

N CUADERNOS NACIONALES S

ISSN L 2644-4054

No. 39, julio-diciembre, 2026, Revista del Instituto de Estudios Nacionales



Oswaldo "Achu" de León Kantúle



Universidad de Panamá
Instituto de Estudios Nacionales

iden

ISSN L 2644-4054

N CUADERNOS NACIONALES S

No.39, Julio-Diciembre 2026

Universidad de Panamá

Instituto de Estudios Nacionales

Revista del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá

Revista trans/multidisciplinaria - Publicación semestral

Para correspondencia, canje e información contactar a: Editor Revista Cuadernos Nacionales idenhoy@up.ac.pa / Tel.: (507) 523-2301 - Fax: 523-5302

Dirección física: Edificio Los Gemelos, planta baja, oficina 110. Ciudad Universitaria “Octavio Méndez Pereira”, Panamá, República de Panamá.

Portada: Oswaldo “Achu” De León kantule

Diseño y diagramación: Armando Filos Smith - Programa de difusión del IDEN

Todos los derechos reservados

Hecho el depósito por Ley 47 de 1946.

Los artículos publicados pueden ser reproducidos citando la fuente. Se agradece enviar copia de los mismos al consejo editorial.

Las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad exclusiva de sus autores y no expresan necesaria mente el pensamiento del consejo editorial ni del Instituto.

ISSN L: 2644-4051



AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

Eduardo Flores Castro
Rector

José Emilio Moreno
Vicerrector Académico

Jaime Javier Gutiérrez
Vicerrector de Investigación y Postgrado

Mayanín Rodríguez
Vicerrectora de Asuntos Estudiantiles

Ricardo Him Chi
Vicerrector de Extensión

Arnold Muñoz
Vicerrector Administrativo

José Luis Solís
Director de Centros Regionales

Ricardo A. Parker D.
Secretaría General

José Álvaro
Presidente de la Asociación de Profesores



Director
Aristides Isaac Gómez De León
Universidad de Panamá. Instituto de Estudios Nacionales
aristides.gomez@up.ac.pa

Editor
Luis Pulido Ritter
Universidad de Panamá. Instituto de Estudios Nacionales.
luispulidoritter@gmx.net

Comité Editorial

Nadja Irina Porcell Iglesias
Universidad Latina de Panamá. Panamá

Jorge Gómez Izquierdo
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. México

Valeria Grinberg Pla
Bowling Green State University. United State
<https://orcid.org/0000-0002-2978-9215>

David Marilhacy
Sorbonne Université
<https://orcid.org/0000-0002-5874-1659>

Jorge Iván Vergara
Universidad Austral de Chile, Chile

Soporte Técnico

Armando Filós
Universidad de Panamá. Panamá.
armando.filos@up.ac.pa

EDITORIAL

En este número de Cuadernos Nacionales, que es una revista interdisciplinaria, del Instituto de Estudios Nacionales (IDEN), se comienza, en el marco del bicentenario del Congreso Anfictiónico de Panamá, en 1826, con el artículo de Víctor Ortiz, *El Congreso Anfictiónico de Panamá y la construcción de un símbolo*, donde se plantea que, a pesar de la no realización de los propósitos de este Congreso, impulsado por Simón Bolívar, “no impidió que este evento se convirtiera en uno de los símbolos más representativos de la integración regional”.

El segundo artículo, “Historial de las instalaciones de Palo Seco: de colonia de leprosos a hospital de larga estancia (1907–2011), es firmado por Eva González Pinilla y Jonathan Chávez Jaramillo, quienes afirman que “ la historia de Palo Seco refleja los cambios en el conocimiento médico, las prioridades del Estado y las concepciones sociales sobre la enfermedad, la discapacidad y la vejez”.

En el tercer artículo, firmado por Erick y Jamileth González González, “La Importancia del Principio de Legalidad Tributaria en Panamá a la Luz de la Jurisprudencia”, se analiza la Jurisprudencia del país que necesita de las tributaciones para que el Estado pueda cumplir con sus funciones: “En la medida en que Panamá cuente con precedentes jurisprudenciales robustos que desarrollen el principio de legalidad tributaria se está garantizando la activación como respeto de otros principios como el debido proceso y seguridad jurídica, que unidos permiten que exista un sólido sistema tributario”/

El cuarto artículo, “Innovación en la enseñanza explorando el impacto de la administración educativa y la motivación docente”, firmado por Vielka Salcedo Ríos, nos regresa a la importancia de la educación, “donde se destaca la importancia de la comunicación y la colaboración entre la administración educativa y los docentes. Una administración que escucha valora y respalda a los educadores crea una cultura de confianza y participación”. Y el último artículo, ¿Puede el diagnóstico de residuos universitarios impulsar la Economía Circular en la Universidad de Panamá?, es encabezado por Moisés Uthman donde se llega a un problema del país y, en especial, en la Universidad de Panamá. Como objeto de estudio:

“La gestión de residuos sólidos representa un desafío ambiental y económico para las universidades públicas, donde la ausencia de diagnósticos limita la implementación de modelos de economía circular”.

Finalmente, agradecemos como siempre al artista Oswaldo León Kantule ‘Achu’ por cedernos una imagen suya en plena faena.

Dr. Luis Pulido Ritter

Editor Jefe

INDICE

	Página
<i>Editorial</i>	6
El Congreso Anfictiónico de Panamá (1826) y la construcción de un símbolo.	9
The Amphictyonic Congress of Panama (1826) and the construction of a symbol. Por: Víctor Ortiz	
Historial de las instalaciones de Palo Seco: de colonia de leprosos a hospital de larga estancia (1907–2011).	25
History of the Palo Seco facility: from leper colony to long-term care hospital (1907–2011). Por: Eva Lisary González Pinilla y Jonathan José Chávez Jaramillo	
La importancia del principio de legalidad tributaria en Panamá a la luz de la jurisprudencia	48
The importance of the principle of tax legality in Panama in light of jurisprudence Por: Erick Javier González González y Milagros Jamileth González González	
Innovación en la enseñanza explorando el impacto de la administración educativa y la motivación docente	69
Innovation in teaching exploring the impact of educational administration and teacher motivation Por: Vielka Salcedo Ríos	
¿Puede el diagnóstico de residuos universitarios impulsar la economía circular en la Universidad de Panamá?	85
Can the diagnosis of university waste promote the circular economy at the University of Panama? Por: Moisés S. Uthman R., Yeilin P. Zapata G., Bladimir H. Leiva E., Maritza E. Villalaz Franco, Virginia I. Q. de Muñoz y Vielsa Ríos	

El congreso anfictiónico de Panamá (1826) y la construcción de un símbolo

The amphictyonic congress of Panama (1826) and the construction of a symbol

Víctor Ortiz

Universidad de Panamá, Panamá

victor.ortiz@up.ac.pa

<https://orcid.org/0000-0001-7170-4177>

Recibido: 13/6/26 Aceptado: 2/7/26



DOI: <https://doi.org/10.48204/j.cnacionales.n39.a10918>

Resumen

El Congreso Anfictiónico de Panamá celebrado en 1826, considerado el primer intento de integración regional de América Latina, fracasó en términos institucionales al no producir ningún vínculo entre las nuevas repúblicas. Sin embargo, esto no impidió que este evento se convirtiera en uno de los símbolos más representativos de la integración regional. Intelectuales, diplomáticos y gobiernos resignificaron la derrota como el momento fundacional de una identidad latinoamericana compartida, transformándola en una victoria simbólica de larga duración. Este artículo argumenta que la supervivencia del Congreso no se explica por un éxito institucional, sino por su funcionamiento como referente simbólico.

Palabras clave: Congreso Anfictiónico, élites criollas, integración regional latinoamericana, fracaso, mito político, paradoja anfictiónica.

Abstract

The Amphictyonic Congress of Panama (1826), considered the first attempt at regional integration in Latin America, failed institutionally, producing no effective link among the new republics. This

failure, however, did not prevent it from becoming one of the most representative symbols of regional integration. Intellectuals, diplomats, and governments reframed the defeat as the founding moment of a shared Latin American identity, transforming it into an enduring symbolic victory. This article argues that the Congress's survival is not explained by institutional success, but by its function as a political myth: a failure that endures precisely because it never had to deliver on its promise.

Keywords: Congress of Panama, Amphictyonic Congress, Creole elites, Latin American regional integration, political myth, amphictyonic paradox.

I. Introducción: la paradoja de la celebración

Este año 2026 se conmemorarán los doscientos años del Congreso Anfictiónico de Panamá (C.A.P.), considerado el primer intento de integración regional, cuya visión era convertirse más allá de acuerdos comerciales luego de las luchas independentistas, era la constitución de una gran confederación de repúblicas americanas. Sin embargo, el mismo tuvo como resultado el fracaso, dado que no se creó la confederación permanente, los tratados no fueron ratificados y la alianza militar continental no prosperó.

El tema de la integración regional enfrenta una serie de obstáculos que, autores como Bonilla (2020), sostiene que son producto de la fuerte soberanía nacional y la persistente desigualdad social que incrementa la vulnerabilidad como problemas que siguen vigentes e impiden una integración regional. Otros estudios desde una perspectiva histórica a partir del análisis del C.A.P como los de Vélez Serrano (2018), Orso y da Silva (2010) y De la Reza (2003), plantean cómo estos mismos obstáculos que incidieron en el fracaso del congreso siguen vigentes.

Vélez Serrano argumenta que en América Latina, en comparación con Europa, no existe un proceso de integración; en su estudio teórico-histórico sostiene que lo que existen son acuerdos regionales que atraviesan ciclos de expansión y retracción. Tanto para Orso y da Silva como para Vélez Serrano, son los problemas estructurales los que limitan la integración regional.

En cuanto a estudios actuales, el de Myrie Sánchez (2023) reflexiona sobre la vigencia del ideario bolivariano en el proceso de integración regional. Más allá de las discusiones relacionadas con la integración regional o las causas del fracaso del C.A.P., este trabajo se centrará en su incorporación

a la memoria histórica latinoamericana y su transformación como referente de unidad continental, por tanto, esta actividad que evocará discursos se centrará en la unidad latinoamericana y en referencias al legado de Simón Bolívar. Lo que difícilmente se mencione es que esta fue una derrota política: el Congreso no llegó a ningún acuerdo por parte de las élites criollas que lideraron la independencia y se disolvió sin producir ningún tipo de vinculación efectiva entre las nuevas repúblicas.

La pregunta que orienta este artículo es: ¿cómo explicar que un proyecto que fracasó en 1826 siga siendo evocado como símbolo de unidad latinoamericana dos siglos después? La respuesta que se propone es que el Congreso Anfictiónico no sobrevivió como institución, sino como un referente de unidad, una derrota política que fue transformada en un referente simbólico de integración.

En este sentido, aunque el Congreso Anfictiónico de Panamá fracasó como proyecto institucional de integración continental debido a la prioridad que las élites criollas otorgaron a la construcción de las naciones, esa misma derrota fue resignificada como hito funcional en el discurso de integración e identidad regional en diversas etapas de la historia regional; por tanto, lo que no se logró en lo político se concretó en lo simbólico, no como éxito institucional sino como un legado conmemorativo.

El artículo se inscribe en el campo de la reflexión historiográfica, sustentada en aportes teóricos en una doble vía. La primera desde la construcción identitaria de la élite criolla, en donde autores como Zea (doble utopía), Quijano (colonialidad del poder) y Larraín (identidad latinoamericana) explican y permiten entender el fracaso a partir de la orientación identitaria de la élite criolla. La segunda, Anderson (comunidades imaginadas), Hobsbawm (invención de la tradición) y Nora (lugares de la memoria), aborda lo ocurrido tras el fracaso: memoria, resignificación e integración retórica. Mientras Zea, Quijano y Larraín permiten comprender por qué la integración fracasó, Anderson, Hobsbawm y Nora ayudan a explicar por qué ese fracaso logró convertirse en uno de los símbolos políticos más persistentes de la historia latinoamericana.

El artículo está estructurado en cuatro secciones siendo la primera la introducción, la segunda analiza la visión bolivariana y las causas estructurales del fracaso de 1826, la tercera examina los mecanismos de resignificación de esa derrota, incluyendo el Salón Bolívar como lugar de la memoria y la Universidad Bolivariana (1926) como estudio de caso de la persistencia del

imaginario bolivariano. La cuarta traza la trayectoria del legado bolivariano como mecanismo de legitimación discursiva, desde sus reactivaciones decimonónicas hasta los usos del bicentenario de 2026, cerrando el artículo las conclusiones.

II. Bolívar, su visión y los obstáculos del proyecto

La Carta de Jamaica (1815) es uno de los documentos más utilizados para analizar el pensamiento del denominado bolivarismo. En ella, Bolívar ofrece una radiografía de la región e identifica con precisión los principales obstáculos para la integración. Su diagnóstico combina la aspiración continental con el reconocimiento lúcido de las condiciones que la hacen imposible:

“Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Nuevo Mundo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, una costumbre y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse” (Bolívar, 1815, p. 15).

Pero inmediatamente agrega:

“mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América” (Bolívar, 1815, p. 15).

Once años antes del Congreso Anfictiónico, Bolívar ya anticipaba que su proyecto era irrealizable bajo las condiciones existentes, pero no lo planteaba como algo imposible:

Es la unión, ciertamente; mas esta unión no nos vendrá por prodigio divino, sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos (Bolívar, 1815, p. 15).

La visión de Bolívar consideraba que la unión dependía de la voluntad de los dirigentes de las nuevas naciones. Sin embargo, las élites criollas de aquella época no mostraron esa voluntad. Entretanto, otro proyecto hegemónico emergía con una visión particular sobre la región: la Doctrina Monroe.

En cuanto a la condición identitaria de las élites, la Carta de Jamaica describe:

nosotros, que apenas conservamos vestigios de lo que en otro tiempo fue, y que por otra parte no somos ni indios ni europeos, sino una especie media entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores españoles: en suma, siendo nosotros americanos por nacimiento y nuestros derechos los de Europa, tenemos que disputar éstos a los del país y que mantenernos en él contra la invasión de los invasores; así nos hallamos en el caso más extraordinario y complicado (Bolívar, 1815, p. 16).

Este fragmento articula con precisión la doble utopía de Zea y la colonialidad de Quijano: las élites criollas se definen como americanos de nacimiento y europeos de identidad, lo cual hace estructuralmente imposible construir una identidad continental hacia adentro. Este particularismo anticipado se presenta en cada una de las naciones invitadas a la reunión de 1826: el proyecto bolivariano era americano, y las élites criollas no tenían la capacidad de internalizarlo ni de reconocerlo como propio.

Para 1826, la independencia en Hispanoamérica estaba consolidada tras las victorias de Junín y Ayacucho (1824). México, Centroamérica, Nueva Granada, Perú, Bolivia, Chile y las Provincias Unidas del Río de la Plata eran repúblicas independientes, en medio del proceso de organización de sus nuevas instituciones, cuando Simón Bolívar presentó su propuesta de integración.

El 22 de junio de 1826 se inauguró el Congreso Anfictiónico en Panamá con la presencia de apenas cuatro delegaciones: Nueva Granada, Perú, las Provincias Unidas de Centroamérica y México. Buenos Aires y Chile no enviaron representantes. Bolivia y Brasil llegaron tarde al cónclave.

König (2003) plantea que el proceso histórico de formación del Estado-nación en América Latina a principios del siglo XIX “no representó una entidad preestablecida y primordial, sino que más bien fue un proyecto político de desarrollo perseguido por ciertos grupos sociales y políticos” (König, 2003). Esto explica por qué la prioridad de las élites fue la consolidación del Estado nacional, no la integración continental.

El caso de las Provincias Unidas del Río de la Plata ilustra este patrón, según De la Reza (2004): el gobierno rioplatense adoptó una postura de rechazo frente al Congreso desde sus primeras etapas; en 1822 se negó a firmar el tratado de Confederación propuesto por Colombia, optando por un acuerdo de amistad sin comprometerse con la iniciativa regional. Aunque en 1826, ante el

conflicto con Brasil, hubo un intento momentáneo de negociar una alianza defensiva, el rechazo persistió, motivado por desconfianzas hacia el liderazgo colombiano. Esto llevó a la cancelación de nombramientos de plenipotenciarios y a una estrategia para obstaculizar discretamente el proyecto bolivariano (De la Reza, 2004, pp. 192-193).

La identidad criolla entre la doble utopía y el referente eurocéntrico

La resistencia de las élites criollas al proyecto bolivariano no fue solo política, sino también identitaria. Leopoldo Zea (1976) identificó con precisión el dilema estructural en que estaba inserta la región: las élites oscilaban entre dos modelos que definía como utopías irrealizables, al no corresponder ninguno con las realidades sociales de América Latina:

En Latinoamérica el dilema planteado entre lo que se era por herencia y lo que se quería por decisión conduciría a una doble utopía [...] por un lado la utopía conservadora, la utopía del orden colonial sin España [...] y por otro la utopía del orden liberal, un nuevo orden extraño a la mayoría de esos pueblos formados en el despotismo que hizo cuatro siglos de colonialismo (Zea, 1976, p. 58).

La utopía conservadora buscaba mantener el orden racial y social heredado de la colonia española; la utopía liberal buscaba instalar el modelo ilustrado inglés en una sociedad que estaba lejos, por sus características socioculturales, de corresponder a ese modelo. La lucha entre ambos proyectos irrealizables consumió, durante todo el siglo XIX, las energías políticas que habrían sido necesarias para un proyecto de integración. El proyecto bolivariano era americano, y en 1826 las élites criollas no tenían la capacidad de internalizarlo ni de reconocerlo como propio.

En efecto, esto se observa en el caso particular de la obra de Justo Arosemena, en donde plasma el problema de organización política del conflicto entre el federalismo y el centralismo en la organización de la República de Nueva Granada, en donde el silencio del anfictionismo se hace evidente. Mientras Arosemena se alejaba del tema continental para concentrarse en la organización política del Istmo, otras naciones se orientaban por el rechazo de lo hispano en favor de modelos que se alejaban de la realidad socio-cultural, quedando en silencio la visión integradora. Larraín (2011) señala al respecto:

La famosa oposición entre civilización y barbarie de Sarmiento... Él y sus numerosos seguidores rechazaban la tradición hispánica y proponían poner en práctica soluciones norteamericanas o europeas (especialmente la inmigración blanca y la educación) para compensar la inherente inferioridad racial de los componentes étnicos latinoamericanos... no veían [las élites] ningún problema en sustituir un legado cultural extranjero por otro (Larraín, 2011, p. 41).

Esta condición identitaria tenía raíces más profundas que la política. Como señalaba Quijano (2000), la jerarquía racial y cultural instalada desde la colonia implicaba que las élites criollas gobernaban porque representaban la modernidad europea en medio de sociedades consideradas bárbaras.

Integrarse con las repúblicas de mayoría indígena o negra significaría alejarse del referente civilizatorio que legitimaba su posición de poder. Streckert (2020) documentó cómo París se convirtió, en el siglo XIX, en el destino obligado de los viajeros culturales latinoamericanos, una idealización que confirmaba a Francia como la ciudad-modelo de la civilización y la intelectualidad a la que la élite criolla aspiraba pertenecer. La dicotomía civilización/barbarie que Sarmiento (1845) elaboró en el *Facundo* no fue solo un tema literario, sino la interpretación ideológica de un proyecto de clase de vocación eurocéntrica.

III. La construcción del símbolo político: de la memoria a la resignificación

El fracaso institucional de 1826 no impidió la supervivencia del Congreso como referente de unidad, fenómeno que los aportes de Hobsbawm, Anderson y Nora sobre memoria e invención de tradiciones permiten explicar.

El mecanismo que explica esta transformación es lo que Hobsbawm (1983) denominó la invención de la tradición: el proceso mediante el cual se establece o simboliza una continuidad con un pasado histórico apropiado, frecuentemente a través de la repetición de rituales y la construcción de narrativas que proyectan hacia atrás una identidad que en realidad es nueva. El bolivarismo como tradición en América Latina es precisamente eso: un símbolo de unidad continental que se constituyó precisamente porque la unidad no existía.

Anderson (1993) argumentó que las naciones son comunidades imaginadas, construcciones culturales que producen un sentido de pertenencia entre personas que nunca se conocerán, por medio de rituales, símbolos y narrativas compartidas. La identidad latinoamericana construida en torno al Congreso Anfictiónico funciona según esta misma lógica: una identidad continental construida sobre naciones que son, a su vez, construcciones recientes.

Lo que hace significativa esta comunidad imaginada es precisamente que carece de los soportes que Anderson identificó para las comunidades nacionales: no hay una prensa regional común, ni un sistema educativo continental, ni una burocracia supranacional que reproduzca el sentido de pertenencia. Lo latinoamericano existe en el discurso de los presidentes, en las cumbres diplomáticas, en los actos conmemorativos. El Congreso Anfictiónico es su momento fundacional mítico.

Panamá como lugar de memoria

Lo más significativo es que, en el proceso de construcción de memoria, el istmo de Panamá adquirió una función simbólica particular. En palabras de Pierre Nora (1984), se convierte en un lugar de la memoria: pese al fracaso del Congreso, persiste en el imaginario regional como el sitio donde la unidad latinoamericana fue proclamada.

Parte del discurso que rodea la celebración evoca la frase que Simón Bolívar plasmó en la Carta de Jamaica como si fuera una profecía:

¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios para tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras partes del mundo (Bolívar, 1815, p. 20).

Esta cita es central en el discurso conmemorativo: convierte el fracaso en profecía y al profeta en fundador. La paradoja anfictiónica opera precisamente en este mecanismo: Bolívar anticipó la imposibilidad de la unión y, al mismo tiempo, legó el imaginario que permite conmemorarla como si hubiera ocurrido.

El marco legal en que se inscribió la conmemoración del primer centenario ilustra un doble discurso: la Ley 5 de 1925, sobre la conmemoración del primer centenario del Congreso Panamericano, presenta una contradicción estructural en sus artículos 1º, 2º y 3º:

Artículo 1º. La República de Panamá conmemorará solemnemente el primer Centenario de la reunión del Congreso Panamericano, verificada en esta ciudad el 22 de junio de 1826, a instancias del Libertador Simón Bolívar.

Artículo 2º. El Poder Ejecutivo, en cumplimiento de la Resolución aprobada por la Quinta Conferencia Internacional Americana en su sesión del 1º de mayo de 1923, procederá a hacer las gestiones necesarias para la erección del monumento en honor de Simón Bolívar de que trata dicha Resolución.

Artículo 3º. El Poder Ejecutivo invitará a todas las naciones americanas amigas de Panamá a la celebración de un Congreso Panamericano en esta ciudad, que deberá inaugurarse el 22 de junio de 1926.

Mientras el proyecto bolivariano evocaba un discurso de autonomía latinoamericana frente a potencias extranjeras, el panamericanismo es un sistema de cooperación hemisférica liderado por los Estados Unidos.

La evocación de Bolívar a través de la conmemoración del Congreso Anfictiónico puede concebirse como un modelo de integración retórica: se invocan los ideales de unidad continental sin asumir los compromisos institucionales necesarios para su concreción. El caso de la Universidad Bolivariana constituye el ejemplo más revelador de este patrón y, por ello, merece ser analizado como estudio de caso.

Con motivo del primer centenario del Congreso Anfictiónico, el educador panameño Octavio Méndez Pereira promovió la creación de una universidad continental con sede en Panamá. La propuesta se constituyó en uno de los ejemplos más ambiciosos del ideario integracionista, con miras a constituirse en un espacio de conciencia continental. En sus propias palabras:

quise yo aprovechar la feliz circunstancia de estar próxima la celebración del centenario del Congreso de Bolívar cuando la conferencia de Lima para delinear una universidad que constituyera un monumento dinámico al Libertador, al mismo

tiempo que fuente inspiradora de sus ideales de confraternidad, armonía y cooperaciones internacionales (Méndez Pereira, 1926, p. 137).

Esta institución no representaba solo un proyecto educativo, sino la primera reactivación sistemática y política del Congreso. Su fracaso revela que las élites latinoamericanas y panameñas estaban dispuestas a conmemorar el legado bolivariano, pero no a constituir las instituciones necesarias para hacerlo realidad.

El fracaso de la Universidad Bolivariana puede explicarse a partir de tres factores: en primer lugar, la falta de apoyo de las élites políticas, incluyendo la panameña; en segundo lugar, el conflicto entre bolivarismo y panamericanismo, pues, como evidencia Chávez (2025), la visión de Méndez Pereira, centrada en la autonomía intelectual, la conciencia latinoamericana y la emancipación cultural, fue desplazada por la de Leo Stanton Rowe y la Unión Panamericana; en tercer lugar, el escaso respaldo continental, ya que, a pesar de haber sido concebida como institución regional, las repúblicas latinoamericanas no asumieron el compromiso de sostenerla.

A ello se sumó la prioridad del Estado panameño de entonces: bajo el gobierno de Rodolfo Chiari, recordado históricamente por haber solicitado la intervención armada estadounidense para sofocar la huelga inquilinaria de 1925, no se brindaron los recursos económicos necesarios para la concreción de esta institución académica regional.

La Universidad Bolivariana es un ejemplo ilustrativo: para el Centenario se renueva la promesa integracionista, pero evidencia cómo las condiciones que impidieron la integración en 1826 fueron nuevamente el motivo del fracaso.

Quince años después de la conmemoración del Primer Centenario, el espacio físico se convirtió en un lugar de la memoria en miras de preservar ese pasado histórico. Esto se institucionalizó oficialmente en 1941, cuando se promulgó la Ley 63 del 6 de junio, que patrocina la Sociedad Bolivariana de Panamá, entre cuyas funciones se indica en el Artículo 4 “propender por el mayor conocimiento de la figura del Libertador Simón Bolívar; hacer práctica la idea de acercamiento entre naciones de origen español sobre la base de confraternidad y justicia”, mientras que el Artículo 7 declaró Monumento Nacional el Salón de Bolívar del Colegio La Salle, el recinto en donde sesionó el Congreso.

El Salón Bolívar opera, así, como elemento material de la memoria: un espacio físico que permite a la memoria colectiva anclar una aspiración que no tuvo realización institucional.

IV. El legado bolivariano como legitimación discursiva

El proyecto que Simón Bolívar llevó al Istmo de Panamá en 1826 no fue un simple acuerdo comercial o alianza militar, sino una propuesta geopolítica para las nuevas naciones americanas. La arquitectura se centraba en una política exterior común frente a la amenaza europea, una defensa colectiva mediante un ejército confederado y mecanismos de resolución de conflictos entre las repúblicas.

El ideario bolivariano no desapareció tras el fracaso de 1826: fue invocado décadas después en intentos puntuales de retomar la unidad continental frente a nuevas amenazas externas. El estudio de Ubilla (2020) sostiene que el americanismo bolivariano nutrió la fundación de la Sociedad Unión Americana de Santiago en 1862, aunque fue específicamente Benjamín Vicuña Mackenna quien, dentro de este grupo de liberales chilenos, articuló de forma más sistemática las ideas bolivarianas, al cuestionar tanto a las potencias coloniales europeas como a la Doctrina Monroe y al expansionismo estadounidense, postura que lo distanciaba de otros miembros de la misma Sociedad, como Lastarria, más inclinados a admirar el modelo institucional norteamericano.

En tanto, De la Reza (2020), en su estudio sobre el Proyecto de Confederación Latinoamericana de 1862, propuesta poco conocida formulada por el boliviano Benedicto T. Medinaceli, sostiene que este constituye un antecedente al proyecto cepalino, en cuanto proponía usar la integración como plataforma para sustituir importaciones, proteger industrias emergentes y promover el intercambio de conocimientos industriales, junto con la defensa frente a amenazas exteriores.

A lo largo del siglo XX, fue utilizado como marco legitimador de iniciativas integracionistas diversas: desde el panamericanismo promovido por Estados Unidos a partir de 1889 hasta las iniciativas bolivarianas de los gobiernos progresistas del siglo XXI. En ambos casos, las referencias a Bolívar y al Congreso de Panamá funcionaron como argumento de autoridad histórica que permitía validar proyectos cuyos objetivos eran, con frecuencia, contradictorios entre sí.

La conmemoración del bicentenario en 2026 reproduce esta lógica con precisión. Las actividades previstas —foros académicos, declaraciones diplomáticas, actos oficiales en Panamá— invocarán

el legado del Congreso como argumento a favor de la integración en un momento en que los principales bloques regionales latinoamericanos del siglo XXI, UNASUR y CELAC, atraviesan crisis de diversa profundidad o han sido desmantelados. Esta distancia entre el discurso integracionista y la realidad institucional no es una paradoja accidental.

Entre el 22 y el 24 de junio de 2026, en el Centro de Convenciones Atlapa, se llevó a cabo la 56ª Asamblea General de la OEA, bajo el lema “América unida en el bicentenario del Congreso Anfictiónico” y el tema “Multilateralismo: firme defensa de la democracia, la seguridad hemisférica y estabilidad de los miembros” (Organización de los Estados Americanos, 2026).

Las palabras seguridad hemisférica y estabilidad de los miembros han sido definidas como prioridades por la actual política exterior estadounidense hacia la región. La propia Embajada de Estados Unidos en Panamá indicó, con ocasión de la visita del subsecretario de Estado Christopher Landau a la Asamblea General, que el viaje reflejaba el compromiso de la administración estadounidense con la seguridad hemisférica y la transición democrática en Venezuela (La Estrella de Panamá, 2026).

En paralelo, la XXXI Reunión del Consejo de ministros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), que se desarrolló en Panamá el 21 de junio, fue presentada por el canciller panameño como una expresión vigente del multilateralismo regional en el marco del bicentenario (Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, 2026). Ninguna de estas reuniones produjo compromisos institucionales nuevos comparables al fracasado Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de 1826; todas, en cambio, reafirmaron retóricamente el legado del Congreso como argumento de autoridad histórica. Es exactamente el mismo patrón que, cien años antes, había producido.

En este contexto, la celebración de los 200 años del Congreso se constituye en una fiesta conmemorativa, en un espacio de discurso, en una referencia histórica que otorga legitimidad simbólica. La persistencia de este referente en el imaginario y en el discurso integracionista contrasta con la fragilidad de los diversos proyectos regionales, en especial durante el siglo XX. Esto sugiere que la integración latinoamericana ha sido más exitosa como lenguaje político y simbólico que como proyecto institucional.

V. Conclusión: la victoria simbólica de la derrota

El Congreso Anfictiónico de Panamá fue una derrota política que se convirtió en una victoria simbólica de larga duración. Su principal logro es ser un símbolo fundacional, un discurso legítimo, sin asumir ninguno de los costos institucionales que la integración efectiva habría requerido.

El recorrido analítico de este artículo muestra una progresión: el fracaso de 1826 generó la necesidad de una memoria alternativa; esa memoria fue institucionalizada en lugares como el Salón Bolívar; la resignificación del fracaso dio lugar a un repertorio simbólico compartido; y ese repertorio fue reproducido, con variaciones, en cada centenario y en cada nuevo proyecto de integración regional. La Universidad Bolivariana de 1926 es, en este sentido, la primera confirmación del patrón: una promesa integracionista formulada exactamente a la misma distancia institucional del poder que la original.

Las causas estructurales del fracaso de 1826 son relativamente claras: la prioridad de las élites criollas por la construcción del Estado nacional, su identidad orientada hacia los centros europeos de referencia civilizatoria, la doble utopía de Zea, la colonialidad del poder de Quijano y la reproducción de la jerarquía colonial como fundamento de su legitimidad interna. Lo que este artículo ha intentado mostrar es que esas mismas causas explican también la persistencia del mito: las élites que no pudieron o no quisieron construir integración real encontraron en el discurso integracionista un sustituto funcional que les permitió proyectar una identidad latinoamericana hacia afuera sin ceder poder hacia adentro.

El bicentenario de 2026 ofrece una oportunidad infrecuente: la de interrogar la paradoja anfictiónica en lugar de reproducirla. Esa interrogación requiere desplazar el énfasis desde el fracaso hacia la supervivencia simbólica del Congreso; reconocer que lo que persiste no es la institución que Bolívar diseñó, sino la función que el mito ha cumplido para quienes lo conmemoran. Si el bicentenario sirve para algo más que un ritual de identidad sin contenido, debe servir para plantear con honestidad por qué, doscientos años después de la advertencia de Bolívar en la Carta de Jamaica, la unión sigue sin venir por esfuerzos bien dirigidos.

Referencias Bibliográficas

- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- Arosemena, J. (1855). *El Estado Federal de Panamá* [Documento digitalizado, Colección familiar Acosta Samper]. Biblioteca Virtual Banco de la República.
<https://cdm17054.contentdm.oclc.org/digital/collection/p17054coll32/id/126>
- Asamblea Nacional de Panamá. (1925, 8 de enero). *Ley 5 de 1925, sobre conmemoración del primer centenario del Congreso Panamericano, reunido en la ciudad de Panamá el 22 de junio de 1926, a iniciativa del Libertador Simón Bolívar* (Gaceta Oficial No. 4560, 20 de enero de 1925). <https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/5-de-1925-jan-20-1925.pdf>
- Asamblea Nacional de Panamá. (1941, 19 de junio). *Ley 63 de 1941, que patrocina la Sociedad Bolivariana de Panamá* (Gaceta Oficial N.º 08538).
<https://docs.panama.justia.com/federales/leyes/63-de-1941-jun-19-1941.pdf>
- Bolívar, S. (1975). *Escritos políticos*. Alianza Editorial. (Carta de Jamaica original de 1815).
- Bonilla, C. M. P. (2020). *Integración regional en perspectiva histórica: Debilidad estructural e institucional en América Latina*. Retos, obstáculos y nuevos paradigmas.
- Chávez, D. J. (2025). La Universidad de Panamá entre proyecto panamericano o nacional. *Cátedra*, (22), 15-42.
- De la Reza, G. A. (2003). El Congreso Anfictiónico de Panamá: Una hipótesis complementaria sobre el fracaso del primer ensayo de integración latinoamericana. *Araucaria*, 4(10), 1-19.
- De la Reza, G. (2004). El Congreso Anfictiónico de Panamá (1826). *Determinaciones* (pp. 189-220). Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

- De la Reza, G. A. (2020). Proyecto de Confederación latinoamericana de 1862. Un ignorado precursor boliviano de la teoría de la integración regional. *Revista Aportes Para la Integración Latinoamericana*, 42, 026. <https://doi.org/10.24215/24689912e026>
- Hobsbawm, E., & Ranger, T. (Eds.). (1983). *La invención de la tradición*. Crítica.
- König, H.-J. (2003). *En el camino hacia la nación*. Banco de la República / Instituto Francés de Estudios Andinos.
- La Estrella de Panamá. (2026, 22 de junio). *OEA 2026 en Panamá: Subsecretario de EE. UU. tratará migración y seguridad regional*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/oea-2026-en-panama-subsecretario-de-ee-uu-tratara-migracion-y-seguridad-regional-MC23475548>
- Larraín, J. (2011). *¿América Latina moderna? Globalización e identidad*. LOM Ediciones.
- Méndez Pereira, O. (1926). En la instauración de la Universidad Bolivariana. *Revista Estudios*, (16).
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá. (2026). *Estados del Caribe abogan por un multilateralismo renovado*. <https://mire.gob.pa/estados-del-caribe-abogan-por-un-multilateralismo-renovado/>
- Myrie Sánchez, D. A. (2023). Perspectivas actuales sobre el bicentenario del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826. *Revista Contacto*, 3(2), 145-155. <https://doi.org/10.48204>
- Nora, P. (1984). Entre mémoire et histoire. En P. Nora (Ed.), *Les lieux de mémoire* (pp. XVII-XLII). Gallimard.
- Organización de los Estados Americanos. (2026, 9 de junio). *Hoja informativa: Información básica sobre la 56ª Asamblea General de la OEA en Ciudad de Panamá, Panamá* (D-010/26). https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010/26
- Orso, J. A., & da Silva, C. A. (2010). La evolución de la integración latinoamericana. Tres coyunturas históricas: 1810, 1910 y 2010. *Historia Regional*, 1(28), 179-194. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=727780123009>

Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En E. Lander (Ed.), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales* (pp. 201-246). CLACSO.

Sarmiento, D. F. (1845). *Facundo: Civilización y barbarie*. Imprenta del Progreso.

Strecker, J. (2020). *París, capital de América Latina*. Universo de Letras.

Ubilla Espinoza, L. (2020). Pensamiento y acción americanista en los liberales chilenos: la propuesta de Benjamín Vicuña Mackenna, 1862-1868. *Estudios Filológicos*, (65), 77-96.
<https://dx.doi.org/10.4067/S0071-17132020000100077>

Vélez Serrano, M. (2018). El vaivén del regionalismo latinoamericano: Una perspectiva histórica. *Ámbito de Encuentros*, 11(2), 8-25.

Zea, L. (1976). *Dialéctica de la conciencia americana*. Alianza Editorial.

Historial de las instalaciones de Palo Seco: de colonia de leprosos a hospital de larga estancia (1907–2011)

History of the Palo Seco facility: from leper colony to long-term care hospital (1907–2011)

Eva Lisary González Pinilla¹

Universidad de Panamá, Facultad de Humanidades, Panamá

eva.gonzalez@up.ac.pa

<https://orcid.org/0000-0002-1437-106X>

Jonathan José Chávez Jaramillo²

Universidad de Panamá, Facultad de Humanidades, Panamá

jonathan.chavez@up.ac.pa

<https://orcid.org/0000-0001-9984-9132>

Recibido: 12/3/26 Aceptado: 14/4/26



DOI: <https://doi.org/10.48204/j.cnacionales.n39.a10919>

Resumen

El Hospital de Palo Seco, fundado en 1907 como leprosario por la Comisión del Canal Ístmico bajo la dirección de William C. Gorgas, desempeñó un papel central en la política sanitaria canalera y luego nacional. A lo largo de más de un siglo, su misión evolucionó desde el aislamiento de personas con la enfermedad de Hansen (lepra) hasta convertirse en un hospital de larga estancia para enfermos crónicos y adultos mayores. Este artículo reconstruye su historia institucional, su vida social, los cambios administrativos, su declive

¹ Magister en Turismo por la Universidad Autónoma de Chiriquí, Panamá. Graduada como Licenciada en Turismo con Especialización en Promoción Cultural de la Universidad de Panamá, con Especialización en Docencia Superior por la Universidad Técnica de las Comunicaciones, Panamá, Especialista en Entornos Virtuales de Aprendizaje de la Universidad de Panamá. Actualmente es profesora en la Escuela de Turismo Histórico Cultural del Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades en la Universidad de Panamá.

² Magister en Historia de América Latina de la Universidad de Panamá. Graduado como licenciado en Humanidades con Especialización en Geografía e Historia de la Universidad de Panamá, con Maestría en Docencia Superior, Especialista en Gestión y Edición de Revistas Científicas. Actualmente es profesor de Historia de Panamá y América, en el Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Panamá.

y cierre en 2011, así como su legado patrimonial y sanitario. Basado en fuentes primarias y secundarias, como las legales, reportajes periodistas y memorias, ofrece un relato riguroso y bien documentado para fines históricos, periodísticos y archivísticos.

Palabras claves: Lepra, pacientes, colonia, hospital.

Abstract

The Palo Seco Hospital, founded in 1907 as a leper colony by the Isthmian Canal Commission under the direction of William C. Gorgas, played a central role in the canals and later national health policy. Over more than a century, its mission evolved from isolating people with Hansen's disease (leprosy) to becoming a long-term care hospital for the chronically ill and elderly. This article reconstructs its institutional history, its social life, administrative changes, its decline and closure in 2011, as well as its heritage and healthcare legacy. Based on primary sources such as legal documents, journalistic reports, and memoirs, it offers a rigorous and well-documented account for historical, journalistic, and archival purposes.

Keywords: Leprosy, patients, colony, hospital.

I. Introducción

El Hospital de Palo Seco, también conocido como Hospital Nacional Larga Estancia o antiguo leprosario de Palo Seco, es una institución emblemática en la historia sanitaria de Panamá. Su génesis se enmarca en la construcción del Canal y las políticas de salud pública estadounidenses de principios del siglo XX, cuando la lepra (enfermedad de Hansen) causaba temor y marginación social. Su existencia reflejó las prácticas de segregación, pero también los cambios en la medicina, la política panameña y el desarrollo territorial. Tras más de cien años de operación, el hospital fue desactivado en 2011, y sus edificaciones quedaron en ruinas, al tiempo que su memoria ha sido objeto de interés patrimonial y social. Este artículo analiza esos más de cien años de historia institucional a través de una reconstrucción cronológica, apoyada en documentos oficiales, reportajes periodísticos, estudios históricos y testimonios. El objetivo de este documento es brindar una narrativa

completa y verificable que pueda servir de referencia histórica, investigación académica y publicación mediática.

II. Metodología

La reconstrucción histórica se realizó mediante la consulta de fuentes diversas:

1. Documentos oficiales, especialmente la Gaceta Oficial Digital, resoluciones del Ministerio de Salud (MINSA) y archivos institucionales.
2. Publicaciones académicas e institucionales, como lo son los trabajos sobre la lepra en Panamá.
3. Periodismo histórico y contemporáneo encontrado en artículos de los periódicos La Prensa, Panamá América, Crítica, Día a Día, El Siglo.
4. Ensayos y reportajes de memoria oral (testimonios) encontrados en el Diario La Estrella de Panamá, YouTube y otras fuentes digitales.
5. Materiales de divulgación de organizaciones patrimoniales y comunitarias.

El uso de estas fuentes permite triangulación: los documentos primarios garantizan evidencia legal y administrativa; los medios ofrecen contexto social y humano; los trabajos académicos aportan análisis sanitario e histórico.

III. Análisis y discusión de los resultados

3.1 Nombres que ha tenido la institución

Desde su fundación, esta institución ha sido denominada por nombres como La Aguadilla o Asilo de Leprosos de Palo Seco desde su inauguración en 1907; luego, derivó a Colonia de (...o “para”) Leprosos de Palo Seco; más tarde en Leprosorio de Palo Seco (o “Leprosarium”, en 1948. Desde 1964 se le denominó Hospital de Palo Seco (al definírsele como un hospital) (Hernández, 2005; Simmons, 2012; Celerier, 2014, p. 5; y Hospital Nacional Larga Estancia, 2024).

Pero en 1979, las instalaciones revirtieron de la Gobernación de la Zona del Canal a Panamá, debido al tratado Torrijos-Carter, y en 1996 se reclasificó como “hospital de tercer

nivel”, cambiándosele el nombre a la institución de Hospital de Larga Estancia. Sin embargo, en 1998 se estableció el cambio a su último nombre de Hospital Nacional de Larga Estancia (HNLE) (Hernández, 2005; Simmons, 2012; Celerier, 2014, p. 5; y Hospital Nacional Larga Estancia, 2024).

3.2 Orígenes y fundación (1904–1907)

3.2.1 Contexto sanitario y decisión de construir Palo Seco

A comienzos del siglo XX, la Lepra, o enfermedad de Hansen, era una preocupación importante para las autoridades sanitarias de la Zona del Canal. Según el historiador Alonso Roy, en 1904 se identificaron varios individuos, “13 leprosos”, viviendo aislados en cuevas cercanas al área de La Boca, en condiciones infrahumanas (Hernández, 2005). Ante esta situación, el coronel William C. Gorgas, jefe de Sanidad de la Comisión del Canal Ístmico, impulsó la creación de un asilo especializado. En junio de 1905, la Comisión Canalera del congreso estadounidense aprobó una partida de 25,000 USD para la construcción de una colonia sanitaria destinada a estas personas (Simmons, 2012) (Redacción Digital La Estrella, La vida en el hospital, 2012).

3.2.2 Elección del sitio, diseño y financiamiento

El lugar elegido para el hospital fue un promontorio costero casi a la entrada izquierda del Canal de Panamá, en el área conocida como Palo Seco (pacífico panameño), debido a su ubicación remota, tranquila, de difícil acceso terrestre; de por sí, el único acceso durante mucho tiempo era por vía marítima (Redacción Digital La Estrella, La vida en el hospital, 2012). Las autoridades consideraron que este aislamiento natural resultaba adecuado para contener la enfermedad, y al mismo tiempo permitir el cuidado médico. “Lo suficientemente cerca para el acceso de trabajadores y médicos y lo suficientemente lejos para no contagiar a otras personas” (Redacción Digital La Estrella, La vida en el hospital, 2012).

3.2.3 Inauguración y primeros pacientes

El 10 de abril de 1907, el leproario fue oficialmente inaugurado con diez pacientes (Hurwitz & Anderson, 1935) (Simmons, 2012). Las instalaciones iniciales incluían ocho

edificios distribuidos en torno a un espacio central: cuatro para pacientes, uno para el superintendente, dos para el personal y una capilla (Redacción Digital La Estrella, La vida en el hospital, 2012). Tal como lo explicara Elaine, “Para que fuera más hogareña, la instalación fue construida como un pueblo panameño. Tenía una plaza con una capilla a un lado y las viviendas al otro lado de la plaza” (Elaine, 2010).

Los primeros edificios (los más antiguos) eran estructuras de un único piso, y fueron los únicos en uso hasta 1927, cuando se construyeron dos nuevos edificios modernos de hormigón y madera, de dos pisos de altura: uno para el dispensario, enfermería, oficinas y almacén, y el otro para la cocina, el comedor (con capacidad para 120 pacientes), lavandería, cisterna y maquinaria de refrigeración (Hurwitz & Anderson, 1935, p. 355).

Los suministros de electricidad, agua y alimentos eran proveídos a la colonia desde Balboa. Curiosamente, el asentamiento no estaba vigilado ni cerrado (Hurwitz & Anderson, 1935, p. 355).

Figura 1.

Fotografía de uno de los primeros edificios de la colonia de Palo Seco



Fuente: Panamá Canal Zone Palo Seco Leper Colony POSTCARDS (tokens printed on postcard), 2025.

3.3 Vida en la colonia leprosa (1910–1940)

3.3.1 Organización social y rutinas diarias

La colonia de Palo Seco no era simplemente un hospital, era una comunidad autosuficiente en aislamiento con su propia vida social; pero con reglas estrictas de convivencia; por ejemplo:

- Entre lo prohibido, estaba:

...escupir en el piso y compartir los utensilios. Las peleas eran severamente castigadas con ... cárcel que estaba compuesta por dos celdas. Las cartas eran permitidas, pero ... obligatorio esterilizarlas con una plancha caliente.

(Redacción Digital La Estrella, La Reina de Palo Seco, 2012).

- También era responsabilidad de los pacientes el trabajar remuneradamente en labores manuales o administrativas, en tareas de servicio o mantenimiento, como cultivar vegetales, criar animales de corral para la venta al mismo hospital, construcción y limpieza de los edificios, funciones teatrales, o trabajar en algunas de las dependencias del leprosario (Bonilla, 2006) (Redacción Digital La Estrella, La vida en el hospital, 2012) (Redacción Digital La Estrella, La Reina de Palo Seco, 2012).

Estas prácticas muestran cómo la institución combinaba cuidados médicos con mecanismos de disciplina social y aislamiento.

Palo Seco fue renovado dos veces: en 1938 y 1945. De la última renovación, ya eran nueve edificios nuevos que albergaban apartamentos para personas individuales y para residentes casados, dos iglesias, una cocina y dos comedores (uno para residentes y otro para empleados). Al lado estaba la oficina administrativa, la clínica dental, la comisaría y los almacenes; además de contar con un hospital para atender a los enfermos más graves y una clínica y sala de tratamiento.

También había una lavandería y un taller de mantenimiento operado por pacientes, un economato y almacén. Pero el edificio más concurrido era el de recreación, donde se proyectaban películas y donde los pacientes celebraban bailes y fiestas, jugaban al billar y entretenían a sus amigos (Elaine, 2010). (Chaves-Carballo, 2022).

Desde sus inicios, el leprosario de Palo Seco era un lugar para vivir, pero bajo un régimen estricto y militar. Solo se accedía en lancha (posteriormente se hizo una carretera directa), no se permitía visitas de afuera y los enfermos no podían salir. Como no era un hospital,

un médico visitaba la institución una vez al mes y dispensaba los tratamientos de la época para la lepra (Hurwitz & Anderson, 1935) y (Sasso, 2011).

Antes de 1921, un superintendente laico estaba a cargo, asistido por 17 empleados “no leprosos” catalogados como “Silver Roll” (empleados negros), además de aquellos pacientes que podían y deseaban trabajar (Hurwitz & Anderson, 1935, p. 355). Hasta que llegó el joven médico Ezra Hurwitz en 1927.

En mayo de ese año, “...el Dr. Hurwitz, recién arribado al Istmo y con breve desempeño en el Hospital Ancón, fue nombrado superintendente” (Redacción Digital La Estrella, Recordando al Hospital de Palo Seco, 2012) del leprosario. Tal como lo dijera una paciente admitida en 1944, con el doctor Ezra Hurwitz la institución “...tenía 37 años de existencia y 17 de resurrección bajo el mando del doctor ..., quien se hizo cargo como superintendente y cambió radicalmente la política original del hospital” (Redacción Digital La Estrella, La Reina de Palo Seco, 2012), ya que hizo responsables de muchas tareas a los propios pacientes. Entre sus cambios, estuvieron los siguientes (Sasso, 2011):

- Influyó en las autoridades para que mejoraran las condiciones sociales de los reclusos.
- Consiguió que les proveyeran de implementos para que pudiesen hacer huertos y producir comida que después el hospital les compraba y que tuvieran sus fuentes de ingreso.
- Arregló para que se hiciera una “tiendita” donde se traían enseres y cosas útiles, para que los enfermos pudieran comprar sus propios artículos.

Cuando se casó con su esposa, Ida De Castro, hubo otras mejoras, implementadas por ella, siendo estas (Sasso, 2011):

- hacer de los pacientes, personas “más normales”,
- organizar clases de costura,
- organizar cenas donde los mismos pacientes preparaban sus comidas,
- la celebración de carnavales,
- la implementación de matrimonios y la celebración de sus bodas.

En cuanto a los matrimonios, como parejas casadas podían vivir juntas en sus viviendas individuales; pero si tenían hijos, estos tenían que ser puestos en adopción o en hogares; por lo que hasta donde podía la Sra. De Castro, se aseguraba que los niños fueran a hogares de parientes cercanos para que los padres supieran donde estaban (Sasso, 2011).

Figura 2.

De izquierda a derecha: Victor Race, autor del artículo (Death Before Death), la Sra. Ida De Castro de Hurwitz, y el Dr. Ezra Hurwitz



Fuente: Race, 1945.

El Matrimonio del Dr. Hurwitz con su esposa Ida De Castro de Hurwitz, pasó a mudarse a la institución, donde quedaron por 33 años, hasta la jubilación del Dr. en 1961. Cabe constar que los esposos Hurwitz - De Castro, a pesar de ser un matrimonio consagrado bajo la Congregación Kol Shearith Israel (primera comunidad judía en Panamá), siempre vivieron en perfecta convivencia con las culturas tanto norteamericanas como panameñas, lo que generó los avances en los pacientes arriba detallados.

Gracias a los avances del matrimonio Hurwitz - De Castro, y posteriormente, con los avances médicos de mediados del siglo XX, Palo Seco no se hizo solo una comunidad que intentaba subsistir, ya que tenía una dimensión cultural. Se reporta que hubo espectáculos musicales organizados por pacientes, e incluso visitas de figuras latinoamericanas como Libertad Lamarque y el Trío Los Panchos (Redacción Digital La Estrella, La Reina de Palo Seco, 2012).

La vida de los pacientes se puede generalizar con el relato más llamativo, la de la vida de Ruth Thompson, quien llegó a Palo Seco en 1944 a los 12 años proveniente de Almirante (Bocas Del Toro), ya que se le detectaron úlceras persistentes, por lo que fue ingresada y asignada a otra residente mayor (“Segunda Guevara”), y luego le otorgaron su propio “apartamento” (Redacción Digital La Estrella, La Reina de Palo Seco, 2012). Ahora tiene 80 años: ...Aún con los impedimentos, ella se casó con otro de los pacientes que también padece de la enfermedad y tuvieron cuatro hijos, quienes los visitan los fines de semana (Bonilla, 2006).

Figura 3.

Coronación de “La Reina de Los Carnavales de Palo Seco” en 1945



Fuente: Race, 1945.

Durante su vida en Palo Seco, junto con muchos otros pacientes, la Sra. Ruth trabajó en labores de la farmacia, lavandería, comisariato, etc., en oficios como trapeadora, vendedora, y administradora, hasta convertirse en la referencia principal del hospital/colonia. Pero no todo fue trabajo, ya que también disfrutó de paseos a playas, y fugas discretas a la Feria de la Chorrera (Redacción Digital La Estrella, La vida en el

hospital, 2012), (Redacción Digital La Estrella, Ruth Thompson, la reina de Palo Seco, 2012).

En el artículo periodístico “La Reina de Palo Seco” del diario La Estrella de Panamá comenta cómo Ruth fue elegida “Dama” para unos carnavales celebrados en la colonia, aunque ella nunca quiso ser la reina de tales actividades (Redacción Digital La Estrella, Recordando al Hospital de Palo Seco, 2012).

Para los que deseen ampliar el tema de los testimonios, existe una obra digital sobre la vida de otros pacientes de la colonia de Palo Seco, que residieron en aquel lugar por muchos años, el texto se denomina “Palo Seco. Life lessons from Leprosy” (Chesnut, 2012). Este trabajo recoge la vida del matrimonio (en Palo Seco) de la Sra. Rosalina Fuentes de Godoy y su esposo Luis Godoy, también está el documental disponible en YouTube “Los últimos seis”, que trata en más detalle la vida tanto de Ruth Thompson, Rosalina Fuentes y Ricardo Thompson (Colegio Isaac Rabin, 2004).

3.3.2 Moneda interna y control sanitario

Mientras que en la Primera Conferencia Internacional sobre Lepra (Berlín, 1897), el Dr. Hansen recomendó el aislamiento institucionalizado de dolientes; otros especialistas propusieron la fabricación de una moneda para uso restringido, a la cual solo accederían los pacientes mediante contribuciones o trabajo (Larreal, 2022).

Estas resoluciones no fueron de seguimiento obligatorio, sino que quedaron a criterio de cada nación. Las medidas se mantuvieron hasta 1981, cuando la Organización Mundial de la Salud determinó un tratamiento que lograba curar al paciente (Larreal, 2022).

En el caso de la colonia de Palo Seco, en el año de 1919 se decidió que los pacientes manejaran su propio dinero, es así como se emite una moneda especial que solo sería válida en Palo Seco. La moneda de Palo Seco tenía el mismo valor como una moneda de los Estados Unidos, bajo la custodia del superintendente.

Estas monedas eran acuñadas en Filadelfia con un agujero en el centro, utilizadas dentro de la colonia para compras entre internos. Obviamente esta moneda no circulaba fuera del

leprosario, porque se pensaba que limitaba el riesgo de contagio y reforzaba la idea de segregación sanitaria (Redacción Digital La Estrella, La Reina de Palo Seco, 2012).

Diferentes autores argumentan sobre el uso de una moneda propia e en la colonia de Palo Seco:

En 1919, la lepra aún se consideraba contagiosa y repugnante. La idea de que los pacientes manejaran dinero que luego circularía fuera de la colonia inquietaba a muchos. Por lo tanto, en 1919, la Zona del Canal emitió una moneda especial válida únicamente en Palo Seco.

(Celerier, 2014, p. 5)

Los pacientes que tienen dinero ordinario pueden comprar ron u otros artículos prohibidos de contrabandistas, o por otros medios ilegales.

No poder acumular dinero que es legal fuera de la institución se consideró un impedimento para aquellos que deseaban escapar.

(El asilo de Palo Seco Leper (Hospital panameño del 1907), 2017)

Según el relato de la hija de un pagador (cajero) que visitó Palo Seco:

Mi papá me dijo que los leprosos llevaban una cuerda que tenía un botón en un extremo y un lazo en el otro que pasaban a través del agujero en el centro de las monedas para poder mantenerlos bajo control. La mayoría de los leprosos tenían dedos horriblemente desfigurados y faltantes que dificultaron el manejo de las monedas.

(El asilo de Palo Seco Leper (Hospital panameño del 1907), 2017)

Por ello el motivo del agujero en el centro de cada moneda.

Figura 4.

A la izquierda, moneda de \$0.05; a la derecha, moneda de \$0.25; abajo, moneda de \$1.00



Fuente: Vorth Point, 2025.

En 1952 las fichas de Palo Seco fueron retiradas de circulación. El 28 de noviembre de 1955 la mayoría de los tokens fueron destruidos por la División de Mantenimiento en Balboa, porque aún se pensaba que la lepra era levemente contagiosa; aunque era poco probable que se transmitiera por el manejo del dinero. De los \$1,800.00 en tokens emitidos, \$1,492.75 se registraron como destruidos en ese momento. (El asilo de Palo Seco Leper (Hospital panameño del 1907), 2017)

3.3.3 Cenit poblacional

Fuentes detalladas mostraron que un total de 320 personas fueron aisladas en Palo Seco durante el período de treinta años 1904–1933. De ellos, 142 murieron, dieciocho se fugaron y dieciocho fueron repatriados. La edad promedio de inicio fue de treinta y un años y la edad promedio de muerte fue de cuarenta. Las complicaciones más comunes fueron anemia, nefritis, tuberculosis y sífilis. Nueve pacientes requirieron amputación por daño extenso al tejido leproso (Chaves-Carballo, 2022).

Hacia mediados del siglo XX, la colonia alcanzó su mayor población. Según el testimonio de Ruth, en 1945 vivían casi 150 pacientes, con edificaciones que incluían apartamentos

para personas casadas, habitaciones individuales, y un pabellón para los graves, y un cementerio escondido en la jungla cercana (Redacción Digital La Estrella, La Reina de Palo Seco, 2012).

3. 4 Transición institucional y cambio de estatus (1940–1979)

En 1964, a la colonia se le cambia formalmente el nombre a Hospital de Palo Seco, lo que indica una transformación en su identidad institucional, y también un reflejo de la evolución de su función, más allá del estigma de la lepra, hacia una institución médica más general.

3.5 Declive de la lepra y cambio de función

Con los avances de la medicina, y particularmente con la aparición de tratamientos ambulatorios para la lepra, muchas colonias leprosas comenzaron a cerrarse o transformarse alrededor del mundo. Palo Seco no fue la excepción. A medida que menos pacientes requerían aislamiento, su número empezó a disminuir (Redacción Digital La Estrella, La Reina de Palo Seco, 2012). Esto empezó a partir de 1961, cuando se empezaron a administrar las denominadas sulfonas "milagrosas" (desarrolladas para el tratamiento de la tuberculosis y otras enfermedades infecciosas) por vía oral en tabletas a los pacientes leprosos, sumado a una intensificación en el programa de rehabilitación (Celerier, 2014, p. 8).

A medida que los pacientes mejoraban su condición y se les daba de alta, recibían trabajos en la Zona del Canal y en la ciudad de Panamá, bajo la supervisión del Servicio de Salud Pública del gobierno panameño, manteniendo su tratamiento de sulfonas para prevenir la recurrencia de la enfermedad. La posibilidad de regresar a sus casas o con familiares impactó a la mayoría de los pacientes; por lo que, al ser dados de alta, varios optaron por regresar o permanecer en la colonia al descubrir que era demasiado difícil adaptarse al mundo exterior con su visible desfiguración (Celerier, 2014, p. 8).

Figura 5.

Vista de las instalaciones de la colonia de Palo Seco, en 1967



Fuente: Marr, 2024.

El Hospital Palo Seco cerró en 1972, bajo la administración estadounidense, lo que puso fin a otro capítulo en la historia médica de la Zona del Canal de Panamá” (McLaughlin, 2003). Para mediados de la década del 70, la población de Palo Seco apenas era de treinta pacientes (Redacción Digital La Estrella, La Reina de Palo Seco, 2012), por lo que se supone que la colonia aún tenía habitantes, aunque ya no fuera específicamente pacientes leprosos. No se encontró material bibliográfico que describiera al hospital después de 1972 hasta 1979, en cuanto a su administración ni funcionamiento.

3.6 Transferencia a la administración panameña

El 1 de octubre de 1979, como parte de lo acordado en los Tratados Torrijos–Carter, la administración del hospital fue transferida de las autoridades estadounidenses al Ministerio de Salud de Panamá (el actual MINSA). Esta transferencia marcó una nueva etapa, no solo

administrativa, sino simbólica: el hospital pasó a ser parte del sistema sanitario nacional panameño, y ya no solo una reliquia del Canal, para entonces, ya albergaba a ancianos y niños discapacitados que requerían de cuidados paliativos (Chaves-Carballo, 2022), empezando así a ser un centro de larga estancia.

No se tiene constancia referencial de cómo fue el funcionamiento de Palo Seco por parte del Ministerio de Salud desde 1979 hasta los años '90s. Solo se encontró, dentro de la investigación para el desarrollo de este artículo, que, a inicios de 1990, estas instalaciones, durante un corto período, fueron utilizadas por monjas católicas, como una instalación transitoria para personas desplazadas por la “Operación Causa Justa” que tuvo lugar el 20 de diciembre de 1989 (Celerier, 2014, p. 5; y Fosatti, 2025).

3.7 Reorientación como hospital de larga estancia (1990s–2000s)

3.7.1 Reclasificación y nueva misión

En la década de 1990, las autoridades sanitarias panameñas decidieron transformar la misión del complejo hospitalario.

Hasta 1995, el Ministerio de Salud decidió convertir la institución en un asilo para ancianos y personas con enfermedades terminales (Nueva sede para Palo Seco, 2005). Ya en 1996 se reclasificó como hospital de tercer nivel, por lo que se le nombra Hospital de Larga Estancia. Y con la Resolución No. 276 del 9 de julio de 1998, adquirió oficialmente el nombre de Hospital Nacional de Larga Estancia.

Bajo esta nueva identidad, su función se centró en atender a pacientes con enfermedades crónico-degenerativas y terminales, especialmente adultos mayores, ofreciendo servicios especializados de rehabilitación física, terapia ocupacional, fisioterapia, cuidados paliativos, con el propósito de descongestionar las camas hospitalarias en otros centros y ofrecer recuperación a largo plazo (MINSA, 2002).

3.7.2 Planes de modernización

En la prensa local surgieron reportes sobre la necesidad de remodelación y mejoras. En una articulo noticiosos del Diario La Prensa de noviembre de 2007, la directora del hospital de esa época, Ilka Viejo, anunció inversiones por aproximadamente 300 000 USD para demoler y reconstruir algunos edificios históricos de madera (Jordan S., 2007). Esos

edificios databan de 1907, lo que hacía sus reparaciones urgentes, pero también implicaba preservar su valor patrimonial.

Además, existían planes para trasladar el hospital debido a proyectos de desarrollo en el área. En particular, la construcción planificada de un proyecto de mega puerto en la zona de Farfán–Palo Seco generó incertidumbre sobre el futuro del centro, lo que obligó a considerar trasladar la institución (Nueva sede para Palo Seco, 2005).

Alternativas consideradas incluían terrenos en la antigua base aérea de Howard, Pedro Miguel o Miraflores, pero los planes no cristalizaron de inmediato, en parte por oposición (Nueva sede para Palo Seco, 2005). Por ello, la directora Ilka Viejo aseguró que el hospital seguiría operando en su ubicación (Nueva sede para Palo Seco, 2005). Y por eso precisamente es que, en el 2007, la necesidad de remodelación sumada al deterioro estructural de los edificios históricos se volvió urgente (Jordan S., 2007). La inversión anunciada por MINSA fue una señal de voluntades por mantener la institución, aunque los planes de modernización no alcanzaron para solucionar todos los problemas.

3.8 Crisis, abandono y cierre (2008–2011)

3.8. 1 su destino institucional

Si para mediados de la década del 70, la población de Palo Seco se aproximaba a los treinta pacientes, para el 2004, apenas quedaban seis (Redacción Digital La Estrella, La Reina de Palo Seco, 2012). Pero para el año 2005 era entonces de 40 pacientes, de la cual cuatro padecían aun de lepra (Nueva sede para Palo Seco, 2005; y Bonilla, 2006).

Los diarios periodísticos de mediados de esa década documentaban de las dificultades persistentes que tenía la institución, en el año 2006, el diario El Panamá América reportó que muchos residentes eran abandonados por sus familias, mientras otros pagaban por su estadía. Algunos internos solo tenían contacto limitado con el exterior. Además, el presupuesto del hospital incluía aportes del Estado (MINSA) y donaciones de instituciones como la Lotería Nacional de Beneficencia (Bonilla, 2006).

Figura 6.

Vista de las instalaciones de Palo Seco, años antes de su abandono definitivo



Fuente: Burón-Barahona, 2018.

En una nota de prensa, se mencionó que, para mantener las instalaciones, se requería más personal (enfermeras, auxiliares), salarios más estables y mayor seguridad, ya que la ubicación aislada era vulnerable (Quintero, 2007).

3.8.2 Resolución de cierre y traslado de pacientes

Finalmente, el 26 de mayo de 2011, el Ministerio de Salud emitió la Resolución No. 527, que crea la Sala de Enfermedades Crónicas y traslada el Hospital de Larga Estancia (Palo Seco) al patronato del Hospital Santo Tomás (Resolución No. 527, 2011).

Hasta junio de 2011, se convirtió en el hospital de Palo Seco, que albergaba unos 40 pacientes con enfermedades de párkinson, alzhéimer, diabetes y lepra (Terrenos en Palo Seco serán subastados por \$10 millones, 2012). Este acto normativo marcó el fin operativo del hospital como institución autónoma. Los pacientes fueron reubicados: algunos al Hospital Santo Tomás, en Panamá (donde quedó Ruth Thompson), y otros al Hogar de La Esperanza de la Caja de Seguro Social en Veracruz (Redacción Digital La Estrella, La Reina de Palo Seco, 2012).

3.8.3 Abandono físico y ruinas

Tras el cierre administrativo, las instalaciones comenzaron a deteriorarse rápidamente. Un reportaje de La Prensa de 2018 describía cómo la vegetación cubría las estructuras, quedan solo algunas bases de muros, la entrada estaba clausurada y el ambiente evocaba ruinas, posible indicio de futura reconversión comercial (Burón-Barahona, 2018)

De acuerdo con ese reportaje, algunas paredes resistían, pero muchas estructuras originales de 1907 habían sido devoradas por la selva o estaban parcialmente destruidas por el paso del tiempo (Burón-Barahona, 2018) Los sonidos que persistían eran los del mar y del viento, mientras el sitio apuntaba más hacia un destino patrimonial o comercial que sanitario (Burón-Barahona, 2018)

Juan Carlos Orillac, secretario ejecutivo de la Unidad de Bienes Revertidos (UABR), explicó que esta propiedad como parte de las áreas revertidas, sería subastada próximamente, bajo el concepto de uso de suelo mixto-centro urbano, lo cual indicaba que se podía desarrollar todo tipo de actividad, excepto la industrial (Terrenos en Palo Seco serán subastados por \$10 millones, 2012).

Figura 7.

Ruinas de o que fueron las instalaciones de Palo Seco. Vistas de febrero del año 2018



Fuente: Prensa.com, 2018.

De aquellas estructuras no queda casi nada. Lo que no fue engullido por la selva da la impresión de haber sido quemado. La entrada está clausurada, aunque el camino que lleva

hacia el antiguo hospital muestra que hubo un trabajo de un equipo pesado. En otras palabras, pareciera que el área tiene un futuro comercial (Burón-Barahona, 2018). “Es la historia de una estructura que bien pudo ser clave en aliviar la carga hospitalaria del país y que hoy solo son ruinas” (Burón-Barahona, 2018).

3.9 Interpretaciones históricas y legado

3.9.1 Significado en la historia sanitaria y social

El Hospital de Palo Seco fue un símbolo potente en la historia de la salud pública en Panamá. Su fundación reflejaba las políticas segregacionistas de la época del Canal, cuando la lepra era temida, ya que se aislaba y se gestionaba la enfermedad con cautela. Al mismo tiempo, fue un sitio de comunidad, trabajo y resiliencia para los afectados, más allá del estigma.

Con el tiempo, la institución evolucionó, adaptándose a las necesidades del sistema de salud panameño moderno: del leprosario aislado al hospital de larga estancia para pacientes crónicos. Este cambio institucional evidencia cómo las prácticas sanitarias y sociales se transforman con la medicina y la política (MINSA, 2002).

3.9.2 Debate patrimonial y futuro del sitio

El abandono del edificio tras el cierre generó debates sobre su valor patrimonial. Algunos han señalado que las ruinas merecen protección, dado su valor histórico como una de las colonias leprosas más antiguas de América Latina y su vínculo con la época del Canal. Simultáneamente, existe presión por el uso comercial de los terrenos. Ya en el año 2012 se registraron denuncias de que el sitio podría venderse con fines hoteleros (García, 2012). Esta tensión entre preservación histórica y desarrollo financiero plantea preguntas sobre la memoria colectiva, la justicia social y el respeto a los derechos de antiguos pacientes y empleados.

3.9.3 Legado en la salud pública panameña

El legado de Palo Seco no se limita a sus estructuras físicas. Fue parte de la transición del sistema sanitario panameño: de un enfoque segregacionista de la lepra a uno inclusivo de

atención geriátrica y crónica. La decisión de trasladar a los pacientes a demás centros hospitalarios (del Estado) también refleja la profesionalización del cuidado paliativo y de larga estancia.

Adicionalmente, su historia es utilizada con fines educativos, investigativos y conmemorativos: investigadores del Instituto Conmemorativo Gorgas han estudiado la epidemiología de la lepra en Panamá, y su memoria es evocada en reportajes y museos locales.

Conclusiones

Desde su creación como leprosario en 1907, bajo una lógica de aislamiento y control propia de la medicina y el pensamiento higienista de inicios del siglo XX, hasta su transformación en hospital de larga estancia para pacientes crónicos y adultos mayores, la historia de Palo Seco refleja los cambios en el conocimiento médico, las prioridades del Estado y las concepciones sociales sobre la enfermedad, la discapacidad y la vejez. Aunque Palo Seco nació como un mecanismo de exclusión social para personas con lepra, en su interior se desarrolló una compleja vida social, cultural y laboral que permitió a los pacientes ejercer agencia, construir vínculos afectivos, generar economías internas y desarrollar identidades colectivas. Esto evidencia que, incluso en contextos de encierro sanitario, los sujetos históricos no fueron meros receptores pasivos de políticas estatales.

La gestión del doctor Ezra Hurwitz y de Ida De Castro de Hurwitz marcó un punto de inflexión en la vida de la colonia, al promover mejores condiciones materiales, mayor autonomía de los pacientes y prácticas que dignificaron su cotidianidad. Este caso demuestra cómo las decisiones individuales dentro de estructuras rígidas pueden mitigar los efectos del estigma y transformar una institución total en un espacio relativamente más humano.

Si bien la reconversión de Palo Seco respondió a nuevas necesidades sanitarias, especialmente la atención de pacientes crónicos y geriátricos, su progresivo deterioro, la falta de inversión sostenida y el abandono final revelan debilidades en la

planificación estatal, en la gestión de infraestructura hospitalaria y en la protección de instituciones destinadas a poblaciones vulnerables.

La ruina física del antiguo hospital contrasta con la riqueza de su legado histórico y humano. La tensión entre su posible uso comercial y su valor como sitio de memoria refleja debates más amplios sobre justicia histórica, preservación patrimonial y reconocimiento de comunidades marginadas. Palo Seco no debe entenderse únicamente como un espacio en desuso, sino como un testimonio material y simbólico de la historia de la salud pública, la exclusión y la resiliencia en Panamá.

Referencias Bibliográficas

- América, R. E. (2010). Juntos contra la adversidad. *El Panamá América*, págs. <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/juntos-contra-la-adversidad-561242>.
- Bonilla, M. (2006). ¿Sabe usted cuál es el Hospital de Palo Seco? *El Panamá América*, págs. https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/sabe-usted-cual-es-el-hospital-de-palo-seco-227574?utm_source=chatgpt.com.
- Burón-Barahona, L. (2018). *El hospital de Palo Seco en ruinas*. Obtenido de Diario La Prensa: https://www.prensa.com/impresa/panorama/hospital-ruinas_0_4965253516.html
- Burón-Barahona, L. (2018). El hospital de Palo Seco en ruinas. *Diario La Prensa*, págs. https://www.prensa.com/impresa/panorama/hospital-ruinas_0_4965253516.html.
- Celerier, L. R. (2014). Palo Seco. En L. R. Celerier, *Panama & The Canal Zone IN BITS & PIECES*. CreateSpace Independent Publishing Platform.
- Chaves-Carballo, E. (2022). *Palo Seco: Una colonia de leprosos en Panamá*. Obtenido de Hektoen Internacional: <https://hekint.org/2022/12/16/palo-seco-a-leper-colony-in-panama/>
- Chesnut, M. (2012). *Palo Seco. Life lessons from Leprosy*. Obtenido de Blurb: <https://www.blurb.es/books/3154500-palo-seco>
- Colegio Isaac Rabin (Productor), & Fundación CIMAS (Dirección). (2004). *Los últimos Seis* [Película]. Panamá. *El asilo de Palo Seco Leper (Hospital panameño del 1907)*. (2017). Obtenido de Panamatour.it : <https://panama-tour.site123.me/an%C3%A9cdotas-de-panam%C3%A1/el-asilo-de-palo-seco-leper-hospital-paname%C3%B1o-del-1907>
- Elaine. (2010). *Palo Seco: un leprosario*. Obtenido de Casa Coqui: <https://casacoqui.blogspot.com/2010/11/palo-seco-leprosarium.html>

- Fosatti, F. (2025). *CZ & Military Brats who LOVE PANAMA!* Obtenido de Facebook: <https://www.facebook.com/groups/2204472074/posts/10162199455557075/>
- García, A. (2012). ¿Venden hospital de Palo Seco? *Crítica*, págs. https://www.critica.com.pa/venden-hospital-de-palo-seco-44045?utm_source=chatgpt.com.
- Hernández, A. (2005). La lepra: una enfermedad rodeada de mitos y miedos. *El Panamá América*, págs. <https://www.panamaamerica.com.pa/mundo/la-lepra-una-enfermedad-rodeada-de-mitos-y-miedos-188282>.
- Hospital Nacional Larga Estancia*. (2024). Obtenido de Wikipedia: https://es.wikipedia.org/wiki/Hospital_Nacional_Larga_Estancia
- Hurwitz, E., & Anderson, H. I. (1935). Leprosy in Panama. First Thirty Years of Segregation. *The American Journal of Tropical Medicine*, 16(353-369).
- Jordan S., W. (2007). *Remodelarán hospital de Palo Seco*. Obtenido de Diario La Prensa: https://www.prensa.com/impresia/economia/Remodelaran-hospital-Palo-Seco_0_2054044745.html?utm_source=chatgpt.com
- Larreal, H. (2022). *Las monedas de la lepra: un fenómeno numismático (casi) desconocido*. Obtenido de Coleccionistas de Monedas: <https://www.coleccionistasdemonedas.com/noticias/las-monedas-de-la-lepra-un-fenomeno-numismatico-casi-desconocido/>
- Marr, J. (2024). *The Secret Society of a Leper Colony*. Obtenido de Medium: <https://medium.com/the-narrative-arc/the-secret-society-of-a-leper-colony-0a65ef71f2a9>
- McLaughlin, B. (2003). *Photo of the Week* . Obtenido de Canal Zone Images: <https://www.czimages.com/CZMemories/Photos/photoof256.htm>
- MINSA. (2002). *Hospital Larga Estancia*. Obtenido de Ministerio de Salud: https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicaciones/hospital_de_larga_estancia.pdf
- Nueva sede para Palo Seco. (2005). *El Panamá América*, págs. https://www.panamaamerica.com.pa/mundo/nueva-sede-para-palo-seco-212169?utm_source=chatgpt.com.
- Panama Canal Zone Palo Seco Leper Colony POSTCARDS (tokens printed on postcard)*. (2025). Recuperado el 2025, de WorthPoint: <https://www.worthpoint.com/worthopedia/panama-canal-zone-palo-seco-leper-4898603182>

- Prensa.com (Dirección). (2018). *El hospital en ruinas* [Película]. El hospital en ruinas.
- Quintero, J. (2007). Minsa no desalojará hospital de Palo Seco por el momento. *Diario La Prensa*, págs. https://www.prensa.com/politica/Minsa-desalojara-hospital-Palo-Seco_0_1925057512.html
- Race, V. (1945). Death Before Death. *Liberty Magazine*, II(2022.4.1), 24-25.
- Redacción Digital La Estrella. (2012). La Reina de Palo Seco. *La Estrella de Panamá*, <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/seco-palo-reina-HNLE370700>
- Redacción Digital La Estrella. (2012). La vida en el hospital. *La Estrella de Panamá*, págs. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/vida-hospital-HNLE370623>
- Redacción Digital La Estrella. (2012). *Recordando al Hospital de Palo Seco*. Obtenido de La Estrella de Panamá: <https://www.laestrella.com.pa/deportes/palo-seco-hospital-recordando-LPLE351974>
- Redacción Digital La Estrella. (2012). Ruth Thompson, la reina de Palo Seco. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/ruth-palo-seco-reina-thompson-JPLE357068>.
- Resolución No. 527. (26 de mayo de 2011). Ministerio de Salud. *QUE CREA LA SALA DE ENFERMEDADES CRÓNICAS Y SE TRASLADA EL HOSPITAL LARGA ESTANCIA AL PATRONATO DEL HOSPITAL SANTO TOMÁS*. Panamá, Panamá, Panamá: Gaceta Oficial No. 26839-A, 29 de julio de 2011.
- Sasso, R. (2011). *El Médico de Palo Seco y su Angel*. Obtenido de Congregación Kol Shearith Israel: <https://www.kolshearith.org/2011/09/por-rita-sasso-normal-0-21-false-false.html>
- Simmons, J. (2012). Hospital quedó en ruinas. *Día a Día*, págs. <https://www.diaadia.com.pa/impacto/hospital-quedo-en-ruinas-531456>.
- Terrenos en Palo Seco serán subastados por \$10 millones*. (2012). Obtenido de El Panamá América: <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/terrenos-en-palo-seco-seran-subastados-por-10-millones-814524>
- Ureña N., Y. (2010). Pacientes de lepra se casan en hospital. *El Panamá América*, págs. <https://www.panamaamerica.com.pa/nacion/pacientes-de-lepra-se-casan-en-hospital-561225>.

**La importancia del principio de legalidad tributaria en Panamá a la luz de la
jurisprudencia**

The importance of the principle of tax legality in Panama in light of jurisprudence

Erick Javier González González

Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Panamá

erick.gonzalezg@up.ac.pa

<https://orcid.org/0000-0003-3517-6594>

Milagros Jamieth González González

Universidad de Panamá, Centro Regional Universitario de Los Santos, Panamá

milagros.gonzalez18@up.ac.pa

<https://orcid.org/0009-0001-3123-194X>

Recibido: 12/1/26 Aceptado: 14/4/26



DOI: <https://doi.org/10.48204/j.cnacionales.n39.a10921>

Resumen

Este artículo hace referencia al estudio del principio de legalidad tributaria basado principalmente en la revisión de interesantes jurisprudencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia, sin desconocer el aporte normativo como doctrinario que existe al respecto. A su vez, tiene como fin resaltar aquellos aspectos más importantes que se han establecido en referentes jurisprudenciales y las interpretaciones que se han sostenido en el tiempo sobre el principio de legalidad tributaria, que sirven de guía a las diversas autoridades que integran el sistema tributario panameño. Por lo tanto, en este artículo se utilizaron diversos métodos como el documental, exegético y sistemático lo que permitió plasmar una variedad de ideas sobre el tema en estudio. Por consiguiente, se pudo concluir que el principio de legalidad tributaria es un pilar fundamental que pone límites a la autoridad administrativa porque solamente puede hacer lo que la ley le permite y también que todo tributo debe ser creado por una ley formal por la autoridad competente y que ese cobro de tributos tiene un fin social. Así pues, la jurisprudencia panameña deja pautas claras sobre el principio de legalidad y esto permite generar una seguridad jurídica invaluable para el sistema tributario panameño.

Palabras claves: principio, jurisprudencia, legalidad, tributo y autoridad.

Abstract

This article addresses the study of the principle of tax legality, based primarily on a review of relevant case law issued by the Supreme Court of Justice, without ignoring the normative and doctrinal contributions available on the subject. It also aims to highlight the most important aspects established in case law and the interpretations of the principle of tax legality that have been sustained over time, which serve as a guide for the various authorities comprising the Panamanian tax system. Therefore, this article employs various methods, such as documentary, exegetic, and systematic, which allowed for the generation of a variety of ideas on the topic under study. Consequently, it was concluded that the principle of tax legality is a fundamental pillar that limits administrative authority, as it can only do what the law permits. It also concludes that every tax must be created by formal law by the competent authority, and that the collection of taxes has a social purpose. Thus, Panamanian jurisprudence sets clear guidelines on the principle of legality, and this allows for invaluable legal security for the Panamanian tax system.

Keywords: principle, jurisprudence, legality, tax and authority.

Introducción

De manera continua los contribuyentes tienen que pagar sus tributos, en las fechas establecidas por ley o según la actividad que realicen, ya que es un deber ciudadano y eso permite recaudar el dinero que es necesario para mantener unas finanzas públicas fortalecidas para hacerle frente a todos los compromisos que tiene el Estado. Por ende, la autoridad administrativa recaudadora de tributos, especialmente, debe respetar lo que dispone la norma jurídica y en ese sentido es necesario hacer eco al principio de legalidad tributaria.

El presente artículo tiene como finalidad comprender la importancia que tiene la jurisprudencia en cuanto a los aportes que realiza sobre la interpretación que le ha dado en cada caso en particular al principio de legalidad tributaria, en especial la Corte Suprema de Justicia y que permite generar precedentes relevantes que sirven como una guía orientadora para las diversas autoridades que deben decidir conflictos tributarios como también para los sujetos de la obligación tributaria para hacer respetar sus derechos fundamentales.

El sustento normativo del principio de legalidad tributaria se encuentra en el artículo 52, el numeral 10 del artículo 159 y el numeral 5 del artículo 242 de la Constitución Política así como en el Código de Procedimiento Tributario (2019), pero sin dejar de un lado otras normas complementarias como la Ley N°38 de 2000 y la Ley N°106 de 1973, que señalan entre otros aspectos que solamente se pueden crear tributos por una ley formal y cuyos entes competentes que le dan vida jurídica son el Órgano Legislativo y el Concejo Municipal. Por tal motivo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha emitido varios precedentes jurisprudenciales sobre el principio de legalidad tributaria lo que fortalece el sistema tributario panameño.

Por ende, en este estudio se abordan temas puntuales como la metodología utilizada para el desarrollo del artículo, se establecen diversas definiciones del principio de legalidad, se

concretiza el alcance constitucional de dicho principio, también se plasman ideas relevantes sobre la supletoriedad del mismo, se hace una revisión de varios fallos sobre dicho principio resaltando sus diversos enfoques según cada caso en concreto y se discuten temáticas elementales de lo encontrado en dicha investigación. Posteriormente, se establecen ideas fuerzas a manera de conclusión y se señalan las fuentes bibliográficas consultadas para elaborar dicho artículo.

Metodología

En la elaboración de este artículo se han utilizado varios métodos, como el método documental porque el estudio “depende fundamentalmente de la información recogida o consultada en documentos o cualquier material impreso susceptible de ser procesado, analizado e interpretado” (Álvarez, 2002, p. 32); y también el método exegetico, que en palabras del mismo autor, el estudio “utiliza los elementos gramaticales, semánticos, extensivos, etc. La tarea del intérprete y del investigador es tratar de descifrar lo más auténticamente posible lo que el legislador quiso decir; luego, se considera a la norma como algo perfecto y estático” (p. 30). De igual manera, se consideró el método sistemático “para ordenar conocimientos y el significado de la disposición legal en relación con otras disposiciones o con el ordenamiento legal en su conjunto” (Arenas, López, Penagos, & Godínez, 2021 citado por Rivera, 2025, p. 3). En conexión a lo anterior, el análisis del tema central se sustenta en el estudio de las jurisprudencias emitidas por el máximo tribunal de justicia de Panamá y se complementa con obras de autores como también con la legislación nacional.

Noción de principios jurídicos

Los principios jurídicos son postulados, ideas rectoras o guías relevantes que permiten dar un sentido más sólido a las distintas normativas legales y sirven de inspiración para que las autoridades tanto jurisdiccionales, administrativas y otras al emitir una decisión sobre un caso en concreto puedan hacer una interpretación ajustada al hecho planteado y las pruebas.

Para complementar lo antes señalado y de manera más ajustada al tema tributario “los principios constitucionales financieros son normas del ordenamiento jurídico contenidas en la Constitución que indican cuáles son los criterios financieros sobre los ingresos y los gastos, así como la forma de reparto del poder financiero” (Delgado, 2016, p. 9). Por tanto, algunos autores y en varias legislaciones los denominan principios generales del Derecho de forma amplia como lo son: La seguridad jurídica, la buena fe, la justicia, la irretroactividad y otros; no obstante, para el tema bajo estudio les llaman principios tributarios.

Considerando lo anterior, el Código de Procedimiento Tributario (2019) destaca en su artículo primero que el sistema tributario se sustenta en los principios básicos establecidos en dicho Código, por lo que es de gran valor considerar que los principios jurídicos tanto generales como especiales inspiran a la legislación tributaria panameña y le dan vida a la relación entre los sujetos tributarios. Al respecto vale citar dicho artículo:

Artículo 1. Ámbito de aplicación. Este Código establece los principios básicos y las normas fundamentales que constituyen el régimen jurídico del sistema tributario y es aplicable a todos los tributos nacionales.

Este Código se aplicará en forma supletoria a los tributos aduaneros, municipales y contribuciones especiales de seguridad social.

En este orden de ideas, en el artículo 7 del Código de Procedimiento Tributario (2019) se recalca los principios constitucionales que se aplicarán al sistema tributario panameño donde se contempla el principio de legalidad, lo que le da un reconocimiento de rango legal y a su vez, se reafirma la importancia de dicho principio en la regulación de los tributos nacionales, por lo que es necesario citarlo para un mejor entendimiento:

Artículo 7. Ordenamiento y aplicación de los tributos. La ordenación y aplicación de los tributos se realizará atendiendo a los siguientes principios constitucionales, tanto en lo concerniente al establecimiento de los tributos como en su cobro:

1. Deben gravar al contribuyente hasta donde sea posible, en proporción directa a su capacidad económica.
2. No deben ser confiscatorios.
3. Deben observar los principios de legalidad, no discriminación e igualdad ante la ley y debido proceso.
4. Debe respetarse el principio de renta sustitutiva y el principio de renta presupuestada.
5. Debe considerarse el principio de periodicidad de los tributos.

En atención a este último principio, se establece que toda modificación al ordenamiento jurídico tributario entrará en vigencia en el periodo fiscal siguiente del impuesto que la respectiva ley establezca.

Las actuaciones administrativas se efectuarán con apego a las normas del debido proceso, imparcialidad, uniformidad, economía procesal, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa sin menoscabo de la seguridad jurídica.

Se debe resaltar que dicho artículo 7 establece de manera especial un listado de principios tributarios que deben cumplirse en la gestión tributaria por los distintos entes tanto administrativos como jurisdiccionales, lo que permite que existan garantías favorables para los sujetos de la obligación tributaria, pero especialmente para los contribuyentes en aras de lograr el respeto de sus derechos fundamentales porque es la parte más débil de la relación tributaria.

Concepto de principio de legalidad

La doctrina y la legislación tributaria han establecidos diversos enfoques sobre la conceptualización del principio de legalidad, por lo que en esta ocasión se señalarán algunas de las ideas más relevantes ofrecidas por autores, como lo es Solís (2018, p. 17) que considera que dicho principio “constituye la piedra angular del Derecho Tributario, por cuanto entraña los límites que el propio Estado se ha impuesto a su facultad soberana de establecer o crear tributos, sean

estos: impuestos, tasas o contribuciones”. De igual forma, Chávez (2015 citado por Rivera, 2025, p. 5) manifiesta que dicho principio “versa sobre la imposición del deber, de tipo jurídico, de instaurar, en un acto formal, y materialmente legislativo, los elementos considerados como esenciales de una contribución, con el fin de impedir la arbitrariedad de la autoridad recaudadora en sus actuaciones”.

Al tenor de lo anterior, el principio de legalidad puede ser comprendido como “una regla formal para el establecimiento de los tributos y constituye uno de los pilares del sistema de fuentes de naturaleza tributaria. Es el principio básico en la producción normativa en materia tributaria” (Delgado, 2016, p. 10). Por tanto, el principio de legalidad tributaria es esa guía a seguir por las autoridades administrativas o jurisdiccionales donde solamente se puede considerar lo que la ley les indica en cuanto a todo lo relacionado a los tributos y los elementos que lo integran, por lo que se establecen límites al poder estatal y se garantiza el respeto de los derechos fundamentales de las partes inmersas en la obligación tributaria.

En una consulta realizada por el Director General de Ingresos a la Procuraduría de la Administración y la cual es respondida mediante Nota C-177-23 de 6 de diciembre de 2023, se estableció una breve definición del principio de legalidad en los siguientes términos:

El principio jurídico de legalidad implica la aplicación de límites a los poderes del Estado, al sustentar que tales poderes deben ejercerse en estricto cumplimiento de lo permitido en el derecho positivo.

...

Este principio de derecho público constituye el fundamento en virtud del cual todos los actos administrativos deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia. En otras palabras, el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

A su vez, en el Código de Procedimiento Tributario (2019) se ha establecido que el principio de legalidad tiene un radio de acción en particular y abarca lo siguiente:

Artículo 8. Principio de legalidad. Solo la ley puede:

1. Crear, modificar o suprimir tributos; definir el hecho generador de la obligación tributaria; indicar el obligado tributario o contribuyente y el acreedor del tributo; fijar la base imponible de cálculo y alícuota o tasas para establecer las sumas a pagar.
2. Establecer los procedimientos de cobro de los tributos, delegables en el Órgano Ejecutivo.
3. Otorgar exenciones, exoneraciones, disminuciones, incentivos o beneficios tributarios.
4. Establecer y modificar recargos, así como la obligación de abonar intereses.
5. Establecer los procedimientos de revisión de los actos administrativos de carácter tributario.

6. Establecer la obligación de presentar declaraciones juradas y declaraciones-liquidaciones referidas a la obligación tributaria principal, a la realización de pagos a cuenta o anticipos y a la de retener o percibir.
7. Tipificar las infracciones y establecer las respectivas sanciones.
8. Establecer prelación y garantías para los créditos tributarios.
9. Regular los modos de extinción de la obligación tributaria por medios distintos al pago.
10. Establecer y modificar los plazos de prescripción.

También el Código de Procedimiento Tributario (2019) hace mención de la reserva legal que para algunos autores es sinónimo del principio de legalidad y para otros guardan mucha relación ambos términos, pero al final del camino su objetivo es que únicamente a la ley formal le corresponde desarrollar exclusivamente los aspectos allí mencionados, sobre el tema en particular se instituyó que:

Artículo 10. Reserva legal. En ningún caso se podrán delegar la definición y fijación de los elementos esenciales integradores del tributo, así como las demás materias señaladas como de reserva legal, considerando como elementos esenciales los sujetos obligados tributarios o contribuyentes, el hecho generador, la base imponible, las alícuotas o tasas y las fórmulas de determinación.

Sobre la temática en mención la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (2019) en una Demanda Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción señaló que:

Así las cosas, la Sala considera que para abordar lo planteado por la parte actora, es necesario hacer mención sobre el alcance del principio de estricta legalidad en las actuaciones administrativas, en ese sentido, el autor Roberto Dromi en su obra titulada "Derecho Administrativo", ha señalado que el principio de la legalidad es la columna vertebral de la actuación administrativa y por ello puede concebirse como externo al procedimiento, constituyendo simultáneamente la condición esencial para su existencia. Agrega que el mismo se determina jurídicamente por la concurrencia de cuatro condiciones que forman su contexto: 1) delimitación de su aplicación (reserva de ley); 2) ordenación jerárquica de sujeción de las normas a la ley; 3) determinación de selección de normas aplicables al caso concreto, y 4) precisión de los poderes que la norma confiere a la Administración. (DROMI, Roberto. 2009. Derecho Administrativo. Argentina. Libro 12 Edición. Hispania - Libros 2009.página 1111)

Por su parte, el Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa, en su "Tratado de Derecho Administrativo", ha indicado que:

"El principio de legalidad se estructura en el cabal sometimiento de la administración y de sus actos a las normas superiores - bloque de la legalidad - previamente proferidas como garantía ciudadana y para la estabilidad estatal. Debemos agregar a lo anterior, que la legalidad así entendida no es simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto,

la legalidad de los actos se proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia de los mismos. Se caracteriza de manera consecuente por su naturaleza previa, concomitante y subsiguiente a la manifestación del órgano administrativo." (SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Acto Administrativo, Procedimiento, Eficacia y Validez, 2007. 4ta edición. Tomo II, Universidad Externado de Colombia. Página 54).

Además, este principio de legalidad de las actuaciones administrativas está contemplado expresamente en los artículos 34 y 36 de la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000, que regula el procedimiento administrativo general.

En igual sentido, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (2015) en una Demanda Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción sobre el principio de legalidad analizó que el mismo reviste gran valor al ser aplicado en el sistema tributario panameño por lo siguiente:

Esto es así, porque el principio de reserva legal en materia de tributación implica que, la obligación de tributar nace de un hecho generador o imponible, legalmente establecido, y durante la vigencia del mismo, es decir, que los hechos gravados deben estar previamente establecidos y se aplica la norma vigente en el momento en que se realiza el supuesto de hecho contemplado en la norma.

Se puede deducir de los anteriores fallos que el principio de legalidad tiene un amplio alcance considerando no solamente su fundamento constitucional (Artículo 52) sino también que su contenido se encuentra desarrollado en los artículos antes indicados del Código de Procedimiento Tributario (2019) y que además se complementan con los artículos 34 y 36 de la Ley N°38 de 2000, es decir, el campo de acción del principio de legalidad tributario es amplio. A su vez, se puede agregar que “en el caso en particular del procedimiento administrativo tributario, el administrador debe verificar la legalidad de la contribución o impuesto cuya aplicación se discute, se reclama o se cuestiona por parte del administrado, así como su cobranza” (Chanis, 2018, p.66). En resumen, cuando la ley crea un tributo, le corresponde a la autoridad tributaria ceñirse a lo allí establecido.

Rango constitucional del principio de legalidad tributaria

En materia tributaria se puede indicar que el principio de legalidad ha logrado un rango constitucional debido a su gran importancia e impacto en el sistema tributario, ya que no puede quedar a la discrecionalidad o al arbitrio de las autoridades tributarias de turno exigir el pago de tributos no contemplados en una ley o interpretar su contenido de forma errónea, lo que puede afectar la seguridad jurídica del país y esto perturbaría el crecimiento económico, la inversión extranjera y las finanzas públicas. Por ende, el artículo 52 de la Constitución Política ha elevado a rango constitucional el principio de legalidad tributaria al señalar que:

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

El jurista Solís (2018, p. 17) es del criterio que el artículo antes citado tiene gran relevancia en la dinámica del sistema tributario panameño porque:

De acuerdo con la Constitución panameña, el principio de legalidad tributaria implica que únicamente se pueden establecer tributos mediante la expedición de una ley formal, dictada por el órgano constitucionalmente autorizado para expedir las leyes (Órgano Legislativo), y que contenga todos los elementos necesarios para que surja o sea exigible el cumplimiento de la obligación tributaria (hecho generador, base imponible, sujeto obligado, alícuota o tarifa). Pero además, requiere que las formas de cobranza de los tributos estén previamente prescritas por las leyes, con lo cual pueden afirmarse que nos encontramos frente a un principio de legalidad tributaria excesivamente estricto y restringido.

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia (2022) en una interesante Demanda de Inconstitucionalidad se pronunció sobre dicho artículo 52 en los siguientes términos:

Sobre este asunto primeramente se ha de anotar que la creación de estos gravámenes está delimitada por el “principio de legalidad”, consagrado constitucionalmente en el artículo 52 de la Carta Magna, por el cual, “Nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por las leyes”; reserva legal, que además, abarca la creación, modificación o supresión de tributos; definición del hecho generador de la obligación tributaria; indicación del obligado tributario o contribuyente; así como el otorgamiento de exenciones, exoneraciones, disminuciones, incentivos o beneficios tributarios, según lo previsto en el artículo 8 de la Ley N.º 76 del 13 de febrero de 2019 “Que aprueba el Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá”.

El principio antes referido se funda en el aforismo “nullum tributum sine lege”, que dicta que no puede haber tributo sin ley previa que lo establezca.

Conforme a la incorporación de este principio en la normativa constitucional y tributaria panameña, la obligatoriedad de que todos los elementos de la obligación fiscal estén señalados en la ley, es extensiva a las exenciones, exoneraciones, disminuciones, incentivos o beneficios tributarios; por lo que, deben estar igualmente fijadas mediante Ley, como regla general.

Como se puede reafirmar del anterior fallo, que el principio de legalidad tributaria estipula que solamente una ley puede crear tributos y en esa misma normativa deben converger los elementos de la obligación fiscal para que sea completa, es decir, no se preste a confusión.

Además, el numeral 10 del artículo 159 de la Constitución Política complementa el artículo 52 antes mencionado y aquel artículo es del contenido siguiente:

Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el

ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.
2. Expedir la Ley general de sueldos propuesta por el Órgano Ejecutivo.
3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.
4. Intervenir en la aprobación del Presupuesto del Estado, según lo establece el Título IX de esta Constitución.
5. Declarar la guerra y facultar al Órgano Ejecutivo para asegurar y concertar la paz.
6. Decretar amnistía por delitos políticos.
7. Establecer o reformar la división política del territorio nacional.
8. Determinar la Ley, el peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional.
9. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos.
10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.
- 11....

Aunado a ello, debe quedar claro que “el principio de legalidad tributaria también conlleva a que las exoneraciones o exenciones fiscales tengan que ser dadas o reconocidas por el órgano constitucionalmente habilitado para dictar la ley formal (Órgano Legislativo). Quiere decirse, a través de una ley formal” (Solís, 2018, p. 18). En otras palabras, así como la ley crea tributos, debe ser la propia ley que exonere del pago total o parcial de dichos tributos a determinadas personas naturales o personas jurídicas, como también que se establezca claramente en la ley qué personas recibirán algún trato especial o beneficio respecto al resto de la población, para evitar así que se creen privilegios; y sin dejar de un lado aquellos tributos que pueden derogarse o extinguirse, aunque este último supuesto es casi imposible porque una vez creado un tributo casi siempre queda vigente en el tiempo o es sujeto de alguna reforma.

En este orden de ideas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (2022) en el fallo que ya fue citado previamente también se pronunció sobre el numeral 10 del artículo 159 de la Constitución Política señalando sobre la temática en estudio que:

En este marco, se ha de indicar que según preceptúa el artículo 159 numeral 10 de la Constitución Política, en Panamá el poder tributario recae en el Órgano Legislativo, disposición que es del tenor siguiente:

“Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...
 Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.
 ...”.

A la luz de los preceptos constitucionales y legales antes mencionados, el Poder Tributario está limitado por el principio constitucional de reserva legal, en la medida en que únicamente el Órgano Legislativo, a través de la ley, podrá establecer, modificar, extinguir tributos, o crear exenciones tributarias; y en ningún caso, podrá delegar la definición y fijación de los elementos esenciales integradores del tributo, es decir los sujetos obligados tributarios o contribuyentes; el hecho generador; la base imponible; las alícuotas o tasas y las fórmulas de determinación, que garantizan la seguridad jurídica de los contribuyentes.

De allí que, el numeral 10 del artículo 159 de la Constitución Política reafirma que el Órgano Legislativo es el único ente en Panamá que puede crear, modificar, eliminar o establecer beneficios mediante tributos a través de una ley formal, ya que esto permite que haya una mejor estabilidad fiscal, certeza jurídica y confianza ciudadana permitiendo que el sistema tributario panameño sea efectivo.

El principio de legalidad en Panamá tiene un rango constitucional y se plasma en varias normativas legales, tanto generales como especiales, sin dejar de un lado que la jurisprudencia le ha dado el alto sitial que se merece, pero también debe recordarse que dicho principio también se enfoca en que el “legislador no debe expedir leyes que impongan tributos más allá de lo necesario para sufragar las necesidades del Estado y con el objetivo de satisfacer los fines supremos del Estado que son asegurar la vida digna y la estabilidad institucional” (Pérez-Martínez, 2024, p. 48), por lo que el principio de legalidad también debe cumplir una función social en el sentido que no se deben crear excesivos tributos y cuando nacen a la vida jurídica deben tener objetivos claros que en un momento dado benefician a la colectividad.

Supletoriedad de los principios tributarios

En el Código de Procedimiento Tributario (2019) se establecen las fuentes principales en las que se sustentan los tributos, que se enlistan en el artículo 25, pero también en el artículo 26 se mencionan aquellas fuentes supletorias que no son más que aquellos enunciados, bases o postulados que entran en acción cuando no exista una norma formal aplicable a un caso en concreto, es decir, que ante los vacíos legales sobresalen los principios tributarios.

Es así que vale la pena hacer alusión al contenido del artículo 26 del Código de Procedimiento Tributario (2019) en cuyo texto el legislador fue sabio al considerar que en algún momento la ley no podrá tener una solución para todos los casos sometidos ante la autoridad competente, por lo que los principios tributarios le servirán de guía para lograr una mejor interpretación como fundamento para que esa autoridad administrativa o jurisdiccional tome una mejor decisión. Dicho contenido es del tenor siguiente:

Artículo 26. Derecho supletorio. Se aplicarán supletoriamente:

1. Los principios generales del derecho tributario.
2. Las disposiciones administrativas y los principios del derecho administrativo, especialmente las normas de Procedimiento Administrativo General.

3. Las disposiciones procesales entendidas en el Código Judicial y los principios generales en materia de derecho procesal.
4. Las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional que rijan materias relacionadas al derecho tributario.
5. La jurisprudencia.
6. Las opiniones de la Dirección General de Ingresos cuando correspondan ser vinculantes jurídicamente para el consultante.
7. La analogía, exclusivamente en materia de procedimiento.

Como se puede observar, los principios generales del Derecho Tributario están en primer lugar como fuente supletoria de la ley tributaria y cabe resaltar también a la jurisprudencia que es una herramienta esencial como referente de consulta por las diversas autoridades o contribuyentes, ya que en la misma se explica de forma más amplia el principio de legalidad tributaria, lo que enriquece el acervo interpretativo de las normas fiscales y los otros principios.

Por otro lado, se debe aclarar que existen los tributos nacionales y los tributos municipales, pero en ambos es aplicable el principio de legalidad tributaria porque los primeros tienen como base una ley formal emitida por el Órgano Legislativo y los segundos tienen como sostén un acuerdo municipal emitido por el Concejo Municipal, por lo que esta segunda institución no puede crear un tributo que ya se encuentre regulado en una ley nacional.

Al respecto, la Corte Suprema de Justicia (2022) en un interesante fallo relacionado a una Demanda de Nulidad señaló sobre lo antes mencionado, lo siguiente:

En este punto, es preciso señalar para una mejor comprensión del tema en examen, que la potestad tributaria de los Municipios es derivada, en tanto que la del gobierno central o del Estado es originaria. Dicha atribución deriva del artículo 52 de la Constitución Política. Así, el Pleno de la Corte lo ha manifestado en el sentido que: “Esta norma instauro el principio de legalidad tributaria, que señala que no deben pagarse impuesto que no se hayan establecido legalmente, en incluso su cobranza debe ajustarse a lo que establezca la ley, es decir, que sólo son válidos o legítimos los impuestos que hayan sido establecidos por la ley”.

De igual manera, nuestra Constitución Política dispone en el artículo 242, numeral 5, que es función del Concejo Municipal, sin perjuicio de las señaladas por la Ley, expedir, modificar, reformar y derogar acuerdos y resoluciones municipales, en lo referente a “La aprobación o la eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, conforme a la Ley.” Esta norma constitucional, a su vez, está desarrollada en el artículo 17, numeral 8 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015, que señala que el Concejo Municipal tiene competencia exclusiva, para el cumplimiento de sus atribuciones, entre las que, se encuentra:

- “8. Establecer impuestos municipales, contribuciones, rentas, derechos y tasas, de conformidad con las leyes, para atender los gastos de administración, servicios e inversiones municipales;”

De lo expresado, se desprende que el principio de legalidad tributaria no sólo implica que el establecimiento de tributos y su forma de cobranza debe provenir de una ley forma, sino que todos los elementos de la obligación tributaria, entiéndase, hecho generador, base imponible, sujetos obligados y tarifa tienen que estar determinados exclusivamente por la ley, y en el caso, de los Municipios mediante Acuerdo Municipal.

En atención a la idea planteada anteriormente, se debe considerar al respeto que “esta potestad tributaria derivada de los municipios tiene ciertas reglas que deben cumplirse, las cuales están dictadas por los diputados en la ley, una de ellas es la no doble imposición” (Pérez-Martínez, 2024, p. 52), de tal suerte que no se puede crear paralelamente un tributo nacional y un tributo municipal sobre un mismo hecho generador. En ese sentido, cobra vigencia el principio de legalidad tributaria que señala la prohibición de imponer doble tributo a una misma actividad.

Por tal motivo, el principio de legalidad tributaria es una fuente supletoria tanto de la ley formal y el acuerdo municipal cuando se crean los tributos, por lo que su reconocimiento especial y desarrollo amplio se ha dado en las jurisprudencias que emiten la Corte Suprema de Justicia, que permite un análisis más consolidado y arribar a una mejor decisión a cada caso en concreto para garantizar una tutela judicial efectiva en materia tributaria.

Principales precedentes jurisprudenciales

La Corte Suprema de Justicia, especialmente el Pleno y la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, han emitido fallos muy interesantes sobre el tema bajo estudio, que son de gran valor para lograr una mejor comprensión sobre el principio de legalidad tributaria y que se aplica a casos concretos, pero también sirven en gran medida de orientación o guía tanto para las instituciones encargadas de la gestión tributaria (Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Ingresos) como para otros entes relacionados a este tema (Tribunal Administrativo Tributario y Concejos Municipales, por ejemplo) y para los contribuyentes cuando tengan que exigir el respeto del algún derecho, ya sea reclamado por ellos mismos o que se haga a través de un abogado ante las instituciones pertinentes.

Por tal motivo, a continuación, se van a presentar varios precedentes jurisprudenciales emitidos por la Corte Suprema de Justicia relacionados al principio de legalidad tributaria, donde se hará un breve comentario respecto a la temática central que se analizó en cada fallo e inmediatamente se citará parte del contenido del mismo para tener una mejor panorámica de cada caso revisado y que representa una radiografía jurídica de dicho principio en la actualidad.

A) La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (2024) en una Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad dispuso declarar la nulidad por ilegal, del acápite 233, titulado “Solicitud de Registro de Escisión de Sociedades”, contenido en el Anexo 1 de la Resolución No. 201-1838 del 28 de mayo de 2019, emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, publicado en Gaceta Oficial No. 28791-A del 07 de junio de 2019; ya que dicha institución violentó una normativa legal y además desconoció el principio de legalidad tributaria, y se dijo al respecto que:

Dentro de este contexto, debe subrayar que existe una vinculación ineludible entre la facultad reglamentaria y el principio de legalidad, que marca las acciones y omisiones de los funcionarios y corporaciones públicas, por ello esta Sala ha dicho siguiendo la doctrina ius administrativista que "todas las actuaciones de la Administración están subordinadas a la ley, de modo que aquélla sólo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad" (ARCINIEGA, Antonio José. Estudios sobre jurisprudencia administrativa, Tomo I, Edit. Temis, Bogotá, 1982, pág. 10" (Caso. Jorge Sáenz contra Resolución No. 16 (JMC) de 10 de julio de 1996 de la Junta Calificadora Municipal del Consejo Municipal de Panamá).

...

En ese mismo sentido, la Sala Tercera en reiteradas ocasiones se ha referido al principio de legalidad como piedra angular del Estado de Derecho y la facultad de reglamentaria, criterios que consideramos oportuno citarlos a continuación:

1. Fallo de 11 de junio de 2002:

"...

Siguiendo el hilo conductor, existe una vinculación ineluctable entre la facultad de reglamentar las leyes y el principio de legalidad, que marca las acciones y omisiones de los funcionarios y corporaciones públicas, por ello este Tribunal ha dicho siguiendo la doctrina iusadministrativista que "todas las actuaciones de la Administración están subordinadas a la ley, de modo que aquélla sólo puede hacer lo que ésta le permite con las finalidades y en la oportunidad previstas y ciñéndose a las prescripciones, formas y procedimientos determinados por la misma. La nulidad es la consecuencia jurídica de la no observancia del principio de legalidad" (ARCINIEGA, Antonio José. Estudios sobre jurisprudencia administrativa, Tomo I, Edit. Temis, Bogotá, 1982, pág. 10").

2. Fallo de 16 de abril de 2003:

"La facultad normativa y reglamentaria ejercida por la Dirección Nacional de Reforma Agraria carece de amparo en la facultad genérica de administrar sus bienes contenida en la Ley Orgánica del MIDA; y no puede ir en detrimento, hasta el punto de desconocer en su ejercicio, del principio de estricta legalidad, que constriñe a la función pública. Principio que fluye del artículo 18 constitucional, hoy potenciado y reforzado específicamente por el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, cuyo libro segundo regula el procedimiento administrativo general.

Según este principio, los organismos y funcionarios sólo pueden hacer lo que la Ley manda u ordena, lo que exige que sus acciones u omisiones deben estar precedidos de una base normativa que los sustente. La télesis incuestionable del apotegma positivizado es someter a la Administración Pública a la observancia de la juridicidad que nuclea todo el ordenamiento, preserva la seguridad jurídica al ser garantía de protección de derechos de los asociados y deberes correlativos exigibles

a éstos, y marca las pautas imprescindibles del correcto desenvolvimiento del aparato público, en consonancia con la noción y práctica del Estado Constitucional y Social de Derecho.”

Como puede observarse, de los fallos transcritos, el principio de estricta legalidad obliga a que el ejercicio del poder público se realice acorde con la Constitución y la Ley, deber que no fue acatado por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, al dictar el Acápito 233, titulado “Solicitud de Registro de Escisión de Sociedades”, contenido en el Anexo 1 de la Resolución 201-1838 del 28 de mayo de 2019, impugnado a través de la presente acción de Nulidad.

B) El Pleno de la Corte Suprema de Justicia (2022a) en una Demanda de Inconstitucionalidad declaró que no es inconstitucional el último párrafo del artículo 26 de la Ley N° 41 de 24 de agosto de 2007, tal como quedó modificado por el artículo 13 de la Ley N°57 de 24 de octubre de 2018; donde a su vez se realizó un amplio análisis de normas y se mencionó el principio de legalidad tributaria de la siguiente manera:

... esta Sede Constitucional en fallo del 4 de diciembre de 2015 ha precisado que deben ser estimados, de la siguiente manera:

«Este es el motivo fundamental por el cual la tributación se rige por Principios constitucionales que conforme a Sentencia de 18 de marzo de 2014, este Pleno ha señalado que no pueden ser desconocidos por los sujetos titulares de la potestad tributaria, tales como:

Principio de legalidad o "nullum tributum sine lege": exige que la ley establezca claramente el hecho imponible, los sujetos obligados al pago, el sistema o la base para determinar el hecho imponible, la fecha de pago, las exenciones, las infracciones y sanciones el órgano habilitado para recibir el pago, etc.

...

De lo anterior, se concluye que al estar el párrafo acusado contenido en una ley formalmente dictada por la Asamblea Nacional, las exenciones tributarias contenidas en este han sido preceptuadas en cumplimiento con el principio constitucional de legalidad, siguiendo los procedimientos constitucionales establecidos para tal efecto.

C) También la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (2020) en una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción declaró que no era ilegal la Resolución 201-3170 de 2 de abril de 2013, emitida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, demanda promovida por BANCO AZTECA (PANAMÁ), S.A.; y en la cual se analizó el principio de legalidad de la siguiente forma:

Atendiendo a lo anterior, y siendo respetuosos del principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 52 de la Constitución Política de la República de Panamá y que ha sido desarrollado a través del Código Fiscal, no existe la posibilidad que

a la sociedad BANCO AZTECA (PANAMÁ), S.A. , se le excluya del pago del Impuesto de Transferencia de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (I.T.B.M.S.), atendiendo a la subjetividad del sujeto, por cuanto que nos encontramos frente a una persona jurídica que ostenta la condición de contribuyente del referido impuesto, dado que el hecho gravado, es decir, la venta de artículos reposeídos , se encuentra sujeta al pago de I.T.B.M.S., dado que dicha actividad no está entre las exenciones contempladas en los parágrafos 7 y 8 del artículo 1057-V del Código Fiscal...

D) La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (2019) en una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción declaró que no era ilegal, la Resolución N° 201-7664 de 27 de junio de 2013, ni su acto confirmatorio, demanda promovida por Consorcio Corporación M & S Mecos Santa Fe (IPETI I); y en donde se realizó un comentario sobre el principio de legalidad de esta manera:

Así pues, de una lectura de las disposiciones legales anteriores, se puede concluir que la finalidad del principio de estricta legalidad, es garantizar que la actuación de las autoridades públicas se sujete a un conjunto de reglas y normas previamente establecidas, de forma tal que se evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados.

E) En este hilo de ideas, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (2018) en una Demanda de Inconstitucionalidad indicó que no eran inconstitucionales las frases: "Fijar y cobrar, a su entera libertad, las tarifas, importes y derechos que estime convenientes", contenida en la cláusula octava, acápite (p) y "cobrando las tarifas que estime conveniente sobre una base comercial", contenidas en la cláusula novena, acápite (e), ambas del artículo 1 de la Ley N°2 de 10 de febrero de 2015, "Que aprueba el Contrato A-2005-2014 de 28 de octubre de 2014", suscrito entre el Estado y la sociedad PSA Panamá International Terminal, S.A.; y allí se abordó el principio de legalidad evocando sabiamente que:

En cuanto a la alegada vulneración del artículo 52 de la Constitución Política, es necesario destacar que esta norma instauro el principio de legalidad tributaria, que señala que no deben pagarse impuestos que no se hayan establecido legalmente, e incluso su cobranza debe ajustarse a lo que establezca la Ley, es decir, que sólo son válidos o legítimos los impuestos que hayan sido establecidos por la ley.

Al respecto, cabe señalar que "Los impuestos son prestaciones en dinero, al Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas" (Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas, Ed. México D.F. 1946, p. 33)

F) El Pleno de la Corte Suprema de Justicia (2018a) en una Acción de Amparo de Garantías Constitucionales manifestó conceder parcialmente el Amparo promovido por la sociedad Publicuatro, S.A., y en consecuencia revocó la Resolución N°201-9507 de 12 de septiembre de

2011, modificada por la Resolución N°201-4910 de 17 de abril del 2012, ambas emitidas por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas; en cuyo caso se consideró la aplicación del principio de legalidad y se infirió que:

En ese sentido, la jurisprudencia también ha definido el alcance del concepto del Principio de Legalidad en el Derecho Tributario, y mediante Fallo de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de 27 de febrero de 2007, la Corte dispuso:

"En su formulación conceptual, este principio cardinal exige y garantiza que la creación del tributo, al igual que sus elementos esenciales (V.gr. Determinación del hecho generador, sujeto pasivo de la relación tributaria, base imponible, tipo imponible, cuantía de la obligación, cobro de la misma, etc.) y demás aspectos conexos, sólo pueden ser instituidos mediante la adopción de una Ley Formal expedida por el organismo constitucionalmente competente (Parlamentos, Asambleas, etc.)". "El reforzamiento de la noción de Reserva Legal en el campo fiscal ha llevado a reconocer que existe, como manifestación directa derivada de la misma, un sub principio de seguridad o certeza en las relaciones de contenido tributario." (El resaltado es del Pleno)

G) Siguiendo la misma idea, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (2015a) en una Demanda de Inconstitucionalidad declaró que no era inconstitucional la frase "el costo de este servicio se cobrará en las tarifas o precios contractuales al cliente final, en proporción a su consumo", contenida en el artículo 93 de la Ley N° 6 de 3 de febrero de 1997 (actualmente el artículo 82, de acuerdo al Texto Único de la Ley N° 6 de 1997; y en dicho fallo se analizó el principio de legalidad expresando que:

Como bien indica el demandante, el artículo 52 de la Carta Magna hace referencia al llamado " Principio de Reserva Legal Tributaria" , que indica básicamente que la creación de un tributo, así como sus elementos esenciales (v.gr. determinación del hecho generador, sujeto pasivo de la relación tributaria, base imponible, tipo imponible, cuantía de la obligación, cobro de la misma, etc.) y demás aspectos conexos, sólo pueden ser instituidos mediante la adopción de una Ley formal expedida por el organismo constitucionalmente competente.

...

Ahora bien, con relación al principio de reserva legal tributaria, es evidente que el hecho de que sea el Estado legislador, quien fija o establece la naturaleza y montos de los tributos que deben cubrir los asociados, le impone igualmente a éste la obligación natural de fijar los mismos con claridad, a fin de evitar que el contribuyente o, como en el presente caso, los usuarios de un servicio público que son quienes deben soportar la obligación que representa la imposición de una tasa por parte del Estado, carezca de seguridad o certeza sobre las sumas que les son exigibles en virtud de una Ley formal.

H) La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (2015b) en una Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción declaró que no era ilegal, la Resolución N°201-5639 de 26

de mayo de 2011, expedida por la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, así como tampoco lo era el silencio administrativo; y en ese mismo fallo se realizó un comentario de gran valor sobre el principio de legalidad con las siguientes palabras:

El señalamiento constitucional resuelve que la potestad tributaria solamente puede ser ejercida mediante la Ley; por tanto, conforme a ese presupuesto, dicha potestad estatal es con el propósito de facultar al legislador a dictar normas jurídicas objetivas, que crean contribuciones e impuestos y así, dictaminar su cobro a los obligados o contribuyentes. Ese principio de legalidad que emana de la Carta Magna de la República, es el resultado de la combinación de dos principios fundamentales, los cuales son: 1. El primero, lo que en la doctrina se conoce como "nullum tributum sine lege" lo que exige que una Ley formal establezca los tributos; y por otra parte, 2. Lo que en la legislación anglosajona se conoce como "no taxation without representation", toda vez que el tributo es una restricción al derecho de propiedad, lo que requiere el consentimiento del pueblo a través de sus legítimos representantes o sea, los que dictan las Leyes para la validez de los impuestos o de las contribuciones. Por tanto, el principio de legalidad consiste en la protección a los contribuyentes en su derecho a la propiedad, por cuanto los tributos comportan una restricción a este derecho, y por consiguiente, ese acto creador tributario debe indicar el alcance del mismo, de tal suerte que no quede margen alguno para la arbitrariedad de la Autoridad de ingresos competente, para el cobro de los tributos establecidos por Ley.

I) Igualmente, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (2014) en una Demanda de Inconstitucionalidad declaró que son inconstitucionales "La partida y/o sección 1.1.2.5. 44 de las disposiciones fundamentales del artículo primero del Acuerdo Municipal No. 13 de 10 de abril de 1995, publicado en la Gaceta Oficial N° 22,952 de 16 de enero de 1996, proferido por el Consejo Municipal de David, por medio del cual se fijó el impuesto a pagar por los negocios denominados Casa de Alojamiento Ocasional"; y en ese análisis que se efectuó se invocó al principio de legalidad enfocado en lo siguiente:

Por lo tanto, la obligación sujeto pasivo de pagar el tributo al sujeto activo (Estado), encuentra su fundamento jurídico únicamente en un mandato legal que está condicionado a su vez por la Constitución Política. De allí que, el derecho del sujeto activo existe en cuanto se imponga por Ley dicha obligación al sujeto pasivo.

De allí nace la relación jurídica tributaria guarda estrecha relación con los Principios generales del Derecho Tributario, que establece que "Nadie está obligado a hacer lo que la Ley no manda y no hay tributo sin Ley que lo establezca".

Este es el motivo fundamental por el cual la tributación se rige por Principios constitucionales que no pueden ser desconocidos por los sujetos titulares de la potestad tributaria, tales como:

Principio de legalidad o "nullum tributum sine lege": exige que la ley establezca claramente el hecho imponible, los sujetos obligados al pago, el sistema o la base

para determinar el hecho imponible, la fecha de pago, las exenciones, las infracciones y sanciones el órgano habilitado para recibir el pago, etc.

J) El Pleno de la Corte Suprema de Justicia (2014a) en una Demanda de Inconstitucionalidad declaró que no son inconstitucionales las frases, párrafos y parágrafos demandados contenidos en el artículo 699 del Código Fiscal, y la sustracción de materia en cuanto a las frases y párrafos del artículo 700 también del Código Fiscal; y en el cuerpo de dicho fallo se mencionó el principio de legalidad haciendo énfasis en que:

Respecto a esta disposición, antes artículo 48 del texto constitucional, este Pleno señaló:

"...el artículo 48 de la Constitución Nacional consagra el derecho de toda persona a no pagar contribución ni impuesto que estuviere legalmente establecido. Ello significa que en materia tributaria existe el principio de reserva legal o estricta legalidad que hace depender la existencia jurídica de la contribución de una ley formal que le imprima un carácter normativo, vulnerando las normas atacadas de inconstitucionalidad el contenido de esta disposición de modo directo por omisión" (sentencia de 19 de agosto de 1994. R. J. Agosto 1994, pág. 128). (resaltado del Pleno).

Esta norma constitucional establece el principio de reserva legal o estricta legalidad de la existencia del tributo. Bajo su aplicación sólo la ley puede crear o derogar impuestos y en la estructura del gravamen hay aspectos que no se pueden sustraer a la ley, tales como la determinación del objeto, las exenciones o exclusiones, los supuestos infraccionales, el órgano con competencia para exigir y recibir el pago, la vigencia temporal del gravamen, las escalas en los casos de impuestos progresivos y diferentes alicuotas.

Tomando en cuenta todo lo anterior, la Corte Suprema de Justicia ha establecido ciertos parámetros vía jurisprudencial que amplían y complementan el contenido del principio de legalidad tributario, lo que da más basamento para ser considerado pieza esencial en el sostenimiento del sistema tributario panameño y que a su vez, dicho principio se relaciona con otros para así fortalecer la legislación tributaria del país.

Discusión

Al darle lectura y estudio a cada una de las jurisprudencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia sobre el principio de legalidad tributaria se puede resaltar que hay aspectos que caracterizan a dicho principio y los más relevantes son: La creación de tributos se debe fundamentar en una ley, la norma que crea los tributos debe contemplar los elementos esenciales integradores del tributo, la autoridad administrativa y la jurisdiccional solamente puede hacer lo que la ley les permite, se garantiza el respeto de los derechos fundamentales de los sujetos de la obligación tributaria, la ley le pone límites o frenos a la discrecionalidad de la autoridad tributaria, el Órgano Legislativo y el Concejo Municipal son los entes que pueden crear o modificar los

tributos, y la creación de los tributos mediante una ley formal deben tener un objetivo de tipo social para que su cobranza tenga un beneficio a la comunidad.

La jurisprudencia como el principio de legalidad tributaria son fuentes supletorias del Derecho Tributario en Panamá según el Código de Procedimiento Tributario (2019), pero la articulación de ambos permiten que la Corte Suprema de Justicia emita precedentes jurisprudenciales que explican de una mejor manera el radio de acción de dicho principio, por lo que resulta de gran importancia la lectura de los fallos para nutrirse de un conocimiento actualizado y que pueda ser utilizado como guía orientadora por las diversas autoridades al momento de resolver un caso en concreto e incluso puede servir de apoyo a las demandas o quejas presentadas por los abogados en representación de los contribuyentes cuando sientan que sus derechos se encuentran vulnerados. De allí que, “el procedimiento administrativo tributario tiene una esencia administrativa, velando siempre por el respeto de los derechos de los contribuyentes a fin de que estos, como administrados, encuentren satisfacción en sus decisiones” (Chanis, 2018, p. 67).

De lo anterior se puede deducir que los principios tributarios, especialmente el principio de legalidad, es un baluarte en el sistema tributario panameño porque le da vida a la existencia de un tributo a través de una ley emitida por la autoridad competente (Órgano Legislativo y en otras ocasiones por el Concejo Municipal mediante acuerdos), pero más allá del enfoque jurídico que se le pueda dar a dicho tema, también en el fondo hay que considerar los objetivos para los cuales se recaudan los tributos y es allí que se debe verificar el fin de tipo social que se sintetiza en lograr un bien común para toda la población, como bien lo expresó el Pleno de la Corte Suprema de Justicia (2022) en una Demanda de Inconstitucionalidad, al manifestar que:

... vale indicar que la doctrina tributaria reconoce que en los impuestos coexisten la función recaudatoria y extrafiscal, ya que la concepción del impuesto no se limita a proveer al Estado de medios financieros, sino que supera la mera recaudación para conjugarse y extenderse a conseguir otros objetivos primordiales, en relación a la función social o económica, como lo serían el acrecentamiento y redistribución de la riqueza nacional, la generación de empleo, fomentar el crecimiento económico, que se alcanzan mediante el estímulo de determinadas conductas y actividades que representen un beneficio o interés público convirtiéndose en el instrumento más usado por el legislador para cumplir diversos objetivos.

Por consiguiente, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia tiene un gran realce en el sistema administrativo tributario en cuanto a la interpretación que le ha dado con el pasar de los años al principio de legalidad considerando los precedentes jurisprudenciales que ha emitido y que son una guía orientadora para todas personas relacionadas con temas tributarios.

Conclusiones

En la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá se puede encontrar un valioso caudal de interpretaciones relacionadas al principio de legalidad tributaria que permiten obtener una mejor comprensión del mismo, lo que le da gran realce a este fuente supletoria del Derecho Tributario y que es inevitable su aplicación en la relación de la obligación tributaria (Estado-contribuyente) porque permite que se respeten los derechos fundamentales de cada parte, en

especial le pone límites al ente administrador porque solamente puede hacer lo que la ley le permite, evitándose así abusos.

Es importante considerar que la creación, modificación y extinción del tributo, como la determinación de sus elementos fundamentales únicamente pueden sustentarse en una ley formal, teniendo en cuenta que la potestad de crear tributos no es exclusivamente de competencia de la Asamblea Nacional, en vista que también el Concejo Municipal de forma derivada igualmente pueden crear tributos, pero este último ente no puede fomentar una doble imposición tributaria sobre un mismo hecho generador, por lo que debe ser cuidadoso al crear tributos en su sector.

En la medida en que Panamá cuente con precedentes jurisprudenciales robustos que desarrollen el principio de legalidad tributaria se está garantizando la activación como respeto de otros principios como el debido proceso y seguridad jurídica, que unidos permiten que exista un sólido sistema tributario; ya que es deber de cada contribuyente pagar sus tributos aunque en la práctica a nadie le guste hacerlo, pero es necesario hacerlo porque cada tributo tiene un fin social y eso permitirá tener unas finanzas públicas saludables.

Referencias bibliográficas

Álvarez Undurraga, G. (2002). *Metodología de la investigación jurídica: hacia una nueva perspectiva*. Universidad Central de Chile. Impresión Digital Danka.

Chanis, L. (2018). Principios del Derecho Administrativo y su Importancia en el Procedimiento Administrativo Tributario. *Revista Justicia Tributaria*, edición 8, octubre. Tribunal Administrativo Tributario. Panamá.
https://tat.gob.pa/back/media/uploads/publicaciones/revistas-tributaria/2022/11/21/Revista_VIII.pdf

Constitución Política (2004), 15 de noviembre de 2004, Gaceta Oficial N°25176 (Panamá).

Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera. Negocio N°751062021 (M.P. Cecilio Cedalise; marzo 06 de 2024).

Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera. Negocio N°354812020 (M.P. Cecilio Cedalise; agosto 25 de 2022).

Corte Suprema de Justicia. Pleno. Negocio N°310912022 (M.P. Miriam Cheng; octubre 17 de 2022a).

Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera. Negocio N°2416402017 (M.P. Carlos Vásquez; agosto 27 de 2020).

Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera. Negocio N°2403012017 (M.P. Abel Zamorano; febrero 22 de 2019).

Corte Suprema de Justicia. Pleno. Proceso 240-17 (M.P. Hernán De León; abril 03 de 2018).

- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Proceso 245-17 (M.P. Abel Zamorano; octubre 16 de 2018a).
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera. Proceso 404-07 (M.P. Abel Zamorano; febrero 12 de 2015).
- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Proceso 1091-09 (M.P. Abel Zamorano; marzo 12 de 2015a).
- Corte Suprema de Justicia. Sala Tercera. Proceso 706-11 (M.P. Nelly Cedeño; noviembre 16 de 2015b).
- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Proceso 263-11 (M.P. Oyden Ortega; marzo 18 de 2014).
- Corte Suprema de Justicia. Pleno. Proceso 244-06 (M.P. Wilfredo Sáenz Fernández; noviembre 12 de 2014a).
- Delgado García, A.M. (2016). *Principios y Normas Tributarias*. (2ª ed.). Universitat Oberta de Catalunya. <https://openaccess.uoc.edu/server/api/core/bitstreams/c813c621-24db-4adf-a062-350f06635fa6/content>
- Ley 76, 2019. Que aprueba el Código de Procedimiento Tributario de la República de Panamá. Gaceta Oficial N°28714-B (Panamá).
- Pérez-Martínez, J.C. (2024). El Principio de Legalidad Tributaria en Panamá. *Revista Debate*, número 36, diciembre. Panamá. <https://rinedtep.edu.pa/server/api/core/bitstreams/0cc3e919-b815-435e-907f-69a6996dca97/content>
- Procuraduría de la Administración. Consulta C-177-23 de 6 de diciembre de 2023. Panamá. https://tat.gob.pa/back/media/marco-normativo/documentos-de-utilidad/C-177-23_DGI_-_MEF.pdf
- Rivera Lima, A.S. (2025). Las cláusulas habilitantes bajo la óptica del principio de legalidad tributaria en México. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, Vol. 13, Núm. 26 Julio – Diciembre. <https://doi.org/10.23913/ricsh.v14i27.347>
- Solís González, E. (2018). *Fundamentos de Derecho Tributario. Los Principios del Derecho Tributario & el Control de los Actos Tributarios*. Librería & Editorial Barrios & Barrios. Panamá.

Innovación en la enseñanza explorando el impacto de la administración educativa y la motivación docente

Innovation in teaching exploring the impact of educational administration and teacher motivation

Vielka Salcedo Ríos

Universidad de Panamá, Facultad de Ciencias de la Educación, Panamá

vicky-2929@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-4107-6349>

Recibido: 6/3/26 Aceptado 4/4/26



DOI: <https://doi.org/10.48204/j.cnacionales.n39.a10922>

Resumen

La innovación en la enseñanza es un tema crucial en la actualidad, ya que la educación está constantemente evolucionando para adaptarse a las necesidades cambiantes de los estudiantes y la sociedad en general. La administración educativa desempeña un papel fundamental en esta área, ya que proporciona el marco y los recursos necesarios para fomentar la implementación exitosa de enfoques pedagógicos innovadores. Al facilitar la comunicación y la colaboración entre docentes, directivos y otros actores educativos, la administración puede crear un ambiente propicio para la experimentación y la adopción de nuevas estrategias educativas. Además, la asignación adecuada de recursos y la planificación estratégica son aspectos esenciales de la administración educativa que pueden influir en la capacidad de las instituciones para abrazar la innovación. Por otro lado, la motivación docente juega un papel crucial en la innovación educativa. Los educadores que se sienten motivados y comprometidos tienden a estar más dispuestos a probar enfoques novedosos en su enseñanza. La autonomía profesional y el reconocimiento por parte de la administración y la comunidad educativa pueden impulsar la motivación docente. Desde este enfoque, la metodología utilizada en el presente artículo fue de tipo bibliográfico, tomando como instrumentos el análisis de contenido y la técnica de observación.

Palabras clave: enseñanza, impacto, administración, educativa, motivación, docente.

Abstract

Innovation in teaching is a crucial topic today, since education is constantly evolving to adapt to the changing needs of students and society in general. Education administration plays a critical role in this area, providing the framework and resources necessary to foster the successful implementation of innovative pedagogical approaches. By facilitating communication and collaboration between teachers, administrators and other educational actors, the administration can create an environment conducive to experimentation and the adoption of new educational strategies. In addition, the proper allocation of resources and strategic planning are essential aspects of educational administration that can influence the ability of institutions to embrace innovation. On the other hand, teacher motivation plays a crucial role in educational innovation. Educators who feel motivated and engaged tend to be more willing to try new approaches to their teaching. Professional autonomy and recognition by the administration and the educational community can boost teacher motivation. From this approach, the methodology used in this article was of a bibliographic type, taking content analysis and the observation technique as instruments.

Keywords: teaching, impact, administration, education, motivation, teacher.

Introducción

En la era actual de cambios rápidos y constantes avances tecnológicos, la enseñanza se encuentra en un proceso de transformación constante para satisfacer las demandas de una sociedad en evolución. La innovación en la educación se ha convertido en una necesidad imperante, impulsando a educadores y administradores a explorar nuevas formas de impartir conocimiento y motivar el aprendizaje. “En este contexto, dos aspectos esenciales emergen como pilares fundamentales para esta evolución: la administración educativa efectiva y la motivación de los docentes” (Deci, 2018).

La administración educativa proporciona el marco y los recursos necesarios para apoyar y facilitar la implementación de enfoques pedagógicos innovadores. Mientras tanto, la motivación docente juega un papel crucial al determinar la disposición de los educadores para abrazar el cambio y aplicar métodos de enseñanza vanguardistas en el aula. Esta exploración se adentrará en la interconexión entre la administración educativa y la motivación docente como impulsores esenciales de la innovación en la enseñanza, examinando cómo su colaboración puede desencadenar un cambio educativo significativo y sostenible.

Segun Bolívar, (2019). “La administración educativa, en su función de proporcionar la estructura y dirección necesarias para las instituciones educativas, desempeña un papel crucial en el fomento de la innovación en la enseñanza”. Al establecer políticas y estrategias educativas, así como asignar recursos adecuados, la administración crea un entorno propicio para la adopción de enfoques pedagógicos vanguardistas. La comunicación abierta y efectiva entre administradores, docentes y otros miembros de la comunidad educativa resulta fundamental para identificar necesidades y oportunidades de mejora en el proceso de enseñanza-aprendizaje. Además, una planificación estratégica sólida permite a las instituciones anticipar desafíos y adaptarse de manera proactiva a las tendencias educativas emergentes. La colaboración entre la administración y los docentes también permite la creación de espacios de capacitación y desarrollo profesional, lo que empodera a los educadores para explorar nuevas metodologías y herramientas educativas.

Por otro lado, la motivación docente se erige como un motor esencial para la innovación en la enseñanza. Los educadores que se sienten valorados, apoyados y reconocidos tienden a estar más dispuestos a experimentar con enfoques educativos innovadores en sus aulas. La autonomía para tomar decisiones pedagógicas, la oportunidad de colaborar con colegas y la posibilidad de contribuir al diseño curricular pueden avivar la pasión por la enseñanza y estimular la creatividad en la búsqueda de formas más efectivas de transmitir conocimiento. La conexión emocional con el proceso de aprendizaje y la satisfacción personal que proviene del progreso de los estudiantes también juegan un papel crucial en la motivación docente. Cuando los educadores se sienten empoderados y conectados con su labor, se crea un ambiente en el que la innovación en la enseñanza se convierte en una búsqueda natural.

En conclusión, la colaboración entre la administración educativa y la motivación docente se erige como un binomio fundamental para impulsar la innovación en la enseñanza. La administración provee la estructura, los recursos y la dirección necesarios para facilitar la adopción de enfoques pedagógicos innovadores, mientras que la motivación docente genera el impulso necesario para que los educadores abracen el cambio y se embarquen en la búsqueda constante de mejores formas de educar. La intersección de estos dos elementos crea un entorno educativo dinámico y en constante evolución, capaz de preparar a los estudiantes para enfrentar los desafíos del mundo moderno de manera efectiva.

Esta interacción entre la administración educativa y la motivación docente no solo beneficia a los educadores y a las instituciones, sino que también tiene un impacto directo en la experiencia educativa de los estudiantes. Cuando los educadores se sienten apoyados y tienen la libertad de innovar, pueden diseñar experiencias de aprendizaje más atractivas y personalizadas, adaptadas a las necesidades individuales de los estudiantes. Esto puede conducir a un aumento en la participación, la retención del conocimiento y el desarrollo de habilidades relevantes para el mundo actual.

Además, la innovación en la enseñanza tiene el potencial de preparar a los estudiantes para una sociedad en constante cambio, donde la capacidad de adaptación, el pensamiento crítico y la resolución de problemas son fundamentales. Al introducir métodos pedagógicos innovadores, los educadores pueden inspirar a los estudiantes a ser curiosos, creativos y proactivos en su aprendizaje. A medida que los docentes abrazan nuevas tecnologías y enfoques didácticos, los estudiantes pueden adquirir habilidades digitales y de colaboración que son esenciales en el mundo actual y futuro.

Según Escudero, (2022). En última instancia, la innovación en la enseñanza no es un objetivo aislado, sino un proceso continuo y colaborativo. Requiere un compromiso constante por parte de la administración educativa para proporcionar el entorno adecuado y de los docentes para mantenerse motivados y dispuestos a explorar. A medida que ambos elementos trabajan en armonía, la educación puede transformarse en una fuerza impulsora para el cambio positivo en la sociedad, empoderando a las generaciones futuras con las habilidades y el conocimiento necesarios para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que les esperan. En resumen, la sinergia entre la administración educativa y la motivación docente es la base sobre la cual se erige la innovación en la enseñanza, y su impacto se extiende mucho más allá del aula, moldeando el futuro de la educación y el progreso de la sociedad en su conjunto.

En el contexto actual de rápidos avances tecnológicos y cambiantes necesidades sociales, la educación enfrenta el desafío de mantenerse relevante y efectiva. A medida que el mundo evoluciona, es crucial que la enseñanza también se adapte para preparar a los estudiantes de manera

adecuada para el futuro. Sin embargo, en este proceso de transformación educativa, surgen problemas significativos que requieren atención y solución.

Uno de los principales problemas es la resistencia al cambio en el ámbito educativo. A menudo, los sistemas educativos tienen una estructura establecida y una larga tradición de prácticas pedagógicas que pueden dificultar la adopción de nuevos enfoques y tecnologías. Esta resistencia puede provenir de diversos factores, como la falta de capacitación adecuada, la incertidumbre sobre los resultados de la innovación o incluso la comodidad con las metodologías existentes. Además, la burocracia y las limitaciones presupuestarias en la administración educativa pueden actuar como obstáculos para la implementación exitosa de enfoques innovadores.

Según Fernández, (2023). “Otro problema clave es la falta de motivación docente para experimentar con nuevas estrategias educativas”. La sobrecarga de trabajo, la falta de reconocimiento y la presión por cumplir con estándares y evaluaciones pueden agotar la energía y el entusiasmo de los educadores. Esto puede resultar en una enseñanza estática y desmotivada, que no logra aprovechar las oportunidades de innovación. Sin la motivación adecuada, los docentes pueden sentirse reacios a explorar enfoques novedosos y no podrán transmitir a los estudiantes la pasión por el aprendizaje y la adaptabilidad que se requieren en el mundo actual.

En última instancia, estos problemas obstaculizan la capacidad de la educación para cumplir su objetivo fundamental: preparar a los estudiantes para la vida en una sociedad en constante evolución. Para abordar este desafío, es esencial analizar de manera profunda y crítica cómo la administración educativa y la motivación docente interactúan y cómo pueden trabajarse en conjunto para promover la innovación en la enseñanza. “Soluciones creativas y estratégicas son necesarias para superar los obstáculos y crear un entorno educativo en el que la innovación sea valorada, respaldada y sostenida a lo largo del tiempo”. (Martínez-González, 2017).

Tabla 1.

Características de la Administración Educativa y su relación con la motivación docente

Características de la Administración Educativa	Relación con la Motivación Docente
Comunicación efectiva: Establecer canales abiertos y claros de comunicación entre la administración y los docentes para transmitir expectativas, objetivos y apoyo.	Una comunicación transparente fomenta la confianza y el compromiso de los docentes, lo que puede aumentar su motivación al sentirse parte integral de la comunidad educativa.
Desarrollo profesional: Ofrecer oportunidades de formación y desarrollo continuo para actualizar habilidades pedagógicas y promover la innovación.	El acceso a oportunidades de desarrollo profesional fortalece las capacidades de los docentes y aumenta su confianza para adoptar nuevos enfoques, impulsando su motivación intrínseca.
Empoderamiento: Brindar a los docentes cierto grado de autonomía en la toma de decisiones pedagógicas y el diseño de planes de estudio.	La autonomía empodera a los docentes, lo que puede aumentar su sentido de responsabilidad y creatividad en la enseñanza, contribuyendo a su motivación.
Reconocimiento y apoyo: Valorar públicamente los logros y esfuerzos de los docentes, además de proporcionar recursos y asistencia cuando sea necesario.	El reconocimiento y el apoyo demuestran que el trabajo de los docentes es valorado, lo que puede elevar su autoestima y motivación al sentirse respaldados.
Flexibilidad: Adaptar las políticas y estrategias educativas según las necesidades cambiantes y los avances pedagógicos.	Una administración flexible permite a los docentes experimentar con nuevas metodologías y enfoques, fomentando su motivación al permitirles innovar y personalizar su enseñanza.
Participación en la toma de decisiones: Involucrar a los docentes en procesos de toma de decisiones que afecten su trabajo y el entorno educativo.	La participación en la toma de decisiones otorga a los docentes una voz en la dirección de la educación, lo que puede aumentar su compromiso y motivación al sentir que sus opiniones son valoradas.

Esta tabla ilustra cómo las características de la administración educativa pueden influir en la motivación docente y, en última instancia, en la capacidad de los educadores para abrazar la innovación en la enseñanza.

Materiales y Métodos

Como método de la investigación se utilizará la investigación documental es una técnica de investigación cualitativa que se encarga de recopilar y seleccionar información a través de la lectura

de documentos, libros, revistas, grabaciones, filmaciones, periódicos, bibliografías, etc. A comparación de otros métodos, la investigación documental no es tan popular debido a que las estadísticas y cuantificación están consideradas como formas más seguras para el análisis de contenido. En efecto, este tipo de investigación suele asociarse con la investigación histórica, por lo que los investigadores pierden confianza por su falta de claridad. Sin embargo, la historia da sentido al pasado y al presente. Desde esta perspectiva: se seleccionará dos estudios relacionados al tema para aplicar el método de análisis de contenido y llegar al análisis de la Innovación en la enseñanza explorando el impacto de la administración educativa y la motivación docente.

Resultados y Discusión

Estudio 1.

Según un estudio de Méndez (2022) titulado: Innovación en la enseñanza explorando el impacto de la administración educativa, señala que:

La innovación en la enseñanza se ha convertido en una piedra angular en el proceso de transformación educativa en respuesta a las cambiantes necesidades de la sociedad moderna. En este contexto, la administración educativa juega un papel de vital importancia al proporcionar la estructura y el apoyo necesarios para facilitar la implementación efectiva de enfoques pedagógicos innovadores. A través de la formulación de políticas educativas dinámicas, la asignación de recursos adecuados y la creación de un entorno propicio para la experimentación, la administración educativa puede fomentar la adopción y la integración exitosa de nuevas tecnologías, métodos y estrategias en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La administración educativa eficaz actúa como un conductor del cambio, desempeñando un papel de liderazgo en la promoción de la innovación. Al establecer una cultura institucional que valora y respalda la experimentación y la mejora continua, la administración puede inspirar a los educadores a buscar enfoques creativos y efectivos para involucrar a los estudiantes en el aprendizaje. Además, el apoyo logístico y la planificación estratégica desempeñan un papel fundamental al proporcionar

a los docentes los recursos necesarios y el tiempo adecuado para explorar nuevas ideas y aplicar enfoques innovadores en sus aulas.

En este contexto, la administración educativa también juega un papel crucial en la eliminación de barreras para la innovación. La burocracia excesiva, las políticas rígidas y la falta de recursos pueden obstaculizar la adopción de enfoques innovadores. Sin embargo, una administración educativa receptiva y ágil puede adaptar los procesos y las políticas para crear un entorno más favorable para la experimentación. La administración también puede facilitar la colaboración entre educadores y otros actores educativos, creando una red de apoyo que promueva el intercambio de ideas y el aprendizaje compartido.

En resumen, la administración educativa desempeña un papel fundamental en la promoción de la innovación en la enseñanza al proporcionar el marco necesario para la adopción y la implementación efectiva de enfoques pedagógicos innovadores. Al establecer una cultura de apoyo, facilitar la comunicación y la colaboración, y eliminar obstáculos para la innovación, la administración puede empoderar a los educadores para abrazar el cambio y diseñar experiencias de aprendizaje más atractivas y efectivas para los estudiantes. La relación simbiótica entre la administración educativa y la innovación en la enseñanza se convierte así en un componente esencial para preparar a las generaciones futuras para los desafíos y oportunidades del mundo en constante evolución.

A medida que la educación enfrenta una serie de desafíos y oportunidades en el siglo XXI, la administración educativa se erige como un catalizador esencial para transformar la enseñanza y el aprendizaje en una empresa más dinámica y adaptativa. La administración no solo se limita a la gestión operativa y logística de las instituciones educativas, sino que también cumple un rol estratégico al liderar la evolución del sistema educativo en su conjunto. En un mundo caracterizado por avances tecnológicos rápidos y una demanda creciente de habilidades del siglo XXI, la administración educativa debe fomentar la innovación como una respuesta necesaria.

Una de las formas en que la administración educativa influye en la innovación es a través de la creación de un entorno propicio para el aprendizaje y la experimentación. Al establecer una cultura

institucional que valore la creatividad, la curiosidad y el pensamiento crítico, la administración puede inspirar a los educadores a explorar nuevas formas de enseñar y a los estudiantes a buscar el conocimiento de manera activa. Además, la asignación adecuada de recursos financieros y tecnológicos es crucial para permitir la adopción de herramientas y métodos innovadores en las aulas.

En este sentido, la administración educativa también desempeña un papel importante en la capacitación y el desarrollo profesional de los docentes. Al invertir en programas de desarrollo que promuevan la adquisición de nuevas habilidades y la actualización constante, la administración garantiza que los educadores estén equipados para integrar las últimas tendencias y metodologías en su práctica pedagógica. Además, la administración puede fomentar la colaboración entre los educadores, facilitando el intercambio de ideas y el aprendizaje entre pares, lo que contribuye a la creación de un ambiente de innovación continua.

Sin embargo, la administración educativa también debe enfrentar desafíos para fomentar la innovación de manera efectiva. La resistencia al cambio y la necesidad de equilibrar la implementación de nuevas estrategias con la necesidad de cumplir con estándares y evaluaciones pueden ser obstáculos significativos. La administración debe encontrar formas de mitigar estos desafíos al comunicar claramente los beneficios de la innovación, brindar apoyo en la planificación y ejecución de cambios y alinear la innovación con los objetivos educativos a largo plazo.

En última instancia, la administración educativa y la innovación en la enseñanza están intrínsecamente conectadas en el esfuerzo por proporcionar una educación relevante y de calidad en un mundo en constante transformación. La capacidad de la administración para liderar, apoyar y fomentar la innovación determinará en gran medida la efectividad de la educación en preparar a los estudiantes para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades del futuro.

Estudio 2.

El estudio de Ramírez, (2019) sobre el impacto de la administración educativa y la motivación docente, señala que:

El impacto de la administración educativa y la motivación docente en la educación es profundo y multifacético, ya que estos dos elementos fundamentales desempeñan roles cruciales en la configuración y mejora del proceso de enseñanza-aprendizaje. La administración educativa, al establecer políticas, asignar recursos y guiar la dirección estratégica de las instituciones educativas, influye directamente en la calidad y la eficacia de la educación que se ofrece. Por otro lado, la motivación docente, que impulsa la pasión, la creatividad y el compromiso de los educadores, desencadena un efecto dominó en la experiencia educativa de los estudiantes y en su éxito a largo plazo.

La administración educativa tiene un impacto profundo en la innovación en la enseñanza al establecer el marco y el ambiente necesarios para la adopción de enfoques pedagógicos novedosos. Mediante la creación de políticas flexibles y la asignación adecuada de recursos, la administración puede promover la implementación de tecnologías innovadoras, metodologías activas y modelos de enseñanza centrados en el estudiante. Además, al facilitar la comunicación y la colaboración entre educadores, la administración puede generar un intercambio constante de ideas y mejores prácticas, lo que alimenta la evolución continua de la enseñanza.

En este sentido, la administración educativa también influye en la equidad educativa al garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a oportunidades de aprendizaje en igualdad de condiciones. Al implementar políticas inclusivas y proporcionar recursos adecuados a las necesidades de diferentes grupos de estudiantes, la administración puede reducir las disparidades educativas y ofrecer una educación de alta calidad a todos.

La motivación docente, por su parte, se traduce en un ambiente de aprendizaje más estimulante y enriquecedor. Los educadores motivados no solo transmiten su pasión por el aprendizaje, sino que también están dispuestos a esforzarse por adaptarse a las necesidades individuales de los estudiantes. La motivación docente fomenta una mayor creatividad en la planificación de lecciones, la implementación de estrategias interactivas y el diseño de evaluaciones más auténticas. Como resultado, los estudiantes se sienten más comprometidos, se vuelven más activos en su aprendizaje y desarrollan habilidades como el pensamiento crítico y la resolución de problemas.

Además, la motivación docente también contribuye al bienestar emocional y al crecimiento profesional de los educadores. Cuando los docentes se sienten valorados, apoyados y empoderados para influir en el proceso educativo, su satisfacción laboral aumenta, lo que tiene un efecto positivo en su rendimiento y en la retención en el campo de la educación. La motivación docente también puede contagiar a otros colegas y generar una cultura de aprendizaje y mejora continua en toda la institución educativa.

En conjunto, la administración educativa y la motivación docente forman un dúo poderoso que moldea la calidad de la educación. Cuando la administración proporciona el entorno adecuado y la motivación docente impulsa la creatividad y la dedicación, la enseñanza se convierte en un proceso en constante evolución que beneficia a los estudiantes, a los educadores y a la sociedad en su conjunto.

Estudio 3.

El estudio de Gutierrez, (2017) sobre la implicación de la administración educativa y la motivación docente, señala que:

La implicación conjunta de la administración educativa y la motivación docente tiene un impacto significativo en la calidad y el éxito del sistema educativo en su conjunto. Estos dos elementos trabajan en sinergia para impulsar la innovación, el rendimiento estudiantil y la satisfacción laboral de los educadores. Veamos cómo su interacción afecta varios aspectos del ámbito educativo:

Calidad de la Enseñanza: La administración educativa que valora y respalda la innovación crea un entorno propicio para que los docentes adopten enfoques pedagógicos innovadores. Cuando los educadores están motivados a experimentar y aplicar nuevas estrategias en el aula, la calidad de la enseñanza mejora. Los métodos de instrucción más dinámicos y personalizados pueden llevar a una comprensión más profunda y una retención más efectiva del contenido por parte de los estudiantes.

Logro Estudiantil: La colaboración entre la administración educativa y la motivación docente tiene un impacto directo en el rendimiento académico de los estudiantes. Los educadores motivados son más propensos a dedicar tiempo adicional y esfuerzo a sus estudiantes, brindando apoyo individualizado y oportunidades de aprendizaje enriquecedoras. Esto puede traducirse en tasas de retención más altas, mayores logros académicos y un mayor desarrollo de habilidades socioemocionales.

Clima Escolar Positivo: La administración que promueve la motivación docente contribuye a un clima escolar positivo. Los educadores motivados crean aulas más dinámicas y participativas, lo que a su vez fomenta la participación activa de los estudiantes y un ambiente de aprendizaje más enriquecedor. Un clima escolar positivo influye en el bienestar de los estudiantes y en su actitud hacia el aprendizaje.

Innovación Continua: Cuando la administración educativa fomenta la innovación y la motivación docente, se establece un ciclo de mejora continua. Los educadores motivados tienden a buscar constantemente formas de mejorar sus prácticas y adaptarse a las necesidades cambiantes de los estudiantes. Esto puede llevar a la introducción de nuevos enfoques, tecnologías y recursos que mantienen a la institución educativa relevante y actualizada.

Desarrollo Profesional: La colaboración entre la administración y la motivación docente promueve el desarrollo profesional sostenible. La administración puede ofrecer oportunidades de capacitación y crecimiento que aborden las áreas de interés de los docentes, lo que a su vez aumenta su satisfacción laboral y su compromiso con la mejora continua.

Retención y Satisfacción Docente: La administración que valora y respalda a los educadores crea un ambiente en el que los docentes se sienten valorados y motivados. Esto puede tener un impacto directo en la retención del personal educativo, ya que los docentes motivados y satisfechos son más propensos a permanecer en sus roles y contribuir al éxito a largo plazo de la institución educativa.

En resumen, la interacción entre la administración educativa y la motivación docente es esencial para el crecimiento y la mejora del sistema educativo. Cuando ambos elementos trabajan juntos de manera efectiva, la innovación se convierte en un proceso continuo, el rendimiento estudiantil se

fortalece y la calidad general de la educación se eleva, beneficiando tanto a los educadores como a los estudiantes y contribuyendo al desarrollo educativo en su totalidad.

Discusión

Los estudios sobre la interacción entre la administración educativa y la motivación docente revela una relación crucial que impacta directamente en la calidad y la efectividad de la educación. A lo largo de este análisis, se evidencia cómo la administración educativa, al establecer políticas, proporcionar recursos y crear un ambiente propicio para la innovación, desempeña un papel esencial en el proceso educativo. Al mismo tiempo, la motivación docente emerge como un motor poderoso que impulsa a los educadores a comprometerse con la innovación y a diseñar experiencias de aprendizaje más ricas y efectivas para los estudiantes.

Una discusión central radica en la manera en que la administración educativa puede influir en la motivación docente, creando un círculo virtuoso de impacto positivo. Cuando la administración adopta un enfoque que valora la autonomía, el reconocimiento y el desarrollo profesional de los educadores, estos se sienten empoderados y motivados para buscar nuevas formas de involucrar a los estudiantes. Además, la administración puede crear oportunidades de colaboración y diálogo que fomenten un sentido de comunidad y propósito entre los docentes, lo que a su vez contribuye a su motivación y compromiso con la mejora educativa.

Otro aspecto relevante es cómo la administración educativa y la motivación docente interactúan para superar desafíos. La resistencia al cambio y la falta de recursos son obstáculos comunes para la implementación de enfoques innovadores. Sin embargo, una administración que promueva la motivación docente puede contrarrestar estos desafíos al inspirar a los educadores a enfrentar los cambios con una actitud positiva y a aprovechar al máximo los recursos disponibles. Del mismo modo, los educadores motivados pueden ser más proclives a buscar soluciones creativas y colaborativas para superar obstáculos, lo que a su vez beneficia la administración al abordar desafíos de manera más efectiva.

Además, se debe destacar cómo esta relación no solo afecta el ámbito educativo inmediato, sino que también tiene implicaciones en la formación de ciudadanos y profesionales competentes en un mundo en constante cambio. La combinación de una administración educativa que promueve la innovación y la motivación docente que abraza el aprendizaje continuo puede equipar a los estudiantes con las habilidades necesarias para enfrentar desafíos futuros y contribuir al progreso de la sociedad.

En última instancia, el estudio subraya la importancia de una colaboración estrecha y constructiva entre la administración educativa y los docentes. Esta colaboración no solo mejora la calidad de la educación, sino que también crea un entorno de aprendizaje enriquecedor que empodera a todos los involucrados. La comprensión profunda de esta relación es esencial para guiar las políticas educativas y las prácticas en las instituciones educativas en busca de una educación efectiva y relevante para las generaciones actuales y futuras.

Conclusiones

En el proceso de explorar la intersección entre la administración educativa y la motivación docente, se ha revelado un panorama enriquecedor y esencial para la mejora continua de la educación. Estas dos fuerzas, aparentemente independientes pero profundamente interconectadas, ejercen un impacto trascendental en la calidad, la innovación y la efectividad de la enseñanza y el aprendizaje. A medida que concluimos esta reflexión, se destacan varias conclusiones generales que arrojan luz sobre la importancia de esta relación en el contexto educativo contemporáneo.

En primer lugar, es claro que la administración educativa y la motivación docente no son meros elementos aislados en el ecosistema educativo, sino más bien cimientos fundamentales que sustentan la educación en su totalidad. La administración, al establecer políticas inclusivas y proporcionar recursos adecuados, crea el entorno propicio para la innovación y la mejora. Por su parte, la motivación docente impulsa a los educadores a abrazar esa innovación y a aplicarla de manera efectiva en sus aulas. Esta colaboración dinámica permite que la educación evolucione de manera constante y sea relevante en un mundo en constante transformación.

En segundo lugar, se destaca la importancia de la comunicación y la colaboración entre la administración educativa y los docentes. Una administración que escucha, valora y respalda a los educadores crea una cultura de confianza y participación. Esto, a su vez, eleva la motivación de los docentes al sentirse parte integral de un equipo comprometido con la mejora educativa. La comunicación fluida facilita la implementación exitosa de estrategias innovadoras y la adaptación a desafíos emergentes, demostrando que el diálogo constante es esencial para el crecimiento educativo sostenible.

En tercer lugar, se confirma que la interacción entre la administración educativa y la motivación docente trasciende las aulas y tiene un impacto directo en el éxito de los estudiantes y en la formación de ciudadanos competentes. Educadores motivados y apoyados están mejor posicionados para guiar a los estudiantes en su búsqueda de conocimiento y habilidades. Al abrazar la innovación, los docentes pueden brindar experiencias de aprendizaje más ricas y personalizadas que preparan a los estudiantes para los desafíos del futuro. Esto, a su vez, contribuye al desarrollo de individuos empoderados y conscientes, capaces de enfrentar un mundo en constante cambio.

En última instancia, esta exploración resalta que la administración educativa y la motivación docente son piezas inseparables de un rompecabezas educativo más grande. La colaboración efectiva entre ambos elementos es esencial para fomentar la innovación, la calidad y el progreso educativo en su totalidad. A medida que las instituciones educativas buscan evolucionar y adaptarse a las demandas cambiantes de la sociedad, es imperativo reconocer y nutrir la relación simbiótica entre la administración educativa y la motivación docente, ya que esta conexión puede llevar a un futuro educativo más brillante y enriquecedor para todos los involucrados.

Referencias Bibliográficas

- Bolívar, A. (2019). El liderazgo de la dirección escolar: más allá del cambio educativo. *Revista Iberoamericana de Educación*, (38), 1-12.
- Deci, E. (2018). Autodeterminación y aprendizaje escolar: Una perspectiva educativa. *Mente y Cerebro*, (29), 22-31.
- Escudero, J. (2022). El liderazgo de los directores y su influencia en el desarrollo de centros de calidad. *Revista de Educación*, 337, 297-319.
- Fernández, E. (2023). Liderazgo pedagógico en el aula: estudio comparado de percepciones de directores y docentes. *Revista de Investigación Educativa*, 31(2), 411-428.
- Fullan, M. (2022). *Liderar en una cultura de cambio*. Ediciones Granica.
- García-Huidobro, J. (2018). Profesionalización docente y desarrollo de la enseñanza: desafíos y políticas. *Estudios Pedagógicos*, 41(2), 71-82.
- Hargreaves, A. (2016). Sosteniendo el choque del liderazgo: Una teoría de la superación de la fatiga del cambio educativo. *Revista de Investigación Educativa*, 24(1), 5-22.
- Marín, V. (2017). Innovación en la gestión escolar. *Innovación educativa*, 7(44), 59-72.
- Méndez, R. (2017). Liderazgo educativo y clima organizacional en el desempeño docente. *Educación y Educadores*, 20(2), 303-320.
- Ramírez, J. (2018). Liderazgo educativo y reforma escolar en Iberoamérica. *Revista de Educación*, 347, 203-225.
- Gutierrez, N. (2019). Liderazgo educativo y motivación docente. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 18(3), 197-206.
- Sancho, J. (2023). Las políticas de formación del profesorado en España: ¿modernización o mero ajuste? *Profesorado, revista de currículum y formación del profesorado*, 17(2), 155-169.
- Zabalza, M. (2023). *El tutor y la tutoría en la universidad: hacer caminos al andar*. Narcea Ediciones.

¿Puede el diagnóstico de residuos universitarios impulsar la economía circular en la Universidad de Panamá?

Can the diagnosis of university waste promote the circular economy at the University of Panama?

Moisés S. Uthman R.

Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, Panamá

moises.uthman@up.ac.pa

<https://orcid.org/0009-0007-5331-490X>

Yeilin P. Zapata G.

Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, Panamá

yailin.zapata-g@up.ac.pa

<https://orcid.org/0009-0006-1034-8862>

Bladimir H. Leiva E.

Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, Panamá

bladimir.leiva@up.ac.pa

<https://orcid.org/0009-0004-1061-1603>

Maritza E. Villalaz Franco

Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, Panamá

maritza.villalaz@up.ac.pa

<https://orcid.org/0000-0003-0690-2403>

Virginia I. Q. de Muñoz

Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, Panamá

virginia.munoz@up.ac.pa

<https://orcid.org/0000-0002-1765-1673>

Vielsa Ríos

Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, Panamá

vielsa.rios@up.ac.pa

<https://orcid.org/0009-0007-9963-2209>

Recibido: 15/3/26

Aceptado 18/4/26



DOI: <https://doi.org/10.48204/j.cnacionales.n39.a10923>

Resumen

La gestión de residuos sólidos representa un desafío ambiental y económico para las universidades públicas, donde la ausencia de diagnósticos limita la implementación de modelos de economía circular. En este contexto, el presente estudio analiza si el diagnóstico de residuos universitarios puede impulsar la economía circular en la Universidad de Panamá. La investigación se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo, con diseño no experimental y transversal, aplicándose un cuestionario con escala Likert a una muestra de 204 miembros de la comunidad universitaria. El análisis combinó técnicas descriptivas y un modelo de regresión lineal. Los resultados evidenciaron una disposición favorable a participar en la gestión de residuos, pese a niveles limitados de conocimiento. El análisis econométrico mostró que la importancia percibida de la economía circular es el principal determinante de dicha disposición. El estudio aporta evidencia empírica que respalda la viabilidad inicial de un modelo de economía circular en el ámbito universitario.

Palabras clave: reciclaje; sostenibilidad; econometría; educación ambiental; análisis estadístico.

Abstract

Solid waste management represents an environmental and economic challenge for public universities, where the lack of diagnostics limits the implementation of circular economy models. In this context, this study analyzes whether the diagnosis of university waste can promote the circular economy at the University of Panama. The research was conducted using a quantitative approach, with a non-experimental and cross-sectional design, applying a Likert scale questionnaire to a sample of 204 members of the university community. The analysis combined descriptive techniques and a linear regression model. The results showed a favorable disposition to participate in waste management, despite limited levels of knowledge. The econometric analysis showed that the perceived importance of the circular economy is the main determinant of this willingness. The study provides empirical evidence supporting the initial viability of a circular economy model in the university setting.

Keywords: recycling; sustainability; econometrics; environmental education; statistical analysis.

Introducción

En la actualidad, la gestión de residuos sólidos constituye uno de los principales desafíos ambientales y económicos para las instituciones de educación superior, especialmente en contextos urbanos donde la concentración de actividades académicas y administrativas incrementa la generación de desechos. En este escenario, la economía circular se posiciona como un enfoque alternativo al modelo lineal tradicional, al promover la reducción, reutilización y valorización de los residuos como recursos con potencial económico y ambiental. Desde esta perspectiva, los residuos dejan de concebirse únicamente como un problema de disposición final y pasan a integrarse en estrategias de eficiencia, sostenibilidad y optimización de costos institucionales (CEPAL, 2023).

En el contexto latinoamericano, diversos estudios recientes han señalado que las universidades desempeñan un rol estratégico en la transición hacia modelos de economía circular, en la medida en que concentran funciones clave como la generación de conocimiento, la innovación en prácticas de gestión y la formación de capital humano comprometido con el desarrollo sostenible. Sin embargo, también se ha evidenciado que uno de los principales obstáculos para avanzar en esta transición es la ausencia de diagnósticos técnicos que permitan caracterizar de manera precisa la composición de los residuos, los patrones de generación y las prácticas ambientales de la comunidad universitaria (Foro Económico Mundial , 2020) (Gómez , 2021). En consecuencia, cuando no se dispone de información empírica confiable, las decisiones institucionales tienden a ser fragmentadas y poco sostenibles en el largo plazo, limitando la efectividad de las estrategias circulares.

En el caso de Panamá, la problemática de la gestión de residuos se manifiesta tanto a nivel nacional como institucional, debido a una elevada dependencia de vertederos, procesos limitados de separación en origen y una débil articulación entre educación ambiental y políticas de gestión. Esta situación se reproduce, en universidades públicas de gran escala como la Universidad de Panamá, donde el volumen de residuos generados diariamente representa un desafío significativo para la sostenibilidad ambiental y financiera de la institución. De acuerdo con informes recientes, una proporción considerable de estos residuos corresponde a materiales potencialmente reciclables, lo cual evidencia oportunidades no aprovechadas dentro del sistema de gestión actual (Universidad de Panamá , 2023).

A pesar de ello, aunque existen iniciativas aisladas de reciclaje y campañas de sensibilización, estas no han logrado consolidarse como un modelo integral de gestión basado en principios de economía circular. Según la literatura reciente, la transición hacia este tipo de modelos requiere, como condición inicial, la realización de un diagnóstico institucional que integre variables técnicas, económicas y sociales, con la finalidad de identificar brechas de conocimiento, niveles de disposición y áreas críticas de intervención (Sostenibilidad para el Desarrollo, 2020) (Rodríguez, 2022). En este sentido, el diagnóstico no solo cumple una función descriptiva, sino que se constituye en una herramienta estratégica para la formulación de políticas universitarias orientadas a la sostenibilidad.

En este marco, la originalidad del presente estudio radica en su enfoque empírico aplicado al campus de la Universidad de Panamá, ya que combina instrumentos cuantitativos tipo escala Likert con análisis estadístico inferencial (hipótesis y análisis de regresión) para examinar la relación entre el nivel de conocimiento sobre economía circular y la disposición de la comunidad universitaria a participar en prácticas sostenibles. De manera consistente, los resultados preliminares del proyecto evidencian una correlación positiva entre ambas variables, lo que refuerza la importancia de la educación ambiental como eje transversal en la implementación de modelos circulares dentro de las instituciones de educación superior (Universidad de Panamá , 2023) (Gómez , 2021).

Metodología

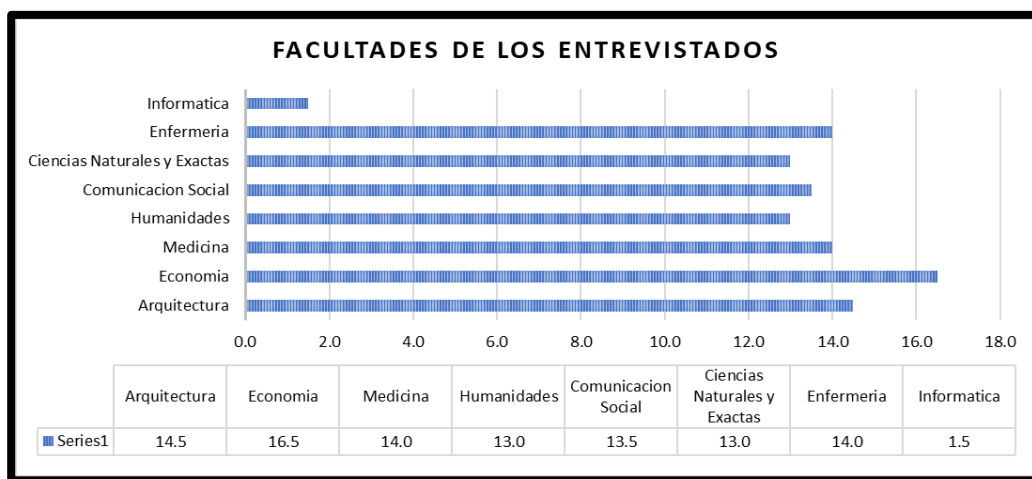
En primer lugar, la investigación se desarrolló bajo un enfoque cuantitativo, con un diseño no experimental y de corte transversal, dado que las variables analizadas no fueron manipuladas y los datos se recolectaron en un único momento del tiempo. Este tipo de diseño resultó adecuado para analizar comportamientos asociados a la economía circular en contextos universitarios, especialmente cuando se buscó describir y explicar relaciones entre variables sin intervenir directamente en el fenómeno estudiado (Ramírez & López , 2023).

Asimismo, el estudio combinó análisis descriptivo y análisis econométrico, con la finalidad de caracterizar a la muestra y, posteriormente, identificar los factores que influyeron en la disposición de la comunidad universitaria a participar en la gestión de residuos bajo un modelo de economía circular. Este enfoque metodológico fue ampliamente utilizado en investigaciones recientes sobre sostenibilidad y comportamiento proambiental en instituciones de educación superior (Castillo & Martínez , 2021) (Morales & Pérez , 2022).

En cuanto a la población de estudio, esta estuvo conformada por estudiantes, docentes y personal administrativo de la Universidad de Panamá. En este contexto, la muestra estuvo integrada por 204 participantes, seleccionados mediante un muestreo no probabilístico por conveniencia, debido a la accesibilidad de los encuestados y al carácter diagnóstico de la investigación. Este tipo de muestreo fue común en estudios de percepción ambiental cuando el objetivo fue obtener una primera aproximación empírica al fenómeno analizado (Ramírez & López , 2023).

Figura 1.

Distribución de los encuestados por facultad



Nota: La figura muestra la participación relativa de las distintas facultades de la Universidad de Panamá en el diagnóstico de residuos. La distribución por facultad permite contextualizar el origen académico de los participantes y comprender la diversidad disciplinaria de la muestra analizada.

Figura 2.

Distribución de los encuestados según cargo institucional



Nota: Se observa un predominio de estudiantes, seguido de docentes y personal administrativo. La clasificación por cargo facilita identificar el peso relativo de estudiantes, docentes y personal administrativo dentro de la muestra y su relevancia para el análisis institucional.

Respecto a la recolección de los datos, esta se llevó a cabo durante el mes de septiembre de 2025 mediante la aplicación de un cuestionario estructurado, distribuido a través de la plataforma Google Forms. De esta manera, se facilitó el registro sistemático de la información y la participación voluntaria de los miembros de la comunidad universitaria.

En relación con las consideraciones éticas, la recolección de la información se realizó garantizando la participación voluntaria de los encuestados, quienes fueron informados previamente sobre los objetivos del estudio y el uso académico de los datos mediante un consentimiento informado incluido al inicio del cuestionario. Asimismo, se aseguró el carácter anónimo de las respuestas, evitando la recopilación de información personal que permitiera la identificación de los participantes. Los datos obtenidos fueron utilizados exclusivamente con fines de investigación y procesados de manera agregada, respetando los principios de confidencialidad y protección de la información. Posteriormente, los datos fueron depurados y organizados en Microsoft Excel, garantizando la consistencia del conjunto de información utilizado para el análisis estadístico (Castillo & Martínez, 2021).

En relación con las variables del estudio, la variable dependiente correspondió a la disposición a participar activamente en la gestión de residuos bajo un modelo de economía circular, medida mediante una pregunta con escala tipo Likert de cinco categorías. Por su parte, las variables independientes incluyeron el nivel de conocimiento sobre economía circular, la información percibida y la importancia atribuida a la implementación de este modelo, así como algunas prácticas relacionadas con la separación de residuos. Estas variables han sido identificadas en la literatura reciente como determinantes relevantes del comportamiento proambiental en contextos universitarios (Morales & Pérez , 2022).

Posteriormente, en cuanto al análisis de los datos, se realizó inicialmente un análisis descriptivo mediante el cálculo de frecuencias, porcentajes, medias y desviaciones estándar para las variables categóricas y las preguntas con escala Likert. A partir de estos resultados, se procedió a la estimación de un modelo de regresión lineal, con el propósito de analizar la relación entre la disposición a participar y las variables explicativas seleccionadas, siguiendo los principios básicos de la econometría aplicada (Gujarati & Porter , 2010).

Si bien el análisis comenzó con un modelo de regresión lineal múltiple, tras evaluar la significancia estadística de las variables se optó por depurar el modelo hasta obtener un

modelo de regresión lineal simple. Este procedimiento fue recomendado para asegurar interpretaciones econométricas consistentes (Gujarati & Porter , 2010) (Wooldridge , 2021).

El modelo econométrico final se expresó de la siguiente forma:

$$\text{Disposición} = \beta_0 + \beta_1 \text{Importancia} + e$$

En estudios cuantitativos, la formulación de hipótesis constituye un paso fundamental dentro del proceso metodológico, ya que permite establecer relaciones teóricas entre variables y someterlas posteriormente a verificación empírica mediante técnicas estadísticas. De acuerdo con (Núñez), las hipótesis representan proposiciones tentativas que orientan el análisis de los datos y permiten evaluar si existe evidencia suficiente para aceptar o rechazar una relación entre variables dentro de un modelo de investigación. En el ámbito de la econometría aplicada, estas hipótesis se contrastan a través de pruebas estadísticas que determinan la significancia de los parámetros estimados (Gujarati & Porter , 2010) (Wooldridge , 2021).

En coherencia con los objetivos del estudio y con el modelo econométrico propuesto, se plantean las siguientes hipótesis de investigación:

Hipótesis nula (H_0)

No existe una relación estadísticamente significativa entre la importancia percibida de la economía circular y la disposición de los miembros de la comunidad universitaria a participar en la gestión de residuos en el campus de la Universidad de Panamá.

Hipótesis alternativa (H_1)

Existe una relación positiva y estadísticamente significativa entre la importancia percibida de la economía circular y la disposición de los miembros de la comunidad universitaria a participar en la gestión de residuos en el campus de la Universidad de Panamá.

En síntesis, la metodología aplicada permitió registrar los datos de forma sistemática, utilizar técnicas estadísticas adecuadas y generar resultados coherentes con los objetivos de la investigación, aportando evidencia útil para el análisis de la economía circular en el contexto universitario. En concordancia con las recomendaciones metodológicas de la literatura especializada (Wooldridge , 2021).

Resultados

En primer lugar, los resultados del diagnóstico permitieron caracterizar el estado actual de la gestión de residuos y la economía circular en el campus universitario, a partir de la información recolectada a 204 miembros de la comunidad universitaria. En términos generales, los hallazgos mostraron una combinación de disposición favorable hacia la economía circular y limitaciones en el conocimiento y las prácticas institucionales, lo que evidenció un escenario con potencial de mejora.

En cuanto a las prácticas y percepciones asociadas al reciclaje, los resultados de las preguntas con escala Likert (1–5) reflejaron una valoración general intermedia respecto a la economía circular, con promedios que oscilaron entre 3.0 y 3.4 en el uso de contenedores, la separación de residuos y la accesibilidad a los puntos ecológicos. Este patrón indicó que existieron prácticas sostenibles moderadas dentro del campus, aunque estas no se encontraron plenamente consolidadas ni generalizadas entre todos los miembros de la comunidad universitaria.

Por el contrario, el nivel de conocimiento sobre los principios de la economía circular presentó un promedio de 2.99, lo que confirmó un conocimiento incipiente. Este resultado es relevante, ya que pone de manifiesto una brecha entre la disposición a participar en acciones sostenibles y la comprensión conceptual del enfoque de economía circular, lo que reflejó una brecha entre la disposición a participar y el conocimiento conceptual sobre economía circular y comunicación ambiental a nivel institucional.

Respecto a los tipos de residuos identificados, los participantes señalaron que los residuos orgánicos y plásticos fueron los más frecuentes dentro del campus, mientras que el papel, el cartón y el vidrio presentaron niveles de generación menores. Este hallazgo permitió priorizar estrategias específicas de gestión, particularmente aquellas orientadas al reciclaje de plásticos y al aprovechamiento de residuos orgánicos, como elementos clave para el diseño de un modelo de economía circular adaptado a la realidad universitaria.

Adicionalmente, uno de los resultados más consistentes del diagnóstico fue la alta percepción de importancia y disposición a participar en iniciativas relacionadas con la economía circular, reportada por más del 80 % de los encuestados. Este dato evidenció que, a pesar de las

limitaciones en conocimiento y prácticas actuales, existió una base social favorable para la implementación de acciones sostenibles dentro del campus.

En relación con el análisis inferencial, los resultados del modelo econométrico indicaron la existencia de una relación positiva moderada entre la percepción de importancia de la economía circular y la disposición a participar activamente en la gestión de residuos. La disposición a participar activamente en la gestión de residuos constituyó una dimensión central en la implementación de modelos de economía circular en instituciones de educación superior. En este estudio, dicha disposición se operacionalizó a partir de la Pregunta 11 del instrumento aplicado, la cual se definió como la variable dependiente del modelo econométrico. Con el objetivo de identificar sus determinantes, se estimó inicialmente un modelo de regresión lineal múltiple que incorporó variables asociadas a la señalización y etiquetado de los contenedores, el nivel de conocimiento sobre la economía circular, la información percibida, la frecuencia de separación de residuos, la accesibilidad a los puntos de reciclaje y la importancia atribuida a la implementación de un modelo de gestión circular en la universidad.

Este procedimiento respondió a la estrategia general utilizada en econometría aplicada, la cual parte de un modelo amplio teóricamente fundamentado y procedió a su depuración en función de la contribución estadística de cada variable. En la primera estimación, las variables relacionadas con la señalización, la separación de residuos y la accesibilidad no presentaron significancia estadística individual, por lo que fueron excluidas del modelo. En una segunda estimación, que incorporó las dimensiones de conocimiento, información e importancia, la variable información perdió significancia, lo que sugirió una colinealidad conceptual con el conocimiento, por lo cual también fue excluida al no dar después significativo.

El proceso de depuración condujo a un modelo de regresión lineal simple, en el cual la disposición a participar se explicó exclusivamente por la importancia percibida de la implementación de un modelo de economía circular. El modelo final presentó un coeficiente positivo y estadísticamente significativo ($p < 0.05$ o $t > 2$) para esta variable, explicando aproximadamente el 40 % de la variabilidad observada en la disposición a participar. Este resultado indicó que la participación en la gestión de residuos no dependió fundamentalmente

de factores operativos ni únicamente del nivel de conocimiento, sino del valor normativo que la comunidad universitaria asignó a la economía circular como principio institucional.

MODELO FINAL SIMPLE

lm(formula = Disposicion ~ Importancia, data = Eco_clean)

Residuals:

Min 1Q Median 3Q Max

-2.4997 -0.7604 0.0801 0.9206 3.2396

Coefficients:

Estimate Std. Error t value Pr(>|t|)

(Intercept) 1.1807 0.1512 7.806 2.88e-13 ***

Importancia 0.5797 0.0491 11.807 < 2e-16 ***

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

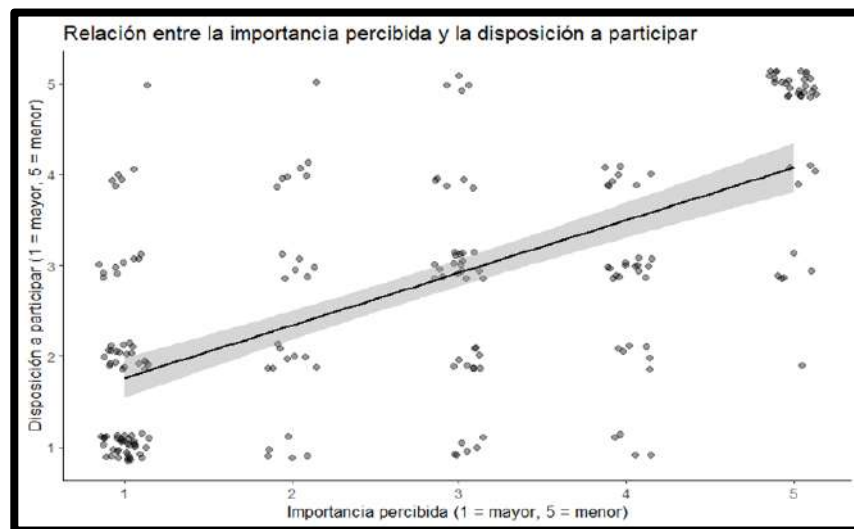
Residual standard error: 1.073 on 207 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.4024, Adjusted R-squared: 0.3995

F-statistic: 139.4 on 1 and 207 DF, p-value: < 2.2e-16

Figura 3.

Relación entre la importancia percibida de la economía circular y la disposición a participar en la gestión de residuos



Nota: Los puntos representaron las observaciones individuales de los encuestados, mientras que la línea continua correspondió al ajuste del modelo de regresión lineal simple. La banda sombreada indicó el intervalo de confianza del 95 %. Las variables se midieron en una escala tipo Likert, donde 1 representó mayor importancia o disposición y 5 menor.

Adicionalmente, el modelo econométrico estimado cumplió adecuadamente con los supuestos clásicos de la regresión lineal, lo que respaldó la validez y consistencia de los resultados obtenidos. ($p > 0.05$).

> # ---- SUPUESTOS DEL MODELO ----

> # 1) Normalidad de residuos

Jarque Bera Test

X-squared = 1.0563, df = 2, p-value = 0.5897

> # 2) Homocedasticidad

studentized Breusch-Pagan test

BP = 0.022841, df = 1, p-value = 0.8799

> # 3) Autocorrelación

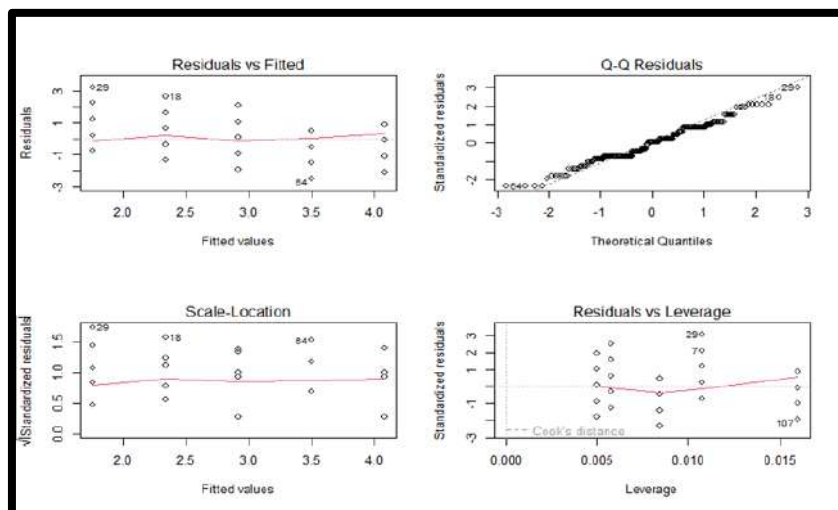
Durbin-Watson test

DW = 1.91, p-value = 0.2506

alternative hypothesis: true autocorrelation is greater than 0

Figura 4.

Diagnóstico gráfico de los supuestos del modelo de regresión lineal simple



Nota: La figura presentó, respectivamente, los gráficos de residuos frente a valores ajustados, el gráfico Q-Q de residuos, el gráfico Scale-Location y el gráfico de residuos frente al leverage. En conjunto, estos diagnósticos no evidenciaron violaciones sistemáticas de los supuestos de linealidad, normalidad, homocedasticidad ni presencia de observaciones influyentes, lo que respaldó la validez econométrica del modelo estimado. (Gujarati & Porter, 2010) (Wooldridge, 2021).

Finalmente, en términos de cumplimiento de los objetivos del proyecto, los resultados permitieron afirmar que el diagnóstico de residuos alcanzó un nivel de ejecución del 100 %, el análisis de la percepción y disposición de la comunidad universitaria un 90 %, y la formulación de lineamientos iniciales para un modelo circular un 50 %, sentando así las bases técnicas necesarias para avanzar hacia la fase de diseño e implementación del modelo de economía circular en el campus universitario.

Discusión

En primer lugar, los resultados del estudio evidencian que el diagnóstico de residuos en el campus universitario permitió identificar un escenario mixto, caracterizado por una alta disposición de la comunidad universitaria a participar en iniciativas de economía circular y, simultáneamente, niveles limitados de conocimiento formal sobre sus principios. Este hallazgo es relevante, ya que sugiere que la participación no depende únicamente de la información técnica disponible, sino de factores actitudinales y valorativos que influyen en el comportamiento proambiental (Morales & Pérez, 2022).

En este sentido, el análisis econométrico aporta un elemento central a la discusión, al mostrar que la importancia percibida de la economía circular es el principal determinante de la disposición a participar en la gestión de residuos. El modelo estimado indica que dicha variable explica una proporción significativa de la variabilidad observada en la disposición, lo que permite inferir que existe una base social favorable para la implementación de un modelo de economía circular en la universidad, siempre que este sea acompañado de procesos institucionales que refuercen su legitimidad y relevancia. No obstante, este resultado no implica que el modelo esté garantizado, sino que las condiciones actitudinales mínimas para su viabilidad están presentes (Ramírez & López, 2023).

Este resultado puede explicarse a partir de las características estructurales del contexto universitario panameño, donde la formación en sostenibilidad y economía circular aún no se encuentra plenamente institucionalizada dentro de los planes académicos ni de las prácticas administrativas. En este sentido, el conocimiento técnico, aunque necesario, no resulta suficiente para generar cambios conductuales si no se acompaña de procesos de internalización de valores y normas organizacionales que legitimen la sostenibilidad como un principio relevante. Asimismo, en entornos donde las políticas ambientales no están

completamente integradas a la gestión institucional, la percepción de importancia adquiere un papel central como mecanismo motivador del comportamiento, actuando como un sustituto de la formación técnica en la toma de decisiones individuales (Armuelles, 2025).

Por otro lado, los resultados descriptivos muestran que las prácticas actuales de separación y uso de contenedores presentan niveles intermedios, mientras que los residuos orgánicos y plásticos concentran la mayor generación dentro del campus. Esta combinación sugiere que, aunque existen prácticas incipientes de sostenibilidad, estas no se encuentran plenamente articuladas en un sistema integral de gestión. En consecuencia, el diagnóstico confirma que la economía circular en el contexto universitario no parte de cero, pero tampoco se encuentra institucionalizada (Universidad de Panamá, 2023).

Asimismo, los hallazgos concuerdan con estudios recientes que señalan que, en entornos universitarios, la adopción de prácticas sostenibles suele estar condicionada por la percepción de importancia y por el respaldo institucional, más que por el conocimiento técnico aislado (Castillo & Martínez , 2021) (CEPAL , 2023). En este marco, los resultados del presente estudio no contradicen, sino que refuerzan la evidencia empírica disponible para contextos universitarios latinoamericanos.

No obstante, es necesario reconocer algunas limitaciones del estudio. En primer lugar, el uso de un muestreo no probabilístico limita la generalización de los resultados a toda la población universitaria. En segundo lugar, las variables analizadas se basan en percepciones autorreportadas, lo que puede introducir sesgos asociados a la deseabilidad social. Finalmente, el análisis econométrico se desarrolló a partir de un modelo lineal simple, lo que implica asumir relaciones lineales entre las variables y descartar posibles efectos no observados (Ramírez & López , 2023).

Estas limitaciones no invalidan los resultados, pero sí delimitan su alcance interpretativo. En este sentido, los supuestos del modelo econométrico deben entenderse como condiciones analíticas, y no como representaciones exhaustivas del comportamiento real de la comunidad universitaria. Aun así, los diagnósticos realizados confirman que el modelo cumple adecuadamente con los supuestos clásicos de la regresión lineal, lo que respalda la consistencia estadística de los hallazgos (Gujarati & Porter, 2010) (Wooldridge , 2021).

Desde una perspectiva teórica, el estudio contribuye a la comprensión de la economía circular en instituciones de educación superior al mostrar que la disposición a participar está más asociada a valores institucionales que a conocimientos técnicos aislados. Desde el punto de vista práctico, los resultados sugieren que las estrategias universitarias orientadas a la economía circular deben priorizar la construcción de una cultura organizacional sostenible, complementando las mejoras en infraestructura con procesos formativos y normativos que refuercen la percepción de importancia del modelo (CEPAL, 2023).

Conclusiones

En síntesis, los resultados del diagnóstico de residuos en el campus de la Universidad de Panamá indican que existe una disposición favorable de la comunidad universitaria para participar en un modelo de economía circular, aunque esta disposición convive con brechas significativas de conocimiento y prácticas sostenibles aún incipientes. Esta combinación confirma que la universidad cuenta con un potencial institucional relevante, pero requiere fortalecer sus mecanismos de gestión y formación ambiental.

Finalmente, el análisis econométrico permitió identificar que la importancia percibida de la economía circular es el principal factor que explica la disposición a participar en la gestión de residuos, lo que implica que la viabilidad de un modelo circular no depende exclusivamente de la infraestructura o de la información disponible, sino de la internalización de la sostenibilidad como valor institucional. En consecuencia, los hallazgos respaldan la pertinencia de avanzar hacia la segunda fase del proyecto, orientada al diseño e implementación de un modelo de economía circular adaptado al contexto universitario, siempre considerando las limitaciones metodológicas identificadas y la necesidad de fortalecer la participación informada de la comunidad.

Referencias Bibliográficas

- Armuelles, L. (5 de diciembre de 2025). Economía circular ya es ley de Panamá: promete más empleo e incentivos. *La Estrella de Panamá*.
- Castillo, J., & Martínez, L. (2021). Percepción estudiantil sobre sostenibilidad y economía en instituciones de educación superior. *Revista de Estudios Ambientales*, 18 (3), 45-60.
- CEPAL. (2023). Transformación digital y sostenibilidad en la educación superior de América Latina y el Caribe. *Naciones Unidas*.
- CEPAL. (2023). Transformación digital y sostenibilidad en la educación superior de América Latina y el Caribe. *Naciones Unidas*. Obtenido de Naciones Unidas.
- Foro Económico Mundial. (2020). La economía circular en acción: implicaciones para instituciones públicas y educativas. *Ginebra*.
- Gómez, A. (2021). Análisis de los sistemas de gestión de residuos sólidos en universidades de Panamá. *Revista de Estudios Ambientales*, 15 (2), 45-62.
- Gujarati, D., & Porter, D. (2010). *Econometría* (5. ed.). *McGraw-Hill*.
- Morales, F., & Pérez, A. (2022). Comportamiento proambiental y economía circular en universidades públicas. *Revista de Investigación en Economía y Medio Ambiente*, 7 (1), 22-38.
- Núñez, D. M. (s.f.). *Prueba de hipótesis*. Universidad de Panamá: Facultad de Economía .
- Ramírez, S., & López, G. (2023). Diagnósticos ambientales y toma de decisiones institucionales en universidades latinoamericanas. *Revista Académica de Gestión Ambiental*, 11 (2), 61-78.
- Ramírez, S., & López, G. (2023). Métodos de investigación cuantitativa en estudios de percepción ambiental. *Revista Académica de Metodología*, 10 (2), 77-92.
- Rodríguez, F. (2022). El impacto de la generación de residuos en el campus central de la Universidad de Panamá. *Informe técnico institucional*.
- Sostenibilidad para el Desarrollo. (2020). La gestión de residuos en universidades de América Latina: desafíos y oportunidades. *Editorial Medio Ambiente*.

Universidad de Panamá . (2023). Informe anual de sostenibilidad y gestión ambiental 2022-2023. *Editorial universitaria* .

Wooldridge , J. (2021). Introducción a la econometría: un enfoque moderno (7. ed.). *Cengage Learning*.