



Vol 1. N°2. Julio - Diciembre 2024 ISSN L: 2992-6629

The background of the cover is a photograph of a modern, multi-story white building with many windows. The building has "CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA DE PANAMA" written on its facade. The sky is clear and blue.

# Vanguardia

*Jurídica*



**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ**  
Entidad Editora

**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
Entidad co editora

**Gerardo Solís**  
Contralor General

**Dagoberto Cortéz Castro**  
Subcontralor General

**Zenia Vásquez de Palacios**  
Secretaria General

**Saraí R. Mendoza A.**  
Directora Nacional de Asesoría Jurídica

**VANGUARDÍA JURÍDICA**  
Contraloría General de la República, Dirección  
Nacional de Asesoría Jurídica

**PUBLICACIÓN SEMESTRAL**  
Julio – Diciembre 2024

**ISSN L:**  
**2992-6629**

## EQUIPO EDITORIAL

- **Directora de la Revista:**

**MGTR. SARAÍ R. MENDOZA A.**

Contraloría General de la República. Panamá

Correo: [samendoza@contraloria.gob.pa](mailto:samendoza@contraloria.gob.pa)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2409-5977>

- **Editora jefe:**

**MGTR. FRANCHISKA KAMANI AVILA**

Contraloría General de la República. Panamá

Correo: [fkamani@contraloria.gob.pa](mailto:fkamani@contraloria.gob.pa)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-6793-6158>

- **Editores Temáticos:**

**DR. EDUARDO MITRE**

Contraloría General de la República. Panamá

Correo: [emitre@contraloria.gob.pa](mailto:emitre@contraloria.gob.pa)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-8595-9702>

**LICDA. EVA ROYO JIMÉNEZ**

Contraloría General de la República. Panamá

Correo: [eroyo@contraloria.gob.pa](mailto:eroyo@contraloria.gob.pa)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7787-2307>

**LICDA. CORINA NAVARRO DE AIZPRÚA**

Contraloría General de la República. Panamá

Correo: [cdeaizprua@contraloria.gob.pa](mailto:cdeaizprua@contraloria.gob.pa)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9873-8227>

- **Editores científicos:**

**DR. LUIS ALBERTO PALACIOS APARICIO**

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

Correo: [luis.palacios@up.ac.pa](mailto:luis.palacios@up.ac.pa)

**DR. ALEJANDRO ROMÁN SÁNCHEZ**

Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá Correo:

[alejandro.roman@up.ac.pa](mailto:alejandro.roman@up.ac.pa)



**DRA. KATHIA LEE DUQUE**  
Universidad Latina de Panamá. Panamá  
Correo: [k2ld@hotmail.com](mailto:k2ld@hotmail.com)

- **Diseño y Diagramación**  
**LICDA. ALEJANDRA CALDERÓN**  
Contraloría General de la República. Panamá  
Correo: [alcalderon@contraloria.gob.pa](mailto:alcalderon@contraloria.gob.pa)

- **Corrección y Estilo**  
**LICDA. VIRNA TEJADA**  
Contraloría General de la República. Panamá  
Correo: [vtejada@contraloria.gob.pa](mailto:vtejada@contraloria.gob.pa)



Estimados lectores,

Es un placer darles la bienvenida al nuevo volumen de la Revista “Vanguardia Jurídica”, en el cual hemos incluido temas relevantes que impactan nuestro entorno legal y las últimas tendencias en la práctica del derecho, que reflejan nuestro compromiso con la excelencia jurídica y el servicio público que nos define.

En la Contraloría General de la República, enfrentamos constantes desafíos legales que requieren de alta competencia y conocimiento especializado. Es por ello que, en “Vanguardia Jurídica”, nos hemos propuesto ofrecer un espacio que fomente el pensamiento crítico y la discusión informada sobre los temas más relevantes y actuales del ámbito jurídico.

Cada artículo de esta edición ha sido cuidadosamente seleccionado para enriquecer nuestro entendimiento y generar debates constructivos que impulsen la evolución de nuestra disciplina.

Invito a todos a compartir sus opiniones y reflexiones sobre los artículos presentados, ya que participación enriquece nuestro espacio y fomenta el intercambio de ideas. Estoy convencida de que, juntos, como comunidad jurídica, podemos contribuir significativamente al desarrollo de un marco normativo e institucional más justo y equitativo.

Agradezco al equipo editorial por su tenacidad y esfuerzo en la creación de contenido de alta calidad, a los autores que nos comparten su valiosa investigación y análisis por su dedicación y a todos nuestros colaboradores, cuyo compromiso es fundamental para continuar con el éxito de este proyecto y mantenernos a la vanguardia en la discusión de los más desafiantes temas de la actualidad jurídica.

Con un cordial saludo,

A handwritten signature in blue ink, reading "Saraí R. Mendoza A.".

**Saraí R. Mendoza A.**  
Directora Nacional de Asesoría Jurídica  
Contraloría General de la República

Con entusiasmo presentamos el segundo número del volumen inaugural de Vanguardia Jurídica, una plataforma destinada a la exploración profunda y crítica de las dinámicas legales contemporáneas que moldean nuestro entorno jurídico y social. En este número, nos complace destacar una serie de artículos que abarcan desde la ejecución de fianzas hasta estrategias para impulsar el desempeño del recurso humano, cada uno ofreciendo un enfoque único y esencial sobre tópicos de relevancia nacional e internacional.

El artículo principal de este volumen “La subrogación del fiador como resultado de la ejecución de la fianza de cumplimiento: perspectivas y desafíos”, examina, meticulosamente, el papel crucial de las fianzas en la contratación pública en Panamá. Este estudio no solo analiza cómo las fianzas aseguran la continuidad de proyectos públicos frente a incumplimientos contractuales, sino que también, propone mejoras clave para optimizar la eficiencia y efectividad de estos mecanismos de salvaguarda.

En un ámbito complementario, se profundiza en la importancia de “El rol de la Contraloría General de la República de Panamá en la Jurisdicción de Cuentas”, destacando su función vital en la fiscalización de los recursos públicos y el manejo transparente de las finanzas estatales, temas muy importantes para la integridad administrativa.

Asimismo “El control previo en el Acuerdo de los Juegos Centroamericanos y del Caribe” constituye otro artículo de interés, analizando las implicaciones contractuales y financieras de un evento de magnitud internacional, subrayando los desafíos y compromisos que enfrenta Panamá en este contexto global.

Además, se aborda la regulación del mercado de valores en Panamá, un aspecto fundamental para el desarrollo económico y la protección de los inversores en nuestra jurisdicción. En el artículo: “Los poderes de supervisión de las entidades reguladoras del mercado de valores dentro de procesos de administrativos de intervención, reorganización y liquidación forzosa de sujetos regulados”.

Finalmente, en este segundo número del volumen inaugural, contamos como pluma invitada un artículo titulado “La inducción e integración como estrategias para impulsar el desempeño del recurso humano”. En un contexto donde las dinámicas legales no solo moldean nuestro entorno jurídico y social, sino también la gestión de recursos humanos en las organizaciones, este artículo ofrece una perspectiva esencial.

Con este variado y esclarecedor conjunto de artículos, Vanguardia Jurídica reafirma su compromiso con la excelencia académica y el debate riguroso en las áreas más relevantes del derecho contemporáneo. Agradecemos a nuestros autores por su contribución invaluable y a nuestros lectores por su continua dedicación en la búsqueda del conocimiento jurídico avanzado.



**Franchiska Kamani Ávila**  
Editora jefe de la Revista Vanguardia Jurídica

## ÍNDICE

### Artículos de Revisión

- 9** *La subrogación del fiador como resultado de la ejecución de la fianza de cumplimiento: perspectivas y desafíos*  
**Marcos Olmedo Almanza Barrios**

- 31** *El rol de la Contraloría General de la República de Panamá en la Jurisdicción de Cuentas*  
**Argés Eduardo Cedeño Rivera**

- 49** *El control previo en el Acuerdo de los Juegos Centroamericanos y del Caribe*  
**Amílcar David Alvarado Stapf**

- 69** *Los poderes de supervisión de las entidades reguladoras del mercado de valores dentro de procesos de administrativos de intervención, reorganización y liquidación forzosa de sujetos regulados*  
**César Elías Sanjur Araúz**

### Artículo Científico

- 94** *La inducción e integración como estrategias para impulsar el desempeño del recurso humano*  
**Anavela del C. Velásquez M.**  
**Marta I. Baquerizo Ortiz**





## **La subrogación del fiador como resultado de la ejecución de la fianza de cumplimiento: perspectivas y desafíos**

The subrogation of the surety as a result of the performance bond execution: perspectives and challenges

**Marcos Olmedo Almanza Barrios**  
Contraloría General de la República. Panamá  
[maalmanza@contraloria.gob.pa](mailto:maalmanza@contraloria.gob.pa)  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-7497-8166>

*Recibido: 29/05/2024*

*Aprobado: 24/06/2024*

### **Resumen**

Este estudio examina la subrogación del fiador en la contratación pública de Panamá, focalizándose en la ejecución de la fianza de cumplimiento como mecanismo de salvaguarda de la inversión pública ante incumplimientos contractuales. Analiza cómo este proceso, no solo facilita la continuidad de los proyectos, sino que también, gestiona los riesgos asociados al incumplimiento. A través de un análisis crítico de los marcos legales y operativos, este artículo discute los desafíos que enfrenta la subrogación del fiador y propone mejoras para optimizar la eficiencia y efectividad en la ejecución de los contratos públicos. Se aborda la necesidad de clarificar procedimientos y fortalecer la gestión de terceros ejecutores, contribuyendo a un sistema de contratación más robusto y transparente, que protege los intereses del Estado y maximiza los beneficios para la sociedad panameña.



**Palabras claves:** Subrogación del fiador, ejecución de fianza de cumplimiento, cumplimiento contractual, gestión de riesgos contractuales, desafíos legales y operativos en la subrogación del fiador, derechos y obligaciones en contratación pública, gobernanza pública y privada, y eficiencia en ejecución de contratos.

### **Abstract**

This study examines surety subrogation in public contracting in Panama, focusing on the execution of performance bonds as a mechanism to safeguard public investment against contractual breaches. It analyzes how this process not only facilitates the continuity of projects but also manages the risks associated with non-compliance. Through a critical analysis of legal and operational frameworks, this article discusses the challenges faced by surety subrogation and proposes improvements to optimize the efficiency and effectiveness of public contract execution. It addresses the need to clarify procedures and strengthen the management of third-party executors, contributing to a more robust and transparent contracting system that protects state interests and maximizes benefits for the Panamanian society.

**Keywords:** Surety subrogation, performance bond execution, contractual compliance, contractual risk management, legal and operational challenges in surety subrogation, rights and obligations in public contracting, public and private governance, and efficiency in contract execution.

### **Introducción**

En el dinámico entorno de la contratación pública en Panamá, la figura de la subrogación del fiador surge como un mecanismo de gestión de riesgos y continuidad contractual. Este



artículo aborda la subrogación del fiador como resultado de la ejecución de la fianza de cumplimiento, explorando, tanto sus bases jurídicas como sus implicaciones prácticas en el contexto actual.

En Panamá, este proceso se formaliza dentro del marco de la Ley de Contrataciones Públicas y el Reglamento de Fianzas emitido por la Contraloría General de la República, los cuales establecen que ante el incumplimiento contractual, la entidad estatal debe ejecutar la fianza de cumplimiento, etapa en la que el fiador puede optar por subrogarse en los derechos y obligaciones del contratista. Este procedimiento no solo es un reflejo de la relación contractual entre el fiador y la entidad pública, sino que también, representa una salvaguarda contra interrupciones y fallos en la entrega de proyectos esenciales para el bienestar público. A través de un examen detallado de los desafíos y requisitos legales, operativos y financieros implicados en la subrogación, este artículo propone una comprensión más profunda de cómo estos elementos interactúan dentro de las estructuras de gobernanza pública y privada. Al final, busca ofrecer perspectivas sobre cómo mejorar estas interacciones para asegurar la eficiencia y la efectividad en la ejecución de los contratos públicos, minimizando así los riesgos para el Estado.

### **1. Naturaleza jurídica de la subrogación del fiador en la contratación pública**

El término subrogación, de acuerdo con el Diccionario de la (Real Academia Española), es la “acción y efecto de subrogar”, y subrogar, a su vez, lo define como “sustituir o poner a alguien o algo en lugar de otra persona o cosa”. Mientras que el (Diccionario Panhispánico del Español Jurídico), sobre la subrogación nos señala que es el “acto por el que una persona sustituye a otra en los derechos y obligaciones propios de determinada relación jurídica”.



Castro-Ayala & Calonje-Londoño (2015, p. 200), al definir este fenómeno jurídico señalan lo siguiente:

La subrogación es un concepto amplio y general, hace relación al término sustitución que puede ser tanto de una cosa por otra, como de una persona por otra; en este último caso, la subrogación, al hacer una sustitución de uno de los sujetos de la obligación, se constituye como una de las formas de transmisión de obligaciones.

De lo indicado por el autor, se pueden distinguir dos tipos de subrogación: la subrogación real y personal. La primera involucra la transferencia de derechos asociados a un objeto específico; y la segunda, implica la sustitución de una parte por otra en la relación jurídica.

De igual modo, juristas como Sánchez Flores (2001), distinguen dos formas de subrogación de acuerdo con su origen: la legal, que opera por ministerio de la Ley (*ope legis*), y la convencional, cuando por convenio entre las partes deciden que un tercero asuma los derechos y, en algunos casos, las obligaciones de uno de los sujetos originales de la obligación.

Por regla general, la subrogación se produce en el momento en que un tercero paga al acreedor la deuda del deudor, originándose automáticamente una transmisión de los derechos del acreedor al tercero que pagó, tal como se prevé en el artículo 1530 del (Código Civil) Patrio, al señalar que “el fiador se subroga por el pago en todos los derechos que el acreedor tenía contra el deudor”, produciéndose lo que en la doctrina se ha denominado como subrogación por pago.

No obstante, la subrogación por ejecución de la fianza de cumplimiento, constituye un mecanismo de salvaguarda del interés público en la contratación estatal, a través del cual el

fiador decide sustituir al contratista en todos los derechos y obligaciones derivadas del contrato, asegurando que la entidad estatal continúe recibiendo el bien o servicio, objeto del contrato. Esto implica que al subrogarse, el fiador se despoja de su condición de garante y asume la condición de contratista del Estado.

En el derecho comparado, el ejemplo más cercano a la figura de subrogación por ejecución de la fianza de cumplimiento es el caso de Colombia, donde se contempla la posibilidad de que el garante del contrato estatal pueda “asumir la posición y las obligaciones propias del contratista y terminar el contrato como alternativa al pago de la indemnización de los perjuicios” (Manual de Contratación Estatal y Seguro de Cumplimiento, 2016, p. 43); empero, a diferencia de la legislación panameña, la posibilidad de continuar el contrato, a través del garante fue comprendida bajo la figura de cesión del contrato.

En nuestro país, la subrogación por ejecución de fianza de cumplimiento tiene lugar en el proceso de Resolución Administrativa del Contrato Público. De acuerdo con el artículo 138 del (Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020), en adelante Ley de Contrataciones Públicas, la falta de cumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista resultará en la terminación del contrato, mediante acto administrativo debidamente motivado. Tras la notificación oficial de incumplimiento realizada por la entidad pública contratante a la fiadora, esta dispondrá de veinte días hábiles para optar entre pagar o subrogarse en los derechos y obligaciones del contratista original. Como se observa, este tipo de subrogación está establecida en la ley, pero para determinar si clasifica como subrogación legal, es necesario profundizar un poco más sobre este punto, oportunidad que tendremos al presentar el tema del acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento.



Debemos destacar que, una vez es cumplida la obligación garantizada por parte del fiador, ya sea con el pago del importe de la fianza o mediante el cumplimiento del objeto contractual, a través de la subrogación de la fiadora, esta se subrogará en cualesquiera otros derechos y acciones que la entidad contratante tuviera en contra del contratista, produciéndose una subrogación por pago o por cumplimiento de la obligación garantizada, de acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 37 de la Resolución No.2259-2023-LEG/FySE de 10 de agosto de 2023, por la cual se reglamentan las fianzas que se emitan para garantizar las obligaciones contractuales del Estado, se establecen sus modelos y se deroga el Decreto Núm.33-Leg de 8 de septiembre de 2020, en adelante Reglamento de Fianzas. En el caso de la subrogación del fiador, el cumplimiento solo se podrá comprobar, a través del acta de recibido final o a satisfacción de la obra, bien o servicios.

### **1.1. Desafíos operativos y legales de la subrogación del fiador**

La subrogación por ejecución de la fianza de cumplimiento, presenta un conjunto de desafíos y requisitos que van más allá de la transferencia de derechos y obligaciones. Esta acción no solo implica una decisión financiera y legal importante, sino también la necesidad de una gestión efectiva de la contratación de acuerdo con lo pactado en el contrato afianzado y conforme a lo establecido en la Ley de Contrataciones Públicas. Veamos:

#### **1.1.1. Selección del tercero ejecutor**

De acuerdo con lo contemplado en el artículo 129 de la Ley de Contrataciones Públicas, cuando el fiador decide subrogarse, debe designar a un tercero ejecutor que debe ser aprobado por la entidad pública contratante. Este paso es fundamental en el proceso de subrogación y exige un análisis exhaustivo para garantizar que el tercero ejecutor designado tenga la capacidad de cumplir con las obligaciones contractuales pendientes.



Además, es imprescindible que el tercero ejecutor demuestre competencia técnica en el objeto del contrato, así como la solidez financiera suficiente para sostener las operaciones que conllevan la ejecución y finalización del proyecto. Para esto, el fiador debe verificar los antecedentes, la experiencia, las certificaciones profesionales y los estados financieros del tercero, a fin de determinar que cumpla con todos los requisitos y criterios inicialmente establecidos en el pliego de cargos.

Posteriormente, el fiador debe someter la designación del tercero ejecutor a la aprobación de la entidad pública contratante, quien deberá validar cada uno de los aspectos arriba señalados. En caso de que, a juicio de la entidad pública, el tercero no cumpla con los criterios técnicos y económicos, el fiador deberá proponer otro y someterlo a aprobación.

### **1.1.2. Suscripción del acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento**

Una vez la entidad contratante apruebe al tercero ejecutor propuesto por el fiador, se deberá proceder con la suscripción del acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento, el cual debe ser refrendado por la Contraloría General de la República.

La ley no contempla un término para la suscripción y formalización del acuerdo suplementario, por lo que corresponde a las entidades del estado impulsar este proceso, ya que a partir de la suscripción del acuerdo suplementario surte efecto la subrogación, instante en que comienza a correr el término de 30 días calendario para continuar con la ejecución del contrato, según lo contemplado en el artículo 138 de la Ley de Contrataciones Públicas.

Ahora bien, para comprender la naturaleza jurídica del acuerdo suplementario, es necesario revisar los tipos de subrogación examinados previamente, donde se distinguen la subrogación legal y la convencional. Cuando una situación jurídica es de aplicación *ope legis*, esta opera automáticamente por ministerio de la ley, pero en el caso de la subrogación del fiador en

materia de contrataciones públicas, la ley establece que para que ocurra este fenómeno, es necesario la manifestación de la voluntad del fiador y de la entidad contratante, a través de un acuerdo.

Así se desprende de los artículos 129 de la Ley de Contrataciones Públicas y 36 del Reglamento de Fianzas, que establecen para la formalización de la subrogación de la fiadora en todos los derechos y las obligaciones del contratista, es necesaria la firma del acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento. Por ende, a pesar de que la subrogación del fiador se establece en la norma, lo que nos puede indicar que se trata de una subrogación de tipo legal, la misma ley requiere la celebración de un acuerdo, cuyo propósito es la formalización de la subrogación, lo que nos ubica en el ámbito de la subrogación convencional.

En este punto es pertinente mencionar, que el acuerdo suplementario no constituye una extensión de la obligación de la fianza originalmente constituida, para que a partir de la subrogación el fiador continúe garantizado el contrato. Sino que en atención a lo pactado, tanto en el contrato de fianzas como en la ley, de donde nace el derecho de optar por la subrogación, se formalice esta, a través de la manifestación de las voluntades de las partes en dicho acuerdo.

Desde un punto de vista crítico, se podría argumentar que, al contemplarse la figura de la subrogación del fiador en la ley, opera a partir de la notificación de la decisión del fiador de subrogarse del contrato a la entidad contratante; por lo tanto, el acuerdo suplementario podría no ser necesario; sin embargo, este parece ser una medida legislativa prudente y justificada, diseñada para asegurar el cumplimiento eficaz de los contratos públicos y prevenir futuras



complicaciones legales y administrativas, haciendo el proceso más claro y manejable para todos los involucrados.

#### **1.1.2.1. Cláusula de mutuo acuerdo de indemnización**

Dentro del acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento, la entidad podrá pactar una cláusula de mutuo acuerdo de indemnización con la fiadora, tal como prevé el artículo 129 de la Ley de Contrataciones Públicas y el numeral 8 del artículo 36 del Reglamento de Fianzas.

La función de esta cláusula es establecer, de forma consensuada, los términos de la indemnización al Estado en caso de que la fiadora incumpla en la ejecución del contrato como contratista subrogado. Esto es de suma importancia dado que la fiadora, al reemplazar al contratista original tras el perfeccionamiento del acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento, es ahora responsable del cumplimiento del objeto contractual. En consecuencia, si el contratista subrogado o su tercero ejecutor incumplen, la cláusula de indemnización debe activarse para compensar al Estado por los daños y perjuicios causados, de acuerdo con los términos estipulados en esta.

La naturaleza de esta indemnización es compensatoria, es decir, está destinada a compensar al Estado por las pérdidas directas e indirectas incurridas, debido al incumplimiento de las obligaciones contractuales. Esto incluye costos adicionales que el Estado pueda tener que asumir para completar el proyecto con otro contratista o remediar las deficiencias dejadas por el incumplimiento.

No se puede confundir esta indemnización con la obligación original de garantía. Como sostuvimos al tratar la naturaleza de la subrogación del fiador, este pierde su condición de garante del contrato. Por tanto, la obligación de indemnización supone una responsabilidad



civil contractual directa al contratista subrogado, de compensar al Estado por cualquier deficiencia o incumplimiento, tal como se colige del quinto párrafo del artículo 138 de la Ley de Contrataciones Públicas, que señala:

Salvo que el incumplimiento de que trata este artículo sea por caso fortuito, fuerza mayor o causas no imputables a este, el contratista se hará merecedor a las sanciones e inhabilitaciones prevista en el artículo 140, sin perjuicio de la responsabilidad civil correspondiente derivada del incumplimiento contractual. (El subrayado es nuestro).

### 1.1.3. Perfeccionamiento de la adenda

De manera consuetudinaria, luego de la suscripción del acuerdo suplementario, se procede a suscribir una adenda al contrato. Decimos de manera consuetudinaria, toda vez que la Ley no contempla la suscripción de la adenda como parte del proceso de subrogación del fiador, sino que ha sido una práctica instituida por la costumbre en la contratación pública, pero que cumple funciones fundamentales, tales como: 1. Integrar formalmente al nuevo contratista en la relación jurídica; 2. Actualizar los términos del contrato de conformidad con lo pactado en el acuerdo suplementario; y 3. Asegurar que la entidad pública contratante y el nuevo contratista subrogado, tengan un entendimiento mutuo y claro de sus obligaciones y derechos.

En este contexto, las partes involucradas en el proceso de subrogación deben tomar en cuenta que la no suscripción de la adenda no interfiere con los efectos de la subrogación, ya que esta surte efectos a partir de la firma del acuerdo suplementario. Por tal razón, es recomendable que la suscripción y perfeccionamiento de la adenda, se realice dentro de los 30 días calendario a los que se refiere el párrafo cuarto del artículo 138 de la Ley de Contrataciones Públicas.



#### **1.1.4. Gestión del contrato**

Luego de que el fiador asume el papel de contratista subrogado, su principal responsabilidad es la supervisión continua del tercero ejecutor, para asegurar que el contrato se ejecute de acuerdo con los términos establecidos dentro de cronograma de ejecución acordado, según lo pactado en el acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento. Por ende, la gestión del contrato implica una supervisión activa de las operaciones, la administración de los recursos y la gestión de la calidad de los trabajos realizados por el tercero ejecutor.

El contratista subrogado debe establecer sistemas robustos para el seguimiento de los avances del contrato, a fin de prevenir atrasos en su ejecución y evitar adendas de tiempo y/o aumento de costos. Además, mantener el cronograma de ejecución es crítico, ya que los retrasos en el plazo pactado pueden resultar en penalizaciones o en la resolución administrativa del contrato.

### **2. Derechos y obligaciones del fiador como contratista subrogado**

La Ley de Contrataciones Públicas, junto al Reglamento de Fianzas, determina que al subrogarse, el fiador sustituye al contratista en todos los derechos y las obligaciones del contrato que garantiza. Esta situación ha generado amplias discusiones acerca del alcance de estos derechos y obligaciones. Por ello, hemos asumido la tarea de abordar estos temas en profundidad.

#### **2.1. Obligaciones del contratista subrogado**

En cuanto a las obligaciones, entendemos que el fiador se subroga de todas aquellas relativas al cumplimiento de las obligaciones inherentes al contrato y la realización de su objeto, de conformidad con lo pactado en la ley, el pliego de cargos y el contrato. Entre ellas podemos mencionar:



### **2.1.1. Cumplir con el objeto del contrato dentro del término pactado**

La fiadora, como contratista subrogado, deberá cumplir con los plazos pactados en el contrato, así como con los ajustes que se realicen a estos. Los nuevos plazos para la ejecución del contrato, así como la nueva vigencia, deberán establecerse de manera clara en el acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento y, posteriormente, en la adenda correspondiente.

De igual manera, si se trata de un contrato de obra, se deberá presentar un cronograma actualizado de todas las actividades pendientes por ejecutar y los nuevos tiempos propuestos para su culminación.

### **2.1.2. Garantizar la calidad**

Al subrogarse, la fiadora también asume el cumplimiento de los estándares de calidad y especificaciones técnicas establecidas en el contrato, por lo que la fiadora debe garantizar que el tercero ejecutor se sujete a estos en la ejecución del objeto contractual.

Además, el fiador necesita contemplar que si el contrato presenta avances en su ejecución, deberá garantizar la calidad de los bienes, servicios o trabajos realizados previamente por el contratista original. Por lo cual, se vuelve necesario, mayormente en los contratos de obra, que el fiador antes de tomar la decisión de subrogarse, es decir, dentro de los 20 días hábiles que le otorga la Ley de Contrataciones Públicas en su artículo 129, verifique el estatus de la ejecución del contrato y evalúe la calidad con la que se ha ejecutado, ya que de lo contrario le corresponderá la corrección de los vicios y defectos que tengan lugar antes y/o después de la subrogación.

### **2.1.3. Obligación de garantizar el contrato.**

Sobre la presentación de las fianzas o garantías que continuarán respaldando las obligaciones del contrato, existen opiniones contrapuestas. Algunos sostienen que la fiadora subrogada puede presentar una nueva fianza emitida por sí misma, o endosar la que inicialmente garantizaba la contratación original, lo cual resulta irrisorio, ya que es cuestionable la objetividad y la efectividad de la garantía proporcionada. También, se ha interpretado que esta obligación no es parte de las obligaciones subrogadas, fundamentándose en que el fiador sigue siendo responsable del cumplimiento del contrato como garante, en atención al acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento.

No obstante, haciendo un análisis profundo de la norma, que señala que al subrogarse la fiadora sustituye al contratista en todos los derechos y las obligaciones del contrato, y considerando que entre dichas obligaciones se encuentra la presentación de las fianzas exigidas en el contrato original, es razonable interpretar, teleológica y sistemáticamente, que la fiadora subrogada está obligada a presentar las mismas garantías; empero, estas deberán ser emitidas por una entidad afianzadora distinta al contratista subrogado, ya que nadie puede ser fiador de sus propias obligaciones, a menos que la garantía presentada sea de naturaleza distinta a la fianza, verbigracia el cheque certificado.

En relación con las pólizas de seguros, el contratista subrogado debe cumplir con la obligación de suscribir y presentar ante la entidad pública contratante, aquellas que se exigían al contratista original, por los mismos límites de responsabilidad y vigencias establecidas previamente en el pliego de cargos y el contrato.

## 2.2. Derechos del contratista subrogado

Del mismo modo en que se adquieren las obligaciones, el fiador adquiere todos los derechos que eran propios del contratista, entre estos se encuentran los contemplados en el artículo 22 de la Ley de Contrataciones Públicas. Estos derechos permiten que el fiador, como contratista subrogado, cumpla con las obligaciones del contrato, de manera efectiva. De los derechos subrogados nos detendremos en los más relevantes.

### 2.2.1. Derecho al pago

El contratista subrogado tiene derecho a recibir los pagos acordados en el contrato original por los trabajos o servicios prestados. Esto incluye el derecho a reclamar cualquier pago pendiente que no haya sido abonado al contratista original antes de la subrogación.

Sobre la subrogación de los derechos del deudor, la Dra. María Cristina Chen Stanzola (2013, p. 89), al referirse a los derechos y obligaciones del fiador, sostiene:

Si se trata de una fianza solidaria, el fiador asume las obligaciones del deudor principal y, por lo tanto, en caso de pago de la obligación principal, se subroga de los derechos del deudor principal para ejercer todas las acciones que le benefician al deudor principal.

En este mismo sentido, el artículo 37 del Reglamento de Fianzas, reza de la siguiente forma:

En caso de que la fiadora cumpla con las obligaciones asumidas por ella conforme a la fianza de cumplimiento, ya fuere mediante el pago de los perjuicios pecuniarios o mediante la ejecución de las obligaciones garantizadas, subrogará al contratista en todos los derechos y pertenencias dimanantes del contrato, incluyendo todos los valores e indemnizaciones, pagos diferidos, porcentajes retenidos y créditos que la entidad contratante le debiere al contratista al tiempo en que tuvo lugar la falta o que

debieran pagársele después, según las estipulaciones del contrato. En consecuencia, a partir del momento en que la entidad contratante presente una reclamación a la fiadora, quedarán sin efecto cualesquiera cesiones de pago de dinero derivadas del contrato y la entidad contratante cesará todo pago al contratista, acreedores o cesionarios, los cuales a partir de ese momento aprovecharán exclusivamente a la fiadora. (El subrayado es nuestro).

### **2.2.2. Derecho a modificar el contrato**

Siempre que el interés público lo justifique, y previo al cumplimiento de las reglas previstas en la Ley de Contrataciones Públicas para las modificaciones y adiciones al contrato, el contratista subrogado podrá solicitar a la entidad pública contratante la modificación del contrato para reflejar las realidades y necesidades del proyecto bajo nueva gestión.

Asimismo, cuando surjan circunstancias imprevistas que requieran extensiones de los plazos pactados o costos adicionales, el contratista subrogado puede tener derecho a solicitar estos ajustes, previo cumplimiento de los presupuestos que se establecen en los artículos 98 y 102 de la Ley de Contrataciones Públicas.

Tanto la fiadora que se constituye en contratista subrogado como la entidad pública contratante, debe tener claro que estas prórrogas y costos adicionales son aceptables única y exclusivamente por causas justificables, debidamente sustentadas y por causas no imputables al contratista subrogado, dentro de las cuales se enmarca el caso fortuito y fuerza mayor. En caso contrario, los costos asociados a estas modificaciones deberán ser asumidos por el contratista subrogado y será sujeto de las multas a las que se refieren los artículos 104 y 133 de la Ley de Contrataciones Públicas.

### 2.2.3. Derecho de ceder el contrato

La Ley de Contrataciones Públicas, al señalar que el fiador se subroga de todos los derechos, sugiere que esto incluye el derecho de ceder el contrato a un tercero. Sobre la cesión del contrato, su artículo 96 establece lo siguiente:

Artículo 96. Cesión de contrato. Los derechos y obligaciones que surjan por la celebración de un contrato o por una orden de compra podrán ser cedidos por el contratista a un tercero, siempre que la entidad contratante respectiva como el garante preste su autorización previa a dicho acto de cesión. Para tales efectos, el cesionario deberá contar con la capacidad técnica y financiera para proseguir o dar inicio a la ejecución del contrato o de la orden de compra cuyos derechos y obligaciones hayan sido cedidos, en los mismos términos que el cedente.

En consecuencia, nos encontramos con contratos en los cuales, una vez cumplidos los presupuestos que contempla el artículo antes citado, el contratista subrogado los ha cedido a un tercero, por lo general, al tercero executor, deslindándose de esta forma de su obligación de cumplir con el objeto del contrato.

Si bien es cierto, la ley no prohíbe que las fiadoras como contratistas subrogados cedan los contratos, consideramos que esta no fue la intención del legislador al contemplar, dentro de la Ley de Contrataciones Públicas, la posibilidad de optar por la sustitución del contratista principal. Razón por la cual, de tratarse esto de una decisión estratégica para evadir la obligación de pago o de cumplimiento de la obligación subrogada a través de la cesión del contrato, plantea importantes cuestionamientos éticos y legales.

La entidad pública contratante debe conocer que la única forma en que el fiador, como contratista subrogado, puede ceder el contrato es con su consentimiento, el cual, en el caso





de los contratos subrogados por el fiador, puede otorgarse en casos muy excepcionales, de lo contrario esta actuación podría resultar en detrimento de los intereses del Estado.

Además, mantener este tipo de prácticas contraviene principios generales de la contratación pública, tales como el principio de transparencia y el de igualdad de oportunidad de los proponentes, toda vez que un contrato que fue objeto de un procedimiento de contratación pública de conformidad con la ley, en el cual otros proponentes tuvieron la oportunidad de participar y donde se evaluaron las capacidades de cada uno, resultando ganador el mejor de todos ellos, es cedido a otro bajo negociación de la fiadora y con la aprobación de la entidad pública contratante.

### **3. Proceso de resolución del contrato subrogado en caso de incumplimiento**

Es sabido, que formalizada y perfeccionada la subrogación del fiador, a través del acuerdo suplementario, el nuevo contratista subrogado es el responsable del contrato frente al Estado, por lo cual, cualquier incumplimiento de su tercero ejecutor le es atribuible directamente a él, es decir, no existe incumplimiento del tercero ejecutor que no sea imputable al contratista subrogado.

Por lo tanto, considerando que la subrogación del fiador constituye en nuestra legislación “una ficción que permite poner nuevamente en efecto un contrato rescindido” (Franco Pérez, 2009, p.125), de existir incumplimiento corresponde actuar de conformidad con lo establecido en el artículo 138 de la Ley de Contrataciones Públicas.

No obstante, luego de ser expedida la resolución administrativa del contrato, se deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley de Contrataciones Públicas, que establece que en caso de que el tercero ejecutor incumpla se deberá proceder de la siguiente forma:



En el caso de que la fiadora se subrogue con base en lo establecido en el acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento y el tercero ejecutor que haya designado incumpla, sin que se haya pactado un mutuo acuerdo de indemnización, la entidad licitante expedirá la resolución con la suma líquida, la cual prestará mérito ejecutivo y será cobrada mediante el proceso de cobro coactivo de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas.

En este escenario se debe tomar en cuenta dos supuestos. El primero, que se haya pactado la cláusula de indemnización en el acuerdo suplementario de ejecución de fianza de cumplimiento, de ser así esta deberá hacerse cumplir. Segundo, en el evento de que en el acuerdo suplementario no se haya pactado la cláusula de indemnización, se expedirá la resolución, es decir, la resolución administrativa del contrato, con la suma líquida que determine la entidad contratante como indemnización por los daños y perjuicios ocasionados al Estado por dicho incumplimiento, con independencia del límite por el cual se constituyó la fianza de cumplimiento, al tenor de lo previsto en el tercer párrafo del artículo 40 del Reglamento de Fianzas.

La resolución administrativa del contrato, en concordancia con el numeral 4 del artículo 139 y el artículo 160 de la Ley de Contrataciones Públicas, podrá ser recurrida por el contratista subrogado en apelación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, dentro de los 5 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución, la cual surtirá efecto suspensivo y agota la vía gubernativa.

#### 4. Sanciones por incumplimiento del contratista subrogado

Otro aspecto que los fiadores y las entidades deben conocer es que, al convertirse el fiador en el contratista del contrato estatal, es sujeto de la imposición de las sanciones previstas en el artículo 140 de la Ley de Contrataciones Públicas, que establece:

Artículo 140. Imposición de sanciones. La competencia para imponer las sanciones a los contratistas por incumplimiento de contratos u órdenes de compra recae en el representante legal de la entidad o en el servidor público en quien se delegue esta función.

Sin perjuicio de las acciones civiles y penales que correspondan, los contratistas podrán ser susceptibles de las sanciones siguientes:

1. Multa, o
2. Inhabilitación.

La sanción se decretará en el mismo acto en que se declara la resolución administrativa del contrato y se impondrá en atención a la gravedad de la infracción, la reincidencia y la magnitud del daño y los perjuicios causados. El Órgano Ejecutivo reglamentará la gradación de las sanciones y la progresión de estas.

Esto es así, toda vez que, como ya se expresó al inicio de este estudio, el fiador o garante sustituye al contratista original convirtiéndose en el nuevo contratista en la relación jurídica con el Estado, en los mismos términos y condiciones que el antiguo contratista, siendo sujeto de las mismas sanciones y penalidades.

#### Conclusión

El estudio de la subrogación del fiador en el contexto de la contratación pública en Panamá revela un terreno complejo, pero fundamental para la estabilidad y continuidad de los



servicios y proyectos estatales. A través del análisis del marco legal vigente y las prácticas operativas, hemos identificado, tanto los desafíos inherentes al proceso como las oportunidades para mejorar la gestión y ejecución de los contratos subrogados. La subrogación, al permitir que el fiador asuma los derechos y obligaciones del contratista original, presenta una solución viable para evitar la interrupción de los trabajos en caso de incumplimiento. Sin embargo, también pone de relieve la necesidad de un marco legal claro y robusto que respalde eficazmente este proceso, minimizando riesgos y protegiendo los intereses del Estado y la ciudadanía.

Las recomendaciones para futuras reformas incluyen la clarificación de los procedimientos de subrogación, la mejora en la selección y supervisión de los terceros ejecutores, y una mayor precisión en los acuerdos suplementarios para asegurar la transparencia y la equidad en la ejecución de los contratos públicos. Además, es crucial que las entidades estatales cuenten con mecanismos efectivos para la evaluación de la capacidad técnica y financiera de los terceros ejecutores, asegurando así que solo aquellos, con las competencias necesarias, puedan tomar parte en la continuación de los proyectos subrogados.

En última instancia, la subrogación no solo protege las inversiones del Estado y los intereses de la población, sino que también supone mayor responsabilidad y eficiencia por parte de los fiadores y contratistas, fortaleciendo el sistema de contratación pública en Panamá.

Por lo tanto, es imperativo que se mantenga un diálogo continuo entre legisladores, juristas y profesionales de este sector, para adaptar la legislación a la dinámica actual de la contratación pública y garantizar que la subrogación del fiador siga siendo un recurso efectivo.

## Referencias bibliográficas

- Castro-Ayala, J. G., & Calonje-Londoño, N. X. (2015). *Derecho de obligaciones: aproximación a la praxis y a la constitucionalización* (Vol. 2). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.  
<https://repository.ucatolica.edu.co/server/api/core/bitstreams/cbadfc4d-5f5b-4434-9caf-31d3807920d5/content>
- Chen Stanziola, M. C. (2013). *Derecho Comercial 450 A: Contratos Mercantiles* [Folleto]. Universidad de Panamá.
- Decreto 734 (2012). *Por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones*.  
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=46940#9.2>
- Federación de Aseguradores Colombianos. (2016). *Manual de Contratación Estatal y Seguro de Cumplimiento*. <https://www.fasecolda.com/cms/wp-content/uploads/2019/09/manual-contratacion-cumplimiento-2016.pdf>
- Franco Pérez, J. (2009). *La Subrogación del Fiador en el Contrato de Obra Pública en la Legislación Panameña*. *IUSTITIA et PULCHRITUDO*, 125.
- Ley (1916). *Código Civil*. G.O. No.2404 de 22 de agosto de 1916. (Panamá).
- Real Academia Española. (s.f.). *Diccionario de la lengua española* (23° Edición ed.).  
<https://dle.rae.es>
- Real Academia Española. (s.f.). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*.  
<https://dpej.rae.es/>



Resolución No.2259-2023-LEG/FySE (10 de agosto de 2023). *Por la cual se reglamentan las fianzas que se emitan para garantizar las obligaciones Contractuales del Estado, se establecen sus modelos y se deroga el Decreto núm. 33-leg de 8 de septiembre de 2020.* G.O. N° 29873-A. (Panamá).

Sánchez Flores, O. G. (2001). *El Contrato de Fianza* (1 ed.). México: Editorial Porrúa.

*Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenado por la Ley 153 de 2020.* G.O. No.29107-A. (Panamá).

## **El rol de la Contraloría General de la República de Panamá en la Jurisdicción de Cuentas**

The role of the General Comptroller's Office of the Republic of Panama in the Jurisdiction of Accounts

**Argés Eduardo Cedeño Rivera**  
Contraloría General de la República. Panamá  
[argcedeno@contraloria.gob.pa](mailto:argcedeno@contraloria.gob.pa)  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7526-6639>

*Recibido: 19/04/2024*

*Aprobado: 10/07/2024*

### **Resumen**

Dentro del título IX de la Constitución Política que trata sobre La Hacienda Pública, en el capítulo 3, se encuentra instituida la Contraloría General de la República en los artículos 279 y 280, en donde se indican las características, requisitos y funciones de esta entidad del Estado. En cuanto a este último punto, en el numeral 13 del artículo 280 se señala la función de presentar al Tribunal de Cuentas, para su juzgamiento, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades.

**Palabras clave:** Tribunal, instrucción, agente, empleado, bien público y competencia.

### **Abstract**

Within Title IX of the Political Constitution, which deals with Public Finance, in Chapter 3, the General Comptroller of the Republic is established in Articles 279 and 280, where the



characteristics, requirements, and functions of this state entity are indicated. Regarding this last point, in numeral 13 of Article 280, the function is specified to submit to the Court of Auditors, for its judgment, the accounts of agents and public servants in charge when objections arise due to alleged irregularities.

**Keywords:** Court, instruccion, agent, employee, public property and competition.

### **Introducción**

La nueva Jurisdicción de Cuentas data del 14 de noviembre de 2008, y el motivo de nuestro trabajo es producto de que la ley no ha sido muy difundida, por lo que no es muy conocida por los abogados y el público en general. Dentro de las instituciones que forman parte integral de la Jurisdicción de Cuentas, se hace necesario conocer la situación que nos lleva a nuestro problema: ¿cuál es la participación o el rol de la Contraloría General de la República dentro de esta Jurisdicción de Cuentas?, este problema, en forma de pregunta, nos conduce a que nuestro objetivo es analizar la regulación constitucional y legal para determinar si se cumple con lo que allí se establece, tomando en consideración que, de manera cotidiana, la Contraloría General de la República remite informes de auditorías al Tribunal de Cuentas para su tramitación en la Jurisdicción de Cuentas.

Con el Acto Legislativo 1 de 27 de julio de 2004, “Que reforma la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos N.º1 de 1993 y N.º2 de 1994”, se incluyó la figura del Tribunal de Cuentas, en el Capítulo 4.º del título IX sobre La Hacienda Pública, tanto en el numeral 13 del artículo 280 como en su disposición principal en el artículo 281 de dicha Constitución, reemplazando las funciones que, anteriormente, realizaba





la Dirección de Responsabilidad Patrimonial (DRP) dentro de la Contraloría General de la República.

Al respecto, la exmagistrada del Tribunal de Cuentas, Ileana Turner Montenegro, citando a la autora María Victoria Rueda, en la Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas, indicó que dicha autora define los Tribunales de Cuentas, como:

Órganos Extrapoder de estructura colegiada, con especialización técnica, dotados de autonomía funcional, cuyo fin es controlar la legalidad de los actos administrativos que afectan a la hacienda pública, informar la cuenta de inversión, propiciar y sustanciar el juicio de cuentas y el juicio de responsabilidad a todo obligado de rendir cuentas al Estado o a sus estipendiarios, cuando existe presunción de haber causado perjuicio patrimonial al erario público. Los Tribunales de Cuentas tienen a su cargo el control externo de los gastos públicos y perfeccionan la inversión de la renta, ejerciendo el control de legalidad o juridicidad. No integran el poder judicial, solo ejercen una jurisdicción de carácter administrativo (Turner Montenegro, Ileana, 2014).

Por otro lado, la norma Constitucional del artículo 281, señala así:

Se establece la Jurisdicción de Cuentas, con competencia y jurisdicción nacional, para juzgar las cuentas de los agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos de estas por razón de supuestas irregularidades. El Tribunal de Cuentas se compondrá de tres Magistrados, los cuales serán designados para un periodo de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. La Ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas (Constitución Política de la República de Panamá, 2016).

Asimismo, de acuerdo con nuestra Constitución Política, en el título IX que trata sobre La Hacienda Pública, en el capítulo 3.º sobre la Contraloría General de la República, en el artículo 280 se mencionan las diferentes funciones que están establecidas así:

Artículo 280. Son funciones de la Contraloría General de la República, además de las que señale la Ley, las siguientes:

1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa.
2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá, tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.
3. Examinar, intervenir y fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios.
4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas.
5. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas, nacionales, provinciales, municipales, autónomas o semiautónomas y de las empresas estatales.
6. Establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas.

7. Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad o de ilegalidad, según los casos, de las leyes y demás actos violatorios de la Constitución o de la Ley que afecten patrimonios públicos.
8. Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este artículo.
9. Informar a la Asamblea Nacional y al Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales o extraordinarios.
10. Dirigir y formar la estadística nacional.
11. Nombrar a los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitución y la Ley.
12. Presentar al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Nacional el informe anual de sus actividades.
13. Presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades (Constitución Política de la República de Panamá, 2016).

De estas funciones, queremos referirnos a la que se encuentra contenida en el numeral 13 del artículo previamente descrito, la cual señala que la Contraloría General de la República debe presentar para su Juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades. Nótese que este numeral no menciona el mecanismo o la forma cómo la Contraloría General de la República debe presentar para el Juzgamiento del Tribunal de Cuentas, las cuentas de

los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades.

De igual manera, se aprecia que dentro del contenido de este numeral 13 del artículo 280, ni en el artículo 281 que trata sobre el Tribunal de Cuentas, se aborda la figura de la Fiscalía General de Cuentas, así como tampoco se define el concepto de reparos, ni se indica que las irregularidades que se presenten en la Jurisdicción de Cuentas, sea sobre cuentas que correspondan a fondos o bienes públicos.

No obstante, al tenor de lo que contienen estas normas, se puede deducir que la Contraloría General de la República tiene la función de hacer llegar al Tribunal de Cuentas las investigaciones que hayan realizado a los agentes y empleados de manejo, al analizar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección. Estas investigaciones a cargo de la Contraloría General de la República, se encuentran amparadas en la misma norma constitucional que establece sus funciones, es decir, en el artículo 280, pero en los numerales 2 y 4 que señalan así:

2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este último.

4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas (Constitución Política de la República de Panamá, 2016).



Estos numerales 2 y 4 del artículo 280 constitucional, complementan las actuaciones que debe realizar la Contraloría General de la República, previo a presentar ante el Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades.

Se puede concluir entonces, que, en definitiva, al fusionar todos los artículos y numerales antes mencionados, se alcanza a establecer que la Contraloría General de la República, en materia de Jurisdicción de Cuentas, tiene la función primordial de realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos y presentar para su juzgamiento, a través del Tribunal de Cuentas, las cuentas de los agentes y servidores públicos de manejo cuando surjan reparos por razón de supuestas irregularidades en el manejo de fondos y bienes públicos.

Este concepto es señalado en la (Ley 67, 2008) que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984 orgánica de la Contraloría General de la República, cuando en su artículo 1 indica lo siguiente:

Artículo 1: La Jurisdicción de Cuentas se instituye para investigar y juzgar la responsabilidad patrimonial derivada de las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos.

Al respecto, el exfiscal General de Cuentas, Armando Alonso Fuentes Rodríguez, en la Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas, señaló que “la Creación del Tribunal de Cuentas tiene su fundamento en el juzgamiento de los actos que lesionen el patrimonio público, bajo la premisa de que la Administración Pública debe ser ejercida por funcionarios idóneos y honrados” (Fuentes Rodríguez, A., 2014, 221).



Debemos recordar que el artículo 281 de la Constitución Política que trata sobre el Tribunal de Cuentas, concluye señalando así: “La Ley determinará la creación y funcionamiento del Tribunal de Cuentas.”, por ende, se hace obligatorio que los detalles en materia de cuentas, sean desarrollados a través de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984 orgánica de la Contraloría General de la República.

Asimismo, el artículo 1 de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, dispone que la Contraloría General de la República, tiene la función de remitir al Tribunal de Cuentas: “las supuestas irregularidades, contenidas en los reparos formulados por la Contraloría General de la República a las cuentas de los empleados y los agentes en el manejo de los fondos y los bienes públicos”. Sin embargo, con toda esta explicación brindada, aún no se menciona la forma en que esas “inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afecten patrimonios públicos”, son presentadas al Tribunal de Cuentas para activar la jurisdicción de cuentas.

Es por ello, que la (Ley 67, 2008) establece en el artículo 37, cuando trata sobre la Fase de Investigación en el Proceso de Cuentas así:

Artículo 37: El proceso de cuentas se inicia con el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de los elementos de juicio correspondientes, que presente la Contraloría General de la República al Tribunal de Cuentas. Recibidos los reparos, el Tribunal de Cuentas los trasladará al Fiscal General de Cuentas, quien mediante resolución declarará abierta la investigación y ordenará la práctica de las pruebas, las diligencias y demás actuaciones que sean necesarias para la determinación de los hechos y de la responsabilidad a que haya lugar.

Con este artículo queda claro que el Proceso de Cuentas se inicia a través de “el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de los elementos de juicio correspondientes, que presente la Contraloría General de la República”, brindando entonces, la respuesta a nuestra pregunta, al revelar que es a través de “el examen, el informe o la auditoría”, la forma en que la Contraloría General de la República hará llegar al Tribunal de Cuentas la investigación que ha realizado y que estos deben contener “los reparos, acompañado de los elementos de juicio correspondientes”.

Adicional a ello, se observa que se menciona a la Contraloría General de la República cuando en el artículo 3 de la (Ley 67, 2008) se enumeran los casos en que se ejerce la Jurisdicción de Cuentas así:

Artículo 3: La Jurisdicción de Cuentas se ejerce de manera permanente en todo el territorio nacional para juzgar las causas siguientes:

1. Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los empleados de manejo ante la Contraloría General de la República, en razón de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.
2. Por los reparos que surjan en las cuentas que rindan los agentes de manejo ante la Contraloría General de la República, con motivo de la recepción, la recaudación, la inversión o el pago de fondos públicos, o de la administración, del cuidado, de la custodia, de la autorización, de la aprobación o del control de fondos o bienes públicos.

3. Por los reparos que surjan en la administración de las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en razón de examen, auditoría o investigación realizada de oficio por la Contraloría General de la República o en vista de información o denuncia presentada por cualquier particular o servidor público.

4. Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, pagados o confiados a la administración, cuidado, custodia, control, distribución, inversión, autorización, aprobación o fiscalización de un servidor público.

5. Por menoscabo o pérdida de fondos o bienes públicos, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de dichos fondos o bienes, en una empresa estatal o mixta o en cualquier empresa en la que tenga participación económica el Estado o una institución autónoma o semiautónoma, municipio o junta comunal.

6. Por menoscabo o pérdida, mediante dolo, culpa o negligencia, o por uso ilegal o indebido de fondos o bienes públicos recibidos, recaudados, manejados o confiados a la administración, inversión, custodia, cuidado, control, aprobación, autorización o pago de una persona natural o jurídica.

Podemos indicar, con este artículo, que se establecen las conductas que se deben presentar, para que estos hechos sean investigados por la Jurisdicción de Cuentas. En este sentido, se señalan 6 numerales, con la finalidad de que puede darse la responsabilidad patrimonial ya sea en los reparos de las cuentas de los agentes o empleados de manejo o en su administración de las cuentas o por menoscabo por dolo, culpa o negligencia o el uso indebido de fondos públicos.



Es importante reconocer algunos aspectos de este artículo y es que, en los primeros tres numerales, se menciona a la Contraloría General de la República y en estos se indican situaciones que guardan relación a la forma en que se da inicio al proceso de cuentas.

Nótese que se indica el término “Reparos”, que lo define el numeral 22 del artículo 46 de la (Resolución 1103-2022/DINAG, 2022) cuando indica así: “22. REPAROS: Son las condiciones reportables y las irregularidades determinadas como resultado de una auditoría”. También en el artículo 26 de la (Ley 67, 2008) dentro de las funciones del Fiscal General de Cuentas, se establecen algunas situaciones en las que se debe solicitar o informar a la Contraloría General de la República de algunas situaciones:

Artículo 26: Corresponderá al Fiscal General de Cuentas ejercer en nombre del Estado la acción de cuentas para lo cual tendrá las siguientes funciones:

1. Instruir la investigación patrimonial correspondiente, una vez la Contraloría General de la República formule reparos en las cuentas de los agentes y empleados de manejo o detecte irregularidades que afecten fondos o bienes públicos.
2. Practicar las pruebas y las diligencias que sean necesarias para comprobar o esclarecer los hechos contenidos en los reparos de las cuentas o en las investigaciones que haya realizado la Contraloría General de la República sobre irregularidades que perjudiquen fondos o bienes públicos.
3. Solicitar a la Contraloría General de la República, cuando se tenga conocimiento por cualquier medio de la comisión de un hecho irregular que afecte el patrimonio del Estado, el examen correspondiente, con el fin de determinar la corrección o incorrección de las operaciones en el manejo de los fondos o bienes públicos, así

como la ampliación o la complementación del informe o de la auditoría que fundamentó los reparos.

4. Remitir al Tribunal de Cuentas, luego de concluida la investigación patrimonial, una Vista Fiscal en la cual explique razonadamente los motivos de hecho y de derecho que justifiquen la medida procesal que recomiende.

5. Ejercer la acusación pública en la etapa plenaria del proceso patrimonial que se surta ante el Tribunal de Cuentas.

6. Asegurar que en la investigación se cumpla con la garantía del debido proceso de cuentas.

7. Promover las acciones cautelares ante el Tribunal de Cuentas.

8. Promover las acciones o los recursos constitucionales o legales que sean procedentes de acuerdo con la ley.

9. Dar aviso al Ministerio Público, si no lo ha hecho antes la Contraloría General de la República, de la posible comisión de delitos por el empleado o el agente de manejo, cuyas cuentas fueron objeto de reparos por parte de la Contraloría General de la República, o por cualquier persona o servidor público en contra de los fondos o bienes públicos.

Al respecto, el exfiscal General de Cuentas (Fuentes Rodríguez, A., 2014, 222), en la Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas, señaló que dentro de la Jurisdicción de Cuentas, la acción procesal ejercida es la acción de cuentas o patrimonial, cuyo titular es la Fiscalía de Cuentas únicamente, quien no pueda ejercerla de oficio, sino que previa autorización por parte del Tribunal de Cuentas cuando ya se les ha remitido el informe de auditoría realizado por la Contraloría General de la República.



En este artículo 26 se establecen las funciones que debe ejercer el Fiscal General de Cuentas, donde la principal es ejercer en nombre del Estado la acción de cuentas, pero obsérvese que en los numerales 1, 2, 3 y 9, se menciona a la Contraloría General de la República, como la entidad que debe remitir los reparos al Tribunal de Cuentas para dar inicio al proceso de cuentas y solicitarle a la Contraloría General de la República que inicie el examen correspondiente para determinar la corrección o incorrección de las operaciones en el manejo de los fondos o bienes públicos, así como la ampliación o la complementación del informe o de la auditoría que fundamentó los reparos.

Asimismo, se menciona a la Contraloría General de la República en el artículo 33 de la (Ley 67, 2008) que trata sobre las medidas cautelares adoptadas por la Contraloría General de la República, y se menciona así:

Artículo 33: Las medidas cautelares adoptadas por la Contraloría General de la República, con fundamento en el artículo 29 de la Ley 32 de 1984, tendrán que declinarse dentro del término de cinco meses, contado desde su adopción, ante el Tribunal de Cuentas.

La norma antes citada se refiere a situaciones en las que la Contraloría General de la República puede aplicar medidas cautelares, mientras se encuentre realizando el examen, el informe o la auditoría, con fundamento en el artículo 29 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que fue reformado y adicionada por la (Ley 351, 2022), la cual señala así:

Artículo 29: Cuando la Contraloría descubra irregularidades graves en el manejo de los bienes y fondos públicos que, a su juicio, ameriten la suspensión del agente o empleado de manejo, así lo solicitará a quien corresponda y así deberá ordenarse por

el período que resulte necesario. En este caso, la Contraloría deberá exponer las razones en que fundamente su petición. Cuando las circunstancias lo ameriten, el Contralor General, mediante resolución debidamente motivada, podrá suspender el pago de cualquier erogación con cargo al Tesoro Nacional, que considere inconveniente, así como el pago de salarios, remuneraciones o asignaciones de cualquier clase que el Estado o cualquier entidad pública deba hacer a favor del agente o empleado de manejo o de otro funcionario o persona que se encuentre vinculada en las irregularidades descubiertas e investigadas, y adoptará cualquier otra medida precautoria sobre bienes o fondos de tales personas o funcionarios, a fin de proteger los intereses públicos.

De la misma manera, se menciona a la Contraloría General de la República, en el artículo 36 de la (Ley 67, 2008) cuando señala sobre los casos en los que puede ocurrir la prescripción de la acción de cuentas, indicando así:

Artículo 36: El plazo de la prescripción de la acción de cuentas se interrumpirá por las causas siguientes:

1. La primera diligencia escrita por razón de un examen, una auditoría o una investigación, concluida o aun sin concluir, iniciada por la Contraloría General de la República; o
2. La Resolución de Reparos debidamente ejecutoriada.

En este artículo 36 se establece que una forma en que se puede interrumpir la prescripción, es producto de ese examen, auditoría o investigación, concluida o aún sin concluir, iniciada por la Contraloría General de la República, por lo que brinda importancia a la premura de las

acciones que lleva a cabo la Contraloría General de la República, al momento de efectuar el examen, auditoría o investigación.

Asimismo, se menciona a la Contraloría General de la República, en el artículo 46 de la (Ley 67, 2008) al referirse a la reserva de la investigación de cuentas así:

Artículo 46: La investigación que realiza el Fiscal General de Cuentas y la Vista Fiscal tienen carácter reservado y solamente tendrán acceso a ellas las personas involucradas, sus apoderados judiciales o los pasantes autorizados por estos, los funcionarios de la Contraloría General de la República, del Ministerio Público o del Órgano Judicial por razón de su cargo, los abogados en ejercicio, los estudiantes de Derecho o las personas autorizadas por el Fiscal o por el Secretario General con fines de docencia.

Con esta norma se observa que la reserva del expediente de cuentas no aplica para los funcionarios de la Contraloría General de la República.

Posteriormente, en el artículo 64 de la (Ley 67, 2008) se menciona a la Contraloría General de la República y se indica así: “Los procesos que adelante el Tribunal de Cuentas serán reservados y los resultados de estos se informarán a la institución pública afectada y a la Contraloría General de la República”.

Aquí se contempla la reserva del proceso de cuentas, pero ya no durante la investigación, sino cuando el proceso se encuentre en el Tribunal de Cuentas; no obstante, indica que los resultados del proceso se le deben informar a la institución que se vio afectada con la lesión patrimonial y también a la Contraloría General de la República. La norma no establece la razón, por la que se le debe informar a la Contraloría General de la República de estas decisiones, no obstante, es evidente que lo que se busca es mantener informada a la



Contraloría General de la República del resultado de “el examen, el informe o la auditoría” que presentó al Tribunal de Cuentas para iniciar el proceso de cuentas.

Podemos concluir que, con las normas que hemos mencionado, se muestra que la Jurisdicción de Cuentas toma en consideración a la Contraloría General de la República para muchos aspectos, siendo mencionada en varios artículos de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008 que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República.

No obstante, estos artículos también ofrecen respuesta a nuestra pregunta central de este ensayo sobre el rol de la Contraloría General de la República en la Jurisdicción de Cuentas, en virtud de que solamente tendría que presentar al Tribunal de Cuentas: “el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de los elementos de juicio correspondientes” y, de esta manera, activar o iniciar la Jurisdicción de Cuentas.

Surge entonces, la pregunta si la Contraloría General de la República es parte o forma parte dentro del Proceso de Cuentas. A esto podemos indicar que la participación de la Contraloría General de la República se limita a lo que ya hemos indicado previamente, es decir, a presentar el examen, el informe o la auditoría al Tribunal de Cuentas, para que se pueda dar inicio al proceso de cuentas; no obstante, no participa en el proceso de cuentas como parte activa del proceso; pero la Ley sí le brinda muchas consideraciones al ser la entidad Estatal que tiene por función “Llevar las cuentas nacionales” y “Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección”.

## Conclusión

En esta investigación se puede concluir que el rol de la Contraloría General de la República en la Jurisdicción de Cuentas, solamente consiste en la presentación del examen, el informe o la auditoría que contengan los reparos a las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, en el manejo de los fondos y bienes públicos y que los presenten al Tribunal de Cuentas, para que active la Jurisdicción de Cuentas, dando inicio al proceso de cuentas. No obstante, se le menciona en varios artículos de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984 orgánica de la Contraloría General de la República, producto de las consideraciones que señala la Constitución Política al ser esta la entidad, que tiene por función, de acuerdo con el artículo 280 de la Constitución Política: “Llevar las cuentas nacionales...” y “Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección...”; sin embargo, no mantiene un rol continuo en el trámite del proceso de cuentas, ni en la etapa intermedia ni en su juzgamiento; así como tampoco se establece en la Ley 67 de 2008 la obligación de que la Dirección General de Ingresos (DGI) le informe sobre la ejecución de la Resolución de Cargos.

Agradezco a los compañeros de Procesos Posteriores de la Contraloría General de la República por el apoyo brindado en este trabajo.

## Referencias bibliográficas

Constitución Política de la República de Panamá (2004). Texto Único G.O. No.25,176.  
(Panamá).



- Ley 67. (2008). *Que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República*. G.O. No.26,169. (Panamá).
- Ley 32. (1984). *Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*. G.O. No.20,188. (Panamá).
- Ley 351. (2022). *Que modifica y adiciona artículos a la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República y modifica la Ley 67 de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas*. G.O. No.29687-C. (Panamá).
- Ley 59. (1999). *Que reglamenta el Artículo 299 de la Constitución Política y Dicta otras Disposiciones contra la Corrupción Administrativa*. G.O. No.23,961. (Panamá).
- Resolución 1103-2022/DINAG. (25 de agosto de 2022). *Por la cual se reglamentan las Auditorías Especiales e Informes de Auditoría Especial con corrección o incorrección, de la Contraloría General de la República*. G.O. No. 29657. (Panamá).
- Turner Montenegro, I. (2014). *Memoria Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas*.
- Fuentes Rodríguez, A. (2014). *Memoria del Primer Congreso Internacional del Tribunal de Cuentas*.
- Romero Jr., A. (1995). *Perspectivas del Desarrollo de la Contraloría General de la República*. Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, III (4).



## El control previo en el Acuerdo de los Juegos Centroamericanos y del Caribe

Prior control in the Agreement of the Central American and Caribbean Games

**Amílcar David Alvarado Stapf**  
Contraloría General de la República. Panamá  
[amalvarado@contraloria.gob.pa](mailto:amalvarado@contraloria.gob.pa)  
ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-4956-6537>

*Recibido: 24/06/2024*

*Aprobado: 10/07/2024*

### Resumen

Panamá, en el 2020, declina la sede de los Juegos Centroamericanos y del Caribe, luego de un análisis y recomendaciones de los ministerios de Salud y de Economía y Finanzas, en medio de la pandemia por COVID-19. El contrato de las responsabilidades y obligaciones emanadas de los acuerdos alcanzados, genera un gran interés entre las partes contratantes, por los efectos colaterales de los daños que esto podría producir.

El contrato de la Ciudad Anfitriona de los Juegos, objeto de nuestro estudio en el presente trabajo, constituye la esencia de la filosofía olímpica de la antigua Grecia, con las adaptaciones del movimiento olímpico moderno que fundamentalmente, integra a personas físicas y jurídicas dentro de su seno organizativo, limitando la participación de los Estados, en sus relaciones contractuales o de afiliación. En los acuerdos alcanzados con Panamá, se comprometen fondos, bienes y fianzas del Estado, como parte del programa financiero para cumplir con la realización de los Juegos Centroamericanos y del Caribe en el 2022.



La expectación que aquello generó ante los peligros coercitivos que pueden ejercer estas organizaciones deportivas, entre ellos, la marginación de Panamá del ciclo olímpico, nos ha invitado a realizar una reflexión desde lo jurídico para la elocuencia del ciudadano, principal fiscalizador del país.

**Palabras clave:** Anfitriona, refrendo, ODECABE, Comité y Olimpismo.

### **Abstract**

In 2020, Panama declines to host the Central American and Caribbean Games, after an analysis and recommendations from the Ministry of Health and the Ministry of Economy and Finance, in the midst of the COVID-19 Pandemic. The Contract of responsibilities and obligations arising from the agreements reached generates great interest among the contracting parties, due to the collateral effects of the damages that this could produce.

The Contract of the Host City of the Games, the object of our study in this work, constitutes the essence of the Olympic philosophy of Ancient Greece, with the adaptations of the modern Olympic Movement, which mainly integrates natural and legal persons within its organizational core, limiting the participation of States in their contractual or affiliation relationships.

In the agreements reached with Panama, State funds, assets and bonds are committed, as part of the financial program to carry out the Central American and Caribbean Games in 2022. The expectation that this generated in the face of the coercive dangers that could exercise these sports organizations, among them, the marginalization of Panama from the Olympic cycle, has invited us to carry out a reflection from the legal point of view for the eloquence of the citizen, the main inspector of the country.

**Keywords:** Host, endorsement, ODECABE, Committee and Olympism.



## Introducción

A menudo atisbamos que las grandes ciudades del marco global geopolítico, se disputen por ser la sede y organizar los Juegos Olímpicos regentado por el Comité Olímpico Internacional, potenciando el impulso que ofrece ese escaparate de la mercadotecnia, en aras de exhibir el avance de sus naciones dentro del primer orden mundial.

Pero qué acontece en los países que no pertenecen al primer orden mundial, tanto por su economía o, ya sea el desarrollo estructural social y urbanístico, como son muchos los casos en nuestra región en Latinoamérica. Sin soslayar que la Ciudad de México y Río de Janeiro agenciaron un inconmensurable avance en la organización de estos juegos, pero, ¿qué otra ciudad podría cumplir los rigurosos patrones que se exigen, para ser sede los juegos olímpicos?

Aspirar a la sede de los Juegos Olímpicos no debe considerarse como la única alternativa para mostrarse como país o ciudad, también existen otras estructuras organizativas afiliadas al movimiento olímpico, con características piramidales, para asegurarse que estos ideales del olimpismo, puedan permear en países que se encuentren en una etapa de desarrollo, tanto en lo deportivo como en el marco de una economía sostenible.

En ese orden de ideas, la fortuna nos sonrió como país en el 2017, cuando Panamá, por tercera vez en su vida republicana, fue designada como la sede de los XXIV de los Juegos Centroamericanos y del Caribe del 2022, el cual se formalizó a través de un acuerdo, cuyos signatarios, fueron: el presidente de la ODECABE, alcalde del distrito de Panamá, presidente del Comité Olímpico de Panamá y el presidente del Comité Organizador de los XXIV Juegos Centroamericano y del Caribe (Panamá 2022).



Como colofón de este sustrato jurídico suscrito entre las partes que representan la organización de estos juegos, subyace un margen interesante de interrogantes, en virtud de las características del compromiso que Panamá, como país, adquiere al convenir este tipo de acuerdo. Qué mejor fórmula, si no es a través de la mayéutica, para desentrañar todos y cada uno de los aspectos que revisten la solemnidad en esta clase de contratos.

En tal sentido, queremos llegar, en el presente trabajo, a una opinión más clasificada desde lo jurídico, en lo que concierne a las respuestas que nos inquirimos como país, ¿qué sucede en estos tipos de contratos o acuerdos?, ¿estos acuerdos son privados?, ¿cuál es el grado de participación de un Estado?, y ¿genera este acuerdo actos de afectación fiscal?

Indudablemente, que este minucioso ejercicio histórico y jurídico, por el cual vamos a transitar, sobre el alcance o no del control previo en estos tipos de acuerdos, que conlleven actos de afectación de fondos y bienes del Estado, nos aproximará a un criterio más refinado sobre la función de la Contraloría General de la República, aun cuando estas clases de contratos de adhesión de carácter internacional, pudieran ir a contrapelo con la Constitución Política y las leyes de Panamá, y de cualquier otro país, por no prever los canales jurídicos correspondientes. Por otra parte, la inobservancia y el desconocimiento del movimiento olímpico pueden traer efectos altamente contraproducentes, para el desarrollo social y de tecnificación de nuestros atletas y deportistas profesionales, así como la marginación sistemática del Estado panameño en este rubro.

### **1. Contexto histórico de la sede de los Juegos Olímpicos**

La organización de los Juegos Olímpicos, actualmente, se realiza conforme al movimiento olímpico, inspirado en los principios que fueron retomados por el francés, barón Pierre Fredy de Coubertin, en las postrimerías del siglo decimonónico. Este pedagogo francés, en sus



constantes viajes a Inglaterra, pudo constatar que el deporte organizado contiene una fuerza social y moral, que en su conjunto ayudaban a equilibrar la mente y el cuerpo, además de combatir el ocio en los jóvenes (Marín, 2009).

El enfoque de la educación que avistaba el Barón de Coubertin, ya había sido desarrollado en la antigua Grecia, concitando a realizar profundos estudios sobre la teoría de la educación física, en el ejemplo Ateniense del Gimnasium, a lo que él, posteriormente, le llamó la triple unidad, consistente en el desarrollo físico e intelectual, entre viejos y jóvenes, entre disciplinas y entre distintos tipos de personas (Ruiz, 2010).

La Ilíada y la Odisea, así como numerosos estudios del mundo griego lo indican, se remontan hasta el final del tercer milenio antes de Cristo (a.C.), para referirse a los hallazgos arqueológicos en lo que se reflejaba que existían juegos que eran seguidos por numerosos espectadores. No obstante, en el Siglo VIII a.C. es cuando realmente surgen lo que conocemos como Juegos Olímpicos, los cuales, juntos con los Juegos Píticos, Ístmico y Nemeos, se constituyen los Juegos Panhelénicos (Romero, 1992).

El origen de los Juegos Olímpicos no ha sido uniforme entre los estudios de historiadores y arqueólogos, puesto a la incertidumbre que llevaron a los griegos a celebrarlos, así como con respecto a la fecha exacta en la que iniciaron. En ese sentido, según el historiador español, García Romero, atribuye que el origen de los Juegos Olímpicos surge por diversos motivos, entre la que figuran dioses, héroes y figuras legendarias; entre ceremonias religiosas, complementada con la afición de los griegos por el deporte, unida al espíritu agonístico que es consustancial al ser humano.

En ese mítico marco de espiritualidad, filosofía, pedagogía y humanidad, inspirada en esa época de oro de los griegos, el aristócrata francés, creía firme y apasionadamente, en el poder



persuasivo del deporte hacía la construcción de un mejor ser humano, como piedra fundamental para introducir los valores éticos y generar la paz entre las naciones del mundo. No fue hasta el 25 de noviembre de 1892, cuando en una brillante exposición en la Soborna, Francia, en el marco de la Conferencia Central de la Unión de Sociedades Francesas de Deporte Atlético (USEDA), el barón de Coubertin, propone la fecha de restablecimiento de los Juegos Olímpicos, como el medio para alcanzar los ideales olímpicos, basado en el humanismo y el internacionalismo (Marín, 2009).

Seguidamente, dentro del Congreso Internacional Atlético de París, desarrollados entre los días 16 y 23 de junio de 1894, los participantes por unanimidad votaron por el restablecimiento de los Juegos Olímpicos, y se acordó la creación del Comité Olímpico Internacional, cuya principal responsabilidad fue la de organizar la celebración de los Juegos Olímpicos, decidiendo que los primeros de la era moderna, se efectuaran en Atenas, con solo tres interrupciones hasta nuestros días con motivos de dos guerras mundiales (Prieto, 2005).

## **2. Designación de la sede de los Juegos Olímpicos**

La designación de la ciudad anfitriona de los Juegos Olímpicos se encuentra consignada en la escritura de la Carta Olímpica, cuyo instrumento jurídico de inconmensurable valor doctrinal y espiritual, recoge todos los principios universales y fundamentales del olimpismo, en la misma estatura moral y deontológica de una Constitución Política de una Nación, con la magna diferencia que quién se constituye en la gran albacea del fundamentalismo olímpico, no es precisamente los poderes constituidos de un Estado, sino la autoridad suprema ejercida por el Comité Olímpico Internacional (COI), quien, a su vez, es la absoluta propietaria de los derechos sobre los Juegos Olímpicos y de las propiedades olímpicas.

Es preciso destacar que, cuando se creó el Comité Olímpico Internacional en 1894, como indicamos en líneas anteriores, este Ente no contó con una sede estable, debido a que la idea inicial se centró en ubicarse en el país a quién le correspondería celebrar los próximos juegos. Posteriormente, en los albores del siglo XX, se estableció la sede del COI en París, Francia, más específicamente en el domicilio del barón de Coubertin, pero a consecuencia de la Primera Guerra Mundial, el COI prefirió establecerse dentro de los linderos de un país que ofreciera seguridad jurídica, decantándose por Lausana, Suiza, tras la firma de un acuerdo con el Alcalde de esa Ciudad, y desde entonces, dicha sede se ha constituido en la Caja Fuerte del Olimpismo Mundial (Latty, 2001).

La selección de la ciudad sede de los Juegos Olímpicos con el transcurrir de los tiempos, sufrió significativas etapas, por motivo de la inestabilidad de dos guerras mundiales, así como la falta de desarrollo en muchos países, y la creciente pugna ideológica que acrecentaba fuertes reticencias, sin embargo, para el Comité Olímpico Internacional, todos estos desafíos fueron afrontados con gran responsabilidad, hasta encontrar una fórmula sistemática de licitación pública, para seleccionar una ciudad con la que se firmará un Contrato para la celebración de los Juegos Olímpicos (McIntosh, 2003).

Este procedimiento de selección de ciudad anfitriona de los Juegos Olímpicos, está fundamentada en la Regla 33.2 de la Carta Olímpica, que en líneas generales cuenta con una primera fase, que se encuentra sustentada en la aceptación de la candidatura y selección de ciudades candidatas. Seguidamente, cada ciudad aspirante se someterá a un informe de evaluación de un grupo de trabajo constituido por el COI, a efecto de evaluar para el Comité Ejecutivo un informe que decide qué ciudades pasarán a una segunda fase como candidatas (Comité Olímpico Internacional, 2023).



Entrada en la fase de candidatura, solo pasan a cumplir con el “Cuestionario de las Ciudades”, aquellas ciudades que en su condición de aspirante sean designados como ciudades candidatas, sometiéndose a los procedimientos de la forma de adjudicación, consistente en la selección de la proposición más ventajosa, cuyo único criterio es el precio. Este “cuestionario” funge como un pliego de cargos en la selección de contratistas, tiene fuerza vinculante y es de carácter contractual para todas ciudades candidatas, quienes, además firmarán un compromiso que declararan conocer el contrato que deberán celebrar con el COI, si resultan elegidas para ser sede los Juegos Olímpicos.

### **3. Personería jurídica internacional del COI**

El Comité Olímpico Internacional por muchos años se autodenominaba como una asociación del Derecho Internacional con personalidad jurídica, sin que fuera asentado por algún ordenamiento jurídico, o en su defecto fuese reconocido por otra entidad dotada de personalidad jurídica, de acuerdo con los usos y costumbres del derecho internacional público. No fue hasta 1981 que el Comité Olímpico Internacional, por conducto del Consejo Federal Suizo, adquiere estatuto jurídico de asociación conforme al Derecho Suizo (Marín, 2009).

Seguidamente, se ordena el decreto con fecha del 17 de septiembre de 1981, proferido por el Consejo Federal Suizo, en primer lugar, para reconocer la importancia y la vocación universal del Comité Olímpico Internacional en el terreno del deporte y, en general, del deporte élite, otorgando con ello un estatuto internacional con carácter específico de institución internacional. En su parte declarativa constata que el COI goza de personalidad jurídica, y con ello, derechos y libertades garantizadas por ese ordenamiento jurídico.





Posteriormente, desde el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, en un comunicado de prensa, informa que la Confederación Helvética reconoce la personalidad jurídica del COI y, con ello, la condición de organización internacional no gubernamental, a través de un Acuerdo Bilateral celebrado por el Consejo Federal Suizo y el Comité Olímpico Internacional, con fundamento en el artículo 102.8 de la Constitución Federal de Suiza, que entre sus competencias se encuentra la de velar por los intereses de la confederación en el exterior, especialmente, en sus relaciones internacionales y de las relaciones exteriores en general.

En definitiva, asalta la curiosidad jurídica, si cabe plantearnos, si con base en los elementos de la personalidad jurídica internacional, el COI pueda considerarse como sujeto del derecho internacional público, tanto desde un puesto de vista formal como material, tomando como referencia que el instrumento suscribiente reviste las características de la bilateralidad, es decir, entre un Estado y un Organismo Internacional.

Si bien desde lo jurídico no pueda sostenerse como única respuesta, al menos la fuerza de lo fáctico no deba reputarse como un elemento menor para la capacidad de intervenir en legítimas reclamaciones internacionales, como sucedió en 1992, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, excluyó a Yugoslavia de las manifestaciones deportivas internacionales. En este caso en particular, el COI invocó la Carta Olímpica, manifestando que las competiciones son entre atletas, no así entre naciones y, de esa manera, los nacionales de Yugoslavia participaron de los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992 (Marín, 2009).

Si bien para el derecho suizo, el COI sea un ente dotado de personalidad jurídica internacional, esto no debe inferirse que el Contrato de la Ciudad Anfitriona revista las características de acuerdos bilaterales entre sujetos del derecho internacional. Primero,



porque ni el Estado es parte contratante en el Contrato de la Organización de los Juegos Olímpicos, ni el COI haya alcanzado reconocimiento de personalidad jurídica por organismos internacionales.

#### **4. Rol del Estado dentro del acuerdo**

Para la intelección de la interpretación jurídica del Acuerdo de Responsabilidades y Obligaciones para la Organización de los XXIV Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe, (Organización Deportiva Centroamericana y del Caribe, 2017) en adelante Acuerdo, que suscriben los sujetos contratantes, nos vimos avocados a realizar una trazabilidad histórica del fundamentalismo olímpico y sus principales ejes centrales que deben conservarse en un instrumento legal. Sin pasar por alto, que el aspecto financiero de los Juegos Olímpicos, constituya en primacía el objeto del contrato, elemento consustancial que rebasa más allá de una competición deportiva, y que, para muchos países, estos acuerdos celebrados deban reputarse como contratos privados.

De manera análoga y bajo estos mismos principios olímpicos, la Organización Deportiva Centroamericana y del Caribe (ODECABE), fundamentándose en su artículo 40 de sus estatutos, seleccionó como sede a la ciudad de Panamá, República de Panamá, para la Organización de los Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe, Panamá 2022, (Cáceres, 2018) estableciendo un Acuerdo de Responsabilidades y Obligaciones, suscritos entre: el presidente de ODECABE, el presidente del Comité Olímpico de Panamá (COP), el alcalde de la ciudad de Panamá y el presidente del Comité Organizador de los Juegos Centroamericanos y del Caribe; siendo el Comité Olímpico de Panamá, quien asuma la responsabilidad del control y fiscalización.

Ahora bien, centrémonos un poco sobre los quehaceres de la figura del **Comité Organizador de los Juegos de ODECABE**, conforme lo establece el punto 1.3. que señala que, el Comité Organizador de los Juegos (COPAN), está denominado como Asociación sin fines de lucro, organizada bajo las Leyes de la República de Panamá, la cual contará con el apoyo del Gobierno Nacional de la República de Panamá, en lo relativo a las obligaciones asumidas por ser ciudad sede, y sometiéndose a las responsabilidades de dicho acuerdo. Entre los acuerdos convenidos por el Comité Organizador de los Juegos, primeramente, se encuentra el programa financiero, que se refiere al proyecto que especifica los recursos monetarios para la organización de los juegos, que será presentado, en su conjunto, por el Comité Organizador, el COP, el Municipio de la ciudad de Panamá y el Gobierno de la República de Panamá.

Subsecuentemente, el Comité Organizador de los Juegos deberá depositar a la ODECABE: diez mil dólares americanos (US\$ 10,000.00), en concepto de conceder la sede; cuatrocientos mil dólares americanos (US\$ 400,000.00), en concepto de los derechos de televisión abierta y radio, así como los derechos de transmisión de los juegos, mediante uso de Internet; 10% de lo recaudado por la venta de boletos en la ceremonias de inauguración y clausura, cuya suma no será inferior a cincuenta mil dólares americanos (US\$ 50,000.00); una Póliza de Seguro para cubrir la responsabilidad pública con una cobertura no menor a cinco millones de dólares americanos (US\$ 5,000,000.00), garantizando también a ODECABE el pago de cualquier sentencia que se le imponga por su responsabilidad por los juegos; una fianza a favor de ODECABE por la cantidad de un millón de dólares americanos (US 1,000,000.00), en caso

de no celebrarse los juegos, no atribuibles a la fuerza mayor; así como otros, responsabilidad de otros gastos.

Como hemos desarrollado a lo largo del presente trabajo, la designación de las ciudades anfitrionas obedece a una dinámica propia de sus organismos deportivos regentes, relegando a que Estados o gobiernos, de cualquier naturaleza, intervengan en un marco de cooperación, preservándose los propósitos e ideales olímpicos en cada una de sus competiciones. No obstante, en ese marco de cooperación del Estado o un Gobierno, encontramos intrínsecamente, amarrado una serie de compromisos que van desde lo económico hasta el cumplimiento de ítems que pueden trastocar el orden jurídico de un país.

Es evidente que el acuerdo *in examine* no esté sujeto a las solemnidades y los rigores de un Tratado, primeramente, porque ni ODECABE es un organismo del derecho internacional público, ni los suscribientes en representación de Panamá, tengan la capacidad legal de suscribir un acuerdo en nombre y legitimidad del Estado Panameño, es decir, que bajo ningún concepto puedan ser considerados sujetos del derecho internacional público (Cho, 1997). Descartando, la naturaleza pública internacional del acuerdo, los indicativos conducen a que estos acuerdos de voluntades deban enmarcarse desde lo estrictamente privado, aun cuando un suscribiente goce de la legitimidad pública de la ciudad de Panamá.

Con lo expresado hasta aquí, queda solamente un cabo por amarrar en este espectro jurídico que hemos desarrollado, y es que emerge como elemento congénito a los acuerdos de voluntades, sobre quién recae la responsabilidad financiera y el origen de dichos fondos que será el músculo de estos Juegos Deportivos. No es baladí hacernos estos cuestionamientos, porque si bien es cierto que la legitimidad del acuerdo de voluntades, no es el objeto a controvertir dentro del espectro jurídico contractual en una simple ecuación, por la otra, sin



el compromiso pecuniario que se adquirió para estos juegos, sería ilusorio inferir que este pudiera perfeccionarse y, en ese estricto sentido, por tratarse de bienes o fondos públicos, no sea el Estado quien ejerza el control administrativo, de acuerdo con lo que indica la Constitución Política.

### **5. El control previo del acuerdo de los juegos**

Este instituto denominado control previo en la República de Panamá, se encuentra asentado desde los albores de nuestra independencia, con la estructuración del cargo de Visitador Fiscal de la República, a través de la (Ley 12 , 1904) con la función de supervisar el manejo de las operaciones del Tesoro Público e investigar y ordenar el cumplimiento de las regulaciones de contabilidad. Prontamente, pasa a ser el Agente Fiscal de la República, conforme a la (Ley 30, 1918) con facultades para rechazar cualquier cuenta o reclamo contra el Tesoro cuando esta contravenga la ley, así como la de refrendar los libramientos autorizados por el secretario de Hacienda y Tesoro, hoy, Ministerio de Economía y Finanzas. No fue hasta que se propelió la (Ley 84, 1930) que se funda la Contraloría General de la República, como una oficina con dependencia del ramo administrativo del poder ejecutivo, otorgando la función de llevar la contabilidad y el control fiscal del país. Asimismo, se instaure la obligatoriedad del refrendo del Contralor General de la República, como requisito indispensable para la validez de una orden o libramiento que afecte un patrimonio público, así como para los contratos y obligaciones que implicasen afectación de un patrimonio público.

En su evolución sistemática, el control previo alcanza consagrarse en la Constitución Política de 1972 y, hasta la actualidad, se ha mantenido como un pilar fundamental de las atribuciones constitucionales de la Contraloría General de la República, en aras de que las instituciones



del Estado actúen con corrección y buen padre de familia en el manejo de los bienes y recursos de los panameños. Sin embargo, su excelsitud en el derecho positivo más prurito se logra con el desarrollo del artículo Segundo de la (Ley 22, 1976) definiéndose como la fiscalización y análisis de las actuaciones administrativas que afecten o puedan afectar un patrimonio público, antes de que tal afectación se produzca, a fin de que se realicen con corrección y dentro del marco legal.

Aun cuando la Ley 22 de 1976 fuere derogada con la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, debemos comprender que su eficacia legal perdura a través de las copiosas leyes que se dictan sobre el Presupuesto General del Estado, cuya última vigencia fiscal es la del 2024, el cual se encuentra rotulado con el Control Previo en el artículo 356 (Ley 418, 2023). Pese a las nuevas corrientes que han impulsado su supresión, hay juristas en la rama administrativa, como el doctor Luis Palacios, que han mostrado una postura resistente al respecto, alertando sobre los múltiples efectos negativos que podrían incidir en la administración correcta de los fondos públicos, trastocando los principios de moralidad, conciencia pública y respeto a los derechos de terceros, apereciendo que nos falta madurar en el ámbito político y público (Palacios Aparicio, 1992).

Ahora bien, al escrutar la esencia moral, económica y jurídica de la introducción del control previo en Panamá, cabría inquirir si se deben aplicar los mismos juicios de previsión en el uso correcto y adecuado de los fondos públicos que se comprometen en el acuerdo, para la realización de los Juegos Centroamericanos y del Caribe. Recordemos que, en el punto anterior, identificamos cada una de las cláusulas en que el Comité Organizador de los Juegos, comprometió fondos y bienes públicos del Gobierno Central, para asegurar su realización en la ciudad de Panamá.



Llegado a este punto, no es insustancial subrayar que la intervención de la Contraloría General en el ejercicio del Control Previo -por mandato constitucional de acuerdo con lo previsto en el artículo 280 y su reserva de Ley- le atribuya ejercer la acción fiscalizadora sobre cualquier persona u organismo que maneje fondos y bienes del Estado, en estricto apego a lo prescrito en los artículos 2 y 17 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, modificado por la Ley 351 de 22 de diciembre de 2022. Dicho esto, debemos aclarar si el Comité Organizador de los Juegos, constituido como persona jurídica de carácter privado, a la luz de la Ley 50 de 2007, se encuentra o no, exceptuado de la acción fiscalizadora, aun cuando este revista las características formales del Agente de Manejo.

A este respecto, la Sala Tercera de la Corte Suprema, a través de la Sentencia de 29 de mayo de 2024 y otras en casos análogas, que guardan relación con los procesos de viabilidad del refrendo del Patronato de la Cinta Norteña (entidad de interés público y social), ha sostenido que, cuando se trate de instituciones que no son públicas, y esta reciba fondos del Presupuesto General del Estado, la función fiscalizadora de la Contraloría General resulta incuestionable. (Proceso de Viabilidad Jurídica de Pago, 2024).

En este amplio espectro, la Contraloría General al ejercer el Control Previo sobre actos de manejo que afecten o puedan afectar fondos y bienes del Estado, entre los que podemos destacar: el de apertura de cuentas, refrendo de los títulos valores del Estado, refrendo de actos administrativos, así como el refrendo de cualquier orden de pago contra el Tesoro Nacional y otros actos; para que cuente con su validez y eficacia jurídica es indispensable formalizarse a través del acto del refrendo de la Contraloría General, en estricto apego a lo previsto en los artículos 45 y 48 de la Ley 32 de 1982 (Palacios Aparicio, 1992).

Ahora bien, no cabe duda que existan las concurrencias esenciales para la eficacia del acuerdo dentro de las formalidades de un contrato, según lo previsto en el artículo 1112 del Código Civil de Panamá. Pero hasta cierto punto, debido que, al comprometerse fondos y bienes del Estado en el referido acuerdo, confluyen otros factores que, por primacía de la Ley, cuando se efectúen con fondos y bienes públicos, deban aplicarse normativas de la contratación pública, en apego al artículo 1 de la Ley 22 de 2006. Así, también, debe acatarse lo prescrito en el artículo 93, contando la delegación por parte del Estado para contratar, y que dicho contrato se perfeccione con el refrendo de la Contraloría General de la República, para su eficacia jurídica.

### **Conclusiones**

Ser sede de los Juegos Olímpicos o de los Juegos Centroamericanos y del Caribe, ha sido y es, uno de los objetivos más anhelado por alcanzar para cualquier Estado o Gobierno, pues encontrarse ante los reflectores del mundo -sin distinción de ideología política o religiosa, étnica, cultural o social- genera un cualitativo efecto de simpatía e introspección hacia la ciudad anfitriona y su gente. Su amplia exposición en medios masivos y las distintas plataformas de la tecnología social, acrecienta la curiosidad e interés por conocer los cimientos históricos, culturales, deportivos y sociales de una nación, razón que dignifica a sus ciudadanos.

Así tenemos que la Licitación de la sede de los Juegos Centroamericano y del Caribe, de ninguna manera pudiera compararse a la de los Juegos Olímpicos, en principio, porque las ciudades aspirantes no se someten a rigurosos procesos de evaluación y procedimientos de selección, compromisos y garantías, previo a formalizar el Contrato de la Ciudad Anfitriona.

En cambio, en nuestra región del ciclo olímpico deportivo, las características del





escogimiento de la ciudad anfitriona se determinan por medio del Acuerdo de Formalidades y Responsabilidades para la Organización de los Juegos Deportivos Centroamericanos y del Caribe, cuyos compromisos económicos y garantías, se adquieren precisamente en este instrumento de carácter legal.

Fue preciso para la realización de este trabajo, profundizar a través de un examen sobre la capacidad jurídica de estas organizaciones de carácter deportivo, si están o no, revestidas de las principales fuentes del derecho internacional público para su reconocimiento, por sus alcances de internacionalidad y trascendencia en el marco geopolítico. Esto cobra una especial razón en esta dicotomía jurídica, por los fundamentos epistemológicos del Barón de Coubertin, y su reticencia a los vaivenes políticos a lo interno de los Estados, elemento que compromete el éxito de los Juegos Olímpicos.

Por este motivo, el Comité Olímpico Internacional ha compelido a los Estados, a darle personificación jurídica al Comité Organizador de los Juegos, figura sometida al derecho interno de cada país, adaptada a su forma jurídica más conveniente, para optimizar, al máximo, su rendimiento y eficacia en los acuerdos alcanzados, dotada principalmente, de una estructura fiscal que haga viable manejar fondos y bienes públicos. En el caso particular de Panamá, el Comité Organizador de los Juegos Centroamericanos y del Caribe del 2022, fue creado como una asociación civil sin fines de lucro, adquiriendo su condición de Agente de Manejo, a la luz de nuestra legislación fiscal.

De cualquier modo, es el Comité Organizador de los Juegos, quien asume la responsabilidad de cumplir con el Programa Financiero suscrito en el acuerdo, así como en la obligación de aportar las pólizas de seguro para cubrir las responsabilidades decretadas en contra de la ODECABE, y en caso de la “no celebración” de los juegos accionar en contra de la República



de Panamá. Vale mencionar que, el patrimonio del Comité Organizador se encuentra sustentando en el artículo 10 de sus estatutos, reconocido por el Instituto Panameño de Deportes, entre los cuales podemos destacar, de aquellas aportaciones presupuestarias o subsidios que le sean asignados por el Gobierno Central de la República de Panamá y las autoridades locales, a través del respectivo Municipio.

Por diversas razones, el tema del manejo de los fondos y bienes públicos en Panamá contiene controles diferenciados al de otros Estados vecinos, la exclusión de la intervención estatal permite conservar las solemnidades de un contrato privado en muchos casos. En la antípoda, Panamá ha cultivado a lo largo de su vida republicana, un régimen de prevención y cultura de corrección, en interés de la salud financiera de la nación. De tal suerte, que cualquier compromiso que se adquiriera con fondos y bienes del Estado, así sea en un instrumento público o privado, quedará sujeto a la función privativa que le confiere la Constitución Política a la Contraloría General de la República.

El Contralor General de la República es el primer albacea de los fondos y bienes del Estado en Panamá, y cuando lo juzgue conveniente, por razón de las circunstancias, puede este exceptuar ejercer el control previo en algunos actos de afectación patrimonial. Destacar este punto se hace de estricta necesidad para la conclusión de este trabajo, puesto que, si la ODECABE le fuere advertido sobre las formalidades del acto del refrendo, hubiesen considerado que existe la intromisión del Estado dentro del Acuerdo de los Juegos, pero por otra parte, al no estar refrendado el acuerdo y no tener eficacia jurídica -a nuestro juicio-, las erogaciones para cumplir con los compromisos económicos pudieran haber generado procesos de pronunciación de viabilidad jurídica del pago, ante la Sala Tercera de la Corte

Suprema de Justicia, conforme lo establece el artículo 77 de la Ley de la Contraloría General de la República.

### Referencias bibliográficas

Cáceres, J. (3 de agosto de 2018). Diario Hoy. <https://hoy.com.do/panama-recibe-hoy-sede-de-xxiv-juegos-2022/>

Caribe, O. D. (4 de octubre de 2017). *Acuerdo de Responsabilidades y obligaciones para la organización de los Juegos XXIV Centroamericana y del Caribe*. Panamá., Panamá.

Internacional, C. O. (15 de octubre de 2023). *Carta Olímpica*. <https://stillmed.olympics.com/media/Document%20Library/OlympicOrg/General/ES-Olympic-Charter.pdf>

Latty, F. (2001). *Le Comité international olympique et le droit international (Vol. 8)*. París: Montchrestien.

Ley 12 . (23 de abril de 1904). *Por la cual se reglamentan las funciones de un empleado y se le concede una autorizacion al poder ejecutivo. (visitador fiscal)*. G.O. No.12. (Panamá).

Ley 22. (9 de abril de 1976). *Por la cual se regula el control previo que ejerce la Contraloría sobre los actos de manejo*. G.O. N°18076. (Panamá).

Ley 30. (30 de diciembre de 1918). *Sobre Reformas Fiscales (Agente Fiscal)*. G.O. N°3025. (Panamá).

Ley 418. (29 de diciembre de 2023). *Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2024*. G.O. N°29940-B. (Panamá).



Ley 84. (29 de diciembre de 1930). *Por la cual se crea una Oficina de Contrabilidad y Contraloría que se denominará Contraloría General de la República*. G.O. N°5926. (Panamá).

Ley 351. (22 de diciembre de 2022). *Que modifica y adiciona artículos a Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, y la Ley 67 de 2008, que desarrolla la jurisdicción de cuentas*. G.O. N°29687-C. (Panamá).

Marín, C. (2009). *Los Juegos Olímpicos: La elección de la sede y otras cuestiones jurídicas*. Pamplona, España: Aranzadi, S.A.

McIntosh, M. (2003). *The Olympic Bidding process as a Starting Point of the Legaly*. Sydney: International Olympic Committee.

Palacios, L. (1992). *Efectos de la eliminación del control previo de la Contraloría General de la República en el Supuesto de Reformarse la Constitución Política Vigente*. Necesidad de mantener el control previo en la Contraloría General de la República, 9-14.

Prieto, L. (2005). *Pasado, presente y futuro del movimiento olímpico y su relación con la universidad (Vol. 6)*. Oviedo, España: Aranzadi.

Proceso de viabilidad jurídica de pago, Sentencia de 29 de mayo de 2024 (Sala Tercera de los Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia. 29 de mayo de 2024).

Romero, F. (1992). *Los Juegos Olímpicos y el deporte en Grecia*. Barcelona: AUSA.

Ruiz, A. (Septiembre de 2010). *La educación física en el mundo contemporáneo*. <https://www.efdeportes.com/efd148/la-educacion-fisica-en-la-historia.htm>

**Los poderes de supervisión de las entidades reguladoras del mercado de valores dentro de procesos de administrativos de intervención, reorganización y liquidación forzosa de sujetos regulados**

The supervisory powers of the securities market's regulators within the administrative processes of intervention, reorganization and compulsory liquidation of regulated subjects

**César Elías Sanjur Araúz**  
Universidad de Panamá. Panamá  
[cesar.sanjur@up.ac.pa](mailto:cesar.sanjur@up.ac.pa)  
<https://orcid.org/0009-0005-4298-0304>

*Recibido: 04/07/2024*

*Aprobado: 23/07/2024*

**Resumen**

Este trabajo plantea, dentro del Derecho Constitucional, del Derecho Administrativo, y del mercado bursátil panameño e internacional, el tema de los poderes administrativos de supervisión y regulación que ostenta la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) como ente regulador del mercado de valores en Panamá, en el contexto de su aplicación dentro de procesos administrativos de intervención, reorganización y liquidación forzosa de sujetos regulados por dicha entidad. Se hará referencia a la Constitución Política de la República de Panamá, al Decreto Ley No. 1 de 1999 y sus reformas (Ley de Valores), los acuerdos emitidos por la superintendencia, relevantes a este trabajo, y a otros textos legales nacionales e internacionales.



**Palabras clave:** Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Decreto Ley No.1 de 1999, Acuerdos, Supervisión, Regulación, Mercado de valores, IOSCO.

### **Abstract**

This paper raises, within the framework of Constitutional Law, Administrative Law, and the Panamanian and international stock market, the issue of the administrative powers of supervision and regulation exercised by the Superintendency of the Securities Market (SMV) as the regulator of the securities market in Panama, in the context of its application and enforcement in administrative proceedings regarding the intervention, reorganization and compulsory liquidation of entities regulated by the SMV. Reference will be made to the Political Constitution of the Republic of Panama, Decree Law No. 1 of 1999 and its amendments (Securities Law), the Agreements issued by the SMV relevant to this work, and other national and international legal texts.

**Keywords:** Constitutional Law, Administrative Law, Decree Law No.1 of 1999, Agreements, Supervision, Regulation, Securities market, IOSCO.

### **Introducción**

Los mercados de valores suelen estar regulados por una agencia gubernamental de supervisión, creada mediante una ley formal y facultada para regular este mercado y sus miembros, ya sean mercados de valores, corredores, bolsas de valores, etc.

Para ello debemos tener en cuenta en primer lugar el tipo de sistema jurídico en el que se encuentra un mercado de valores. Los sistemas jurídicos de todos los países provienen de varios orígenes o familias: el derecho inglés o consuetudinario, el derecho civil romano, el derecho civil alemán y el derecho escandinavo, dando cabida a otros sistemas como el derecho islámico (La Porta, 2006). La Porta, López de Silanés y Shleifer han detallado los



dos primeros, comentando las características de cada sistema y recogiénolas afirmando que estos orígenes jurídicos difieren de manera considerable en características muy importantes como la divulgación, los estándares de responsabilidad y la aplicación pública (La Porta, 2006). En lo concerniente al tema de este artículo, se ha pensado que los países de derecho civil son menos fuertes en lo que respecta a la regulación (Black, 2001) y aplicación (Black, 2001) de los valores que los sistemas de derecho consuetudinario. Según un estudio de Johnson, en una escala de 1 a 10 que mide la eficiencia de los sistemas judiciales, los países latinoamericanos fueron considerados aún más débiles (Johnson S. , Coase and the Reform of Securities Market, 2000). Siguiendo un comentario hecho por La Porta, López de Silanés y Shleifer, como la aplicación pública de la ley solo puede ser eficaz en países con burocracias gubernamentales eficientes (La Porta, 2006), los mercados de valores como los de EE.UU. y el Reino Unido se destacarán como fuertes y eficaces dado el hecho de que tienen todo un sistema legal, administrativo y legal que les ha permitido regular los mercados y hacer cumplir efectivamente las reglas entre sus miembros (Choi, 2008).

La regulación de los valores es una cuestión no solo de interés nacional, sino también de interés internacional. La regulación de los mercados de valores y sus organismos supervisores ha sido estudiada y codificada por organismos internacionales como la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), asociación cuyos miembros son los reguladores de valores o financieros de 110 países de todo el mundo. La IOSCO emitió en 2003 un documento llamado “Objetivos y principios de la regulación de valores” (Commissions, 2003), en el que la organización, respecto de sus tres objetivos principales<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> En los considerandos de este documento, IOSCO enuncia estos tres principios: la protección de los inversores; garantizar que los mercados sean justos, eficientes y transparentes; y la reducción del riesgo sistémico.



delineó 30 principios por los cuales la organización reconoce que serán suficientes para cumplir los objetivos establecidos por los tres principales objetivos; por supuesto, los principios tendrán que estar sujetos al sistema legal local para poder ser trasplantados o adaptados legalmente. Los primeros cinco principios que se ocupan de la regulación son:

1. Las responsabilidades del regulador deben estar claras y objetivamente establecidas;
2. El regulador debe ser operativamente independiente y responsable en el ejercicio de sus funciones y poderes;
3. El regulador debe tener poderes adecuados, recursos adecuados y capacidad para desempeñar sus funciones y ejercer sus poderes;
4. El regulador debe adoptar procesos regulatorios claros y consistentes; y
5. El personal del regulador debe observar los más altos estándares profesionales, incluidos estándares apropiados de confidencialidad.

Estos principios, en cada país, dependerán en gran medida del marco constitucional pertinente, el cual a su vez emitirá leyes a través del poder Legislativo que regularán tanto a las agencias reguladoras como al mercado de valores<sup>2</sup>. Las leyes resultantes ejercerán entonces, estos poderes transferidos dentro de los principios propuestos enunciados anteriormente.

---

<sup>2</sup> Para obtener una descripción completa de la evaluación del regulador de valores de Panamá en este estudio, ver el informe del Fondo Monetario Internacional, *Panamá: Report on the Observance of Standards and Codes*, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06387.pdf>



## Tipos de reguladores

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, ¿qué tipo de regulador necesita un mercado? Según Jane Dine (Dine, 2000), existen tipos y modelos de reguladores a partir de los cuales se puede interpretar el propósito de una agencia reguladora:

El regulador como modelo castigador: El gobierno, a través de la imposición de duras sanciones penales o cuasi penales (acusaciones, penas de prisión) busca evitar que los integrantes del mercado de valores incurran en conductas que puedan perjudicar en el corto o largo plazo no solo a otros miembros de dicho mercado, sino también para amenazar el normal funcionamiento y operaciones del día a día del negocio. Visto desde la perspectiva del inversor-accionista, este sistema sería muy bienvenido, porque los infractores serán penalizados y se hará justicia. Pero, desde el punto de vista de los gerentes y ejecutivos, la amenaza de una acusación penal también significa una amenaza económica (especialmente, cuando las noticias de una acusación llegan a los medios de comunicación en estos días de Internet y las redes sociales, dañando la imagen y la reputación de la empresa); por lo que en lugar de contar con la plena cooperación de la dirección de una empresa en un determinado caso lo que probablemente tendrán las autoridades reguladoras es una conducta más inclinada al encubrimiento y al engaño de los investigadores gubernamentales. Es por eso que el fenómeno de la denuncia de irregularidades, aunque reconocido en el caso Enron y otros no solo como crucial para las investigaciones gubernamentales y posteriores procesamientos, sino también como un triunfo para los defensores del gobierno corporativo<sup>3</sup>, no fue tan bien

---

<sup>3</sup> En el 2003, la edición especial anual de la revista estadounidense Time honró a los denunciantes de varios escándalos corporativos nombrándolos como "Personalidad del año". Ver "Persons of The Year 2002: The Whistleblowers", TIME Magazine, Diciembre 30, 2002.

[https://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2019712\\_2019710\\_2019677,00.html](https://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2019712_2019710_2019677,00.html)



recibido por el mundo de los directores ejecutivos y directivos, que no se dieron – o no quisieron darse - cuenta de que el público (sean inversores o no) tenía derecho a saber sobre las faltas corporativas y combatieron las iniciativas desde el principio (Roberts, 2004). Por estos motivos, el regulador es visto como el enemigo por el mundo corporativo (Dine, 2000), y no como un ayudante del comercio y los negocios; es por esto que algunos autores han pensado que la aplicación y el hacer cumplir las leyes es solo una parte modesta del esquema del mercado de valores (La Porta, 2006).

El modelo de doble propósito (o modelo de 'toma y daca'): en este modelo el organismo supervisor sigue siendo una entidad gubernamental que regula y emite advertencias cuando los miembros del mercado no siguen las reglas, imponiéndoles multas y abriendo investigaciones que, de ser esas las circunstancias, desembocarán en un proceso penal. Pero algo que hay que considerar es que el ente supervisor de valores no solo está para imponer duros castigos a quienes trasgreden las normas; esto sería un concepto demasiado limitado. La misión principal de una agencia de valores es ayudar al mercado a funcionar adecuadamente, a través de las regulaciones (Commission, 2003), haciendo que la negociación de valores sea más segura y efectiva para los inversionistas, mediante supervisión y orientación; como reguladores, promueven la apertura y la divulgación que atraerán a los inversores al mercado de valores y asegurarán a los que ya son miembros que sus intereses están siendo vigilados y que, en caso de cualquier irregularidad, pueden buscar asistencia y protección del gobierno.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Este sería el caso de la Comisión de Bolsa y Valores o *Securities and Exchange Commission* (SEC) en Estados Unidos (equivalente a nuestra Superintendencia del Mercado de Valores) y de las agencias supervisoras creadas en Inglaterra por la Ley de Valores Financieros (*Financial Securities Act*).

Modelo de autorregulación forzada: llamado SRO (*Self Regulated Organizations* u organizaciones autorreguladas) que es el utilizado por las bolsas de valores, requiere que la organización proponga, emita y haga cumplir sus propias normas regulatorias. Este concepto se remonta a la Ley de Bolsa de Valores de 1934 en Estados Unidos. En un discurso de 1962, el entonces presidente de la SEC, William L. Cary, dijo que el concepto de autorregulación tenía nivel de estatuto debido a la Ley de 1934, y debido a esto (haciendo una comparación con la relación entre la agencia y las autoridades gubernamentales en Washington) estableció el principio de que las entidades autorreguladas estaban y debían estar sujetas a supervisión (Cary, 1962).

Como implican las palabras de Cary, toda organización autorregulada estará vinculada por ley a un mecanismo de aplicación pública (Dine, 2000) que tendrá varias ventajas, como la flexibilidad para cambiar y adaptar las reglas del comercio de acuerdo al desarrollo del mismo, entre otras (Dine, 2000).

El modelo de controles internos: los controles internos son aquellos métodos establecidos por una empresa para asegurar la integridad de la información financiera y contable, con el fin de cumplir objetivos operativos y de rentabilidad y transmitir políticas de gestión a toda la corporación (Kenton, 2024). En el tema relevante a este trabajo, el control interno serán los controles o mecanismos de gobierno corporativo interno.

A este respecto, cabe señalar que, las normas internas deben ser reforzadas por normas externas; en Panamá, por ejemplo, la Superintendencia de Bancos sí emite normas sobre los procedimientos de auditoría externa que deben realizarse en el sector bancario, y esto incluye el examen de los controles internos de los bancos, tal como lo dispone el Acuerdo No.004-2010 de 10 de agosto de 2010 de esta superintendencia. La importancia de los



controles internos es que son la primera línea de defensa contra irregularidades dentro de la corporación, dando a la gerencia la oportunidad de corregir cualquier error o práctica o conducta cuestionable respecto de aquellos controles que luego puedan ser un peligro o poner en peligro a la corporación, al tratar con los reguladores. Incluso los propios reguladores no son inmunes a la necesidad de cumplir con controles internos; un ejemplo de esto fue la auditoría realizada por la Oficina de Responsabilidad Gubernamental de Estados Unidos a los estados financieros de la SEC correspondientes a los años fiscales 2008 y 2009, que reveló graves deficiencias en los controles internos de la reguladora del mercado de valores (Katz, *New SEC Finance Chief Will Stress Internal Controls*, 2010).

#### La mejor solución para un regulador: un poco de todo

Hemos repasado los cuatro tipos de reguladores que existen en el mercado de valores y, entonces, surgen las preguntas. ¿Cuál sería el mejor para una agencia supervisora de valores? ¿El punitivo, el doble propósito, la orientación hacia una autorregulación o dejarlo todo en manos de controles internos?

En cuanto a la modalidad autorregulada, la experiencia en Estados Unidos con la Bolsa de Nueva York y el Nasdaq<sup>5</sup> muestra que este tipo de organizaciones, bajo la tutela y supervisión de la SEC, han logrado un alto grado de confianza por parte de los inversores, tanto individuales como privados, institucionales. Estas organizaciones también ayudan a reforzar la capitalización de mercado, debido a la competencia entre ellas (de hecho, Nasdaq años atrás participó en una adquisición hostil de NYSE Euronext) (Bazilian, 2005). Las

---

<sup>5</sup> NASDAQ o Nasdaq es la abreviatura de *National Association of Securities Dealers Automated Quotation*. Es la segunda bolsa de valores electrónica automatizada más grande de Estados Unidos, después de la Bolsa de Nueva York.



organizaciones autorreguladas son quienes prácticamente dirigen los mercados de valores primarios y secundarios de todo el mundo. Pero son entidades privadas a las que se les ha delegado el poder de monitorear estos mercados; no son parte del gobierno y, por lo tanto, solo pueden hacer cumplir reglas internas que deben ser aprobadas por el gobierno; en caso de irregularidades y reparación, sus miembros tienen que acudir a los tribunales o presentar una solicitud ante la agencia reguladora gubernamental<sup>6</sup>. En Panamá, la Bolsa Latinoamericana de Valores (Latinex) ha regulado con buena trayectoria el pequeño mercado de valores existente, estableciendo estrechas relaciones con la Superintendencia del Mercado de Valores, aunque en ocasiones, chocando con ellas, como ocurrió con el polémico desarrollo de Principios de Gobierno Corporativo para las sociedades inscritas en la Superintendencia<sup>7</sup>.

Pareciera que el “modelo a seguir”, para un regulador efectivo, sería una combinación de los dos primeros. Por supuesto, un “regulador desdentado” nunca podría ser garantía de un seguimiento y supervisión exitosos del mercado de valores. Como hemos mencionado antes, el castigo excesivo ha sido visto como una forma de no disuadir las malas acciones o los delitos financieros, pero tienta a los gerentes y funcionarios corporativos a disfrazar errores, errores e incluso pequeños pecadillos con libros y estados financieros engañosos y alegres

---

<sup>6</sup> Ese fue el caso en 2003 con la NYSE y Nasdaq después de las reformas introducidas por la Ley Sarbanes - Oxley de 2002. Ver Approval of the NASDAQ Corporate Governance Rule Proposals by the Securities and Exchange Commission, Kramer Levin Corporate Department Bulletin, Noviembre 2003, <https://www.kramerlevin.com/a/web/1410/CorporateupdateNovember2003.pdf>

<sup>7</sup> En el año 2003 la Bolsa de Valores de Panamá (antecesora de Latinex) combatió vigorosamente al intento de la entonces Comisión Nacional de Valores o CNV (hoy SMV) de emitir un Acuerdo que regulase los principios de gobierno corporativo en las sociedades inscritas con el regulador, oponiéndose a los esfuerzos de la CNV por hacer obligatorios esos principios (como sí lo son en el sector bancario de Panamá). Ver Edith Castillo Duarte: “Gobierno Corporativo genera controversia”, La Prensa, Octubre 29, 2003: <https://www.kramerlevin.com/a/web/1410/CorporateupdateNovember2003.pdf>



"preparados", para engañar no solo a los inversores, sino también para mantener alejados a los reguladores; pero este castigo es una disuasión necesaria porque, sin represalias por parte de las autoridades, los inversores quedarán indefensos sin ninguna posibilidad de reparación por los daños y perjuicios causados por las transgresiones a las leyes del mercado de valores por parte de emisores e intermediarios.

#### Características y principios de un regulador.

Los principios de IOSCO que hemos mencionado anteriormente, nos dan tres preceptos para un modelo sobre la aplicación de las regulaciones, a saber:

-Principio 8: El regulador debe tener amplias facultades de inspección, investigación y vigilancia.

-Principio 9: El regulador debe tener amplios poderes de aplicación.

-Principio 10: El sistema regulatorio debe garantizar un uso eficaz y creíble de la inspección, la investigación y la vigilancia.

Siguiendo con estos principios de IOSCO enunciados anteriormente, La Porta, López de Silanes y Shleifel han señalado que la ejecución pública reúne cinco características o atributos para ser considerado un “supervisor”: la autonomía respecto del Ejecutivo y la especialización del área, el alcance de regulación ejercida por los agentes supervisores, los poderes de investigación conferidos a los organismos supervisores, el uso de sanciones no penales por transgresiones de las leyes de valores y las sanciones penales por violaciones de las leyes de valores (La Porta, 2006). Para los propósitos de este artículo, examinemos los tres primeros, tomando como ejemplos las reglas relevantes de Estados Unidos, Colombia y Panamá.

### Autonomía del Ejecutivo y especialización de áreas

Los autores se refieren con este término a la independencia administrativa que debe gozar cada entidad gubernamental autónoma para no experimentar interferencias indebidas del Poder Ejecutivo y/o emisores poderosos. Esta independencia administrativa se reflejará en tres ámbitos: el sistema de nombramiento diseñado por ley para la designación de la persona o personas que encabezarán el organismo supervisor; la capacidad del supervisor para nombrar y despedir a su personal clave basándose en un proceso administrativo que cumpla con el principio del debido proceso sin ninguna influencia o presión externa; y la especialización en el área correspondiente, en este caso los valores.

En Colombia, la Superintendencia Financiera de Colombia, que es el ente supervisor del mercado de valores, es una entidad autónoma, pero está adscrita al Ministerio de Finanzas y Crédito Público (Ministerio de Finanzas y Crédito Público). En Panamá, en cambio, la Superintendencia del Mercado es una entidad totalmente autónoma, y su Superintendente y la Junta Directiva de la entidad son designados por el Presidente, siendo confirmados en sus respectivos cargos por la Asamblea Legislativa<sup>8</sup>.

### Ámbito de regulación

Esta característica surge de la primera. ¿La independencia de la autoridad supervisora significa que el alcance de las regulaciones comprende áreas que serían de su competencia exclusiva o que tiene que obtener su autoridad para emitir regulaciones de una autoridad matriz (es decir, un ministerio)? Al respecto, observamos que tanto la Comisión de Bolsa y Valores como la Superintendencia Financiera y la Superintendencia del Mercado de Valores

---

<sup>8</sup> Artículos 5 y 12 del Decreto Ley No.1 de 1999 (Ley de Valores).



no necesitan solicitar autorización ni permiso a ningún otro ministerio o secretaría para regular las ofertas primarias o regular las reglas que rigen las bolsas de valores; las propias leyes les otorgan dichas facultades, debido a las características regulatorias/supervisoras de estas agencias y al nivel de especialización en el campo de valores.

### Los poderes de investigación

Cada vez que hay una posible violación de las leyes de valores, el regulador debe poder recopilar toda la información posible de las partes presuntamente involucradas. Para ello, el organismo supervisor debe estar facultado por ley para llevar a cabo las indagaciones necesarias, mediante métodos de investigación que incluyan la autoridad de emitir citaciones (una orden emitida bajo la autoridad de un tribunal para obligar a la comparecencia de un testigo en un procedimiento judicial) y cuya desobediencia acarrea el cargo de desacato al tribunal) (Gifis, 2003). La eficacia del esquema regulatorio depende de la naturaleza y alcance de las herramientas de aplicación (Fishman, 1991).

En Colombia, la Superintendencia Financiera ha sido facultada por el Decreto 2555 del 15 de julio de 2010 (reglamento sobre valores) para ejercer las facultades de control y vigilancia, supervisión, prevención y sanción. Entre las facultades de control y vigilancia tenemos las siguientes: adelantar consultas y obtener los datos probatorios que requiera de personas, instituciones o empresas ajenas al sector financiero; interrogar bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta clase de prueba en el procedimiento judicial, a cualquier persona cuyo testimonio sea útil para el esclarecimiento de los hechos, durante el desarrollo de sus funciones de inspección e investigación.

En Panamá, el Decreto Ley No.1 de 1999 faculta a la Superintendencia del Mercado de Valores a investigar cuando sus funcionarios consideren que ha habido posibles violaciones





a las leyes de valores<sup>9</sup>. Al respecto, la ley establece que podrán obtener de todos aquellos que estén sujetos a la supervisión de la superintendencia toda la información (documental o mediante declaraciones) necesaria para las consultas; si una de dichas personas o empresas se opone o no entrega la información requerida o se niega a realizar declaraciones y declaraciones solicitadas, los funcionarios de la superintendencia tienen la facultad de obligar a dichas personas, naturales o jurídicas, a cumplir íntegramente con sus solicitudes; si la información no ha sido proporcionada o si se ha hecho de manera incompleta o incluso evasiva, la superintendencia podrá solicitar a los tribunales de justicia que ordenen a estas personas comparecer ante la Comisión y cumplir íntegramente la orden; a diferencia de la Comisión de Bolsa y Valores (Weaver, 2009), la superintendencia tiene la facultad de citar y debe solicitar a los tribunales dicha orden para poder emprender la investigación. Si la persona citada aún se niega a cumplir, será declarada culpable de desacato y podrá enfrentar cargos penales. Sin embargo, este panorama ha sido cuestionado por estudios realizados por el Fondo Monetario Internacional en el 2004 (Internacional, 2004), el Banco Mundial en 2009 (Mundial, 2009), y el Global Corporate Governance Forum y la Red de Institutos de Gobierno Corporativo de Latinoamérica en 2011 (Latinoamérica, 2011). Sintetizando los resultados de estos tres estudios de acuerdo con el de 2004, la opinión concurrente, basada en casos y decisiones judiciales, era que se debía modificar las leyes de valores para evitar más decisiones adversas dictadas por la Corte Suprema de Justicia contra actuaciones administrativas hechas en base a regulaciones de la Superintendencia; y también con el objeto de reforzar la autoridad y competencia del regulador no solo en áreas relativas a gobierno

---

<sup>9</sup> Artículo 262 y siguientes del Decreto Ley No.1 de 1999.



corporativo sino también poder facultar a la superintendencia para investigar a los auditores externos y a los miembros del directorio de las empresas por incumplimiento de las leyes y regulaciones del mercado de valores.

### Los procesos de intervención, reorganización y liquidación forzosa

En la última década y media se han dado varios procesos de intervención, reorganización y liquidación forzosa de casas de valores en la República de Panamá. Estas medidas administrativas fueron tomadas por la Superintendencia del Mercado de Valores después de haberse iniciado los procesos administrativos de inspección, los cuales desembocaron en las medidas mencionadas. Dentro de esta discusión encontramos un tema muy importante: los poderes de regulación de una entidad supervisora.

Dentro de un Estado, todos los mercados económicos son supervisados y regulados por una entidad estatal, con el fin de salvaguardar la integridad de dicho mercado, al igual que proteger los derechos de los ciudadanos dentro este mercado. En este sentido, tenemos que, por ejemplo, la actividad bancaria es supervisada por la Superintendencia de Bancos; el ramo de seguros por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros; las cooperativas por el Ipaccop; el mercado bursátil por la Superintendencia del Mercado de Valores.

En el caso que nos ocupa, la Superintendencia del Mercado de Valores, en virtud del Decreto Ley No.1 de 1999 y de la Ley No.67 de 2011, es la entidad especializada y encargada de supervisar el mercado bursátil en la República de Panamá, y tiene como fin propiciar y coadyuvar a la seguridad jurídica de todos los participantes del mercado de valores, garantizando la transparencia de este, estableciendo reglas para la protección de los derechos de los inversionistas.



La superintendencia es parte de una organización internacional llamada Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO por sus siglas en inglés), la cual agrupa a los reguladores de valores del mundo y los mercados de futuros bursátiles. Como mencionamos anteriormente, la IOSCO se rige por un cuerpo de principios, entre los cuales destacamos el No.1, 2 y 3, referentes a los reguladores:

1. Las responsabilidades del ente regulador deben ser clara y objetivamente definidas por ley.
2. El ente regulador debe ser operacionalmente independiente y responsable en el ejercicio de sus funciones y poderes.
3. El ente regulador debe tener por ley los poderes y recursos necesarios, la capacidad de ejercer sus funciones y hacer uso de sus poderes.

Estos principios, especialmente, el número 3, a nuestro parecer, fueron plasmados debidamente, en el Decreto Ley No.1 de 1999 aunque, con las modificaciones que se le hicieran mediante la Ley No.67 de 2011, se diluyeron un poco estos poderes otorgados a la SMV para realizar sus fines de supervisión.

De esta manera, el ente regulador del mercado bursátil siempre ha tenido, dentro de los límites que le impone las leyes, plenas facultades para investigar y recabar información tanto de personas naturales o jurídicas; y con base en dichas pesquisas, tomar todas las decisiones y actuaciones necesarias para hacer cumplir las leyes y las regulaciones que gobiernan el mercado de valores en Panamá.

Sin embargo, desde la época de su antecesora, la Comisión Nacional de Valores (CNV), la superintendencia ha visto estos poderes y facultades supervisoras y de regulación ser objeto

de acciones judiciales ante la Corte Suprema de Justicia, con el fin de suspender o anular las actuaciones administrativas realizadas por la superintendencia dentro de investigaciones llevadas a cabo sobre empresas reguladas por esta entidad.

En un informe sobre el mercado de valores de Panamá hecho por el Fondo Monetario Internacional en el 2006, una de las conclusiones que hiciera dicho estudio estimó que, para reforzar la autoridad reguladora de la comisión, se debía, mediante nuevas leyes, no solamente delinear más claramente los poderes de investigación y supervisión del ente regulador, sino que se hiciera de tal forma que dichos poderes regulatorios no fuesen fácilmente anulados mediante decisiones judiciales. Creemos que aún se está a tiempo para ello, para beneficio del mercado de valores de Panamá y de los inversionistas, tanto nacionales como extranjeros.

En la primera parte de este artículo, nos referimos a los poderes otorgados por la ley a las entidades reguladoras, poderes que convierten a la Superintendencia del Mercado de Valores en la entidad supervisora y reguladora del mercado de valores en Panamá. También acotamos, en esa ocasión, que estos poderes han sido cuestionados ante la Corte Suprema de Justicia y cabe, entonces preguntarse: ¿Debe la Corte Suprema pronunciarse sobre estos temas o debe dejarlos en manos del ente regulador?

Las modernas teorías sobre gobierno preconizan la autonomía administrativa y la independencia de las entidades supervisoras, decantándose por la descentralización de los poderes del Estado, a través de entidades especializadas, las cuales tendrán la tarea de administrar, supervisar y regular, además de los servicios públicos, distintos temas y sectores, tales como la banca, seguros, valores y otros. Esta autonomía también involucra una

independencia basada en la especialización del área de regulación a cargo de la entidad estatal.

En la primera parte mencionamos el principio No.3 de la IOSCO, mediante el cual se tiene que el ente regulador de un mercado de valores debe tener, por ley, los poderes y recursos necesarios, la capacidad de ejercer sus funciones y hacer uso de dichos poderes para la consecución de sus fines. En el caso que nos ocupa, es decir, la Superintendencia del Mercado de Valores, se trata de garantizar la seguridad jurídica y la transparencia del mercado de valores de Panamá, con especial énfasis en la protección de los derechos de los inversionistas.

Pero, si las normas jurídicas han sido redactadas o modificadas en el transcurso del tiempo, de forma tal que estos poderes no están lo suficientemente delimitados y reforzados desde el punto de vista legal, estas normas serán recurridas y enfrentadas ante los tribunales de justicia. Sin embargo, los tribunales de justicia también pueden afirmar la autonomía administrativa y la independencia de las entidades supervisoras; existen dos ejemplos de ello, uno proveniente de los Estados Unidos y otro de nuestra vecina Colombia.<sup>10</sup>

En el caso del fallo constitucional colombiano, la Sala Plena estableció que hay una "imprescindible necesidad que las funciones de inspección, vigilancia y control sean ejercidas preferentemente por organismos técnicos especializados". En este sentido, ¿cuál

---

<sup>10</sup> En el fallo *American Power & Light Co. v. SEC*, 329 U. S. 90 (1946), el magistrado de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, Félix Frankfurter, confirmó el principio de legalidad administrativa de las actuaciones de la Comisión de Bolsa y Valores, estableciendo que, siendo la agencia gubernamental la encargada por ley de aplicar las normas en materia bursátil, tenía todas las facultades para emitir y hacer cumplir las regulaciones administrativas necesarias para lograr los fines de la ley y la institución.

En el caso de Colombia, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-205 de 2005, reafirmó los principios de delegación y desconcentración de las funciones del Órgano Ejecutivo en las superintendencias, considerando a la descentralización, la desconcentración y la delegación como herramientas administrativas necesarias para ejecutar las funciones asignadas por la Constitución al Ejecutivo.

ha sido la filosofía legal y doctrinal en el caso en Panamá? ¿Ha sido la Corte Suprema de Justicia garante de estos principios administrativos en materia del mercado de valores? Basándonos en dos casos muy conocidos de comienzos de la primera década del 2000, la respuesta ha sido no.

En el primero de ellos, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, en un fallo de 28 de octubre de 2004, declaró ilegal la multa impuesta a uno de los directivos de una de las empresas del Grupo Adelag por la entonces Comisión Nacional de Valores, a través de la Resolución CNV No. 244-01 de 28 de junio de 2001, por la presentación de estados financieros que la Comisión consideró que contenían información falsa. A pesar de que la Procuraduría de la Administración consideró la actuación de la Comisión "ajustada a derecho", la Corte decretó ilegal la multa.

En su salvamento de voto, el entonces magistrado, Adán Arnulfo Arjona, considerando la actuación del directivo de Adelag como "falta tan grave y trascendente", expresó que si la autoridad encargada de vigilar y regular el funcionamiento del mercado de valores no podía reprimir severamente las fallas de las personas reguladas, entonces el fallo debilitaba la autoridad de la comisión, minando y erosionando la confianza de los inversionistas en nuestro mercado bursátil. Debemos acotar que entidades como la Asociación de Bancos de Panamá se hicieron eco públicamente de los pronunciamientos del magistrado Arjona.

En el segundo caso, la comisión, luego de una formal denuncia presentada ante esta institución por uno de los accionistas del diario La Prensa, se encontraba en el proceso de investigación formal de las solicitudes de voto para la asamblea general de accionistas que estaban siendo recabadas por otros accionistas, con el fin de obtener estos poderes de votación para la asamblea general del 2001. De acuerdo con el accionista denunciante, estos



accionistas no estaban siguiendo los lineamientos establecidos por la Comisión, a través del Acuerdo No.16-2000.

A mitad de los procedimientos comenzados por la Comisión, el Acuerdo No.16-2000 fue objeto de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia. Eminentes constitucionalistas como el Dr. César A. Quintero (q.e.p.d.) y el Dr. Jorge Fábrega Ponce (q.e.p.d.) intervinieron a favor de la comisión, defendiendo la autonomía administrativa de la entidad reguladora. Pero el Pleno falló a favor de los que interpusieron el recurso y se declaró la inconstitucionalidad del Acuerdo No.16-2000. Este fallo fue criticado por erosionar los poderes de investigación y sanción de la comisión.

Luego de estos casos, y, después de la reorganización realizada en el 2011, la Superintendencia del Mercado de Valores continuó con su labor de supervisión y, a pesar de que las reformas diluyeron en algo los poderes de investigación que poseía antes la Comisión, ello no se tradujo en pasividad por parte del regulador bursátil. Todo lo contrario: la Superintendencia del Mercado de Valores ha logrado llevar a cabo procesos de intervención, reorganización y liquidación forzosa de acuerdo con lo estipulado en el Decreto Ley No.1 de 1999<sup>11</sup> y el Acuerdo respectivo que regula esta medida (Acuerdo No.1-2016 de 13 de enero de 2016).

El Decreto Ley No.1 de 1999 contiene un apartado, mediante el cual se define las causales para decretar la intervención, reorganización o liquidación forzosa<sup>12</sup> de un sujeto regulado, específicamente, las casas de valores que no sean bancos, las bolsas de valores, las bolsas,

---

<sup>11</sup> Capítulo V del Título XIII del Decreto No.1 de 1999

<sup>12</sup> La Ley de Valores permite la liquidación voluntaria, solicitada por el sujeto regulado (ej. una casa de valores) – ver artículos 280 a 283 del Decreto Ley No.1 de 1999.

las centrales de valores, las sociedades de inversión, y los administradores de sociedades de inversión. En ese sentido, la SMV actúa, tal como rezan muchos de los considerandos de sus resoluciones ordenando estas medidas, con el fin de “garantizar la debida protección de los derechos de los inversionistas, así como del mercado de valores...” y también garantizando los derechos de los acreedores que pueda tener el sujeto obligado al momento de que la medida administrativa sea decretada por la superintendencia.

Previo a ordenar que se lleve a cabo cualquiera de estas medidas, la superintendencia realizará inspecciones especiales que derivarán de las inspecciones regulares *in situ* y *extra situ* que ya están contempladas en la Ley de Valores y en los respectivos Acuerdos de la superintendencia. Estas inspecciones especiales tienen como objetivo verificar hallazgos realizados en las visitas regulares o en inconsistencias halladas en la documentación que debe ser enviada con determinada regularidad a la Superintendencia (reportes, estados financieros, declaraciones juradas, etc.). Luego de que los resultados son analizados y discutidos por los funcionarios de la superintendencia, se decidirá si, de acuerdo con la gravedad de los hallazgos, la entidad deberá ordenar la reorganización del sujeto regulado. A este efecto, se designa a un reorganizador (por lo general, un profesional versado en el mercado de valores, pero también puede ser un auditor/contador público autorizado, un abogado, un financista o similares), quien llevará a cabo este procedimiento de acuerdo con lo estipulado en la Ley de Valores.

En caso de que el sujeto regulado haya incumplido con el plan de reorganización propuesto por la superintendencia, o en ausencia de una reorganización, la gravedad de los hallazgos es evidente, entonces se procede a decretar la intervención según lo dispuesto en el capítulo V del Título XIII del Decreto Ley No.1 de 1999, el cual establece que la SMV podrá intervenir





un sujeto regulado y tomar posesión de sus bienes y asumir su administración en los términos que la superintendencia determine, ya sea que su capital pagado neto ha sufrido menoscabo al punto de que no cumple con los requisitos de capital o de liquidez establecidos por la superintendencia; si está llevando a cabo sus operaciones de modo ilegal, negligente o fraudulenta; si no puede continuar con sus operaciones sin que corran peligro los activos financieros de los inversionistas; si se encuentra en estado de suspensión de pagos; si después de ser requerido debidamente, el sujeto regulado se niega a exhibir los registros contables de sus operaciones u obstaculiza de algún modo su inspección por la superintendencia; si su activo no es suficiente para satisfacer íntegramente su pasivo.

El procedimiento de intervención (e igualmente el de reorganización) tiene una duración de treinta días, el cual puede ser prorrogado indefinidamente hasta que el interventor eleva un informe final a la superintendencia con sus recomendaciones: devolver el control de la entidad supervisada a sus dueños, o decretar la liquidación forzosa de la misma. La Junta Directiva de la Superintendencia dará o no su aprobación a la recomendación del interventor, y, en caso afirmativo, el proceso de liquidación forzosa comenzará con la designación de un liquidador (el cual usualmente suele ser quien estaba ejerciendo el cargo de interventor) y todos procedimientos decisiones y acciones tomadas por el liquidador serán realizadas conforme a lo dispuesto en la Ley de Valores<sup>13</sup> y al Acuerdo No.1-2016.

En este sentido, y como ya se había mencionado, la superintendencia ha llevado a cabo varias intervenciones y otras tantas liquidaciones forzosas en los años posteriores a la

---

<sup>13</sup> Artículos 302 al 322 del Decreto Ley No.1 de 1999.

reorganización de la superintendencia (y otras tantas en curso); entre ellas, destaca el caso de la liquidación forzosa de la casa de valores Panama Wall Street (PWS) de 2016, el cual ha quedado como una reivindicación del poder regulatorio y supervisor de la Superintendencia del Mercado de Valores ~~en~~ respecto al mercado de valores panameño.<sup>14</sup>

### **Conclusión**

El regulador del mercado de valores de un país, esté o no plenamente desarrollado, tiene como misión principal supervisar dicho mercado y sus integrantes, actuando como salvaguarda de las leyes y reglamentos de valores y como garante de que dichas reglas serán acatadas por todas las partes involucradas, reforzando la protección otorgada por las leyes comerciales y civiles a los inversores; su objetivo final debe ser garantizar que el mercado de valores siga siendo una fuente de financiación segura y regulada para las corporaciones y también para el Gobierno. Pero estos elevados objetivos solo serán posibles en la medida en que las funciones y herramientas de las agencias reguladoras hagan cumplir las regulaciones sobre valores que estén claramente delineadas por ley, dándoles, a las agencias, plena autonomía libre de interferencias políticas y una base legal sólida para no tener sus decisiones y acciones constantemente impugnadas o revocadas por los tribunales de justicia.

En virtud de lo expresado en el laudo arbitral del caso Panama Wall Street, el cual, tal vez, algún día, será sujeto a análisis y discusión por parte de los medios y de los profesionales del

---

<sup>14</sup> Este caso se convirtió, posteriormente a la orden de liquidación forzosa dictada por la Superintendencia, en un proceso arbitral en el año 2017, el cual fue interpuesto por el dueño de PWS contra el Estado panameño basándose en el Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones entre Panamá y los Países Bajos; pero mediante un laudo arbitral de 3 de junio de 2024, los árbitros del el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) desestimaron la demanda del dueño de dicha casa de valores.



mercado de valores nacionales y foráneos, es nuestra opinión que las actuales normas que regulan a la Superintendencia del Mercado de Valores deben seguir siendo revisadas, con el fin de proporcionarle el debido refuerzo legal a la Superintendencia del Mercado de Valores para que sea una eficaz entidad supervisora del mercado bursátil y protectora de los derechos de los inversionistas.

### Referencia bibliográfica

Bazilian, E. (5 de Mayo de 2005). *Adweek*.

<http://www.adweek.com/news/technology/linkedin-issue-ipo-nyse-131363>

Black, B. S. (2001). *The Legal and Institutional Preconditions for Strong Securities*

*Markets. UCLA Law Review* , 48, 781-855.

Cary, W. L. (1962). Self-regulation in the Securities Industry. En U. S. Commission (Ed.),

*U.S. Securities and Exchange Commission*. Hollywood Beach, Florida. Obtenido de

<http://www.sec.gov/news/speech/1962/112862cary.pdf>

Choi, S. J. (2008). *Securities and Regulations: Case Analysis*. New York City: Thomson

West.

Commission, U. S. (4 de Noviembre de 2003). *U.S. Securities and Exchange Commission*.

<https://www.sec.gov/news/press/2003-150.htm>

Commissions, I. O. (Mayo de 2003). *International Organization of Securities Commissions*.

<http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf>



Dine, J. (2000). *The Governance of Corporate Groups*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fishman, J. J. (1991). *Enforcement of Securities Laws Violations in the United Kingdom*. Pace Law Faculty, New York City. <http://digitalcommons.pace.edu/lawfaculty/109>

Gifis, S. H. (2003). *Law Dictionary* (5a Edición ed.). Barron's.

Internacional, F. M. (Junio de 2004). *Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá*. [https://supervalores.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/inf\\_Int\\_rosc\\_cg\\_pan\\_esp.pdf](https://supervalores.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/inf_Int_rosc_cg_pan_esp.pdf)

Johnson, C. (3 de Junio de 2005). President Names Cox as New SEC Chair. *Washington Post*. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/06/02/AR2005060200641.html>

Johnson, S. (2000). Coase and the Reform of Securities Market. *Building an Infrastructure for Financial Stability . Conference Series 44*, págs. 1-18. Boston: Federal Reserve Bank of Boston. [https://www.bostonfed.org/-/media/Documents/conference/44/cf44\\_15.pdf](https://www.bostonfed.org/-/media/Documents/conference/44/cf44_15.pdf)

Katz, D. M. (24 de Mayo de 2010). *CFO.com*. <https://www.cfo.com/news/new-sec-finance-chief-will-stress-internal-controls/669286/>

Kenton, W. (14 de Junio de 2024). *Investopedia*. <http://www.investopedia.com/terms/i/internalcontrols.asp>



La Porta, R. L.-d.-S. (2006). What Works in Securities Laws? *The Journal of Finance*(61), 1-32. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1540-6261.2006.00828.x>

Latinoamérica, G. C. (2011). *Instituto de Gobierno Corporativo Panamá (IGCP)*. (C. F. (IFC), Ed.). <https://igc-panama.org/wp-content/uploads/2023/09/Gobierno-Corporativo-en-Latinoamerica-2010-2011.pdf>

Mundial, B. (Abril de 2009). *Banco Mundial*.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/en/934101468067133336/pdf/625980WP00SPAN00Box0361486B0PUBLIC0.pdf>

Roberts, Y. (7 de Noviembre de 2004). *Let whistle-blowers blow whistles*.  
<http://www.guardian.co.uk/politics/2004/nov/07/freedomofinformation.uk>

Weaver, E. H. (11 de Agosto de 2009). *The Lebrecht Group*. (T. L. Publications, Ed.)  
<http://www.thelebrechtgroup.com/index.php/publications/tlg-publications/134-the-sec-expands-its-subpoena-power>

## La inducción e integración como estrategias para impulsar el desempeño del recurso humano

Induction and onboarding as strategies to boost human resource performance

**Anavela del C. Velásquez M.**

Universidad de Panamá. Facultad de Administración de Empresas y Contabilidad. Panamá  
[profa.anavela@gmail.com](mailto:profa.anavela@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-6403-5785>

**Marta I. Baquerizo Ortiz**

Universidad de Panamá. Facultad de Administración de Empresas y Contabilidad. Panamá  
[marta.i.baquerizo@gmail.com](mailto:marta.i.baquerizo@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0002-6647-9478>

*Recibido: 15/07/2024*

*Aprobado: 24/07/2024*

### Resumen

La inducción e integración como estrategias para familiarizar al recurso humano de primer ingreso con la organización es determinante para crearle una cultura de desempeño con calidad en su puesto de trabajo. Se hace necesario que las empresas desarrollen estrategias de inducción e integración, para que los trabajadores se familiaricen con la cultura corporativa, incluyendo sus costumbres, prácticas y procesos, políticas, metas, y con el resto del personal, para facilitarles la identificación con los objetivos empresariales y se encaminen hacia su logro. Las ventajas de ofrecerles una amplia y adecuada inducción e integración a los nuevos empleados son múltiples: reducción del estrés, la ansiedad y la inseguridad de llegar a un lugar desconocido; le ofrece conocer las expectativas de la empresa sobre el



desempeño en el cargo; los ambienta en cuanto a instalaciones, facilidades y relaciones, les da a conocer sus derechos y obligaciones, así como sus beneficios. Asimismo, se introduce en el equipo de trabajo general y específico de la unidad donde se le asigna. El desempeño, a partir de la inducción, será notoria por la confianza que genera tener una base sólida de las tareas que deben cumplir y recibir una realimentación apropiada. La empresa obtendrá los resultados esperados con personal motivado.

**Palabras claves:** Inducción, integración, estrategia, familiarización, recursos humanos, organización, cultura, desempeño, trabajadores.

#### **Abstract**

Induction and integration as strategy to familiarize the recently hired employees is the key to faster a culture of high-quality performers. It is necessary for the company to develop induction and integration program for the employees to get familiar with the company's culture, standard operating procedures, policies, and the workforce and help them identify the organizational objectives and how to accomplish them. This strategy offers multiple advantages: reduces stress, anxiety and the insecurity of them starting at a new place. It allows new employees to understand the performance expectations of the role; familiarize them with the facilities, their roles and responsibilities as well as their benefits. For this strategy to be successful, it is necessary to involve the team assigned to the new employee. This will provide him/her with a solid foundation, confidence to perform the assigned tasks and receive the appropriate feedback allowing the company to obtain the desired results and a highly motivated workforce.

Keywords: Induction, integration, strategy, familiarize, organization, culture, performance



## Antecedentes y Marco de Referencia

A nivel mundial, el origen de la inducción se remonta a la edad de piedra, desde el momento en que el ser humano fue capaz de crear sus instrumentos de trabajo, vivienda, ropa, lenguaje. Desde allí se hizo imprescindible y determinante para el desarrollo de las civilizaciones, la transmisión de conocimientos, habilidades, destrezas de las personas mayores a través de signos, símbolos, para sobrevivir. Dentro de esas comunidades primitivas, esta enseñanza se realizaba de forma natural, intuitiva, y se aprendían adquiriendo las habilidades necesarias para luego trasmitirla a los demás. Había inducción. Esa inducción era igualitaria e integral, de acuerdo con el desarrollo de la propia comunidad, y su participación dependía de la división natural de las labores, en la fabricación y utilización de los instrumentos de trabajo. (Infante & Breijo, 2017).

A nuestro país, desde el primer intento de construir el canal de Panamá, han llegado migrantes de todo el mundo, estableciendo formas diferentes de trabajo y culturas. Por nuestra posición geográfica y otros factores económicos favorables, se ha dado lugar a que esos migrantes procedentes, principalmente, de China, India, Israel, establecieran negocios que representan oportunidades de trabajo para nuestros nacionales y los de sus respectivas regiones. Siempre hubo la necesidad de familiarizar al personal nacional contratado con sus particulares formas de trabajo, para procurar que se cumpliera el principal objetivo organizacional: generar dinero y expandir dichos negocios.

En la Segunda Guerra Mundial se originaron métodos sistemáticos y masivos de capacitación asociados con la Defensa, los cuales variaron en los años sesenta, producto del desarrollo de la ciencia y la tecnología, cuando se alinea la formación ligada a trabajos industrialistas. En



esa época, muchos países contaron con las llamadas Instituciones de Formación Profesional de obreros y técnicos. Pero, no fue hasta los años ochenta, cuando se propone revisar la formación profesional tradicional y la gestión del Estado, y se producen cambios en los sistemas nacionales de capacitación. (Infante & Breijo, 2017).

En 1994, en Panamá surge la idea de crear la Carrera Administrativa y se aprueba la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que “.....regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de carrera administrativa en sus relaciones con la administración pública, y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.” En esta Ley 9, el tema de la inducción aparece en sus artículos 97, 99, 100, 101, donde se estipula que en toda institución debe procurarse a los trabajadores una familiarización adecuada para que estos asuman su rol de manera consciente, para que puedan desempeñar así su trabajo con certeza. (Digeca, 2010). Los artículos citados de la Ley 9 de 1994 obligan a las instituciones estatales a diseñar programas de inducción, los cuales son fundamentales para la adaptación de los nuevos empleados en las organizaciones. En la gestión de Recursos Humanos, la inducción e integración (“onboarding”) son igualmente indispensable aplicarlas en las empresas del sector privado. La adecuada inducción debe proporcionarle al empleado seguridad y confianza en su puesto de trabajo. La integración es fundamental para establecer las relaciones sociales en la organización. Hay que garantizar que el nuevo miembro asuma los valores empresariales, para que proyecte su imagen ante el público. Un nuevo empleado no familiarizado apropiadamente con la organización ni con su ambiente de trabajo puede optar por abandonar la empresa en poco

tiempo, lo que provocaría que haya que incurrir en costos adicionales si hubiera que buscar un reemplazo.

### **Revisión bibliográfica**

Siguiendo con la revisión de las diversas fuentes, se citan a continuación los siguientes estudios.

Según las investigaciones realizadas por Tejedor, Murillo y Solís (2022), la inducción se considera un elemento influyente en el desempeño de las actividades laborales que van a asumir los nuevos trabajadores; ya que a través de ella se da a conocer la misión, visión, valores, objetivos de la empresa. Igualmente, los procedimientos, programas u otro estatuto que el empleador considere necesarios para que el nuevo trabajador realice su trabajo con calidad y entusiasmo.

Las conclusiones plasmadas por Tejedor, Murillo y Solís (2022) comprueban la relevancia de la inducción, porque es un estímulo que influye en el ánimo y en las actividades laborales de los nuevos trabajadores, ya que les permite identificarse con la organización integralmente.

Según las investigaciones de Díaz (2010), en su trabajo sobre la importancia de los procesos de inducción y su implementación adecuada, los nuevos trabajadores logran desarrollar competencia, socialización, con menor incidencia de estrés laboral. También, es notoria la calidad en los trabajos producto de la ambientación laboral, mayor trabajo en equipo y el aumento de la productividad.

Las empresas deben tener en cuenta, tanto interna como externamente, que a la inducción prosigue la actualización constante de los trabajadores, lo cual es fundamental para el éxito de toda empresa. Los avances tecnológicos han hecho que la estructura social cambie



drásticamente en los últimos años. La cultura organizacional será de gran importancia en este caso, principalmente haciendo uso y avalando el fomento de estos Sistemas de Información dentro de sus labores diarias. (Sanabria, 2018).

La creciente demanda de mano de obra competente ha exacerbado la necesidad de que las instituciones de educación superior (IES) cierren la brecha entre la oferta y la demanda de técnicos y profesionales altamente calificados. Los empleadores se centran más en las habilidades blandas o no cognitivas, que en los conocimientos técnicos o las habilidades duras. La investigación bibliográfica nos permitió confirmar que los reflejos de habilidades blandas se pueden enseñar utilizando diversas estrategias metodológicas, empezando por la inducción, los juegos de roles, simulaciones, autodescubrimiento, preguntas, entrevistas, proyectos, aprendizaje basado en problemas, aprendizaje cooperativo y ejemplos. (Vera, 2017).

La inducción representa uno de los procesos más importante en recursos humanos, ya que, la toma decisiones en situaciones donde confluyen intereses comunes entre calidad de la organización y la fuerza laboral, ayuda a que la organización preste atención a la necesidad de nuevo personal para que responda a los requerimientos técnicos de productividad en el proceso de capacitación de recursos humanos, ya que su interés es armonizar la relación trabajo, organización y actividades dentro de la empresa. (Perea, 2006).

Bohlander, G., Snell, S. y Morris, S (2017) hacen alusión a los términos inducción e integración u “onboarding”. Se refieren a la experiencia por la que deben pasar los nuevos miembros para conocer todo lo relacionado con la organización, sus actividades, su red interna de relaciones y su entorno. Así también, se les debe ayudar a integrarse socialmente

para que se sientan parte de la empresa. Si se hace bien el trabajo de integración, disminuye el riesgo de que renuncie al cargo por inseguridad.

Normalmente, las empresas elaboran una lista de actividades para asegurar el éxito de la inducción y llegar a motivar al nuevo miembro. Se incluyen aspectos como:

(1) La bienvenida expresada en una misiva cordial, firmada por el Gerente General.
(2) Información al nuevo miembro la programación para recorrer las instalaciones de la organización.
(3) Presentación ante el resto del personal. Esto último es beneficioso para el personal de planta, ya que a veces resiente la presencia de nuevo personal en la empresa si no se le presenta.
(4) Suministro de un tríptico o díptico con información de la empresa: sus objetivos, misión, visión, valores y otros detalles generales que describen a la empresa.
(5) Ilustración con el organigrama donde estén los cargos con nombres de los directivos y directores de departamento; ideal es que el cargo del recién llegado aparezca en dicho organigrama, indistintamente del nivel operativo del nuevo empleado. Debe indicársele al nuevo empleado las líneas de autoridad.
(6) Entrega de un “kit” con su ordenador, contraseñas que utilizará, manual de funciones en el cargo, un ejemplar del reglamento interno de trabajo que incluya las políticas, un directorio de extensiones telefónicas y correos electrónicos internos, útiles de oficina, entre otros detalles. Calendario de eventos interno y celebraciones.
(7) Descripción de sus beneficios como empleado explicada en detalle, así como sus prestaciones, el horario de trabajo, los intermedios de descanso o “coffee-breake”, el procedimiento para solicitar permisos.
(8) Información sobre su derecho de afiliación a sindicato, asociación u otra agrupación que haya en la empresa.
(9) Entrega y explicación del programa de higiene y seguridad laboral con sus normas y formas de proceder en caso de accidentes.
(10) Información de la página web y redes sociales de la empresa.
(11) Información acerca de la Evaluación de Desempeño y su administración.
(12) Orientación acerca de sus funciones, responsabilidades y tareas del cargo, si habrá una persona asignada para capacitarla, su supervisor o bien el nombre de personas a quienes pueda acudir para pedir información.
(13) Suministro de información de sus contactos internos o pares, con quienes tratará en la realización de sus funciones.

## Metodología

El tipo de estudio corresponde a una investigación no experimental, de tipo cualitativo; donde se toma como muestra al azar a veinte trabajadores de la Universidad de Panamá. Al mismo tiempo, se determinará la relación entre las variables sobre la inducción como estrategia (variable independiente), y su desempeño (variable dependiente) a partir de su familiarización con la organización, puesto de trabajo y resto del personal. El instrumento de medición es un cuestionario de cinco interrogantes de preguntas semiestructuradas. Por otra parte, se revisan investigaciones realizadas por diversos autores para conocer sus conclusiones (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014).

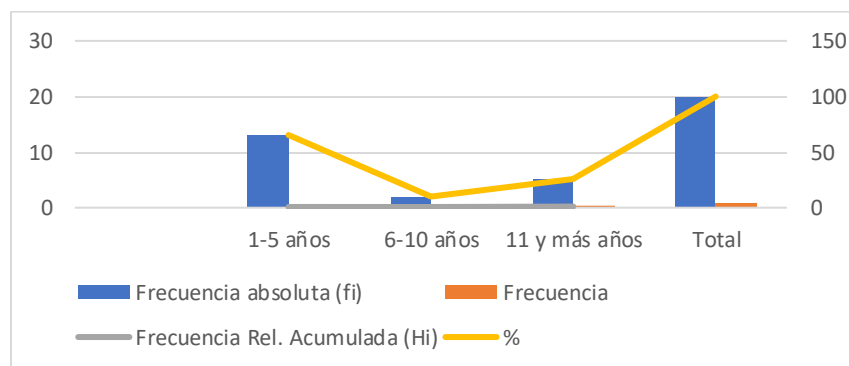
## Resultados y Discusión

Se desea conocer la relación entre recibir inducción e integración y el futuro desempeño de los empleados.

**Tabla 1.** Antigüedad del trabajador en la Universidad de Panamá

Variables	Frecuencia absoluta (fi)	Frecuencia relativa (hi)	Frecuencia Rel. Acumulada (Hi)	%
1-5 años	13	0.65	0.65	65
6-10 años	2	0.1	0.75	10
11 y más años	5	0.25	1	25
Total	20	1		100

**Gráfica 1.** Antigüedad del trabajador en la Universidad de Panamá



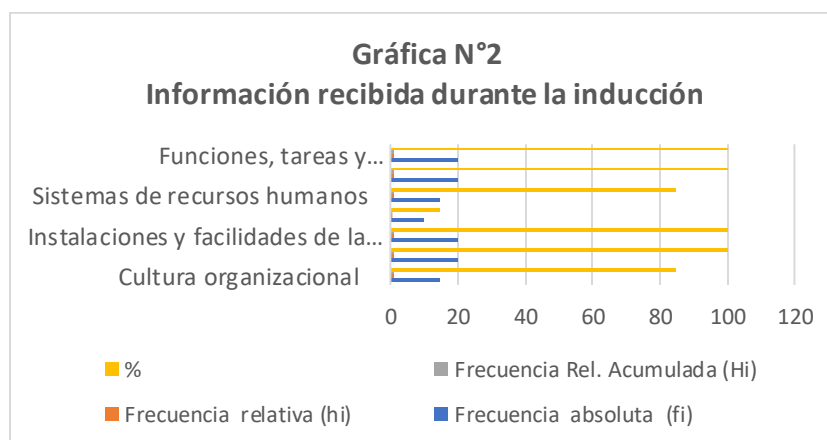
Fuente. Tabla 1

El 65% de los entrevistados tiene entre uno a cinco años de trabajar en la Universidad de Panamá; el 10% tiene 10 años y el 25% tiene más de once años. Estos porcentajes nos indican que la mayoría (65%) tiene un máximo de cinco años de laborar en la institución y la minoría (35%) tiene más de 10 años de antigüedad. Por tanto, ya conocen y se puede apreciar el fruto de la inducción e integración recibidas a su ingreso.

La Universidad de Panamá debe enfocarse en detectar las necesidades que observen en los trabajadores, por departamento, como continuación de esa primera capacitación para reforzarlos en sus debilidades y potenciar sus habilidades.

**Tabla 2.** Durante la inducción e integración, usted obtuvo información acerca de:

Variables	Frecuencia absoluta (fi)	Frecuencia relativa (hi)	Frecuencia Rel. Acumulada (Hi)	%
Cultura organizacional	15	0.85	0.85	85
Estructura organizacional	20	1	1	100
Presentaciones ante los compañeros	20	1	1	100
Instalaciones y facilidades de la UP	20	1	1	100
Beneficios de la Carrera Administrativa	10	0.15	0.15	15
Sistemas de recursos humanos	15	0.85	0.85	85
Funciones, tareas, responsabilidades y obligaciones en su cargo	20	1	1	100

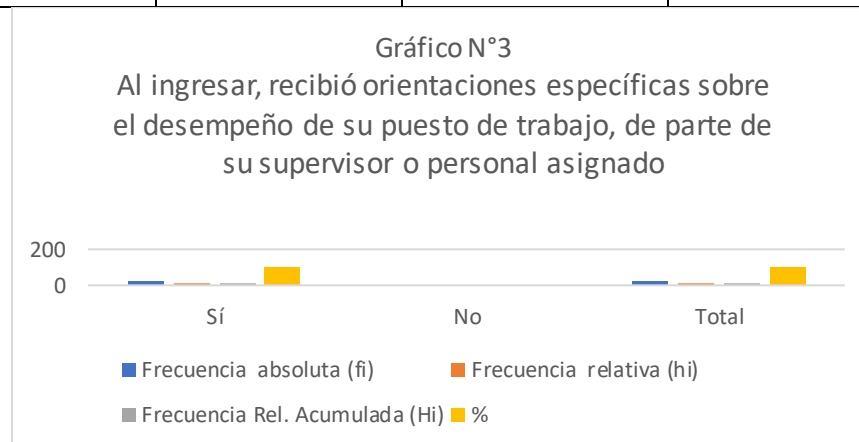


Fuente: Tabla 2

La gráfica muestra que, durante la inducción e integración, los 20 participantes (100%) manifestaron que recibieron información acerca de sus funciones, tareas y responsabilidades; la estructura organizacional, instalaciones y facilidades de la institución, y fueron presentados a sus compañeros. Quince trabajadores (85%) contestaron que recibieron información acerca de la cultura organizacional y de los sistemas de recursos humanos. Y diez participantes (15%) fueron instruidos acerca de los beneficios que otorga la carrera administrativa. Inferimos así, que la mayoría de los empleados sí recibieron una inducción e integración apropiadas en la institución a su ingreso, con los temas relevantes que los orienta para trabajar y relacionarse socialmente en un ambiente apto para su desarrollo. El único aspecto que no está muy claro es el relacionado con los beneficios de la carrera administrativa en la institución, pues el porcentaje de respuestas fue muy bajo.

**Tabla 3.** Al ingresar, recibió orientaciones específicas sobre el desempeño de su puesto de trabajo, de parte de su supervisor o personal asignado

VARIABLES	Frecuencia absoluta (fi)	Frecuencia relativa (hi)	Frecuencia Rel. Acumulada (Hi)	%
Sí	20	0.1	0.1	100
No	0	0	0	0
Total	20	1	1	100



Fuente. Tabla 3

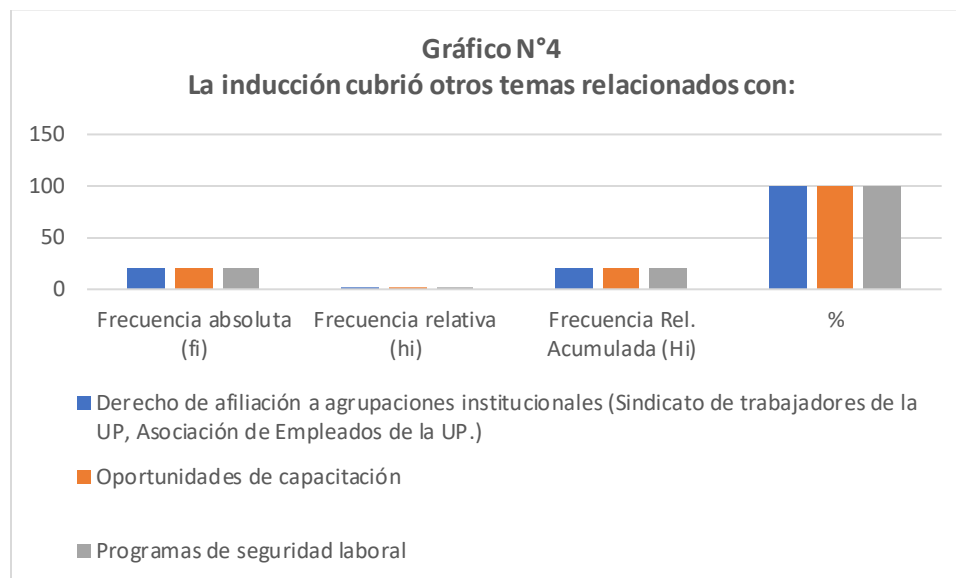
El 100% de los participantes de la Universidad de Panamá escogidos contestó que sí recibió orientaciones específicas sobre el desempeño de su puesto de trabajo, de parte de su supervisor o personal asignado. Esta es una respuesta ideal, de manera que al nuevo miembro se le facilita su desempeño según lo esperado, pues recibe las orientaciones de parte de personal experimentado que conoce el funcionamiento en el cargo.

Además, es de esperar que cada departamento de la Universidad de Panamá cuente con un documento donde describa la misión, visión, principios y valores de la institución y su unidad administrativa. Además, que cuente con un manual de funcionamiento de cada puesto, el cual se entrega al trabajador a su ingreso, para que pueda estudiarlo y consultarlo en su rutina diaria. Estas son fuentes que facilitan la familiarización del empleado con la organización, con sus tareas y responsabilidades.

**Tabla 4.** La inducción cubrió otros temas relacionados con:

Variables	Frecuencia absoluta (fi)	Frecuencia relativa (hi)	Frecuencia Rel. Acumulada (Hi)	%
Derecho de afiliación a agrupaciones institucionales (Sindicato de trabajadores de la UP, Asociación de Empleados de la UP.)	20	1	20	100
Oportunidades de capacitación	20	1	20	100
Programas de seguridad laboral	20	1	20	100





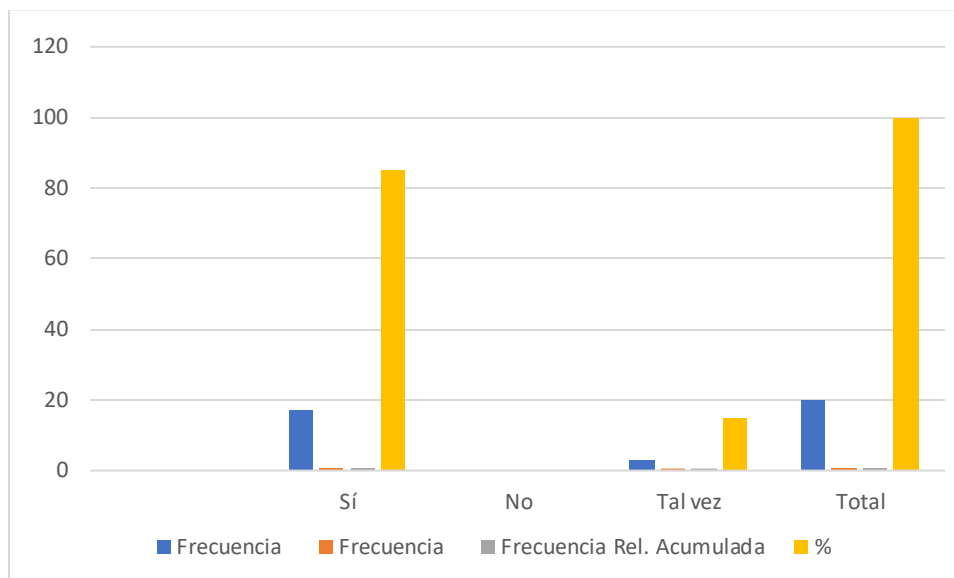
**Fuente: Tabla 4**

En su totalidad, los 20 participantes manifestaron que sí se les instruyó en los temas relacionados con su derecho de afiliación a agrupaciones institucionales, tales como el Sindicato de trabajadores de la Universidad de Panamá y la Asociación de Empleados de la Universidad de Panamá. De igual manera, se les informó sobre las facilidades de capacitación y el programa de seguridad laboral u ocupacional, lo cual consideramos que son temas que no se pueden dejar fuera de la inducción por su importancia en el ánimo, motivación y seguridad de los empleados.

**Tabla 5.** La inducción le fue útil para realizar un trabajo eficiente

Variables	Frecuencia absoluta (fi)	Frecuencia relativa (hi)	Frecuencia Rel. Acumulada (Hi)	%
Sí	17	0.85	0.85	85
No	0	0	0	0
Tal vez	3	0.15	0.15	15
Total	20	1	1	100

**Gráfica 5.** La inducción le fue útil para realizar un trabajo eficiente



**Fuente.** Tabla 3

El 85% de los entrevistados considera que la inducción sí le fue útil para realizar una labor eficiente; sin embargo, el 15% tiene dudas.

Los estudios técnicos, de licenciatura, maestrías y doctorados ayudan a desempeñar la labor según sea la especialidad con calidad. Aun así, la inducción es necesaria para poder familiarizarse con el personal, cargo, el ambiente en que se desarrollarán y los objetivos de la institución.

Los estudios de Díaz (2020) manifiestan que los procesos de inducción en las empresas ayudan a los trabajadores con menor o mayor experiencia a mostrar competencias, calidad en sus actividades, logrando de esta manera aminorar el estrés y creando un ambiente laboral estable y con ello, el resultado final: mayor productividad.

## Conclusiones

- ✓ La inducción, como punto de partida y estrategia para impulsar el desempeño de los recursos humanos, es indispensable a nivel organizacional, ya que sirve como un modelo

educativo para inculcar una cultura de identidad empresarial, basada en valores profesionales como la productividad y la calidad en las tareas.

- ✓ Los resultados de la entrevista a trabajadores participantes de la Universidad de Panamá muestran la importancia de la inducción en los nuevos trabajadores y su incidencia en el tiempo.
- ✓ Los diversos autores mencionados en este trabajo llegan a la misma conclusión: que las empresas o entidades deben tener como parte de su cultura organizacional la práctica de la inducción a los nuevos trabajadores para su mejor integración en la organización.
- ✓ La motivación es un factor importante. Ese primer momento en la inducción debe aprovecharse para vender la imagen, atractivos y marca empresarial, para que los nuevos miembros se entusiasmen e identifiquen con la empresa y los mueva a integrarse más rápidamente.
- ✓ La inducción de nuevos miembros siempre aportará beneficios a la organización: personal comprometido con sus responsabilidades, que demuestra actitudes positivas motivado para coadyuvar al logro de objetivos y, en consecuencia, mayor productividad.

### Referencias bibliográficas

- Bohlander, George W., Snell, Scott A., Morris, Shad S. (2018). Administración de Recursos Humanos, Cengage Learning Editores, S. A. 17ª edición.
- Briceño, M., & Rendiles, F. (10 de 10 de 2002). Proceso de Implantación de Prácticas Innovadoras en la Gestión de Recursos Humanos en una Muestra de Empresas Competitivas en Venezuela. Universidad Católica Andrés Bello.  
<http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/AAP8042.pdf>

- Díaz, M.; (2020). Importancia de los procesos de inducción para fortalecer las competencias laborales del talento Humano. Universidad Militar e Nueva Grada. Bogotá Colombia.  
[https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/36627/DiazBarraganMarthaLiliana2020 formato.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/36627/DiazBarraganMarthaLiliana2020%20formato.pdf.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- DIGECA. (2010). Programa de Inducción del personal a la Organización Pública.  
[https://www.digeca.gob.pa/tmp/file/1178/Propuesta de guia metodologica para la elaboracion de prog de induccion del personal a la organizacion publica.pdf](https://www.digeca.gob.pa/tmp/file/1178/Propuesta%20de%20guia%20metodologica%20para%20la%20elaboracion%20de%20prog%20de%20inducion%20del%20personal%20a%20la%20organizacion%20publica.pdf)
- Hernández, S., Fernández, C., & Baptista, L. (2014). Selección de la muestra. México.  
[http://metabase.uaem.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/2776/506\\_6.pdf](http://metabase.uaem.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/2776/506_6.pdf)
- Infante, V., & Breijo, T. (19 de 1 de 2017). Mirada histórica al proceso de capacitación en el mundo. Cuba: Revista Mendive.  
<https://mendive.upr.edu.cu/index.php/MendiveUPR/article/view/972/html>
- Jordán, C.; (2011). El Rol de Recursos Humanos. Guatemala. Edición # 5.  
<https://www.pwc.com/ia/es/perspectivas-pwc/assets/ed-2011-09-05.pdf>
- Perea, J. (2006). Gestión de recursos humanos: enfoque sistémico en una perspectiva global. 9(1). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2238239>
- Sanabria, J. (mayo de 2018). Practicante de talento en el área desarrollo de DIRECTV: Aplicación de la automatización en el proceso VOC" - Voz al Cliente que permita la efectividad en los procesos de inducción en la empresa DIRECTV".  
<https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/5655>
- Tejedor, V.; Murillo, A.; y Solís, I.; (2022). La inducción como factor de importancia para el éxito y productividad de las empresas en el sector industrial del distrito de Panamá. Editorial: Revista FAECO SAPIENS. Volumen, 6, #1.  
[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens/article/view/3417](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens/article/view/3417)
- Vera, F. (4 de 9 de 2017). Infusión de habilidades blandas en el currículo de la educación superior: clave para el desarrollo de capital humano avanzado. 15(1). Universidad de Aconcagua. <https://revistas.ugm.cl/index.php/rakad/article/view/137>