centroamérica, durante la época precolombina las mujeres desempeñaban roles importantes en la vida familiar y comunitaria. Aunque muchas culturas precolombinas tenían estructuras patriarcales, algunas tribus, como los mayas y los xincas, permitían que las mujeres participaran activamente en la toma de decisiones. En la civilización maya, por ejemplo, había reinas y mujeres que podían tener roles importantes como sacerdotisas o líderes locales. Sin embargo, las mujeres indígenas fueron despojadas de su poder y autonomía tras la llegada de los colonizadores, relegándolas a roles domésticos y limitando su participación en la vida pública. El sistema impuesto por los colonizadores en la región hizo que las mujeres tuvieran pocas opciones fuera de los cuidados del hogar.

Y desde esta realidad histórica, de la cual se nutre nuestra cultura, desde hace más de dos siglos, las mujeres poco a poco seguimos luchando por nuestros derechos, por mayores y mejores espacios en todos los ámbitos. Y aunque los roles de género siguen siendo muy rígidos existimos mujeres que queremos gritar por todas aquellas que no encuentran su voz: ¡Sin mujeres no!

Desde el rol al que históricamente se nos ha relegado, las mujeres centroamericanas han desarrollado una serie de experiencias y habilidades en el hogar, la comunidad y el trabajo, que a menudo no son reconocidas en su totalidad. Estas habilidades, junto con características inherentes como el amor, la resiliencia, la capacidad para gestionar recursos y la empatía, proporcionan una base sólida que es fundamental para su participación en la política y en el ejercicio del liderazgo.

Las mujeres en el gobierno reflejan su capacidad de escucha activa, comprensión y respuesta a las necesidades de la población con sensibilidad y compromiso.

Por lo general aportan una perspectiva inclusiva y orientada al bienestar social.

Por lo que en los últimos años, el liderazgo político femenino ha cobrado mayor relevancia, demostrando que su enfoque distinto permite abordar desafíos y crisis de manera distinta. Las habilidades clave como la capacidad de diálogo, la resolución de conflictos y una visión más inclusiva y sostenible en la toma de decisiones, permiten a las mujeres en la política priorizar políticas centradas en el bienestar social, la educación, la salud, transparencia y los derechos humanos.

Gobernantes femeninas como Jacinda Ardern de Nueva Zelanda impulsó políticas en temas como el bienestar social, el cambio climático y la equidad de género; Angela Merkel, científica y física de formación, canciller de Alemania desde 2005 hasta 2021, brindó un enfoque analítico y pragmático a la política alemana y durante la pandemia de COVID-19 fue elogiada por su manejo de la crisis; Margaret Thatcher, quien fuera primera ministra y primera mujer en liderar en el Reino Unido, transformó la economía británica con políticas de liberalización y privatización; son algunos ejemplos de la importancia y beneficios de que las mujeres alcance posiciones de poder, autoridad y decisión.

En países vecinos como Colombia, históricamente mujeres diplomáticas han desempeñado un papel fundamental en la conducción de procesos de paz en regiones afectadas por el conflicto, demostrando el impacto positivo del liderazgo femenino en la estabilidad y el

desarrollo social.

Sin embargo, a pesar de sus aportes, las mujeres en la política enfrentamos múltiples desafíos que dificultan la participación en igualdad de condiciones.

La violencia política de género se manifiesta a través de ataques en redes sociales, acoso y campañas de desprestigio, buscando desacreditar su liderazgo. Además, muchas deben afrontar una doble carga de trabajo, equilibrando su carrera política con responsabilidades familiares y sociales. A esto se suma la falta de acceso a financiamiento y redes de poder, lo que limita sus oportunidades en comparación con sus colegas masculinos.

Estos obstáculos evidencian la necesidad de políticas y medidas que promuevan una mayor equidad en el ámbito político en nuestra región. Es necesario que más mujeres puedan participar en las contiendas electorales y tener la oportunidad de llegar a posiciones de poder en gobiernos y organismos internacionales.

Es necesario asegurar que los partidos políticos o grupos independientes cumplan con las leyes de paridad de género en las candidaturas y sancionar a quienes las incumplan.

Que las instituciones electorales establezcan mecanismos para que las mujeres candidatas accedan a financiamiento público y privado en igualdad de condiciones que los hombres y promover programas de formación en liderazgo, comunicación y gestión política

dirigidos a mujeres.

Aunque ya existen mecanismos de denuncia y sanción efectivos para combatir la violencia política de género, en diversos países de la región, es indispensable que los mismos garanticen la seguridad para las candidatas y no sean trámites engorrosos de revictimización. Y desde las reformas electorales legales, impulsar cambios en las normativas para eliminar barreras estructurales que dificulten la participación de las mujeres en cargos de elección popular.

El liderazgo de las mujeres en la política se ha caracterizado por su capacidad de transformación y resiliencia. A pesar de los obstáculos, continúan avanzando y ofreciendo enfoques innovadores para abordar crisis y fomentar sociedades más justas. Para el futuro, será fundamental seguir impulsando su participación y derribar las barreras estructurales que aún limitan su acceso y desarrollo en este ámbito.

***Margareth J. Pimentel Díaz***  
***H.D.S.***



# **Legislación Al Día**

LEGISLACIÓN AL DÍA

De 18 de **LEY 469**  
mayo de 2025

**QUE SUBROGA LA LEY 230 DE 2021, QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE ALERTA AMBER PARA LA UBICACIÓN RÁPIDA Y EXPEDITA ANTE LA DESAPARICIÓN O SUSTRACCIÓN DE PERSONAS MENORES DE EDAD**

**LA ASAMBLEA NACIONAL  
DECRETA:**

**Capítulo I**

**Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** Se crea el Sistema Nacional de Alerta AMBER, con la finalidad de gestionar coordinadamente la activación de una alerta temprana para la difusión, búsqueda, localización y recuperación rápida y expedita de niños, niñas y adolescentes, en condición de extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido.

**Artículo 2.** Esta Ley es de orden público e interés social, y eleva a tema de Estado la gestión, coordinación y activación temprana de la Alerta AMBER, en caso de extravío, sustracción, desaparición y paradero desconocido de una persona menor de edad.

**Artículo 3.** El Sistema Nacional de Alerta AMBER funcionará a través de acciones conjuntas, coordinadas y articuladas entre las instituciones públicas, las organizaciones no gubernamentales y la empresa privada, que permitan agilizar y lograr la difusión, búsqueda, localización y recuperación rápida del niño, niña o adolescente desaparecido, menor de dieciocho años, en condición de extravío,

sustracción, desaparición o paradero desconocido, a efecto de garantizar su vida, libertad, seguridad, integridad y dignidad.

**Artículo 4.** El Sistema Nacional de Alerta AMBER contará con el apoyo de los estamentos de seguridad, gobiernos locales y medios de comunicación, que puedan participar y apoyar en la difusión, búsqueda, localización y recuperación del niño, niña o adolescente desaparecido, en condición de extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido.

**Artículo 5.** El Sistema Nacional de Alerta AMBER se regirá por los siguientes principios rectores:

**1. Interés superior del menor de edad.** La coordinación, activación y gestión de la Alerta AMBER estará encaminada a proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes mediante acciones que permitan la inmediata difusión, búsqueda, localización y pronta recuperación del niño, niña o adolescente, en condición de extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido.

**2. Celeridad:** En aplicación de esta Ley, las acciones que se realicen en la difusión, búsqueda, localización y recuperación del niño, niña o adolescente desaparecido, menor de dieciocho años, en condición de extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido, se deben realizar de manera urgente, prioritaria e inmediata para proteger su vida e integridad.

**3. Coordinación institucional.**

Este principio se aplicará a través de las acciones que coadyuven a la coordinación armónica entre las instituciones públicas, las organizaciones no gubernamentales y la empresa privada, con el fin de asegurar la inmediata difusión, búsqueda, localización y pronta recuperación del niño, niña o adolescente desaparecido, en condición de extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido.

Para que se logre esta coordinación, las instituciones deberán intercambiar información, crear bases de datos y listados para que las instituciones puedan acceder a ellos, implementar convenios interinstitucionales, crear alianzas nacionales e internacionales y comunicarse de forma directa y sin dilaciones innecesarias.

**4. Solidaridad.** Este principio se aplicará a través de acciones solidarias y cooperación mutua entre las entidades públicas, la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales para el logro de los propósitos de la presente Ley.

**Artículo 6.** El Sistema Nacional de Alerta AMBER estará estructurado de la forma siguiente:

1. Un Consejo Directivo.
2. Una Oficina de Activación Temprana, adscrita al Ministerio de Seguridad Pública.
3. Un director ejecutivo.
4. Unidades técnicas temporales o permanentes.

## Capítulo II

### Consejo Directivo

**Artículo 7.** El Consejo Directivo será el órgano superior en la toma de decisión del Sistema Nacional de Alerta AMBER, funcionará ad honorem y estará integrado por representantes de las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales siguientes:

1. El Ministerio de Seguridad Pública, quien lo presidirá.
2. El Ministerio de Gobierno.
3. La Procuraduría General de la Nación.
4. El Ministerio de Desarrollo Social.
5. La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.
6. La Policía Nacional.
7. El Servicio Nacional de Migración.
8. La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.
9. Un representante de la Cámara Panameña de Seguridad Privada.
10. Un representante del Consejo Nacional de Periodismo.
11. Un representante de las organizaciones de la sociedad civil.

**Artículo 8.** Los miembros del Consejo Directivo tendrán derecho a voz y voto en la toma de decisiones. Cada institución pública y organización no gubernamental deberá remitir una designación formal de un representante principal y un suplente, quien reemplazará al principal durante sus ausencias temporales, y en caso de ausencia permanente, se procederá a una nueva designación.

**Artículo 9.** A las reuniones del Consejo Directivo podrán asistir como invitados especiales los representantes de otras instituciones públicas, de organizaciones no gubernamentales y de organismos internacionales.

**Artículo 10.** Son funciones del Consejo Directivo las siguientes:

1. Coordinar, definir, controlar y evaluar las acciones públicas y privadas, así como desarrollar e implementar el protocolo de actuación y prevención ante casos de extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido de un niño, niña o adolescente desaparecido.
2. Establecer los mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas y privadas, así como del protocolo de actuación y prevención ante casos de extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido de personas menores de edad.
3. Colaborar en la integración de las tareas de búsqueda, difusión y localización ante la activación, actualización y desactivación de la alerta en caso de extravío, sustracción, desaparición o paradero

desconocido de personas menores de edad.

4. Promover campañas de concientización, capacitación y prevención acerca del autocuidado, factores de riesgo y lugares de atención ante situaciones de extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido de personas menores de edad.
5. Conformar subcomisiones de trabajo cuando las circunstancias, la complejidad de las tareas y la especialidad de los contenidos requieran de la participación de otras entidades públicas o privadas o de organizaciones no gubernamentales vinculadas a temas de interés para las labores del Sistema Nacional de Alerta AMBER.
6. Aprobar los convenios o acuerdos interinstitucionales que sean sometidos a su consideración.
7. Ratificar el nombramiento del director ejecutivo de la Oficina de Activación Temprana designado por el ministro de Seguridad Pública.
8. Aprobar el reglamento interno y el Código de Ética del Sistema Nacional de Alerta AMBER.
9. Ejercer las demás funciones que establezcan esta Ley y su reglamentación.

**Artículo 11.** El Consejo Directivo se reunirá de manera ordinaria por lo menos una vez cada cuatro meses y también podrá realizar reuniones extraordinarias. Ambas reuniones podrán efectuarse de modo presencial o virtual.

El quorum para sesionar será la mayoría de los miembros del Consejo Directivo y

para tomar decisión, se requerirá el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes.

**Artículo 12.** El representante de las organizaciones no gubernamentales que participe en las reuniones del Consejo Directivo será designado anualmente por el ministro de Seguridad Pública. Esta designación se hará tomando en cuenta a quienes hayan manifestado su interés de participar, previa convocatoria pública, y en apego a los requisitos que la reglamentación de esta Ley disponga.

### Capítulo III

#### Oficina de Activación Temprana

**Artículo 13.** La Oficina de Activación Temprana será la responsable de la activación de la Alerta AMBER y de informar a la población en general sobre el extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido del niño, niña o adolescente desaparecido.

**Artículo 14.** La Oficina de Activación Temprana será la unidad administrativa que lleve adelante el plan de coordinación interinstitucional que permita la inmediata difusión, búsqueda, localización y pronta recuperación del niño, niña o adolescente desaparecido, menor de dieciocho años, en condición de extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido.

**Artículo 15.** La Oficina de Activación Temprana podrá, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública, recomendar y coordinar la publicación en los medios de comunicación de videos,

fotografías, retratos hablados u otros mecanismos análogos para identificar a la persona menor de edad extraviada, sustraída, desaparecida o de paradero desconocido.

También realizará las coordinaciones necesarias para la colocación de carteles o rótulos físicos en las vías públicas y/u otros medios electrónicos, destinados primariamente a la emisión de estas Alertas AMBER, y solicitará la colaboración de los directores, representantes, administradores y en general de quienes estén a cargo de centros comerciales, mercados, iglesias, bancos, centros de juego y entretenimiento para niños, niñas y adolescentes, terminales de buses, aeropuertos, puertos, metro, taxis, empresas con plataformas electrónicas de transporte de personas y cualquier otro espacio o medio de uso público en donde haya una alta confluencia de personas, para la colocación de carteles físicos y electrónicos en sus entradas y salidas, a fin de difundir la alerta.

**Artículo 16.** La Oficina de Activación Temprana mantendrá activas la página web, las cuentas oficiales en redes sociales y una aplicación móvil de Alerta AMBER, a fin de que las personas puedan descargarla en sus dispositivos móviles o cualquier otro dispositivo, y que ello les permita recibir notificaciones de activación y desactivación de la Alerta AMBER.

**Artículo 17.** La Oficina de Activación Temprana tendrá las funciones y responsabilidades siguientes:

1. Activar la Alerta AMBER e iniciar inmediatamente las coordinaciones tendientes a la difusión, búsqueda, localización y recuperación del niño, niña o adolescente desaparecido, menor de dieciocho años, en condición de extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido, reportado.
2. Establecer los mecanismos necesarios para la coordinación de las instituciones participantes y de todas aquellas que se requieran o colaboren a través de las subcomisiones que se creen, con el objeto de facilitar el intercambio de información institucional, las herramientas tecnológicas y la coordinación de acciones.
3. Compilar y registrar en la base de datos del Sistema Nacional de Alerta AMBER los reportes de activación, actualización y desactivación.
4. Elaborar y rendir un informe anual con información estadística ante el Consejo Directivo de los reportes y resultados obtenidos en la ejecución del Sistema Nacional de Alerta AMBER.
5. Solicitar la colaboración del Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales y de otras instituciones que lleven estadísticas relacionadas, para el levantamiento de los informes e intercambio de información de importancia para la mejora del Sistema Nacional de Alerta AMBER.
6. Recomendar al Consejo Directivo la implementación, modificación y/o el fortalecimiento de la ley, reglamentos, protocolos, manuales y procedimientos que guarden relación con el Sistema Nacional de Alerta AMBER, ante el extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido de personas menores de edad en la República de Panamá.
7. Mantener actualizada la página web dedicada a publicar la información sobre personas menores de edad reportadas en el Sistema Nacional de Alerta AMBER.
8. Confeccionar acuerdos o convenios de cooperación con organizaciones no gubernamentales que versen sobre temas relacionados con la presente Ley, que se requieran, así como con medios de comunicación, empresas, operadores y proveedores de servicios de telefonía, encaminados a colaborar, permitir y/o facilitar el envío masivo de mensajes y avisos de la Alerta AMBER.
9. Supervisar, implementar y actualizar los protocolos de actuación y prevención, así como los planes de concientización y programas de capacitación.
10. Convocar las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Directivo según la necesidad.
11. Elaborar y someter al Consejo Directivo las propuestas y modificaciones que amerite el Protocolo Técnico de Actuación del Sistema de Alerta AMBER, para su posterior aprobación mediante decreto ejecutivo.
12. Ejercer las demás funciones y responsabilidades que le asignen esta Ley, su reglamentación y el Consejo Directivo.

## Capítulo IV

### Director Ejecutivo

**Artículo 18.** El director ejecutivo de la Oficina de Activación Temprana deberá tener competencias en la materia y actuará en calidad de secretario en las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Directivo.

**Artículo 19.** Para ser director ejecutivo de la Oficina de Activación Temprana, se deben cumplir los siguientes requisitos:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. Ser mayor de treinta años.
3. Poseer título universitario, con comprobada experiencia no menor de cinco años en temas de emergencia, seguridad o niñez y adolescencia.
4. No haber sido condenado por delito doloso.

## Capítulo V

### Activación y Desactivación de la Alerta AMBER

**Artículo 20.** Los requisitos que deben concurrir para la activación de la Alerta AMBER ante el extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido del niño, niña o adolescente desaparecido, menor de dieciocho años, son los siguientes:

1. Que la persona reportada sea menor de dieciocho años de edad.
2. Que la información proporcionada sea indicativa de alguna de las

modalidades objeto de esta Ley: extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido de una persona menor de dieciocho años de edad.

3. Que se disponga de datos sobre la persona reportada, para que la Alerta AMBER pueda dar algún resultado positivo e inequívoco.
4. Que exista consentimiento expreso para la emisión de la alerta por parte de quien ostente la patria potestad o tutela legal de la persona menor de edad reportada; en su ausencia, dicho consentimiento podrá ser dado por un pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. El parentesco será debidamente comprobado.

En caso de ausencia o ante la negativa de alguna de las personas mencionadas en el párrafo anterior, que impida contar con dicho consentimiento, el Consejo Directivo en atención al interés superior del menor procederá a ordenar mediante resolución administrativa la activación de la Alerta AMBER.

**Artículo 21.** La Alerta AMBER debe activarse desde el momento en que concurran los supuestos de extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido de la persona menor de edad reportada.

El periodo de difusión de la Alerta AMBER no puede ser menor de cinco horas ni mayor de veinticuatro horas. Excepcionalmente, si es necesario ampliar más allá de las veinticuatro horas, se deberá emitir una nueva alerta,

incluyendo información adicional del caso. La zona de difusión puede ser local, nacional e internacional.

**Artículo 22.** En atención a la capacidad del medio a través del cual se transmitirá el mensaje de la Alerta AMBER, luego de un sonido distintivo, deberá leerse el siguiente texto: **ESTA ES UNA ALERTA AMBER DE UN MENOR DE EDAD EXTRAVIADO, SUSTRÁIDO, DESAPARECIDO O DE PARADERO DESCONOCIDO**, y contener la siguiente información:

1. Fecha, hora y lugar donde se presume se produjo el extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido, o del último lugar en donde estuvo o fue vista la persona menor de edad reportada.
2. Nombre completo, edad y sexo de la persona menor de edad.
3. Foto actual de la persona menor de edad reportada, procurando la mejor condición posible, que permita la identificación clara por parte de la población.
4. Descripción física de la persona menor de edad: estatura, peso, color de cabello y de ojos, cicatrices o lunares u otras características que sirvan para identificarla.
5. Descripción de la ropa con la que la persona menor de edad fue vista por última vez.
6. Si se ha usado vehículo en el hecho, se aportará en la descripción el modelo, la marca, el color, la matrícula y cualquier otro signo distintivo de importancia o relevancia.

7. Descripción del sospechoso, si lo hubiera.
8. Cualquier otro dato de importancia o relevancia.

El mensaje de la Alerta AMBER podrá ser actualizado en función de la evolución de la información que vaya recibiendo la Oficina de Activación Temprana.

**Artículo 23.** El mensaje de la Alerta AMBER debe incluir el número telefónico del Sistema Nacional de Emergencias Nueve Uno Uno (9-1-1) para la recepción de las llamadas de colaboración ciudadana u otros canales aptos para recibir información relacionada con el esclarecimiento de la situación.

**Artículo 24.** El mensaje de Alerta AMBER ante el extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido de personas menores de edad será difundido a la brevedad posible y repetido de manera frecuente por canales de televisión, radioemisoras, teléfonos celulares, redes sociales, páginas web, carteles físicos y electrónicos y cualquier otro medio de difusión que resulte pertinente.

**Artículo 25.** El mensaje de Alerta AMBER podrá, si se estima conveniente, contener una frase alertando a los ciudadanos de la probable peligrosidad del posible sospechoso de la sustracción del menor de edad, recomendando evitar el contacto con esta persona y aconsejando a la población a que proporcione a las autoridades competentes, por los canales de comunicación previstos, la información que se tenga.

**Artículo 26.** La Alerta AMBER también podrá poner en conocimiento y llamar la atención a todos los padres de familia, personas de la zona, centros educativos, centros de salud y hospitales del área en donde se presume se produjo el extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido, o del último lugar en donde estuvo o fue vista la persona menor de edad reportada.

**Artículo 27.** Las empresas concesionarias y operadoras de telefonía móvil difundirán la Alerta AMBER, poniéndola en conocimiento de sus clientes por medio de mensajes de texto, correos electrónicos o cualquier otro medio con que cuenten.

La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos velará por que se cumpla lo dispuesto en este artículo.

**Artículo 28.** El reporte o denuncia de extravío, sustracción, desaparición o paradero desconocido de una persona menor de edad presentado ante los estamentos de seguridad pública, el Sistema Nacional de Emergencias Nueve Uno Uno (9-1-1) o cualquier otra entidad o autoridad será puesto de manera inmediata en conocimiento de la Oficina de Activación Temprana.

**Artículo 29.** Las acciones y coordinaciones que lleve adelante la Oficina de Activación Temprana se realizarán con independencia de las actuaciones que por los mismos hechos y dentro de las investigaciones penales realice el Ministerio Público.

**Artículo 30.** La Alerta AMBER será desactivada por la Oficina de Activación Temprana ante la concurrencia de una o varias de las siguientes situaciones:

1. Cuando se localice y recupere a la persona menor de edad reportada.
2. Cuando derivado de la activación de la Alerta AMBER se ponga a la persona en una situación de riesgo mayor.
3. Cuando se tengan suficientes evidencias de que la vida, la seguridad e integridad de la persona menor de edad reportada no está en peligro.
4. Cuando por el transcurso del tiempo, la complejidad o peligrosidad, se deban implementar otros recursos de investigación. Generalmente, de las veinticuatro a cuarenta y ocho horas en casos excepcionales se debe desactivar la alerta, sin que signifique desestimar la orden de búsqueda de la persona menor de edad.

Tomada la decisión de desactivar la Alerta AMBER, la Oficina de Activación Temprana comunicará a los medios de comunicación y otros canales de difusión que la Alerta fue desactivada.

## Capítulo VI

### Disposiciones Finales

**Artículo 31.** Se faculta a las instituciones públicas que forman parte del Consejo Directivo del Sistema Nacional de Alerta AMBER para que efectúen las asignaciones de carácter presupuestario

necesarias para el pleno cumplimiento de la presente Ley. Asimismo, el Órgano Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Seguridad Pública y el Ministerio de Economía y Finanzas, tomará las medidas para incluir dentro del Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de cada año las partidas requeridas para el funcionamiento de la Oficina de Activación Temprana.

**Artículo 32.** El Ministerio de Gobierno queda facultado para transferir el equipo, dispositivos electrónicos y archivos que posea de la Alerta AMBER al Ministerio de Seguridad Pública.

**Artículo 33.** El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley.

**Artículo 34.** La presente Ley subroga la Ley 230 de 24 de junio de 2021.

**Artículo 35.** Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

## COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 215 de 2025 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los treinta días del mes de abril del año dos mil veinticinco.

La Presidenta,



Dina Cisterneda Guardia

El Secretario General,



Carlos Alvarado González



ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 28 DE ~~noviembre~~ DE 2025.



JOSE RAUL QUIÑONEZ  
Presidente de la República



DINÓSKIA MONTALVO DE GRACIA  
Ministra de Gobierno

LEY 471  
De 16 de junio de 2025

## Que establece un régimen especial para los trabajadores de las empresas bananeras y de los productores independientes de banano

### LA ASAMBLEA NACIONAL DECRETA:

**Artículo 1.** Para los trabajadores de las empresas bananeras y de los productores independientes de banano, la Caja de Seguro Social considerará una prestación económica a los empleados incorporados al régimen obligatorio y a las personas incorporadas al régimen voluntario, en concepto de subsidio diario por enfermedad, siempre que la enfermedad produzca incapacidad para realizar labores y en un 30 %, Y se beneficiará al trabajador con un 80 % del salario correspondiente a los dos últimos meses de cotización debidamente acreditados en su cuenta individual en el momento en que ocurra la enfermedad.

**Artículo 2.** Se considerará inválido para efectos de este riesgo el asegurado que a causa de la pérdida o anormalidad de una estructura psicológica, fisiológica o anatómica haya sufrido la merma de un tercio o el 33 % de su capacidad laboral que rige para la actividad bananera.

**Artículo 3.** Para los trabajadores de las empresas bananeras y los productores independientes de banano, se establecerá un salario base mensual de la Pensión

de Invalides, para lo cual se utilizará como salario base el promedio de salario mensual correspondiente a los diez mejores años de cotizaciones.

**Artículo 4.** Se considera actividad de alto riesgo para la salud de los trabajadores la prestación de servicios en empresas bananeras y productores independientes de banano que impliquen la realización de actividades manuales; en consecuencia, dichos trabajadores tendrán derecho a un retiro anticipado por vejez.

**Artículo 5.** Para cumplir con las prestaciones derivadas de la pensión especial, se destinarán los recursos siguientes, los cuales se mantendrán en una reserva separada y exclusivamente para los trabajadores de las empresas bananeras y los productores independientes de banano:

- 1.Los empleadores aportarán el 2.5 % de los salarios que paguen a sus empleados.
- 2.El Estado aportará el 6 % de los salarios que se paguen a los trabajadores.

**Artículo 6.** Los trabajadores que hayan prestado o presten servicios en las empresas bananeras señaladas en el artículo anterior tendrán derecho a un retiro anticipado por vejez cuando reúnan los requisitos siguientes:

1. Haber cumplido cincuenta y ocho años de edad los hombres y cincuenta y cuatro años de edad las mujeres.
2. Tener, por lo menos, dieciocho años de labores en estas actividades.
3. Haber cotizado, por lo menos, doscientas diecisésis cuotas a la Caja de Seguro Social.

Para los asegurados que se retiren con las edades de referencia o más y las cuotas de referencia o más, se aplica la tasa de reemplazo única que resulte del cálculo siguiente:

- a. 80 % del salario base mensual. Adicionando el 2 % de salario base mensual por cada doce cuotas completas que excedan las establecidas en este numeral.

La pensión contenida en este artículo es especial para los trabajadores de las empresas bananeras y los productores independientes de banano que voluntariamente decidan acogerse a esta, por lo que se les aplicará únicamente la fórmula de cálculo antes descrita, siempre que se cumplan las demás condiciones.

En caso de que se determine la necesidad de aumentar la edad con base en los estudios actuariales, quedan exceptuados los trabajadores de las

empresas bananeras y los productores independientes de banano en el territorio nacional.

**Artículo 7.** Para otorgar cualquier beneficio o prestación de carácter económico que concede la Caja de Seguro Social, se requerirá certificado médico. Para estos efectos, se considerarán únicamente los certificados expedidos por la propia institución, así como los certificados debidamente homologados expedidos fuera de la red de servicios de la entidad.

**Artículo 8.** Queda entendido que la trabajadora manual bananera en el curso del embarazo, en el parto y el puerperio tendrá derecho a los siguientes beneficios:

1. A partir del tercer mes de gravidez, las trabajadoras embarazadas del sector bananero deberán ser evaluadas por personal médico de la Caja de Seguro Social para determinar su condición física y los riesgos asociados a sus labores cotidianas.
2. Si por medio de certificación del médico tratante se determina que las condiciones laborales pueden poner en riesgo la salud de la madre o del feto, la trabajadora manual bananera que labora en la planta empacadora y en el campo deberá ser reubicada en labores livianas, administrativas o de menor esfuerzo físico, sin que esto afecte sus prestaciones laborales.
3. La Caja de Seguro Social deberá garantizar la atención prenatal especializada y continua para las trabajadoras embarazadas del sector bananero, incluyendo acceso a

- consultas, ultrasonidos, análisis de laboratorio y medicamentos básicos.
4. Se promoverá la instalación de salas de atención médica materno-infantil en las unidades de salud o policlínicas de las regiones bananeras, incluyendo personal médico con formación en ginecología y obstetricia.
5. Si a consecuencia del parto la trabajadora manual bananera presenta complicaciones médicas debidamente certificadas por el médico tratante, tendrá derecho al subsidio de incapacidad temporal por enfermedad no profesional.
6. A su reincorporación, las empresas deberán garantizar a la trabajadora lactante dos descansos diarios de media hora cada uno o una hora continua para lactancia, así como un espacio digno e higiénico dentro del lugar de trabajo para esta finalidad.
7. Ninguna empresa bananera podrá penalizar, sancionar, despedir o reducir el salario a una trabajadora embarazada o en periodo de lactancia, bajo pena de sanciones administrativas, laborales y penales, conforme a la legislación vigente.
8. Una vez la trabajadora se reincorpore a su empleo, no podrá ser despedida por el término de un año, salvo los casos especiales previstos en la ley, conforme lo dispone el artículo 72 de la Constitución Política de la República de Panamá.

**Artículo 9.** Los trabajadores bananeros que hayan sido diagnosticados con enfermedades laborales crónicas relacionadas con la exposición

prolongada a pesticidas, esfuerzos físicos repetitivos o lesiones por manejo de cargas tendrán derecho a una evaluación médica especializada provista por la Caja de Seguro Social.

**Artículo 10.** En caso de fallecimiento del trabajador como consecuencia directa de enfermedades relacionadas con su labor en las empresas bananeras, los familiares dependientes directos (cónyuge, hijos menores de edad o con invalidez) tendrán derecho a una pensión mensual equivalente del salario base mensual del asegurado.

**Artículo 11.** Para ayudar a los gastos que origine la muerte del asegurado, ya sea activo o pensionado, que no sea producto de un riesgo profesional, la Caja de Seguro Social reconocerá un auxilio de funeral a quien compruebe haber sufragado los gastos de entierro, en los casos de trabajadores de empresas bananeras y productores independientes de banano.

Este auxilio será otorgado siempre que el asegurado haya cotizado, al menos, seis cuotas mensuales en los doce meses anteriores al fallecimiento.

**Artículo 12.** Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

## COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 290 de 2025 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los trece días del mes de junio del año dos mil veinticinco.

La Presidenta,



Dalia Cabanilla Guardia

El Secretario General,



Carlos Alvarado González

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 16 DE junio DE 2025.



JOSÉ RAÚL MUÑOZ QUINTERO  
Presidente de la República



JACKELINE MUÑOZ CEDEÑO DE CEDEÑO  
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral

LEY 478  
De 04 de agosto de 2025

**Que modifica y adiciona artículos al Código Penal, al Código Procesal Penal y a la Ley 11 de 2015, sobre asistencia jurídica internacional en materia penal, y dicta otra disposición, respecto a medidas contra la ciberdelincuencia**

**LA ASAMBLEA NACIONAL  
DECRETA:**

**Artículo 1.** Para efectos de la aplicación de las medidas contra la ciberdelincuencia, los siguientes términos se entenderán así:

*1. Sistema informático.* Todo dispositivo aislado o conjunto de dispositivos interconectados o relacionados entre sí, cuya función o la de alguno de sus elementos sea el tratamiento automatizado de datos en ejecución de un programa.

*2. Datos informáticos:* Toda representación de hechos, información o conceptos expresados de cualquier forma que se preste a tratamiento informático, incluidos los programas diseñados para que un sistema informático ejecute una función.

*3. Proveedor de servicios.* Toda entidad pública o privada que ofrezca a los usuarios de sus servicios la posibilidad de comunicar a través de un sistema informáticos para dicho servicio de comunicación o para los usuarios de este.

*4. Datos relativos al tráfico.* Cualesquier datos informáticos relativos a una comunicación realizada por

medio de un sistema informático, generados por un sistema informático como elemento de la cadena de comunicación, y que indiquen el origen, destino, ruta, hora, fecha, tamaño y duración de la comunicación o el tipo de servicio subyacente.

*5. Datos relativos a los abonados.* Cualquier información, en forma de datos informáticos o de cualquier otro modo, que posea un proveedor de servicios y que se refiera a los abonados de sus servicios, diferentes de los datos relativos al tráfico o al contenido, y que permita determinar:

- a. El tipo de servicio de comunicación utilizado, las disposiciones técnicas adoptadas al respecto y el periodo de servicio.
- b. La identidad, la dirección postal o situación geográfica y el número de teléfono del abonado, así como cualquier otro número de acceso, y los datos relativos a la facturación

- y al pago, disponibles en virtud de un contrato o de un acuerdo de prestación de servicio.
- c. Cualquier otra información relativa al lugar en que se encuentren los equipos de comunicación, disponible en virtud de un contrato o de un acuerdo de prestación de servicio.
6. *Datos relativos al contenido.* Contenido comunicativo de la comunicación, es decir, el significado o la finalidad de la comunicación, o el mensaje o la información transmitida por la comunicación. Se trata de todo lo transmitido como parte de la comunicación que no sean datos relativos al tráfico.
7. *Infraestructura crítica.* Las infraestructuras estratégicas que proporcionan servicios esenciales y cuyo funcionamiento es indispensable en la seguridad económica, seguridad o salud pública y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un impacto sobre los servicios esenciales.
8. *Material de abuso sexual infantil.* Comúnmente denominado pornografía infantil. Cualquier representación, por cualquier medio, de un menor participando en actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o cualquier representación de los órganos sexuales de un menor para fines principalmente sexuales, además del uso de un menor para crear tal representación.
9. *Ciberengaño pederasta o grooming.* Forma delictiva de acoso, comportamiento realizado desde plataformas digitales por personas adultas que buscan ganar la confianza de niño, niña o adolescente, para intercambiar imágenes y conversaciones con contenido sexual. Estas personas buscan involucrar a sus víctimas en actos sexuales.
10. *Difusión de contenido íntimo sin consentimiento.* Dar a conocer, por cualquier medio, por cualquier vía y a cualquier persona o grupo de personas, contenido íntimo (particularmente erótico-sexual) de una persona, sin que esta lo haya consentido o autorizado específica y explícitamente.
11. *Extorsión sexual o sextorsión.* Chantaje o extorsión con el que una persona es amenazada con la divulgación de imágenes, videos o información de carácter sexual o íntimo, a menos que acceda a cumplir con determinadas demandas, que pueden incluir dinero, más contenido íntimo o actos sexuales.
12. *Tecnologías de la información y la comunicación (TIC).* Recursos, herramientas y programas utilizados para procesar, administrar y compartir información mediante diversos soportes tecnológicos.
- Artículo 2.** El artículo 151 del Código Penal queda así:
- Artículo 151.** Quien mediante violencia, intimidación o amenaza grave, para procurarse o procurara un

tercero un lucro indebido o cualquier otro beneficio, obligue a otra persona a tomar una disposición patrimonial, a proporcionar información o a tolerar, hacer u omitir alguna cosa que le perjudique o perjudique a un tercero será sancionado con prisión de cinco a diez años.

La sanción se aumentará de un tercio a la mitad cuando se utilice como medio las tecnologías de la información y la comunicación y cuando el delito emplee imágenes, audios o videos de contenido sexual íntimo reales, simulados o generados.

**Artículo 3.** Se adiciona el artículo 166-A al Código Penal, así:

**Artículo 166-A.** Quien difunda, produzca o comercialice contenido íntimo, sexual o desnudez, en el que se expongan imágenes, impresiones gráficas, audios o videos, reales o simulados, de una persona sin su consentimiento, sin su aprobación o sin su autorización, mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación, así como de cualquier otro medio, será sancionado con pena de tres a seis años de prisión.

La pena será aumentada de una tercera parte a la mitad cuando las conductas descritas en el párrafo anterior se cometan:

1. Por una persona que esté o haya estado unida a la víctima por matrimonio, unión de hecho o

similar relación de afectividad, aun sin convivencia.

2. Con fines de lucro.
3. Por placer, codicia u odio racial, religioso o político.
4. Contra u a una persona con discapacidad, adulta mayor o en estado de inconsciencia.
5. Por medio de cuentas falsas para ocultar la verdadera identidad del agresor.
6. Apoderándose u obteniendo dicho contenido indebidamente.

**Artículo 4.** El artículo 184 del Código Penal queda así:

**Artículo 184.** Quien fabrique, elabore por cualquier medio o produzca material de abuso sexual infantil o lo ofrezca, comercie, exhiba, publique, publicite, difunda o distribuya a través de un medio de transferencia de datos, sistema informático, datos informáticos, programas maliciosos o cualquier tecnología emergente o cualquier medio de comunicación o información nacional o internacional, presentado o representando visualmente a una o varias personas menores de edad en actividades de carácter sexual, sean reales o simuladas, será sancionado con prisión de diez a quince años.

La pena será de quince a veinte años de prisión si la víctima es una persona menor de catorce años o persona con discapacidad, si el autor pertenece a una organización criminal nacional o internacional o si el acto se realiza con ánimo de lucro.

**Artículo 5.** Se adiciona el artículo 184-A al Código Penal, así:

**Artículo 184-A.** Quien, con la finalidad de cometer delitos contra la libertad e integridad sexual, utilice cualquier medio, inclusive un sistema informático o sistema o comunicación electrónico para contactarse o comunicarse con una persona menor de edad o persona con discapacidad que no le permita resistirse, será sancionado con pena de prisión de dos a cuatro años. La pena será de cuatro a seis años de prisión si la víctima es una persona menor de catorce años.

**Artículo 6.** El artículo 185 del Código Penal queda así:

**Artículo 185.** Quien posea para su propio uso material de abuso sexual infantil que contenga la imagen, real o simulada, de personas menores de edad, voluntariamente adquirido, será sancionado con pena de prisión de cinco a diez años.

La pena será aumentada de una sexta parte a un tercio cuando se utilicen sistemas informáticos o medios de almacenamiento electrónico o redes sociales.

**Artículo 7.** Se adiciona el artículo 289-A al Código Penal, así:

**Artículo 289-A.** Quien suplante la identidad de una persona con fines ilícitos, utilizando datos informáticos, bases de datos o un

sistema electrónico o adquiriéndolos de cualquier otra forma, será sancionado con pena de cinco a diez años de prisión.

**Artículo 8.** Se adiciona el artículo 289-B al Código Penal, así:

**Artículo 289-B.** Quien indebidamente, por medios tecnológicos, intercepte, interrumpa o interfiera datos informáticos en transmisiones no públicas dirigidas a un sistema informático, originadas en un sistema informático o efectuadas dentro de este, será sancionado con pena de dos a cuatro años de prisión.

**Artículo 9.** El artículo 290 del Código Penal queda así:

**Artículo 290.** Quien indebidamente se apodere, copie, utilice, modifique, dañe, borre, deteriore, altere o suprima datos informáticos, en tránsito o contenidos en una base de datos o sistemas informático, será sancionado con dos a cuatro años de prisión.

Si la conducta descrita en el párrafo anterior causa un daño grave al titular de los datos informáticos, la sanción se aumentará de un tercio a una sexta parte.

**Artículo 10.** Se adiciona el artículo 290-A al Código Penal, así:

**Artículo 290-A.** Quien indebidamente obstruya o impida el normal funcionamiento, total o parcial, de un sistema informático, mediante

la introducción, transmisión, daño, borrado, deterioro, alteración o supresión de datos informáticos, será sancionado con dos a cuatro años de prisión.

**Artículo 11.** El artículo 291 del Código Penal queda así:

**Artículo 291.** Las conductas descritas en este Capítulo se agravarán de un tercio a una sexta parte de la pena si se cometieren contra un sistema informático, sistema electrónico o datos informáticos de:

1. Oficinas públicas o bajo su tutela.
2. Instituciones públicas, privadas o mixtas que prestan un servicio público.
3. Bancos, aseguradoras y demás instituciones financieras y bursátiles.
4. Hospitales o cualquier tipo de entidad que maneje información relativa a datos médicos.
5. Sistemas informáticos p similares pertenecientes a infraestructura crítica.

También se agravará la pena en la forma prevista en este artículo cuando los hechos sean cometidos con fines lucrativos o infringiendo medidas de seguridad.

Estas sanciones se aplicarán sin prejuicio de las sanciones aplicables si los datos de que trata el presente Capítulo consisten en información confidencial de acceso restringido, referente a la seguridad del Estado, según lo dispuesto

en el Capítulo I del Título XIV del Libro Segundo de este Código.

**Artículo 12.** Se adiciona el artículo 292-A al Código Penal, así:

**Artículo 292-A.** Quien a sabiendas produzca, venda, obtenga para su utilización, posea, importe, difunda o de cualquier otra forma ponga a disposición cualquier dispositivo, programa informático, concebido o adaptado para la comisión de los delitos a los que se refiere el presente capítulo, será sancionado con dos a cuatro años de prisión.

Igual sanción se aplicará a quien obtenga o difunda una contraseña, código de acceso o datos informáticos similares que permitan acceder a todo o parte de un sistema informático con el fin de cometer un delito.

No se considera delito la producción, venta, obtención para la utilización, importación, difusión o cualquier otra forma de puesta a disposición mencionada en el presente artículo que no tenga por objeto la comisión de uno de los delitos previstos en este Código, ni tampoco la divulgación de datos informáticos o documentos indispensables para la comprensión de la historia, las ciencias, las artes o cualquier información que sea de interés público.

**Artículo 13.** Se adiciona el artículo 428-A al Código Penal, así:

**Artículo 428-A.** Quien suplante la identidad de una persona, con el fin

de obtener información confidencial o de seguridad del Estado, la pena será de cuatro a seis años de prisión.

**Artículo 14.** El numeral 1 del artículo 112 del Código Procesal Penal queda así:

**Artículo 112. Acción pública dependiente de instancia privada.**

Son delitos de acción pública dependiente de instancia privada los siguientes:

1.Delitos de difusión no consentida de material íntimo, acoso sexual y abusos deshonestos, cuando la víctima sea mayor de edad.

...

**Artículo 15.** Se adiciona el artículo 314-A al Código Procesal Penal, así:

**Artículo 314-A. Registro e incautación de datos informáticos almacenados.** El Ministerio Público, en el marco de las investigaciones, podrá registrar o tener acceso a un sistema informático o a parte de este, así como incautar los datos informáticos en él almacenados.

En caso de que tenga motivos para creer que los datos buscados se encuentran almacenados en otro sistema informático o en una parte de este y que dichos datos son legítimamente accesibles a partir del sistema inicial o están disponibles por medio de dicho sistema inicial, podrá extender el registro o el acceso de un modo similar al otro sistema.

En aplicación del presente artículo, se podrá obtener y conservar una copia de los datos informáticos y preservar su integridad. De ser necesario, se dispondrá a hacerlos inaccesibles o suprimirlos en el sistema informático consultado.

**Artículo 16.** Se adiciona el Capítulo VI, contentivo de los artículos 338-A, 338-B, 338-C y 338-D, al Título I del libro Tercero del Código Procesal Penal, así:

## Capítulo VI

### Evidencia Digital

**Artículo 338-A. Conservación rápida de datos informáticos almacenados.**

El Ministerio Público podrá ordenar, a cualquier persona natural o jurídica, la conservación rápida de datos electrónicos específicos, incluidos los datos relativos al tráfico, almacenados por medio de un sistema informático, que se encuentren en su poder o bajo su control, así como la protección de su integridad, cuando existan motivos para creer que dichos datos son particularmente susceptibles de pérdida o de modificación. Esta medida no podrá exceder de noventa días, prorrogables por igual término, siempre que se mantengan las condiciones que motivaron su disposición.

La persona que custodia los datos o quien se encuentre encargada de su conservación estará obligada a mantener la reserva de la ejecución de la medida.

**Artículo 338-B. Conservación y revelación rápida de los datos relativos al tráfico.** El Ministerio Público podrá ordenar a los proveedores de servicios que hayan participado en la transmisión la conservación rápida de los datos relativos al tráfico.

Si el proveedor requerido advierte que en la comunicación objeto de la investigación han participado otros proveedores, deberá revelar rápidamente los datos que permitan identificar a todos los proveedores de servicio, así como la vía por la cual se transmitió la comunicación.

**Artículo 338-C. Orden de suministro.** El Ministerio Público podrá ordenar a una persona natural o jurídica que suministre datos informáticos que obren en su poder o bajo su control, almacenados en un sistema informático o en un dispositivo de almacenamiento informático, o aun proveedor que ofrezca sus servicios en el territorio nacional que suministre los datos que obren en su poder o bajo su control relativos a los abonados en relación con dichos servicios.

**Artículo 338-D. Obtención en tiempo real de datos relativos al tráfico y al contenido.** Para la obtención o grabación en tiempo real de datos relativos al tráfico o relativos al contenido, por medio tecnológicos, se procederá conforme a lo establecido en el artículo 311 de este Código.

Para ello, se podrá ordenar a cualquier proveedor de servicios, en la medida de sus capacidades técnicas, su colaboración y su asistencia, quien deberá mantener la reserva de la medida.

**Artículo 17.** El artículo 4 de la Ley 11 de 2015 queda así:

**Artículo 4.** Cuando la solicitud de asistencia jurídica no tenga fundamento en un convenio bilateral o multilateral del que la República de Panamá sea parte y se sustente en el principio de reciprocidad entre las naciones, corresponderá al Ministerio de Relaciones Exteriores recibir y remitir las solicitudes de asistencia jurídica vía diplomática. La viabilidad de la solicitud de asistencia jurídica presentada por el Estado requirente será determinada por la Procuraduría General de la Nación.

**Artículo 18.** Se adiciona el numeral 5 al artículo 6 de la Ley 11 de 2015, así:

**Artículo 6.** Las solicitudes de asistencia internacional en materia penal conforme a esta Ley tendrán el alcance siguiente:

...

5. La asistencia se brindará conforme al principio de la doble incriminación, con independencia de que dicha conducta delictiva no se encuentre dentro de la misma categoría de delitos o se le denomine con una terminología distinta.

**Artículo 19.** El artículo 7 de la Ley 11 de 2015 queda así:

**Artículo 7.** La asistencia jurídica internacional podrá solicitarse para:

- 1.La recepción de entrevistas, testimonios o declaraciones.
- 2.La remisión de documentos legales.
- 3.El examen de documentos, objeto y lugares.
- 4.La facilitación de información, elementos de pruebas y evaluaciones periciales.
- 5.La entrega de originales o copias certificadas de los documentos y expedientes pertinentes, incluida la documentación pública, bancaria o financiera, así como la documentación social o comercial de sociedades.
- 6.La identificación o localización del producto del delito, los bienes o activos lavados, procedentes de los instrumentos usados o que se pretenden usar en un acto delictivo o para la financiación del terrorismo, los bienes de valor equivalente u otros elementos con fines probatorios.
- 7.La facilitación de la comparecencia voluntaria de las personas al Estado requirente.
- 8.La autorización de la presencia, durante la ejecución de una solicitud, de las autoridades competentes de la Parte requirente o de sus delegados oficiales.
- 9.La aprehensión, incautación, embargo o comiso de bienes muebles e inmuebles, dineros, títulos, valores, bienes o activos

producto del delito, procedentes de instrumentos usado o que se pretenden usar en un acto delictivo o para la financiación del terrorismo y bienes de valor equivalente.

- 10.La realización de videoconferencias.
- 11.La entrega de antecedentes penales.
- 12.La búsqueda y localización de personas.
- 13.La realización de técnicas especiales de investigación como operaciones encubiertas, interceptación de comunicaciones, acceso a sistemas informáticos y entregas controladas.
- 14.La obtención de elementos de convicción y de pruebas de un delito en formato electrónico.
- 15.Otras formas de asistencia legal de conformidad con los fines de esta Ley, siempre que no sean incompatibles con las leyes nacionales.

**Artículo 20.** El artículo 8 de la Ley 11 de 2015 queda así:

**Artículo 8.** Las solicitudes de asistencia jurídica podrán presentarse por escrito o por cualquier otro medio que deje constancia escrita, en condiciones que permitan a la autoridad central cerciorarse de su autenticidad y transmisión segura.

Las autoridades centrales acordarán por escrito los canales seguros de transmisión y la forma de constatar la autenticidad.

Las autoridades centrales darán prioridad a los intercambios de solicitudes de asistencia jurídica, documentos adjuntos e información adicional entre las autoridades centrales por medios electrónicos.

En cualquier caso, previa solicitud y en cualquier momento, se podrá solicitar la presentación de los documentos físicos en original o copia autenticada.

**Artículo 21.** El artículo 10 de la Ley 11 de 2015 queda así:

**Artículo 10.** Las solicitudes de asistencia jurídica internacional y demás documentos que con ella se envíen se presentarán traducidos al español o en un idioma aceptado por la República de Panamá en convenio bilateral o multilateral del que sea parte. Todos los documentos, registros, declaraciones y otros materiales en virtud de la presente Ley están exentos de cualquier requisito de legalización, autenticación y otras formalidades.

**Artículo 22.** Se adiciona el artículo 12-A a la Ley 11 de 2015, así:

**Artículo 12-A.** La autoridad competente, sin solicitud previa, podrá comunicar a otro Estado información obtenida en el marco de sus propias investigaciones penales cuando considere que la revelación de dicha información podría ayudar a dicho Estado a iniciar o llevar a cabo investigaciones o procedimientos

en relación con delitos previstos en su legislación interna, o podría dar lugar a una solicitud de cooperación de su parte.

Antes de comunicar dicha información, la autoridad competente podrá solicitar que se preserve su confidencialidad o que se utilice con sujeción a determinadas condiciones.

**Artículo 23.** Se adiciona el artículo 12-B a la Ley 11 de 2015, así:

**Artículo 12-B.** Se podrá denegar la asistencia si la solicitud se refiere a un delito que se considera delito político o delito vinculado a un delito político, o se considera que la ejecución de la solicitud podría atentar contra la soberanía, seguridad, orden público u otros intereses esenciales.

De igual forma, se podrá posponer la actuación en respuesta a una solicitud cuando pudiera causar perjuicios a investigaciones o procedimientos llevados a cabo por las autoridades.

En todo caso, antes de denegar o posponer la asistencia, se estudiaría, previa consulta con el Estado requirente, si puede atenderse la solicitud parcialmente o con sujeción a las condiciones que se consideren necesarias.

Deberá motivarse cualquier denegación o aplazamiento de la asistencia solicitada.

También se informará al Estado requirente de cualquier motivo que haga imposible la ejecución de la solicitud o que pueda retrasarla de forma significativa.

**Artículo 24.** Se adiciona el artículo 12-C a la Ley 11 de 2015, así:

**Artículo 12-C.** Cuando un Estado requirente solicite la conservación rápida de datos almacenados por medio de un sistema informático, el Ministerio Público podrá ordenarlo o asegurar los datos de cualquier otra forma, de conformidad con las disposiciones establecidas en la legislación nacional.

Para los efectos del presente artículo, en las solicitudes de asistencia internacionales el Estado requirente indicará:

1. La autoridad que solicita dicha conservación.
2. El delito objeto de investigación o de procedimiento penal y un breve resumen de los hechos relacionados con el delito.
3. Los datos informáticos almacenados que deben conservarse y su relación con el delito.
4. Cualquier información disponible que permita identificar a la persona encargada de la custodia de los datos informáticos almacenados o la ubicación del sistema informático.
5. La necesidad de la conservación.
6. Que el Estado requirente tiene la intención de presentar una solicitud de asistencia jurídica internacional para el registro o el acceso de forma

similar, la incautación o la obtención de forma similar o la revelación de los datos informáticos almacenados.

Cuando el Estado panameño considere que la conservación por sí sola no sea suficiente para garantizar la futura disponibilidad de los datos, o ponga en peligro la confidencialidad de la investigación del Estado requirente o pueda causar cualquier otro prejuicio a esta, informará de ello sin demora al solicitante, para que decida si debe, pese a ello, procederse a la ejecución de la medida.

Las medidas de conservación adoptadas en respuesta a la solicitud mencionada en el presente artículo tendrán una duración mínima de sesenta días, sin prejuicio de que se pueda conceder una prórroga hasta la presentación de la solicitud de asistencia jurídica internacional.

**Artículo 25.** Se adiciona el artículo 12-D a la Ley 11 de 2015, así:

**Artículo 12-D.** Cuando, con motivo de la ejecución de una solicitud presentada de conformidad con el artículo anterior para la conservación de datos sobre el tráfico en relación con una comunicación específica, la autoridad competente descubra que un proveedor de servicios de otro Estado participó en la transmisión de la comunicación, revelará rápidamente a la Parte requirente un volumen suficiente de datos sobre el tráfico para identificar al proveedor de servicios y la vía por la que se transmitió la comunicación.

**Artículo 26.** Se adiciona el artículo 12-E a la Ley 11 de 2015, así:

**Artículo 12-E.** Se prestará asistencia para la obtención en tiempo real de datos sobre el tráfico asociados a comunicaciones específicas en el territorio transmitidas por medio de un sistema informático. Dicha asistencia se regirá por las condiciones y procedimientos establecidos en el derecho interno.

De igual forma, se prestará la asistencia para la obtención o grabación en tiempo real de datos sobre el contenido de comunicaciones específicas transmitidas por medio de un sistema informático, de conformidad con el derecho interno aplicable.

**Artículo 27.** Se adiciona el artículo 12-F a la Ley 11 de 2015, así:

**Artículo 12-F.** Se podrá diligenciar una asistencia jurídica internacional con rapidez cuando se considere que existe una situación de emergencia, en la que exista un riesgo significativo e inminente para la vida o la seguridad de una o más personas físicas.

Las solicitudes presentadas en virtud del presente artículo incluirán, además del contenido requerido, una descripción de los hechos que demuestren que existe una emergencia y cómo esta concierne a la asistencia solicitada.

Las peticiones en estos casos podrán ser transmitidas entre autoridades

competentes, remitiéndose de forma simultánea una copia a la autoridad central del país requerido a través de la autoridad central del Estado requirente.

Las autoridades centrales acordarán por escrito los canales seguros de transmisión y la forma de constatar la autenticidad. Las autoridades competentes panameñas podrán solicitar con rapidez información complementaria para valorar la solicitud. De considerarse viable, se responderá oportunamente.

Previa solicitud del Estado requirente, se podrán proporcionar los resultados de la ejecución de la solicitud o una copia, a través de un canal distinto del utilizado para la solicitud.

Para las situaciones de emergencia, se garantizará que la autoridad central y la autoridad competente estén disponibles en todo momento, habilitando los canales de comunicación correspondientes.

**Artículo 28.** Se adiciona el artículo 12-G a la Ley 11 de 2015, así:

**Artículo 12-G.** Se brindará asistencia para receptar el testimonio o declaraciones por videoconferencia o tecnología similar.

Las solicitudes de empleo de videoconferencia deben contener, además de los requisitos establecidos en la presente Le, el nombre y función de las autoridades del Estado requirente que participarán, las medidas relativas a la protección de la persona a ser oída, de ser necesario, y cualquier aspecto relevante

con relación a las condiciones para su ejecución.

La autoridad competente panameña y el Estado requirente procurarán facilitar la solución de cualquier problema que pueda surgir con relación a la ejecución de la solicitud de videoconferencia, de conformidad con la legislación interna del Estado requerido.

Las autoridades competentes procurarán que la persona cuyo testimonio o declaración se solicita comparezca en la fecha y horario acordado. La videoconferencia tendrá lugar en presencia de la autoridad competente panameña, se efectuará directamente por la autoridad competente del Estado requirente o bajo su dirección, de conformidad con su legislación interna, y respetando los derechos y garantías previstos por ambos ordenamientos jurídicos.

Si la ejecución de la videoconferencia supone gastos de carácter extraordinario, se consultarán con el Estado requirente para determinar las condiciones en las que podrá ejecutarse la solicitud.

**Artículo 29.** Se adiciona el artículo 12-H a la Ley 11 de 2015, así:

**Artículo 12-H.** Las autoridades competentes podrán crear equipos conjuntos de investigación en relación con investigaciones penales que, por su complejidad investigativa, ameriten una coordinación de acciones con otras jurisdicciones, a fin de lograr resultados más

efectivos en la investigación, pudiendo intercambiar de forma directa la evidencia a partir de su conformación, de acuerdo con las siguientes provisiones:

1. Las solicitudes de creación de equipos conjuntos de investigación deberán contener:
  - a. Descripción de los motivos que ameritan la necesidad de su creación.
  - b. Descripción de los procedimientos de investigación que se propongan realizar.
  - c. Identificación de las autoridades competentes de la Parte requirente para su integración.
  - d. Plazo estimado de duración del equipo conjunto de investigación.
  - e. Los procedimientos que serán necesarios realizar.
  - f. Cualquier otra información necesaria.
2. Una vez acordada la creación del equipo conjunto de investigación, las autoridades competentes a cargo de las investigaciones elaborarán y firmarán el respectivo instrumento de creación y funcionamiento, que deberá contener, entre otros aspectos, los fines específicos, la composición, las funciones, la duración y prórrogas, la ubicación, la organización, los requisitos aplicables a la recopilación, la transmisión y utilización de información o pruebas, las cláusulas de confidencialidad y las condiciones para la participación de las autoridades en las actividades

de investigación que tengan lugar en el territorio de otro de los países que lo integran, de conformidad con sus respectivas legislaciones internas.

3. Una vez concluidas las funciones del equipo conjunto de investigación, se deberá elaborar un acta de terminación.

**Artículo 30.** Se adiciona el artículo 12-I a la Ley 11 de 2015, así:

**Artículo 12-I.** Los datos personales transmitidos al Estado requirente en virtud de solicitudes de asistencia jurídica internacional solo podrán ser utilizados para los fines por los que fueron transmitidos y sujeto a las condiciones específicas debidamente motivadas establecidas por la autoridad que los transmitió. La utilización de los datos para otros fines por el Estado requirente necesita del consentimiento previo de la autoridad que los transmitió, teniendo en consideración la protección de los datos en su derecho interno.

**Artículo 31.** Se adiciona el artículo 12-J a la Ley 11 de 2015, así:

**Artículo 12-J.** En aquellos convenios o tratados internacionales en materia penal, en los que se establezcan redes permanentes para garantizar una asistencia inmediata, el punto de contacto será designado por el procurador general de la nación.

**Artículo 32.** La presente Ley modifica los artículos 151, 184, 185, 290 y 291 y adiciona los artículos 166-A, 184-A, 289-A, 289-B, 290-A, 292-A y 428-A al Código Penal; modifica el numeral 1 del artículo 112 y adiciona el artículo 314-A y el Capítulo VI, contentivo de los artículos 338-A, 338-B, 338-C y 338D, al Título I del Libro Tercero del Código Procesal Penal, y modifica los artículos 4, 7, 8 y 10 y adiciona el numeral 5 al artículo 6 y los artículos 12-A, 12-B, 12-C, 12-D, 12-E, 12-F, 12-G, 12-H, 12-I y 12-J a la Ley 11 de 31 de marzo de 2015.

**Artículo 33.** Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Proyecto 61 de 2024 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los catorce días del mes de julio del año dos mil veinticinco.



ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, *04 DE agosto* DE 2025.

JOSÉ RAÚL QUIÑONEZ QUINTERO  
Presidente de la República

DINOSKA MONTALVO DE GRACIA  
Ministra de Gobierno

# **Discursos Y Conferencias**

DISCURSOS Y CONFERENCIAS

## DISCURSO DE LA H.D DANA CASTAÑEDA GUARDIA PRESIDENTA SALIENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL

***1 DE JULIO DE 2025***

Buenas tardes, excelentísimo señor José Raúl Mulino Quintero, presidente de la República de Panamá; su excelencia Jorge Luis Herrera, presidente de la Asamblea Nacional; su excelencia María Eugenia López Aria, magistrada presidenta de la Corte Suprema de Justicia; distinguida amiga Maricel de Mulino, primera dama de la República de Panamá; mi querido esposo, César Zapata.

Su excelencia ministros y viceministros de Estado; honorables diputados Eduardo Vázquez y Eliezer Castrellón, primer y segundo vicepresidente de la Asamblea Nacional; su excelencia Anel Flores De La Lastra, contralor general de la República; sus excelencias jefes de misiones diplomáticas y organismos internacionales acreditados en nuestro país; honorables diputadas y diputados principales y suplentes de la Asamblea Nacional; distinguidos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunal Tributario y Tribunal de Cuentas; honorable señor Luis Carlos Gómez Rudy, procurador de la Nación; honorable señora Grettel Villalaz, procuradora de la Administración, honorable señor Eduardo Leblanc González, defensor del Pueblo; honorables gobernadores, alcaldes, representantes y concejales de la República de Panamá;

distinguidas autoridades del Gobierno Nacional; honorable señor Carlos Alvarado González, secretario general.

Honorable señora Fátima Agrazal, subsecretaria general; presbítero Juan Sandoval, vicario episcopal de la Zona Cristo Redentor; representantes de los partidos políticos; directores y colaboradores de la Asamblea Nacional; invitados especiales; miembros de la prensa, señoras y señores.

Hoy me dirijo a ustedes con gratitud y humildad cumpliendo con nuestra obligación de rendir cuentas al pueblo panameño. Hace un año, asumí la Presidencia de esta Asamblea Nacional con la profunda convicción de iniciar un proceso de transformación y ganar confianza de la ciudadanía sobre este Órgano del Estado. Un Parlamento que, por años, ha sido visto con recelo por razones comprensibles. Hoy, al concluir este periodo como presidenta de la Asamblea, puedo decir con certeza que dimos pasos firmes en esa dirección.

En mi presidencia retiré las vallas metálicas que rodeaban este Parlamento lo que simbolizaba la marcada distancia y desconfianza entre los ciudadanos y la Asamblea Nacional. Durante todo este

año jamás ordené instalar nuevamente las vallas por eso que la tarde de ayer ordené su retiro de manera inmediata.

Modernizamos el canal de la televisión de la Asamblea y creamos TVL, la Televisora Legislativa con una imagen moderna y dinámica, este cambio permitió mayor audiencia. Restablecimos las transmisiones en vivo, tanto del Pleno como de las comisiones de manera permanente, simultánea y transparente. Instalamos relojes biométricos de marcación en el Palacio Justo Arosemenay en las oficinas de Participación Ciudadana en todo el país.

Inicié los procesos de desvinculación de los funcionarios que no laboraban y no tenían funciones, aquellos que encontré en los pasillos, quienes no podían justificar sus salarios y estoy segura de que aún quedan. Aprobamos por resolución de junta directiva, la implementación de la evaluación satisfactoria del desempeño cada dos veces al año a todos los funcionarios incluyendo a los directores y jefes de departamentos.

Logré iniciar la primera fase del proceso de digitalización de los expedientes del personal bajo la Dirección de Recursos Humanos a fin de cumplir con lo establecido en la Ley de reducción del uso de papel en el sector público y tener acceso digital, a los expedientes de nuestros funcionarios de manera inmediata y no en los archivos físicos que se encuentran fuera del Parlamento.

Presenté una propuesta de modificación al Reglamento Orgánico del Régimen

Interno, para que quede taxativo que el funcionario que ingresa con el diputado, no es personal de carrera. Sin duda inicié la lucha frontal para cambiar lo que tanto la población demanda. Reduje significativamente los gastos operativos de la planilla del Parlamento, eliminé la planilla 172 y no firmé un solo contrato por servicios profesionales. Lo que significó la no renovación de cuatro mil contratos aproximadamente.

Apegada a mi compromiso de reducción de gastos pasamos de alquilar cincuenta vehículos oficiales a solo siete, logrando un ahorro de más de trescientos cuarenta mil dólares, en este rubro. Todas estas medidas produjeron un ahorro de casi cien millones de dólares en solo un año y a pesar de ello iniciamos un proceso de mantenimiento del Palacio Justo Arosemena y el edificio nuevo, que venían dando muestras de notorio deterioro, poniendo en peligro la vida de quienes aquí trabajamos.

En este momento agradezco el apoyo recibido de la arquitecta y diputada Grace Hernández, quien nos asesoró en este proceso de precio, mantenimiento y mejoras de las instalaciones. Igualmente agradezco a la diputada Paulette Thomas, quien nos apoyó y asesoró en la reactivación y remodelación de la Capilla del Palacio Justo Arosemena

En la política de puertas abiertas que implementé, en la nueva Asamblea Nacional, me enorgullece anunciar que este Parlamento cuenta con una App, denominada Asamblea Digital, una herramienta que permitirá a la

ciudadanía explorar el foro legislativo, presentar propuestas y conocer en detalle la gestión de sus diputados: asistencia, votaciones, posturas, anteproyectos de ley y además las famosas planillas. Esta aplicación también permitirá optimizar recursos, al reducir gastos en alquileres de sedes, mejorando la funcionalidad de la Asamblea en todo el país. Estas medidas nos permitirán mantener y subir nuestra calificación en el Nodo de Transparencia de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, que en esta administración logramos un 90 % inédito.

Presidí la Asamblea más heterogénea y joven de la historia de nuestro país, sin duda no ha sido fácil y más en medio de altos niveles de endeudamiento, legítimas demandas sociales y una ciudadanía cada vez más vigilante, el reto fue grande.

Requirió valentía y humildad, pero sobre todo escucha activa. A veces fue necesario ceder, otras veces, alzar la voz de manera enérgica. Pero siempre lo hicimos con un solo objetivo: servir, no figurar.

Aprovecho la ocasión para reconocer a todos mis colegas por su trabajo realizado en el primer periodo constitucional que acabamos de concluir, por todos sus aportes en los debates en el Pleno y en las comisiones. Ahora, hablemos de la labor legislativa. Iniciamos señalando que en la Asamblea se presentaron trescientos setenta y un anteproyectos, desglosados así: 84 %, presentados por diputados y el 16 % por ciudadanos. De este total, el trabajo de las comisiones hizo posible que se prohijaran el sesenta y tres por ciento de ellos.

Junto a los anteproyectos convertidos en proyectos de ley se adicionan treinta y ocho del Órgano Ejecutivo y dos del Órgano Judicial sumando un total de doscientos ochenta y nueve. Y de ese total se aprobaron en comisiones noventa y uno. En segundo debate cincuenta y seis y en tercer debate cincuenta y cuatro. De los proyectos que recibieron los tres debates, diecisiete fueron objetados por el Ejecutivo y treinta y siete son leyes de la República.

Con relación a las leyes sancionadas, el 47 % por ciento son leyes de materia administrativa-judicial, 34 % leyes económicas y 19 % de carácter social. En nuestras funciones administrativas, ratificamos a ciento treinta y nueve funcionarios designados por el Órgano Ejecutivo y nuestro rol fiscalizador ha permitido que comparecieran cinco funcionarios al Pleno a contestar los cuestionarios. La asistencia de los diputados al Pleno fue de 97 % reflejo de que esta generación de parlamentarios asume con mayor compromiso su responsabilidad legislativa.

En las comisiones permanentes, la asistencia de los diputados es de un 89 %. Se hicieron doscientas treinta y una reuniones ordinarias de comisiones y ciento cuarenta y dos reuniones de subcomisiones. Las comisiones permanentes también realizaron veintiséis giras de trabajo.

En los doce meses transcurridos, la participación ciudadana en los debates de las comisiones permanentes de la Asamblea, ha sido de novecientos un

miembro entre los diferentes grupos sindicales, gremios empresariales, profesionales, sociedad civil en general y un poco más de veinte mil ciudadanos asistieron a nuestras instalaciones. Voy a destacar algunas de las leyes aprobadas en el periodo legislativo pasado. La Ley 440 y 454 sobre el Presupuesto del Canal de Panamá y el Presupuesto del Estado panameño.

La Ley 451, Que modifica y adiciona artículos a la Ley 186 de 2020, sobre sociedades de emprendimiento; La Ley 445, Que reforma la Ley 34 de 2008, de Responsabilidad Social Fiscal, y la Ley 38 de 2012, sobre el Fondo de Ahorro de Panamá. La Ley 446, Que concede una moratoria para el pago de tributos nacionales. La Ley 464, Que regula la producción comercialización del Cáñamo en la República de Panamá. La Ley 468, Que subroga la Ley 3 de 1985 que establece el régimen de intereses preferenciales en ciertos préstamos hipotecarios y posteriormente la Ley 472, Que suspende su vigencia. Otras disposiciones de índole administrativo judicial.

La Ley 458, Sobre trata de personas y actividades conexas. La Ley 459, Que modifica y adiciona artículos a la Ley 53 del 2005 que moderniza la Gaceta Oficial.

La Ley 466, Que establece el régimen de cámaras corporales utilizados por la Policía. La Ley 460, Que modifica artículos del Código Penal. En cuanto a las leyes de carácter social tenemos la Ley 455, Que modifica un artículo de la Ley 175 de 2020, General de Cultura. La Ley 456, Que declara patrimonio cultural panameño la

ruta colonial Transístmica de Panamá.

La Ley 465, Que establece el marco legal para el fomento de la agricultura urbana.

La Ley 462, Que modifica y adiciona artículos a la Ley 51 de 2005, que reforma la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social. Hago un paréntesis. Esta Ley era un compromiso de otras administraciones para con los panameños. Asumimos esta responsabilidad histórica, evidentemente que había sido aplazada y que sabíamos que nos iba a traer los correspondientes costos políticos que podía generar. Un tema que afrontó esta Asamblea de manera amplia. Con más de cinco meses de discusión en la cual se permitió la participación en primer debate de representantes de todos los sectores de nuestra sociedad.

Los distintos sindicatos, los gremios empresariales, profesionales, representantes de la juventud de las asociaciones de jubilados. En fin, todos los que se anotaron para participar en el debate del Proyecto de Ley. Además de ser atendidos aquí en el Palacio Justo Arosemena, la comisión que discutía el proyecto recorrió diez provincias para escuchar las opiniones. Iniciamos la discusión de una ley en el Pleno sin miedo, renunciando a intereses particulares en la búsqueda de una ley que salvara la institución más noble del país.

Una discusión amplia y sin madrugonazos, con transmisión en nuestro canal Parlamentario y todas nuestras plataformas digitales y los medios de comunicación se mantuvieron transmitiendo las sesiones en el Pleno. Una ley aprobada por la

mayoría de los diputados. Hago un alto para agradecer a estos diputados su valentía y desprendimiento, lo que ha dejado claro que aprobamos una Ley solamente pensando en Panamá.

Posteriormente, fuimos llamados para atender una aspiración genuina de un sector del país y se aprobó la Ley 471, Que establece un régimen especial para los trabajadores de las empresas bananeras y los productores independientes del banano.

Colegas, reconozco que hay tareas pendientes. La reforma del Reglamento Orgánico del Régimen Interno no avanzó como esperábamos, porque la prioridad que le dedicamos al proyecto de ley que reformaba la Caja de Seguro Social; no obstante, logramos una subcomisión que avanzara este proyecto. Agradezco a mi directiva y en especial a mis vicepresidentes, Didiano Pinilla y Jamis Acosta, que me apoyaron en esta Presidencia, al secretario general y a la subsecretaría, a los jefes de bancada, a cada diputado y diputada principal y suplente que eligió el camino del diálogo, que entendió la necesidad de reducir la planilla como un acto de responsabilidad con el país.

Al equipo técnico, a cada funcionario de esta Asamblea, gracias por su entrega y experiencia. Y, sobre todo, gracias al pueblo panameño, con su crítica, su presión y su constante vigilancia. Quiero hacer un alto para agradecer a los medios de comunicación, quienes han tenido un espacio amplio en esta Asamblea, donde se les ha permitido cubrir las sesiones

del Pleno y de las comisiones, inclusive la Presidencia de la Asamblea. Y, de igual manera, me permitieron conocer las mesas editoriales de los distintos medios de comunicación que visité.

Esta cercanía permitió que esta Asamblea, por primera vez, suscribiera los convenios de Chapultepec y Salta II en respeto a la libertad de prensa. Igualmente, quiero agradecer a mi esposo, a mi familia y a mi circuito por su apoyo y comprensión, por sus oraciones para cumplir este mandato, sin permitir que manos externas cambiaron mi rumbo, dejando en evidencia los logros que marcan el camino para seguir construyendo juntos una nueva Asamblea. Hoy culmina mi presidencia, pero no culmina el compromiso de seguir en la búsqueda de mejores días para nuestro país y, en mi caso particular, para Natá, Olá y La Pintada.

Continuaré como diputada trabajando para garantizar que sigamos defendiendo la democracia con hechos, con visión y con la dignidad que merecen nuestros pueblos. Felicito al nuevo presidente Jorge Luis Herrera, coclesano como yo, a quien le auguro éxitos en sus nuevas responsabilidades para seguir consolidando una nueva Asamblea. Gracias, compañeros, por creer que el cambio es posible, incluso en los espacios más complejos. La historia la seguimos construyendo juntos.

¡Muchas Gracias!

*PALABRAS POR EL PRESIDENTE ELECTO DE LA ASAMBLEA  
NACIONAL. H.D JORGE LUIS HERRERA, PRESIDENTE*

*1 DE JULIO 2025*

Honorable señora Eloísa Carel González, mi esposa, a mis queridos hijos, gracias por su apoyo. Excelentísimo señor presidente José Raúl Mulino Quintero, presidente de la República; honorable señora Maricel Cohen de Mulino, primera dama de la República; su excelencia María Eugenia López Arias, magistrada presidenta de la Corte Suprema de Justicia; su excelencia ministros y viceministros de Estado; honorables diputados Eduardo Vásquez y Eliécer Castrellón, primer y segundo vicepresidente de la Asamblea Nacional; su excelencia Anel Flores De La Lastra, contralor general de la República; su excelencia jefes de misiones diplomáticas y organismos internacionales acreditados en nuestro país; honorable diputada Dana Castañeda Guardia, presidenta saliente de la Asamblea Nacional; honorables diputados y diputadas principales y suplentes del Primer Órgano del Estado; distinguidos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Electoral, Tribunal Tributario y Tribunal de Cuentas; honorable señor Luis Carlos Manuel Gómez Rudi, procurador general de la Nación; honorable señora Grettel Villaláz, procuradora de la Administración; honorable señor Eduardo Leblanc González, defensor del Pueblo; distinguidos gobernadores, alcaldes y representantes, concejales, presidentes de los concejos municipales, líderes del

poder popular en la República de Panamá; autoridades del Gobierno nacional; honorable señor Carlos Alvarado González y señora Fátima Agrazal, secretario y subsecretaria general de la Asamblea Nacional. Presbítero Juan Sandoval, vicario episcopal de la Zona Cristo Redentor; directores y colaboradores de la Asamblea Nacional; invitados especiales, miembros de la prensa, señoras y señores.

Ante todo, quiero agradecer a Dios, por darme la oportunidad de estar aquí representando a mi querido Aguadulce, la tierra de la sal y del azúcar, tierra de campeones y de gente noble, humilde y trabajadora. Gracias a mi esposa, a mis hijos y mi familia que me han acompañado en cada momento y me impulsa a dar lo mejor de mí. Recordándome cada día del gran compromiso que tengo con esta nación.

Igualmente, agradezco al diputado Eduardo Vásquez, la verdad, gracias Eduardo por ese compromiso y vamos a echar esta Asamblea Nacional en conjunto con los setenta y uno. A ti y a Ariana Coba por ese desprendimiento y a "Tuto" Palacios también, bendiciones a cada uno de ustedes.

En esta tarde, asumo con humildad y compromiso la Presidencia de esta

Asamblea. Como resultado de un consenso amplio entre actores de distintos partidos como los colegas de mi bancada Panameña, la bancada de MOCA, los colegas de la bancada Mixta, Cambio Democrático y los diputados de la bancada independiente VAMOS y la diputada Patsy Lee y Eliécer Castrellón. Este triunfo es colectivo con un compromiso de anteponer el amor a la Patria es posible construyendo puentes de entendimientos que nos permitan trabajar por mejores días para Panamá.

A la diputada Shirley Castañeda y a su equipo y a los diputados que no me dieron el respaldo. Gracias porque ustedes son los que hacen la democracia y podemos construir puentes para llevar a nuestro país adelante. Como hombre del interior del país con una trayectoria que comenzó desde las entrañas de los gobiernos locales. Comenzamos como un servidor público desde muy joven y un recorrido con orgullo cada nivel del Gobierno local.

Fui recolector de basura, mensajero, chofer, recaudador de impuesto, cotizado, jefe de compras, tesorero municipal, tres veces representante de los corregimientos de Los Barrios Unidos, tres veces alcalde del distrito de Aguadulce y dos veces diputado de la nación, lo que me ha permitido conocer más cercanas las realidades de cada una de las entrañas de nuestro distrito aguadulceño.

He dedicado gran parte de mi vida a impulsar la descentralización municipal de una manera responsable convencido de que el desarrollo sostenible está desde lo local, donde ayuda a fortalecer

la economía y engrandecer a cada una de las comunidades y así empoderamos a los gobiernos locales que sean nuestra primera línea de atención a las comunidades que cada uno representa con mucho orgullo y satisfacción.

Soy un hombre de una profunda vocación municipalista, fiel creyente de la importancia de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la equidad en la justicia social al servicio de los gobiernos locales que esto me ha permitido conocer las necesidades más cercanas y los rostros de cada uno de los problemas y la importancia de construir las soluciones desde el territorio, desde lo local.

Por eso, hoy reafirmamos mi compromiso de seguir trabajando por la construcción de una Asamblea Nacional más moderna, más transparente y cercana a la comunidad como lo hizo la diputada Dana Castañeda. Juntos lograremos una Asamblea de puertas abiertas, donde cada voz sea escuchada y el debate sea el reflejo de las aspiraciones de todos los panameños. Tenemos la oportunidad de hacer que la Asamblea se acerque más al pueblo para que escuchemos con atención las voces de quienes en cada rincón del país, piden por una atención, desarrollo y una justicia social.

Aspiramos a una Asamblea que responda con firmeza a los retos nacionales y que trabaje en colaboración con los otros poderes del Estado, para recuperar la paz social que necesita nuestro pueblo y la confianza en la clase política que en los últimos años ha sido vulnerable por

el abuso de las autoridades que estaban y no ejercían su poder oficialmente. Esta Asamblea trabajará para darle al pueblo panameño lo que se merece, justicia, oportunidades y progreso siempre velando porque la Asamblea sea el contrapeso o el equilibrio que permita la elaboración de leyes en beneficio del país y que propicie un ambiente de paz, desarrollo económico que llegue a toda la población.

Durante mi primer año en esta Asamblea, presenté y apoyé anteproyectos de ley que reflejaban mi compromiso con nuestro pueblo, la educación, la protección social y la seguridad ciudadana, una labor legislativa cerca a la gente que busca devolver los problemas reales con propuestas concretas y positivas. Fortaleceremos la participación ciudadana para ser más accesible la información y rendir cuentas de nuestras acciones con el fin de recuperar la confianza de los panameños y demostrar que la Asamblea Nacional es la casa de la democracia y del diálogo.

Ustedes me conocen, soy un hombre de respeto y consenso, por eso invito a cada uno de mis colegas diputados a sumarse a este gran proyecto para fortalecer la transparencia como principio inquebrantable y servir con orgullo al amor a nuestra patria Panamá. Trabajemos para servir a nuestra nación con honestidad, con diálogo, compromiso democrático y así demostrar que la política puede y debe ser un acto de amor a la Patria.

Este servidor se compromete a la discusión en la primera legislatura del

Reglamento Orgánico del Régimen Interno donde se establecerán las reglas claras, donde promoveremos la digitalización de los procesos y mejorar la eficiencia de la Asamblea. La revisión de la estructura administrativa y la eliminación de las botellas, dentro de una nueva agenda legislativa activaremos la junta directiva ampliada para definir las metas legislativas mensuales priorizando temas de anticorrupción y generación de empleo y agua.

Fortaleceremos los mecanismos de consultas amplias y respaldo al ciudadano, siendo la Asamblea un espacio de debate y diálogo sobre temas sensitivos de interés nacional. Rendición de cuentas periódicas al cierre de cada periodo promoviendo los informes de trabajos legislativos y la asistencia a los diputados como sus votaciones. Panameños y panameñas, le agradezco a quienes escuchan a este servidor que con gran humildad y mucha responsabilidad asume la Presidencia de esta Asamblea con un compromiso visible, con un compromiso de legislar cara al pueblo panameño buscando en cada uno el aporte de los setenta y un diputados de esta nación.

Nos quedan cuatro años, cuatro años que tenemos que vestir la camiseta de Panamá. Así como salimos orgullosamente a apoyar a nuestra selección, apoyemos a esta gestión desde la Asamblea Nacional y trabajemos coordinadamente con el Gobierno nacional para echar leyes positivas que reactiven la economía y le demos fuente de empleo a todo el interior del país y a la región central y capital del mismo. Una Asamblea sin

vallas, sin restricciones, para que quien quiera participar de las discusiones y proponer iniciativas legislativas, lo haga. Y me permito enviar un mensaje especial a mi gente del interior, a ti que me escuchas con un pequeño radicito en las montañas desde Punta Burica a Cabo Tiburón.

Esta Asamblea es tu casa de puertas abiertas y construiremos el país que todo mundo quiere, de cara a la verdad y de echar el progreso como dice nuestro Himno Nacional, para por fin, alcanzar la victoria.

¡Muchas gracias!

***DISCURSO DEL EXCELENTÍSIMO SEÑOR JOSÉ RAÚL MULINO  
QUINTERO, PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.  
1 DE JULIO 2025***

Muy buenas tardes a todos. Su excelencia Jorge Luis Herrera, presidente de la Asamblea Nacional de Panamá y sus vicepresidentes. Su excelencia María Eugenia López Arias, magistrada presidenta de la Corte Suprema de Justicia. Sus excelencias ministros y viceministros de Estado.

Su excelencia Anel Flores De La Lastra, contralor general de la República. Honorables diputadas y diputados principales y suplentes de esta Asamblea Nacional. Presbítero Juan Sandoval, vicario episcopal de la Zona Cristo Redentor del distrito de San Miguelito. Jefes de misiones diplomáticas y organismos internacionales acreditados en la República de Panamá. Mi esposa y mis hijos. Gracias.

Quiero iniciar felicitando al honorable diputado Jorge Herrera por su elección como presidente de la Asamblea Nacional. Su designación refleja la voluntad democrática y la libre determinación de este Órgano del Estado. Hago un llamado a los diputados de todas las bancadas a trabajar juntos, con respeto y sentido de patria, para impulsar leyes que fomenten el desarrollo y el bienestar de la población que los eligió. Espero colaborar de manera constructiva con el nuevo presidente de la Asamblea, en un ambiente de diálogo y compromiso por el bien común.

Este resultado envía un mensaje claro: en esta nueva forma de gobernar no hay presiones, compra de conciencias, "maletinazos", ni matraqueos. Respeto profundamente la separación de poderes y celebro que esta haya sido una elección reñida, transparente y justa.

En los últimos días me reuní y mantuve charlas con distintos diputados aquí presentes de todas las bancadas y si no hablé por teléfono. Nunca a escondidas. Siempre en el Palacio de las Garzas y no metidos por ahí en recovecos extraños.

Parte de cambiar la política es permitir que cada uno de ustedes obre con independencia, sin temor a represalias, sin las complicidades, ni prebendas que por años distorsionó el buen funcionamiento de las instituciones. Con ese espíritu, voy a trabajar con todos por igual, sin importar su afiliación política.

Todos han sido elegidos por la voluntad del pueblo y ese mandato es sagrado. Para avanzar Panamá necesita consensos. Y yo estoy aquí para construirlos.

Hoy, al cumplirse el primer año de gestión, me habría gustado poder hablar solo del futuro y no de todo lo que tuvimos que resolver del pasado. Cargamos con una pesada herencia que consumió recursos, tiempo y esfuerzos todo este año.

Me habría gustado no tener que enfrentar la realidad que encontramos: una Caja de Seguro Social en condiciones críticas, un Estado con la deuda pública más alta de su historia y a punto de perder el grado de inversión con todas las calificadoras.

Pero recibimos obras detenidas, ministerios y entidades golpeados por la desidia de gestiones que pusieron la política por encima de llevarle soluciones reales a las personas. No puede haber excusas ante estos desmanes.

El endeudamiento descomunal no fue utilizado en construcción de obras y servicios para los panameños. Miren, da gusto pagar deudas si se usan para construir puentes, carreteras, hospitales, escuelas, acueductos y transporte público eficiente.

Pero se despilfarró, en su mayoría, para sostener la ineficiencia de un Estado cada vez más pesado y burocrático. En resumen: usaron esos fondos para hacer política.

Panameños, sacar la politiquería del Estado es meterse en una pelea con los monos gordos. Porque, seamos sinceros:

ese es el terreno del matraqueo, las negociaciones, y el lugar donde una mano lava a la otra. Toda gira en torno a intereses monetarios.

Empezar a cambiar esta práctica no solo ha requerido determinación, sino aguantar las presiones de los que no quieren soltar el caramelo, y desde su perspectiva puede ser entendible.

Como ven, no se trataba solo de cambiar formas o corregir prácticas aisladas. Detener un modelo que arrastraba la inercia y rigidez de los privilegios, implicó enfrentar no solo distorsiones endémicas, sino también un profundo deterioro moral.

Elegí un gabinete amplio, que integrara a independientes, a personas de distintos sectores e ideologías, todos con algo en común: la voluntad de aceptar el desafío de hacer las cosas de manera diferente, enfrentar los problemas con valentía, integridad y transparencia.

Lo que para nosotros fueron días de trabajo arduo y disciplinado, enfocados para ordenar las cosas y poner las prioridades en su lugar, fue visto por quienes durante años vivieron cómodamente del Estado, como una declaración de guerra.

En un año de gobierno interpusimos cuatrocientas veintinueve denuncias por hallazgos relacionados con lesiones patrimoniales escandalosas. Destapamos una verdadera olla de grillos donde estaban metidas las manos de los grandes de la política, enredados en negociados de obras inconclusas, con precios escandalosos, todo tipo de nombramientos y una repartidora de becas a cuanto amigo, pariente o aliado hubiese.

Compatriotas, dentro de la era de comunicación inmediata y velocidad extrema que vivimos, los ataques no se hicieron esperar. Enfrentamos una oleada negativa proveniente de quienes no quieren soltar el caramelo. Los cambios no

les convienen, porque amenazan su cuota de poder y privilegios. Así ha funcionado esto y ha funcionado por años.

Soy un hombre de derecho. Creo en las libertades y las defiendo. Respeto y valoro las críticas cuando se hacen de manera constructiva, y muchas de ellas las tomo en cuenta en la gestión, importante distinguir entre el desacuerdo y las viles mentiras que, en algunos casos, provienen de figuras con trayectoria cuestionada en distintos ámbitos, y que hoy se presentan como voces de autoridad en cada programa dominguero.

Hubo líderes sindicales y políticos que fueron más allá. Saltaron la cerca y pasaron a la acción con violencia. Son tan temerarios que aprovecharon la difícil, pero inaplazable reforma de la Caja de Seguro Social, para intentar desestabilizar al gobierno con movilizaciones disfrazadas de reclamos sociales.

Manipularon y tergiversaron la información, y desean continuar haciéndolo, buscando convertir un acto de responsabilidad en una oportunidad política. Pero esta vez no funcionó.

Como todo humano tengo aciertos y errores. Que soy un poco duro es la verdad. Nací hace mucho tiempo, no había nada de cristal en nuestra generación. Lo bueno es bueno, lo malo es malo. El estudiar, prepararse y buscar el éxito era más importante que la taquilla que hoy es tan famosa, se vivía, se estudiaba y trabajaba sin escándalos de ningún tipo. Mi padre me enseñó que en la vida a veces se gana y a veces se aprende. Y yo aprendí

a ser paciente, a ser frontal, a debatir de igual a igual y a llamar las cosas por su nombre. Si eso es ser prepotente, lo soy, pues.

Manifestante es quien protesta ejerciendo su derecho constitucional. Delincuentes son los que lanzan bloques desde azoteas, destrozan el Hospital del Niño, saquean comercios en Changuinola o vandalizan la propiedad pública y privada. A las cosas hay que llamarlas por su nombre: al pan, pan; y al vino, vino.

Panameños, nadie en su sano juicio se sometería al desgaste de impulsar una reforma social, a menos que fuera imperativo y absolutamente necesario. Se hizo porque el sistema estaba colapsado, no se podían garantizar pensiones, la mora quirúrgica era de meses, no había casi medicinas y para ser atendidos los asegurados debían tener palanca y pagar favores.

Había que ponerle el pecho al problema. Hacerme el de la vista gorda y seguir con la misma política “guabinosa” de siempre, esperando que le explotara a otro, no era una opción para mí. Fue un proceso abierto público y democrático, y a ustedes les consta.

Comenzamos el 9 de agosto del año pasado, cuando me reuní con todos los partidos políticos en el Palacio de las Garzas.

Luego se instalaron dos comisiones: la de Salud y la de Invalidez, Vejez y Muerte. En ellas participaron sindicatos, cámaras empresariales y representantes de los pacientes.

Fueron dos meses de reuniones semanales en los que cada sector expuso, sustentó y defendió su propuesta con total libertad y apertura.

Hubo coincidencias en temas clave, el seguro no se privatiza, el paciente es primero, garantizar el pago de las pensiones, aumentar el aporte estatal, diversificar las inversiones, no subir la cuota de los trabajadores, tener una administración transparente, entre muchos otros.

El 6 de noviembre se presentó el proyecto aquí. Siempre dije que no estaba escrito en piedra. Prueba de ello es que el sesenta por ciento de la propuesta del Ejecutivo fue modificada en esta casa, tras cinco meses y tantos de abiertos debates.

En el legislativo se escucharon a decenas de personas, sindicalistas, trabajadores, independientes, representantes de las cámaras empresariales en esta Asamblea Nacional.

Después, se realizaron giras por las distintas provincias, desde Bocas del Toro hasta el Darién, donde todos pudieron opinar y participar.

Se debatió ampliamente en la Comisión de Salud y en este Pleno. El resultado fue una ley, diferente a la propuesta por el Ejecutivo, votada por cuarenta y ocho de los setenta y un miembros de este Hemiciclo.

Se decidió que cualquier posible modificación a la edad de jubilación no sería tomada ahora. Será en el marco

de una próxima campaña electoral, cuando los candidatos deberán asumir una posición clara ante el país, y será el pueblo quien decida, con su voto, qué rumbo quiere tomar. Debe quedar absolutamente claro, en esta reforma no se modificó la edad de jubilación.

No hay, ni habrá, nada más democrático que las mayorías decidiendo. Escuchar y debatir es fundamental, pero no podemos aceptar una supuesta superioridad moral de quienes no respetan las decisiones legítimas de la mayoría.

las leyes se construyen con diálogo, es cierto, pero se sostienen con responsabilidad. Desconocer lo aprobado por las instituciones no solo debilita la democracia, sino que pone en riesgo la estabilidad social, financiera y jurídica del país.

Desde que asumió el nuevo director del Seguro, los cambios comienzan a sentirse, el Hospital Cancerológico, la fuerte disminución de la mora quirúrgica, el aumento en el abastecimiento de medicamentos, la digitalización de expedientes y una mayor transparencia en el manejo de los fondos.

Aún queda mucho por hacer para garantizar a los asegurados la atención en salud que merecen. No se puede reparar en unos meses, años de abandono y mala administración.

El noventa por ciento de los fondos del seguro serán invertidos en el Banco Nacional y la Caja de Ahorros. Esta proporción de inversión pública es una de

las más altas de América Latina. Incluso en países gobernados por partidos de izquierda, se invierte en el sector privado mucho más que en Panamá. Es decir, nuestro modelo es conservador y de bajo riesgo en comparación con otros países de la región.

Es una Ley muy superior a lo que existía y marca un punto de inflexión hacia un modelo más justo, sostenible, solidario y transparente. Seguramente en el futuro deba actualizarse para estar a la altura de las futuras circunstancias.

Quienes se oponen de forma rabiosa guardaron silencio durante veinte años, por lo menos, en complicidad con aquellos que prefirieron mirar hacia otro lado mientras el sistema se deterioraba, muchos desde la junta directiva de la institución.

Respeto las posiciones contrarias, pero no las acciones ilegales ni los métodos extorsivos, ocho de cada diez detenidos por las violentas acciones, no cotizan en el Seguro. Una lucha innecesaria que terminó con la salida de una empresa que deja a más de cinco mil obreros sin empleo de forma permanente. Es una dolorosa ironía, sin trabajo, no hay jubilación.

Mi gabinete utilizó el artículo 55 de la Constitución Nacional para implantar el orden público. No fue arbitrario, se hizo para aplacar acciones que no eran protestas cívicas, sino vandalismo, puro y duro.

Ahora tenemos que buscar juntos una solución para recuperar la actividad

económica de la provincia, pensando en construir un futuro y no en destruir el presente. Me lo preguntó la diputada de Bocas del Toro en la ruta hacia acá. Y le soy muy honesto, diputada, todavía no sé cómo reconstruir esto.

La presión ha sido tal, que personas leídas, formadas y educadas, como son los maestros, cayeron en la trampa de las mentiras difundidas por algunos líderes sesgados ideológicamente. La ley es clara, no afecta ninguno de sus derechos, de los educadores me refiero esta huelga ya no es lucha, es un secuestro a la educación.

Lo más doloroso es que los rehenes no son todos, sino únicamente aquellos niños y jóvenes que dependen del sistema público, aumentando así la brecha que el sistema debería cerrar.

Y aquí surge otra triste ironía, Hay maestros que enseñan tanto en escuelas públicas como privadas, pero solo hacen huelga en la pública. Incluso muchos de ellos tienen hijos que asisten a esas mismas escuelas. Por eso, les hablo con el respeto que me merecen como formadores de la Nación: regresen a las aulas y salven el año escolar. Los padres, los alumnos y yo les estaremos eternamente agradecidos. Aún estamos a tiempo.

Quiero cerrar este capítulo diciendo que la nueva Ley de la Caja de Seguro Social es un paso vital para garantizar las pensiones de los panameños y mejorar el sistema de salud.

Por otro lado, el default de la Caja de Seguro Social llevaría al país al colapso

financiero y, entonces, la realidad hubiese sido muy distinta.

Esta reforma era indispensable para cuidar el bolsillo y la salud de los panameños, así como preservar nuestro grado de inversión, sostener la estabilidad macroeconómica y enviar un mensaje claro a los mercados internacionales de que no nos rifaríamos la nación. Compatriotas, quiero referirme ahora a otro escándalo, el Memorando de Entendimiento firmado con los Estados Unidos.

Este documento, que ha sido objeto de interpretaciones malintencionadas, no viola nuestra soberanía bajo ningún concepto. Por el contrario, reafirma que todas las instalaciones de seguridad continúan siendo panameñas, que el control operativo corresponde exclusivamente al Ministerio de Seguridad Pública y que cualquier colaboración extranjera será temporal y respetuosa de nuestra Constitución y nuestras leyes.

El Memorando no contempla bases militares ni cesión territorial de ningún tipo y puede ser cancelado por Panamá de forma unilateral con seis meses de notificación. Se trata de uno más de al menos veintitrés acuerdos de cooperación similares que Panamá ha suscrito con los Estados Unidos desde 1990. Yo hice varios desde la Cancillería, practicada por todos los gobiernos en defensa del interés nacional. Lo que sí va a pasar es que vamos fuerte y con todo contra el narcotráfico. Atacar este flagelo es defender a nuestra patria, se los digo con toda honestidad. Es muy grave la situación y creo que se refleja públicamente.

Miren, yo participé en la elaboración de la Ley Orgánica del Canal y del título constitucional que aquí en la Asamblea se discutió en extenso y se aprobó. Y fui uno de los pocos líderes de oposición que votó a favor de la ampliación del Canal. Creo sin lugar a duda que la neutralidad es y seguirá siendo su mejor defensa. Como siempre, el tiempo es el mejor ordenador y ha puesto las cosas en su lugar. Quedará claro que este gobierno no ha cedido ni cederá un milímetro de la soberanía panameña.

Tal es el apego a la Constitución Nacional que hemos declarado el año 2025 como el año de la alfabetización constitucional, con un gran trabajo de difusión en la enseñanza de nuestra Carta Magna, para luego iniciar la transformación del Estado a través de una Asamblea Nacional constituyente, como la de 1946, que dotó al país de una gran Constitución jamás superada. Tal es la defensa del Canal, que apoyó abiertamente en foros internacionales el Proyecto de reservorio de Río Indio.

La historia muestra el error que hubiese sido no ampliar el Canal. Ese canal necesita más agua, nosotros necesitamos más agua para beber no podemos afectar nuestra gran ventaja competitiva y nuestra estratégica posición geográfica. Los que se opusieron a la ampliación buscando algún rédito político después posaban reídos en cada foto de la inauguración de esa mega obra que intentaron detener.

Quien se opone a Río Indio se opone al progreso, se opone a tener más agua para la gente y tener más recursos hídricos

para el canal. Esta obra no perjudica a nadie, y estoy seguro de que la Autoridad del Canal de Panamá a quien le compete hará un trabajo humano que garantice bienestar a las personas que pueden afectarse con la obra. Señoras y señores, ustedes saben que he sufrido en carne propia el odio generado por complejos de inferioridad en el poder. Eso dejó algo claro en mí. Jamás mezclaría asuntos personales con decisiones públicas.

Lo que inicia un gobierno debe terminarlo el siguiente, porque se trata de recursos de los panameños y del valor de la palabra empeñada por parte del Estado con todo un pueblo. No voy a repetir esos errores del pasado de abandonar las obras y anunciar muchas nuevas desperdiciando los recursos invertidos por mezquindades políticas o, peor aún, por negocio. Eso es engañar al ciudadano. Es una actitud arrogante y soberbia que se burla de la gente y le roba lo que es suyo.

Yo puedo hacer algo duro, pero no soy hipócrita. Solo les pregunto, ¿desearían otra vez un gobierno ausente y un presidente que posterga decisiones? Sé que la recuperación está llevando más tiempo. Debo reconocer que fui un entusiasta, tal vez por la inocencia de no imaginar el tremendo desorden que nos dejaron. Tuvimos que apretar fuerte el cinturón del gasto público. Pero este sacrificio nacional producto de los excesos del pasado es temporal. Estamos limpiando la mesa, corrigiendo vicios acumulados y reorganizando un sistema que ya no daba para más.

Lamentablemente, eso implica asumir costos adicionales millonarios que no

salen del bolsillo de un expresidente, un exvicepresidente ni de antiguos ministros, sino del bolsillo de ustedes, el pueblo panameño. Las últimas dos gestiones acabaron con la bonanza, la economía se estancó, el matraqueo político reemplazó las soluciones concretas para la gente. Le robaron su alegría y su esperanza.

Sin embargo, no hay casos resonantes ni responsables subiendo y bajando escaleras. La ciudadanía, con justa razón, siente frustración porque aún no ven que hay consecuencias por los delitos cometidos. Pero algo sí quiero destacar, yo no investigo ni juzgo a nadie. Sé lo grave de ese mal accionar administrativo porque este primer año tuvimos que desactivar la bomba económica, proteger los bolsillos de las familias y empujar sectores claves como la construcción, el turismo, la agricultura, la energía y el emprendimiento. No es un camino fácil, pero ya vemos resultados que mejoran la vida de la gente.

Panamá vuelve a crecer, y seguirá creciendo. Las proyecciones nos colocan en un crecimiento cercano al 4 % del PIB este año. Esto es producto de una administración responsable y del uso eficiente de los recursos públicos. El Plan Estratégico de Gobierno, planificado por el Ministerio de Economía y Finanzas, revisó más de dos mil quinientos proyectos de inversión pública. Así logramos reducir costos sin afectar obras y servicios.

Además, se logró generar nuevamente credibilidad en los mercados externos, muchos de ellos a credores importantes nuestros. A nivel internacional, vamos recuperando la confianza, Panamá está

dando pasos firmes para salir de la lista de la Unión Europea gracias al trabajo coordinado de varias instituciones del Estado y del sector privado.

Hemos incrementado nuestra interacción con la OCDE, no solo con miras a salir de estas listas discriminatorias, sino para iniciar nuestra ruta hacia el ingreso a este importante grupo de Estados democráticos y economías prósperas.

Esta semana antes de ayer, en Sevilla, España, me reuní con el secretario general, Mathias Hubert Paul Cormann, con quien convenimos iniciar un proceso que es largo, pero que se diseña para nosotros con apoyo de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo, para ir avanzando, etapa por etapa, en un proceso que por sí solo va transformando esquemas. Yo no sé si lo termine durante mi mandato, pero lo voy a empezar. Es largo, ha tomado muchos años en otros países hermanos, pero han salido y están en un grupo de países que tienen referencias propias.

Panamá asumió un rol destacado en el Consejo de Seguridad de la ONU, en el cual fuimos elegidos, donde ejercerá la presidencia en agosto, el próximo mes.

Se logró la designación de Panamá como sede regional del Proyecto Copérnico de la Unión Europea. En la OEA, Panamá ejerce actualmente las presidencias pro témporas de la Comisión Interamericana de Mujeres y del Comité contra el Terrorismo, nuestro país está recuperando el prestigio internacional perdido, y estamos orgullosos de eso.

Es por eso que dedico mucho tiempo a proyectar a Panamá en el mundo como país líder que avanza con trabajo y se distingue con resultados. También dimos pasos importantes hacia la modernización del Estado. Por ejemplo, eliminamos más de dieciséis mil quinientos cheques físicos con el sistema de caja digital, agilizando pagos de manera segura y transparente.

A través de la Dirección de Ingresos, reforzamos la fiscalización y la cobranza. Solo este año se han gestionado más de treinta y dos millones de dólares en arreglos de pago, y hemos mantenido el subsidio eléctrico para aliviar la carga de las familias. Por otro lado, la Caja de Ahorros ha superado los seis mil seiscientos millones en activos y ha desembolsado más de ciento once millones en hipotecas sociales, beneficiando a más de mil seiscientas familias con casa propia.

A partir de hoy se habilita el sistema de yappy para sus más de seis cientos mil clientes. En octubre estará lanzando su proyecto de manejo de activos digitales. Nuestro país tiene un enorme potencial logístico, industrial y tecnológico. Por eso, desde el Ministerio de Comercio e Industrias impulsamos el desarrollo de nuevas zonas francas, que ya generan más de tres mil empleos, y atrajimos empresas multinacionales como Anheuser Busch InBev y Sandal Resorts. Panamá también es reconocida como un actor emergente en la industria de semiconductores y estamos invirtiendo en talento, infraestructura y ciberseguridad.

Sobre esto último, hemos avanzado con el apoyo de países y organismos amigos

para proteger integralmente a Panamá de este tipo de acciones y delitos que incluso han causado desastres grandes en otros pueblos. Con el impulso de esta nueva gestión, nuestras exportaciones crecieron un veinticinco por ciento y alcanzaron su mejor nivel en quince años. A través de PromTour y la Autoridad de Turismo, hemos consolidado a Panamá como un destino vibrante, auténtico y diverso.

En un año de gobierno superamos los dos millones ochocientos mil visitantes, fortalecimos la conectividad aérea con nuevas compañías como Condor Flugdienst y Aeroméxico, y mediante nuestro Programa de Incentivos Turísticos, logramos captar más de ciento diez eventos internacionales, generando un impacto económico superior a los doscientos veinte millones de balboa.

El desfile de las Mil Polleras, allá en la tierra de "Tito" Afú, reunió a más de quince mil empolleradas, con un impacto estimado de cuarenta y dos millones de dólares para la economía local. Atlapa volvió a la vida con más de doscientos sesenta y tres visitantes y lanzamos una estrategia agresiva de atracción de congresos y reuniones internacionales, con incentivos que están posicionando a Panamá como el nuevo HUB de convenciones de América. En la Autoridad Aeronáutica Civil reactivamos proyectos olvidados en aeropuertos regionales y lideramos la implementación del One Stop Security en Tocumen, que agiliza los procesos sin comprometer la seguridad.

Tocumen, además, resolvió problemas técnicos en su terminal dos, abrió nuevos

locales comerciales y habilitó una clínica de urgencias y una sala sensorial única en la región. También apostamos por energías limpias y modernización en infraestructura energética.

ETESA ejecutó más de trescientos proyectos y más de doscientos millones en líneas de transmisión y subestaciones para garantizar el suministro eléctrico en todo el país.

Se aprobaron las nuevas tarifas justas y transparentes y se integró con éxito la nueva planta generadora de Gatún con capacidad de seis cientos setenta megas. En el apoyo al campo, este Gobierno ha invertido más de mil millones de dólares para reactivar el sector agropecuario. Pagamos deudas a productores de arroz, maíz y leche. Se entregaron sementales, sistemas de riego, caminos de producción y estamos listos para exportar carne bovina a los Estados Unidos. Estamos listos para expresar una revolución con la producción del etanol el próximo mes, que nos permitirá tener mayor dinamismo en el agro y combustibles más limpios.

Gracias a Lima, más de novecientas quince familias accedieron a comida barata y con la red de mercados hemos reactivado ferias, modernizado infraestructuras y fortalecido la cadena agroalimentaria. Quiero anunciar la apertura de la segunda tienda del pueblo, ahora en Juan Díaz, donde la gente podrá acceder de manera permanente a esos lugares sin necesidad de hacer largas filas.

Y porque también queremos un Panamá más conectado, creamos la Secretaría

Nacional del Ferrocarril. Ya se entregó el plan maestro para conectar Panamá con la frontera de Costa Rica a través de un tren moderno de pasajeros y carga. Este será uno de los proyectos de infraestructura más transformadores de nuestra historia, que ha despertado el interés de países como España y otros de la Unión Europea, como me manifestaron en Sevilla sus respectivos presidentes. En cuanto a las carreteras, desde el MOP se ejecutaron más de cuatrocientos millones en obras. Se concluyó la ampliación de la Carretera Presidente Roberto Francisco Chiari.

Se avanzó en el proyecto de ocho carriles de Arraiján, el intercambiador de Chitré, el corredor de playas y el cuarto puente sobre el Canal. Se rehabilitaron vías, se reactivaron plantas de asfalto y se están licitando más de cientos millones en nuevos proyectos. Los proyectos tapa huecos van rehabilitando vías por muchas partes para beneficio de los usuarios.

El cuarto puente, una obra que ya debió ser entregada, quedó estancada con un costo inmenso para el país. Millones de dólares dilapidados por la maleantería. Con el sobrecosto que tendrá, se podrían haber construido treinta y cinco mil viviendas nuevas o seis hospitales oncológicos, solo para que dimensionen ese sobrecosto. Esa denuncia también está en el Ministerio Público.

Dejar perder ese tipo de obras por incapacidad o desidia debe tener consecuencias de sus responsables ante la justicia. Esta obra avanza a gran ritmo, como también el túnel de la Línea 3 del Metro. Le prometo a los amigos del west

que estamos trabajando a toda máquina para honrar compromisos desatendidos. Desde la Empresa Nacional de Autopistas ya se están ampliando entronques claves como el de Costa del Este y se iniciarán las obras de extensión del Corredor Sur hasta Pacora, beneficiando a más de medio millón de personas generando miles de empleos. También fortalecimos la descentralización.

Se aprobaron más de cuatrocientos setenta proyectos comunitarios por más de treinta millones de dólares para agua, vialidad, deporte, cultura y salud en todo el país. Cerramos el programa de descentralización paralela, investigamos los malos manejos, interpusimos las denuncias en el Ministerio Público y congelamos cuentas por más de ciento treinta millones de dólares. A través de AMPYME apoyamos a más de nueve mil ochocientos emprendedores, activamos el programa chen chen vuelve a la Calle y creamos espacios del emprendedor con asesoría gratuita en la ciudad de Panamá, Colón y próximamente Chitré y David.

En alianza con META capacitamos a miles de panameños en habilidades digitales. Así como estamos ordenando la economía, también estamos sanando las heridas sociales que por años han afectado a miles de panameños. En materia de salud, la Caja de Seguro Social está dejando atrás el abandono y la ineficiencia.

Más de mil cirugías cardiovasculares y ochocientas urológicas se han realizado gracias al Plan Rescate Quirúrgico. Se activó un programa nacional para atender

con prioridad a pacientes renales y cardíacos. Inauguramos el nuevo Hospital Pediátrico de Alta Complejidad en la Ciudad de la Salud.

Abrimos el Hospital de Cancerología y en sus modernas instalaciones ya nació el primer bebé. Facilitamos el acceso con rutas gratuitas para pacientes y adquirimos cincuenta y cinco nuevas ambulancias. Hoy es símbolo de gran orgullo para todos, con características de primer mundo.

Por primera vez se centralizó la compra de medicamentos para enfermedades crónicas y raras. Y gracias a una alianza con Naciones Unidas, el Seguro opera con un sistema moderno de inventario que evita desabastecimiento. Además, lanzamos un laboratorio de trasplante con tecnología única en la región. Y seguimos ampliando la atención con telemedicina en especialidades como cardiología y neurología, especialmente en zonas rurales. Desde el Ministerio de Salud reactivamos proyectos hospitalarios en Colón, Darién, Chiriquí y Coclé. El nuevo hospital Manuel Amador Guerrero ya está en funcionamiento. El hospital de Metetí, en Darién, el de Bugaba y el de Penonomé avanzan a paso firme para beneficio de todas sus regiones, obras abandonadas sin justificación.

Creamos el programa de medicamentos más baratos, ciento cuarenta medicinas con descuento de hasta el 96 % de medicinas esenciales; además, empezamos la instalación del Hub Farmacéutico Nacional que garantizará abastecimiento permanente en todo el

país, con voluntad, en menos de un año, hicimos más por el precio de las medicinas que semanas del diálogo en Penonomé.

En un solo año, más de doscientos treinta y nueve mil panameños han recibido atención primaria gracias a las medi-giras y programas comunitarios y con el uso de drones llevamos muestras de laboratorios desde zonas de difícil acceso hacia las ciudades donde están los hospitales. En gestión ambiental, Panamá es ahora sede de la Secretaría del Corredor Marino del Pacífico Oeste Tropical y cuenta con un centro de monitoreo contra la pesca ilegal en Coiba equipada con radar y alta tecnología.

Se habilitó el Laboratorio de Calidad del Agua Los Canelos para Azuero, Coclé y Veraguas y la clínica veterinaria de fauna silvestre ha atendido a setecientos cincuenta animales, se aprobaron quinientos noventa estudios de impacto ambiental que generarán millones en inversión y miles de empleos; por otro lado, después de años de desidia, se clausuraron fincas que contaminaban los ríos La Villa y Estibaná, se pusieron multas y denuncias y se clausuró un vertedero contaminante en Macaracas.

En el área de Educación, tan de moda en este momento, más de cuatro mil doscientos docentes fueron nombrados.

Se crearon treinta redes educativas por especialidad y se realizó por segunda vez en la historia el Concurso Nacional para directores escolares. Hemos invertido más de ciento treintay ocho millones de dólares en noventa y dos centros educativos y hay

más de doscientos cuarenta millones en trámites, solo este verano, el programa de mantenimiento impactó más de mil cien escuelas, también se ampliaron los bachilleratos científicos en comarcas indígenas, se implementaron huertos escolares y programas de almuerzo que llegan a más de doscientos cuarenta y cinco mil estudiantes y se saldaron pagos a más de cinco mil cuatrocientos educadores.

Con nuestra prestigiosa Universidad Tecnológica, avanzamos en cooperación para desarrollar una verdadera economía del conocimiento y coordinaremos la construcción de dormitorios para los estudiantes del interior, hice una promesa en campaña que cada estudiante tendría una laptop y se las voy a cumplir, ese compromiso está en marcha y lo vamos a hacer realidad pese a los retardos encontrados, en un solo año, creamos diez veces más primeros empleos que en los cinco años pasados.

Con el programa Mi Primer Empleo del Ministerio de Trabajo, más de tres mil ochocientos treinta y ocho mil jóvenes accedieron a su primera oportunidad laboral, se crearon aulas inclusivas para personas con discapacidad y el programa Padrino Empresario benefició a más de quinientos estudiantes con becas y pasantías.

Hemos garantizado justicia laboral con más de once mil inspecciones y más de treinta y seis mil personas orientadas en sus derechos. También se modernizaron los procesos con expedientes electrónicos y se crearon nuevas juntas de conciliación.

El Ministerio de Vivienda entregó más de mil doscientas soluciones habitacionales, reactivó proyectos como Ciudad Esperanza y Alto de los Lagos y atendió a más de doscientas veintiséis familias afectadas por emergencia.

También se están desarrollando planes de ordenamiento territorial en zonas clave como Tierras Altas, La Chorrera y Santiago. A través de la descentralización, hemos invertido más de treinta millones en cuatrocientos setenta y siete proyectos que están cambiando vidas en todo el país, calles, agua, canchas, salud y cultura. Cerramos el programa Paralelo, denunciamos los malos manejos y congelamos cuentas por más de ciento treinta millones.

Pand deportes reactivó infraestructuras clave como el Estadio Mariano Bula en Colón, próximo a inaugurarse, espero y confío el Maracaná y el Muquita Sánchez. También culminaron la Ciudad Deportiva de Bocas del Toro, que pronto vamos a inaugurar, más de dos mil quinientos atletas han sido beneficiados y se entregaron estímulos por dos puntos siete millones balboas.

Además, Panamá será anfitrión de la Copa América de Béisbol en 2025 y de los Juegos Suramericanos de la Juventud en 2026 en el Centro de Alto Rendimiento en Juan Díaz. Desde el Ministerio de Cultura, invertiremos más de cuarenta y un millones en restaurar monumentos históricos, entre ellos el Museo Reina Torres de Arauz, aquí cerca, el Castillo de Santiago de la Gloria y la Iglesia de Portobelo. Apoyamos a más de mil

ochocientos artesanos, impulsamos cincuenta y siete producciones audiovisuales y fortalecimos las escuelas de Bellas Artes. La cultura es identidad, desarrollo y orgullo nacional.

El despacho de la Primera Dama, Maricel Cohen de Mulino, ha liderado iniciativas con alma y corazón, con el programa Iluminando la Infancia, mejoramos albergues, lanzamos campañas contra el abuso infantil, como la historia de Tilo, y llevamos actividades recreativas a miles de niños, a través de las jornadas médicas gratuitas Amor sobre Ruedas y Ver y Oír, más de veintinueve mil personas recibieron atención de calidad y Comisión Patitas, más de diez mil animales fueron esterilizados y adoptados fomentando el respeto por la vida.

El Parque Omar se ha transformado en un espacio seguro, moderno e inclusivo, con zonas de descanso, áreas infantiles y una intensa agenda cultural que incluye programas para la tercera edad, como sus bingos, altamente esperados. Gracias Maricel Cohen de Mulino y mis hijos por su empeño y compromiso en el sector más vulnerable.

Desde el MIDES, durante el primer año de gestión se entregaron doscientos veinte millones en transferencias como 120 a los 65, Red de Oportunidades y Ángel Guardián, beneficiando a más de ciento ochenta y seis mil personas, se abrieron siete CAIPIS y se está construyendo el primer Centro de Atención Integral Familiar en la 24 de diciembre.

El 15 de agosto se licitará el proyecto Mujer Rural Indígena que beneficiará a

dos mil quinientas mujeres en alianza con el BID. La línea 147 de Atención Psicológica ha recibido más de once mil llamadas, porque la salud mental también importa. En Agua y Saneamiento, el IDAAN ha dado pasos históricos, más de cincuenta y seis mil panameños accedieron por primera vez al agua potable.

Se reactivaron pozos, se eliminaron camiones cisternas y se generaron ahorros por casi ocho millones; además, invertimos más de mil cien millones en obras que benefician a más de un millón de personas desde Darién hasta Bocas del Toro.

Se están rehabilitando potabilizadoras olvidadas, como la de Chilibre, se instalaron tanques de reserva y se modernizó la estructura técnica para brindar un servicio digno y permanente, cierto que falta mucho, a nadie más que a mí le constan las exigencias y peticiones de agua a nivel nacional, pero tampoco se puede hacer de un día para otro ni una semana para la siguiente.

La seguridad del país y de nuestras comunidades han sido una prioridad desde el inicio. Gracias al trabajo conjunto de SENAFRONT, migración y nuestras fuerzas de seguridad, logramos una reducción del noventa y nueve por ciento en la migración irregular por el Darién, pasando de más de quinientas mil personas en 2023 a cifras mínimas en 2025 tras el cierre de rutas ilegales y el refuerzo de controles, yo dije que se iba a cerrar y se cerró, proteger nuestras fronteras es una prioridad y sé de lo que estoy hablando.

En las calles, la Policía Nacional alcanzó noventa por ciento de efectividad en capturas por homicidios, incautó más de noventa y nueve toneladas de droga, cuatro mil setenta millones de armas y realizó más de tres mil operativos contra el crimen organizado. Se capturó a sesenta y seis de los más buscados, se incorporaron mil doscientos nuevos agentes y se sumaron más de doscientos cincuenta vehículos para reforzar la presencia en zonas críticas.

El Servicio Nacional Aeronaval realizó más de trescientas ochenta evacuaciones médicas, salvó doscientas sesenta y tres vidas, incautó treinta y nueve mil paquetes de droga y redujo los robos marítimos con el control del Programa Pesca Digna. Junto a Mi Ambiente combatimos la minería ilegal a través de la Operación Huella Verde. Migración fortaleció controles fronterizos, realizó más de dos mil deportaciones y modernizó sus procesos con tecnología biométrica, garantizando un flujo migratorio ordenado y seguro.

Desde el Ministerio de Gobierno avanzamos en la transformación del sistema penitenciario con el programa Plan Libertad, que incluye talleres como la nueva panadería del Centro Femenino, también progresan las obras de los nuevos centros penitenciarios en Colón y La Esmeralda, sancionamos la nueva Ley de Justicia Comunitaria, que profesionaliza a los jueces de paz y digitalizamos el sistema de Alerta AMBER para responder con rapidez ante desapariciones.

El Benemérito Cuerpo de Bomberos modernizó su sistema de inspecciones,

dinamizando el sector construcción. Una queja por años mantenida y reiterada comienza a abrirse paso para solucionar esos temas. El SINAPROC movilizó ayuda a más de dos mil cuatrocientas personas y coordinó el primer simulacro nacional de evacuación y esto es solo el comienzo.

Iniciaremos de manera urgente un proceso de reforma del Estado para hacerlo más eficiente desmontando estructuras que se superponen y que fueron pensadas en otra época, de esta manera, anuncio que el Banco Hipotecario Nacional será transformado en un instituto de fomento a viviendas de interés social, con una reducción del ochenta por ciento de la planta laboral actual y el ahorro de alquileres, este proceso estará bajo la coordinación de la Caja de Ahorros.

Se realizará un proceso de titulación y ordenamiento de las viviendas bajo esa dependencia, comenzando por los propietarios cumplidores, quienes gozarán de beneficios, bajo la supervisión del Banco Nacional, el BDA se transformará en un instituto de fomento agropecuario, con reducción de costos operativos, el Ministerio de la Mujer pasará a ser una Secretaría dentro del MIDES.

Sé muy bien que la doctora Niurka Palacios seguirá haciendo una gran labor por las mujeres y agradezco su solidaridad en pos de la eficiencia del Estado, Pro Panamá pasará al Ministerio de Comercio y la Política para Atracción de Inversiones, Marca País y Participación en Eventos Internacionales estará compuesta por una mesa ad honorem integrada por el MICI, MEF, Cancillería, PROMTUR y la Secretaría

de Asuntos Económicos de la Presidencia, por supuesto, más la participación del sector privado.

Unificando el trabajo de la Asamblea Nacional con funcionarios de gobierno, vamos a presentar una nueva Ley de Carrera Administrativa que garantice transparencia, democratización del ingreso al sector público y profesionalización del Estado, espero contar con ese apoyo porque parte de esa iniciativa creo que fue propuesta por el honorable diputado Roberto José Federico Zúñiga Alvarado y estamos trabajando para armonizar ambas cosas y presentar aquí un buen Proyecto que sanee el concepto de administración pública y se transforme, como hay en otros países, en un sistema de servicio civil.

En julio iniciaremos importantes licitaciones como la planta de tratamientos de lixiviados en Cerro Patacón, que mejorará la salud ambiental de San Miguelito, el teleférico de San Miguelito, cuyo proceso de licitación está próximo a concretarse, conectará a miles de residentes con estaciones del Metro. La restauración de la Casa Wilcox en Colón, un ícono del turismo patrimonial, también será objeto de transformación, avanzarán las pruebas de los trenes de la Línea 3 del Metro y se licitará la remodelación del Estadio Maracaná. En agosto entregaremos el Policentro de San Isidro, que reunirá servicios de salud, justicia y desarrollo social para más de ciento cincuenta mil personas; además, comenzará la rehabilitación de plantas potabilizadoras en todo el país, la

ampliación de la carretera panamericana oeste y se lanzará el sistema de buses rápidos por la vía España. En septiembre inauguraremos el puente sobre el río Bayano y el Estadio Armando Dely Valdés, también en Colón, también comenzará un ambicioso programa de pozos y micro acueductos rurales y se culminará el diseño del nuevo centro penitenciario en las provincias centrales por años pedido por todos los amigos del interior especialmente el centro del país.

En octubre entregaremos la ampliación de la vía hacia el puerto de Vacamonte e iniciaremos la licitación de una nueva flota de buses eléctricos que reducirán emisiones y modernizarán el transporte urbano en Panamá, San Miguelito, Colón y Panamá Oeste. Entrará en vigor el seguro al turista, que fue cancelado, un producto único en el mundo que marcará una diferencia competitiva en la región y en diciembre cerraremos el año con obras que impactan directamente la vida de la gente.

El nuevo hospital de Bugaba en Chiriquí, mi pueblo, el intercambiador vial de Chitré y el Centro Femenino de Rehabilitación en Las Garzas, que brindará condiciones dignas con enfoque en la reinserción social.

Quiero hacer un reconocimiento especial a los ministros, administradores, directores y a todo el equipo humano de las instituciones públicas, su entrega, su trabajo incansable y su compromiso con el país han sido clave para que hoy podamos mostrar resultados reales ante ustedes, han enfrentado desafíos complejos con

responsabilidad y espíritu de servicio, también expreso mi más profundo agradecimiento a los hombres y mujeres de nuestra fuerza pública, han cumplido con valentía su misión en las fronteras, en las costas, en nuestros barrios y, más recientemente, en medios de protestas y bloqueos en Bocas del Toro.

Sé que algunos no me consideran el más simpático ni el más popular, no busco agradar a todos ni guiarme por encuestas, porque creo que ese afán de sumar votos es parte del problema, digo lo que pienso y hago lo que digo, tal vez no siempre caigo bien, pero tengo la mejor de las intenciones y una sola motivación, servirle a Panamá.

Sí lo logramos y dejamos bases sólidas, quienes usan el Estado con fines políticos no podrán regresar, el futuro del país depende de que todos participemos, está muy por encima de mí, de mis defectos y virtudes, y muy por encima de los que por décadas se han robado un pedazo de esperanza de cada panameño, este gobierno no fue hecho para administrar ruinas, sino para levantar cimientos.

En un año hemos pasado del caos a la reconstrucción, del abandono al trabajo y del cinismo a la responsabilidad, queda mucho por hacer, sin duda alguna. Extiendo la mano a quienes vean Panamá con esperanza, quienes sientan que somos más grandes que nuestras crisis y crean que tenemos más voluntad que retos, no importa si me adversan, si no simpatizan conmigo o si piensan distinto, los necesitamos a todos, porque los desafíos son enormes y debemos remar

en la misma dirección para avanzar, si así lo piensan.

Los invito, sin revanchismos, a que pongan al país y su gente primero, hagamos un Panamá donde la gestión supera a la política, donde la empatía supera a los egos y el futuro supera cualquier diferencia. Tenemos cuatro años por delante, ustedes y yo, y lo vamos a aprovechar con más crecimiento, más obras y servicios, más oportunidades, empleos y la esperanza de una vida mejor. Dios los bendiga.

# **Documentos De Consultas**

DOCUMENTOS DE CONSULTAS



## DATOS CURIOSOS DE NUESTRA INDEPENDENCIA

- La Independencia de Panamá de España marca una época en la historia nacional que nos hace reflexionar sobre cómo nuestros próceres lucharon por la libertad y un futuro más próspero.
- Dentro de los hechos históricos se marcan datos curiosos del proceso emancipador desarrollado entre el 10 y el 28 de noviembre de 1821, los cuales veremos a continuación.
- Panamá estuvo 320 años bajo la colonización española. En 1808, ocurre la invasión francesa a España por parte de Napoleón marcó el inicio de los procesos de independencia en diversos países de América. No obstante Panamá en un principio se rehusó a independizarse. Sin embargo, en 1814, la Corona española les quita los privilegios comerciales a los criollos, quienes, dentro de la pirámide social, conformaban un grupo que gozaba de ciertos privilegios, y estos reconsideran el tema de la independencia y el de establecer un gobierno propio.
- El primer intento de independencia en el istmo fue liderado por un escocés de nombre Gregor Mac Gregor, en 1819. En Panamá existió presencia escocesa ya que fundaron varios asentamientos en Darién y tenían un proyecto de una colonia la cual se llamaría Nueva Caledonia.
- La “Miscelánea del Istmo” fue el primer periódico de Panamá por parte de los criollos. Este periódico ayudó a mantener informados a los cabildos interesados en el proceso de independencia.
- Uno de los datos más curiosos de la Independencia de Panamá de España fue que no hubo derramamiento de sangre, ya que se supo llevar muy bien la acción, de forma pacífica.
- Panamá planificó muy bien su unión de inmediato a Colombia y así tener protección ante la tentativa de que los españoles pensaran en retomar el istmo a la fuerza.
- Panamá logró independizarse, pero no logró ser república independiente, tal hecho permitió que nuestros símbolos patrios no surgieran de nuestra independencia, sino de nuestra separación.

## ACTA DE INDEPENDENCIA DEL ISTMO DE PANAMÁ DE 1821

En Junta General de todas las Corporaciones Civiles, Militares y Eclesiásticas celebrada hoy 28 de noviembre de 1821 a invitación del Exmo. Ayuntamiento; después de las más detenidas discusiones ante un numeroso pueblo, y bajo el mayor orden y concordia se convinieron y decretaron de común acuerdo los artículos siguientes.

1. Panamá espontáneamente y conforme al voto general de los pueblos de su comprensión, se declara libre e independiente del gobierno español.

2. El territorio de las Provincias del Istmo pertenece al Estado Republicano de Colombia, a cuyo congreso irá a representar oportunamente su Diputado.

3. Los individuos de la tropa que guarnece esta plaza, quedan en la absoluta libertad de tomar el partido que les convenga, y en el caso que quieran volver a España, se les prestarán todos los auxilios necesarios para su transporte hasta la Isla de Cuba, a los que guardándoseles los honores de la guerra, seguirán a los Puertos de Chagre o Portobelo, luego que los Castillos estén en poder del Nuevo Gobierno obligándose todos los oficiales, sargentos y soldados bajo el juramento debido, a seguir tranquilos, no hacer estorciones algunas ni tomar las armas contra los Estados independientes de América, durante la presente guerra.

4. Los enfermos que se hallan en el Hospital, serán asistidos por el Gobierno,

y luego que lleguen a restablecerse se les prestarán los auxilios necesarios conforme el artículo 3.

5. El Jefe Superior del Istmo se declara, que lo es el Sr. José de Fábrega, coronel que fué de los Ejércitos Españoles; quedando en el mismo pie en que actualmente se hallan todas las Corporaciones y autoridades así civiles como eclesiásticas.

6. El jefe Superior tomará todas las providencias económicas que sean necesarias para la conservación de la tranquilidad pública.

7. Las autoridades prestarán en el acto el juramento de la Independencia, señalándose el domingo próximo para hacer su publicación con la solemnidad debida.

8. El Jefe Superior en unión de los Comandantes de los cuerpos oficiarán al de la fortaleza de Chagres y destacamento de Portobelo, para que al oficial que presente las órdenes, entreguen estos puntos al estilo militar.

9. El Istmo por medio de sus representantes formará los reglamentos económicos convenientes para su gobierno interior, y en interín, gobernarán las leyes en aquella parte que no digan contradicción con su actual estado.

10. La deuda pública que reconoce la Tesorería, se pagará bajo los pactos estipulados en su principio.

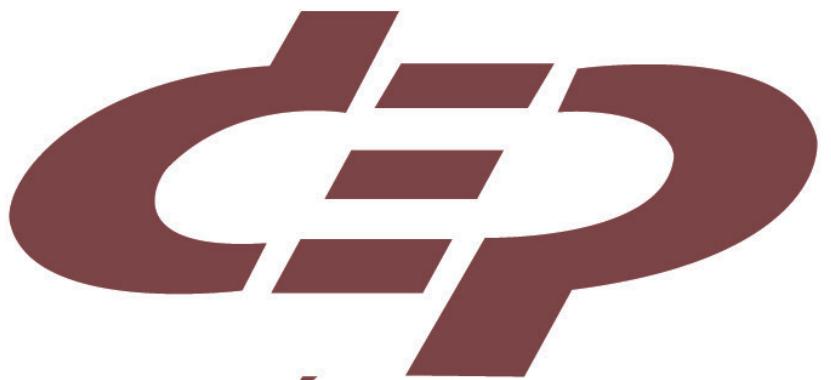
11.Para los gastos indispensables, el Jefe Político abrirá un empréstito que se reconocerá como parte de la deuda pública.

12.Los precedentes Capítulos se imprimirán y circularán a todos los Pueblos del Istmo, para que cesen las desavenencias que los agitan, remitiendo los auxilios que necesita esta Capital, para llevar a cabo tan gloriosa empresa, como lo tienen ofrecido.

**(Firmado)** José de Fábrega. José Iginio, Obispo de Panamá. Juan José Martínez. Dr. Carlos Icaza. Manuel José Calvo. Mariano de Arosemena. Luis Lasso de la Vega. José Antonio Zerda. Juan Herrera y Torres. Juan José Calvo. Narciso de Urriola. Remigio Lasso de la Vega. Manuel de Arce. José de Alba. Gregorio Gómez. Luis Salvador Durán. José María Herrera. Manuel María de Ayala. Víctor de Beltrán. Antonio Bermejo. Antonio Plana. Juan Pío Victoria. Dr. Manuel de Urriola. José Vallarino. Manuel José Hurtado. Manuel García de Paredes. Dr. Manuel José de Arce. José María Calvo. Antonio Escobar. Gaspar Arosemena. José de los Santos Correoso. Escribano Público”.

**Nota:** La presente acta es copia de la que envió a España José de Fábrega, de cuyo ejemplar se sacó copia en el Archivo General de Sevilla, el Historiador Juan Antonio Susto. A este texto se introdujeron después leves enmiendas, para ser aprobado el 28 de noviembre de 1821.





**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS  
PARLAMENTARIOS**

# DEBATE

## Contenido

### ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS



Presentación  
Jaime Bertia Fernández

El 28 de noviembre de 1821 y sus Antecedentes  
Olmedo Beluche

Reflexiones sobre el 28 de noviembre de 1821  
Jaime Flores Cedeño

A 53 años del Poder Popular  
Jaime Ford Gonzalez

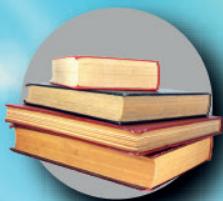
Derecho y Procedimiento Parlamentario Panameño  
José Rigoberto Acevedo C.

Los Agentes IA  
Simón Robles

Transparencia Financiera y Parlamento Abierto:  
Fondo Privado en Campañas Electorales y Riesgos De  
Blanqueo de Capitales  
Erika Flores

Gobernar con empatía: El impacto del liderazgo femenino  
Margareth J. Pimentel Díaz

### LEGISLACIÓN AL DÍA



#### Ley 469 del 8 de mayo 2025

"Que Subroga la Ley 230 de 2021, Que crea El Sistema Nacional de Alerta AMBER para la ubicación rápida y expedita ante la desaparición o sustracción de personas menores de edad"

#### Ley 471 de 16 junio de 2025

"Que establece un régimen especial para los trabajadores de las empresas bananeras y de los productores independientes de banano"

#### Ley 478 de 4 de agosto de 2025

"Que modifica y adiciona artículos al código penal, al código procesal penal, y a la ley 11 de 2015, sobre asistencia jurídica internacional en materia penal, y dicta otra disposición, respecto a medidas contra la ciberdelincuencia".

### DISCURSOS



#### H.D. Dana Castañeda Guardia Presidente Saliente, 1 de julio de 2025, Asamblea Nacional

H.D. Dana Castañeda Guardia

#### Palabras por el Presidente electo de la Asamblea Nacional, 1 de julio de 2025

H.D. Jorge Luis Herrera

#### Discurso del excelentísimo señor Presidente de la República de Panamá, 1 de julio de 2025

Presidente José Raúl Mulino Quintero

### DOCUMENTOS DE INTERÉS



#### DATOS CURIOSOS DE NUESTRA INDEPENDENCIA ALCALDÍA DE PANAMÁ

#### ACTA DE INDEPENDENCIA DEL ISTMO DE PANAMÁ DE 1821 ARCHIVO DEL MUSEO DE HISTORIA EN SEVILLA, ESPAÑA



ISSN 1681 - 889X

Palacio Justo Arosemena  
Plaza 5 de Mayo  
Panamá, República de Panamá  
Tel (507) 5128111  
[www.dep@asamblea.gob.pa](http://www.dep@asamblea.gob.pa)