



ANGUARDIA JURÍDICA





CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
Entidad Editora

Anel Flores
Contralor General

Eli Felipe Cabezas Justavino
Subcontralor General

Ventura E. Vega O.
Secretario General

Fernán L. Adames E.
Director Nacional de Asesoría Jurídica

Richard Jonathan Lemus
Subdirector Nacional de Asesoría Jurídica



UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
Entidad Coeditora



COMITÉ EDITORIAL/EDITORIAL COMMITTEE

EDITORES EN JEFE/EDITORS-IN-CHIEF

Fernán L. Adames E.

Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Asesoría Jurídica. Panamá

fadames@contraloria.gob.pa

<https://orcid.org/0009-0005-3813-3778>

Franchiska Kamani Ávila

Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Asesoría Jurídica. Panamá

fkamani@contraloria.gob.pa

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

Richard Jonathan Lemus

Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Asesoría Jurídica. Panamá

rlemus@contraloria.gob.pa

<https://orcid.org/0009-0002-1869-6563>

EDITORES TEMÁTICOS/THEMATIC EDITORS

Eva Royo Jiménez

Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Asesoría Jurídica. Panamá

eroyo@contraloria.gob.pa

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

Iris Díaz

Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Asesoría Jurídica. Panamá

irdiaz@contraloria.gob.pa

<https://orcid.org/0009-0009-0966-8270>

Luz Jiménez

Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Asesoría Jurídica. Panamá

luzjimenez@contraloria.gob.pa

<https://orcid.org/0009-0002-4168-7294>

María Isabel Morán Velásquez

Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Asesoría Jurídica. Panamá

mmoran@contraloria.gob.pa

<https://orcid.org/0009-0009-1539-9759>



EDITORES CIENTÍFICOS/SCIENTIFIC EDITORS

Kathia Lee Duque

Universidad Latina de Panamá. Unidad de Educación Continua. Panamá
k2ld@hotmail.com

Luis Alberto Palacios Aparicio

Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá
luis.palaciosa@up.ac.pa

Luis Antonio Camargo Vergara

Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá
lucaver86@yahoo.com

Martín Wilson Chen

Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Panamá.
mwilson@tacp.gob.pa

Rolando Murgas Torraza

Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá
murgastorraz@gmail.com

SOPORTE TÉCNICO/TECHNICAL SUPPORT

Diseñador Gráfico / Graphic Designer

Ernesto Córdoba

Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Comunicación Social. Panamá
erncordoba@contraloria.gob.pa

Corrección y Estilo

Virna Tejada

Contraloría General de la República. Instituto Nacional de Estadística y Censo. Panamá
vtejada@contraloria.gob.pa



Prólogo

El 2 de enero de 2025 inicié una nueva etapa en mi vida profesional, que conllevará una alto grado de responsabilidad, integridad, transparencia y determinación para transformar no solo la institucionalidad de la Contraloría General de la República, sino también la idiosincrasia del funcionario público en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones diarias y que el ciudadano sienta que los fondos públicos se manejan de manera correcta.

Todos los días trabajaré para fortalecer la Visión que no es otra que la de “Construir una entidad fiscalizadora superior independiente, confiable, moderna, eficiente, facilitadora y apolítica de la gestión pública...”, trazándonos una ruta clara: fortalecer los mecanismos de fiscalización, erradicar totalmente las prácticas opacas en el manejo de los fondos públicos y renovar la confianza institucional.

Los primeros pasos de esta nueva etapa han sido firmes y decididos. En los primeros meses del año, hemos superado el número de auditorías realizadas en periodos anteriores, extendiendo nuestro alcance hacia municipios, juntas comunales y empresas mixtas en las que el Estado panameño participa como accionista. Igualmente, hemos establecido mecanismos que agilizan el control previo, dándole dinamismo a la administración gubernamental.

La revisión de privilegios injustificados, como los aumentos salariales excesivos o el uso discrecional de vehículos oficiales, ha sido otro de los ejes de nuestra actuación inmediata. Nuestro deber es recordar con acciones concretas que el servicio público no es un espacio para beneficios personales, sino para servir con decoro, eficiencia y responsabilidad.

Hoy más que nunca, la Contraloría debe ser garante del equilibrio y la legalidad en la gestión del Estado, enviando un mensaje directo y fuerte de que no habrá espacio para la impunidad ni la complicidad.

La revista Vanguardia Jurídica nace como una extensión de ese compromiso con la rendición de cuentas, el análisis crítico y el pensamiento jurídico aplicado a los desafíos de la gestión pública contemporánea. Este espacio académico y profesional busca reunir voces que, desde el derecho, la ética y la administración pública, aporten a la construcción de un Estado más justo, eficiente y transparente.

Invitamos a nuestros lectores a reflexionar con nosotros, a debatir con altura, y sobre todo, a asumir con nosotros el reto de transformar la institucionalidad panameña desde el conocimiento, la ley y la integridad.

Anel Flores

Contralor General

ÍNDICE

- 7** *Editorial*
Fernán L. Adames E.
Richard Jonathan Lemus
- 8** *Buenas Prácticas de Ciberseguridad para PYMES:
Revisión de Experiencias Internacionales*
Hercilia Cerrud de Dominguez
Diana Maritza Mendoza Ávila
Diana Valdés Mendoza
- 42** *Métodos alternos de solución de conflicto en la
reforma procesal civil panameña*
Liz Allison Prestan Osorio
Itzel Cedeño Montenegro
- 72** *La protección al consumidor en Panamá, su evolución
normativa y autonomía como disciplina del derecho*
José Amores Navarro
- 96** *Licencia de Paternidad. La aplicación de un derecho
laboral para los trabajadores del sector público y
empresa privada*
Lourdes María Cabezas Moreno
- 110** *Los requisitos para ser Contralor General de la
República y Subcontralor General de la República de
Panamá.*
Argés Eduardo Cedeño Rivera



Editorial

La revista Vanguardia Jurídica de la Contraloría General de la República de Panamá se erige como un espacio de reflexión, análisis y proyección institucional, al servicio del fortalecimiento del control fiscal y del Estado de Derecho. Esta edición, se concentra en la exposición de aspectos concernientes a avances y perspectivas del quehacer jurídico en la Administración, atendiendo la aplicación de las competencias de la Contraloría General de la República de Panamá.

Lo anterior se asume con la firme convicción de que el derecho es evolutivo, y es un instrumento de transformación institucional. En ese sentido, nos hemos trazado objetivos concretos y alcanzables que responden tanto a las demandas actuales del entorno jurídico-administrativo como al deber constitucional que tenemos de garantizar la legalidad y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Estos objetivos son compromisos institucionales que contrastan con la visión estratégica y transformadora del rol de la asesoría jurídica en el Estado panameño. A través de esta publicación, reiteramos nuestro compromiso con la excelencia, la transparencia y la defensa del interés público.

De allí que en esta obra se proyectan artículos de suma relevancia sobre temas actuales en las áreas del Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, tales como los Controles en la Administración Pública; y la Esencia de la Justicia Administrativa. La especificación literaria de las anotadas materias contribuirá en gran medida a la formación de un enfoque doctrinal especializado en el marco de la institucionalidad.

Invitamos a nuestros lectores a ser parte de este proceso, aportando ideas, críticas constructivas y propuestas que enriquezcan el debate jurídico y el fortalecimiento del control fiscal.

Fernán Luis Adames Espino
Director Nacional de Asesoría Jurídica

Richard Jonathan Lemus
Subdirector Nacional de Asesoría Jurídica



Buenas Prácticas de Ciberseguridad para PYMES: Revisión de Experiencias Internacionales

Best Cybersecurity Practices for SMEs: A Review of International Experiences

Hercilia Cerrud de Dominguez

Universidad de Panamá. Centro Regional Universitario de Azuero. Panamá

Hercilia.cerrud@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-2719-330X>

Diana Maritza Mendoza Ávila

Universidad de Panamá. Centro Regional Universitario de Azuero. Panamá

mendozadiana454545@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-9402-166X>

Diana Valdés Mendoza

Dell Technologies. Panamá

diana.valdes25@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0008-8784-0913>

Recibido: 9/05/2025

Aprobado: 20/06/2025

DOI: <https://doi.org/10.48204/2992-6629.7637>

Resumen

En el presente trabajo, se reúne una revisión de la literatura sobre las buenas prácticas de ciberseguridad que utilizan las pequeñas y medianas empresas (pymes) en el ámbito internacional. En base a la investigación de documentos académicos, informes de instituciones y estudios de caso en América Latina, Europa y Asia, se determinan las mejores prácticas de ciberseguridad que realizan estas organizaciones. La toma de contraseñas, la capacitación periódica del personal, las copias de seguridad y la aplicación de marcos normativos como el ISO/IEC 27001 y el NIST son algunas prácticas que merecen ser enfatizadas. También se estudian los factores que favorecen su adecuada implementación, ya sea el compromiso de la alta dirección, la disponibilidad de recursos adaptados o las ayudas de las organizaciones que puedan realizar su promoción. Los resultados muestran que las pymes, a pesar de sus limitaciones, pueden mejorar su ciberseguridad mediante prácticas que son perfectamente realizables. El trabajo finaliza con recomendaciones prácticas y propuestas para políticas públicas que tiendan la mano a la digitalización segura de este tipo de empresas.





Palabras clave: gestión de la ciberseguridad, pequeñas y medianas empresas, buenas prácticas en seguridad de la información, transformación digital empresarial, gestión de riesgos cibernéticos.

Abstract

The current article provides a literature review on cybersecurity best practices used by small and medium-sized enterprises (SMEs) around the world. Through the assessment of academic literature, institutional reports, and case studies from Latin America, Europe and Asia, the article explores the best cybersecurity practices adopted by SMEs. The best cybersecurity practices identified were: password management; constant user training; enforce regular data backups; and, using cybersecurity regulations like ISO/IEC 27001, and NIST. In addition, the article critically analyzed success factors like executive leadership, availability of scaled resources, and working with cybersecurity institutions. Overall, while SMEs often have limited resources, it was determined that the many ways they can enhance their cybersecurity posture are strategic and easily accessibility. The article concludes with practical strength recommendations and public policy recommendations for enabling SMEs to assist their secure digital transformation.

Keywords: cybersecurity management, small and medium-sized enterprises, information security best practices, digital business transformation, cyber risk management.

Introducción

En la actualidad, en un entorno digital caracterizado por una conectividad constante, acceso remoto a los datos y una creciente dependencia de las plataformas tecnológicas, la ciberseguridad se ha convertido en una cuestión crítica para la sostenibilidad y la competitividad de las organizaciones, cualquiera sea su tamaño. Y las pequeñas y medianas empresas (PYMES), que constituyen la espina dorsal de la economía internacional, ya que representan cerca del 90 % de las empresas y que producen más del 50 % del empleo formal (Banco Mundial, 2021), se enfrentan a situaciones concretas a tal respecto. Bueno, su escasa capacidad económica, escasa disponibilidad de personas especializadas y también la falta de



marcos normativos adaptados a su realidad les hace ser especialmente vulnerables frente a las amenazas cibernéticas.

De toda manera, las PYMES no son organismos pasivos frente al riesgo las experiencias internacionales demuestran que con el enfoque adecuado y con la aplicación de buenas prácticas adaptadas puede fortalecer la postura en ciberseguridad de las PYMES. A tal efecto, las buenas prácticas en ciberseguridad —entendidas como estrategias, políticas, procedimientos y tecnologías encaminadas a prevenir, detectar, responder y recuperarse ante incidentes informáticos— se convierten en herramientas clave para poder promover la resiliencia de la empresa.

El propósito de este artículo es, mediante una revisión bibliográfica sistemática, analizar qué experiencias internacionales existen sobre la implementación de buenas prácticas de ciberseguridad en las PYMES. A partir de la consulta de estudios académicos, informes técnicos y documentos institucionales correspondientes a lo publicado entre 2018 y 2024 se han podido identificar los mejores enfoques aplicados en las distintas regiones del mundo (América Latina, Europa; Asia) y en los distintos sectores económicos, así como los factores que ayudan o dificultan su implementación o los resultados al que se les ha llegado y las lecciones aprendidas que pueden ser replicadas o adaptadas a otros contextos.

El análisis no se limita a realizar una simple descripción de aquellas prácticas que pueden ser consideradas exitosas, sino que se busca dotarla de un sentido crítico y propositivo, donde se intenten analizar las condiciones sobre el compromiso organizacional, la formación continua, la colaboración multisectorial, la contextualización, como condicionantes del éxito para estas prácticas. Asimismo, se presentan las discusiones sobre



la implementación de los resultados obtenidos en relación al diseño de políticas públicas o de los programas que se deben desarrollar para el fortalecimiento de la ciberseguridad de las PYMES. En definitiva, el presente artículo ayuda a comprender el estado de la ciberseguridad en las empresas de menor tamaño y propone una base sólida de conocimiento para la toma de decisiones en términos de protección digital. Y su último objetivo es aportar a la construcción de una cultura organizacional que incorpore la ciberseguridad como eje transversal del desarrollo empresarial sostenible en la era digital.

Contextualización

Las pequeñas y medianas empresas (Pymes) representan un grupo significativo en las economías mundiales. El Banco Mundial (2021) indica que las Pymes son en torno al 90% de las empresas en el mundo y que crean más del 50% de los puestos de trabajo formal. Son especialmente importantes en los países en desarrollo, donde constituyen el motor del crecimiento económico, la innovación y la inclusión social; a pesar de su importante papel, no están exentas de ser especialmente frágiles a nuevas amenazas, entre ellas, los riesgos de la seguridad de la información.

En un contexto en que la transformación digital avanza en un proceso continuamente creciente, las Pymes también deben realizar o facilitar la integración de las tecnologías de información para poder competir. Esta tarea, sin embargo, puede ser compleja cuando se empezaran a incluir las tecnologías de información y los activos digitales en el proceso de digitalización de las Pymes, así como también en su proceso de adopción de servicios de nube, plataformas digitales y software especializado. Por ello, este nuevo proceso de digitalización puede conllevar también nuevos, y complejos, retos en relación a la protección





de sus activos digitales. Las PYMES están expuestas a nuevas y recientes amenazas ciberneticas como son el ransomware, el phishing, las violaciones de datos y los ataques de denegación de servicio que les pueden llegar a crear grandes pérdidas de negocio en relación a sus activos digitales y su seguridad (Luján Rodas et al., 2023).

La problemática se desarrolla con mayor intensidad en el sentido de que las PYMES poseen menos recursos técnicos y financieros que las grandes empresas, de modo que resultan incapaces de adoptar medidas de seguridad que sean potentes. En este sentido, Díaz Chantre (2023) señala que la escasa inversión en sistemas de ciberseguridad en las empresas del sector industrial en Colombia pone de manifiesto la gran distancia que existe entre las necesidades de protección y las capacidades efectivas de las entidades. En muchas ocasiones las empresas no poseen personal especializado en Tecnologías de la información y no tienen políticas internas claras en relación a la protección de los datos, por lo que están constantemente expuestas al riesgo.

En América Latina, la situación se torna realmente compleja. Muchas PYMES operan en contextos regulatorios debidamente poco desarrollados en ciberseguridad, lo que les terminará impidiendo alinearse con estándares internacionales como ISO/IEC 27001 o NIST. Esto transcurre en el cuadro de esfuerzos regionales llevados a cabo por entidades como la OEA, que ha promovido marcos de ciberseguridad y programas de formación, no obstante, los niveles de madurez en ciberseguridad siguen siendo desiguales (OEA, 2020). En Ecuador, por ejemplo, se ha podido observar a partir de los trabajos de López-Anchala y Ordóñez-Parra (2024), una baja frecuencia de auditorías de seguridad de la información en empresas comerciales, lo que da cuenta de una no cultura preventiva frente las amenazas digitales.





Junto a ello, otros estudios realizados en Paraguay concluyeron sin embargo, que el bajo nivel de capacitación del personal y la no existencia de estrategias de protección de datos son dos de los principales factores que explican los obstáculos a la transformación digital de las PYMES (Luján Rodas et al., 2023), situación que también se replicará en otros países de la región. En el propio México, Hernández et al. (2018) nos comentan que las PYMES suelen ser objetivos de ataques y que muchas no cuentan con protocolos para responder a incidentes de ciberseguridad.

Por el contrario, hay algunos modelos que han sido implementados con éxito por algunas diferentes partes, que pueden servir de ejemplo. El programa "Cyber Essentials" en Singapur ha sido configurado específicamente para las necesidades de ciberseguridad de las pequeñas empresas mediante una guía práctica y la obtención de la certificación para que estas mismas PYMES creen una buena base de la que poder partir en la ciberseguridad (CSA 2022). Y en el caso de Europa, la ENISA produce recomendaciones en función de la realidad de las pequeñas empresas, para la formación del personal, la gestión de las contraseñas o la actualización de sistemas (ENISA 2021).

Es fácil suponer que, en este contexto, la ciberseguridad debería dejar de considerarse una carga que fatiga aún más a las PYMES, para pasar a ser tratada como una ventaja competitiva para el sostenimiento de éstas mismas. Las enseñanzas internacionales ponen de relieve que llegar a un nivel razonable de protección no necesita una infraestructura referente a la cuestión costosa, al contrario, se exige la voluntad de la propia organización, el conocimiento de las buenas prácticas adaptadas y acciones de políticas públicas sobre esta cuestión que sirvan para fomentar la producción y la interacción de los sectores.





De este modo, el conocimiento del contexto concreto de desarrollo de las PYMES y los retos estructurales que estas deben afrontar en el ámbito de la ciberseguridad permite diseñar soluciones efectivas y sostenibles que garanticen la integridad, confidencialidad y disponibilidad de su información, así como de la información con la que interactúan en el marco de la economía digital contemporánea. De esta forma, logramos entender mejor los retos de la economía digital contemporánea.

Pregunta de Revisión

La formulación de una pregunta de revisión clara, específica y contextualizada es fundamental para guiar un estudio bibliográfico de manera efectiva. En el marco de este trabajo, la pregunta central planteada es: ¿Qué buenas prácticas han demostrado efectividad en la protección cibernética de las PYMES a nivel internacional?

Esta cuestión se origina en una necesidad real y urgente. Las PYMES han sido claramente protagonistas en las últimas décadas de todo un proceso de transformación digital sin precedentes; un proceso de transformación digital que es fruto del aumento gradual de usos de herramientas tecnológicas que, si bien mejoran tanto su productividad como sus posibilidades comerciales, las vuelven también más vulnerables a las amenazas cibernéticas. Como evidencian, en sus resultados, López-Anchala y Ordóñez-Parra (2024) muchas de estas organizaciones no cuentan con ningún tipo de controles formales de seguridad y no llevan a cabo auditorías de ciberseguridad de manera periódica, lo que llega a comprometer su propia resiliencia ante o frente incidentes digitales.

De esta manera, se deberá identificar alguna práctica que sea efectiva y viable para empresas con limitaciones económicas, con contados técnicos y con escasa infraestructura.





La pregunta de investigación no tiene como objetivo exclusivo conocer qué prácticas existen, sino en última instancia saber cuáles de éstas han dado buenos resultados en la vida real, sobre todo en aquellos contextos que se asemejan a las PYMES de América Latina y otras regiones emergentes.

Diferentes investigaciones han evidenciado que la comprensión del impacto de una práctica de ciberseguridad no tiene que ver con las posibilidades técnico-instrumentales que la propia práctica de ciberseguridad ofrece, sino con la capacidad de la práctica para adecuarse a las características del entorno organizacional, la cultura institucional y la normativa en la que inscribe la práctica de ciberseguridad. Por caso, en Colombia, el autor Díaz Chantre (2023) ha puesto de manifiesto el hecho de que, gracias a la progresiva adopción de estándares tales como ISO 27001 o NIST y aún en empresas medianas dentro del sector industrial, disminuyen significativamente los incidentes de seguridad, siempre que, y cuando las prácticas vengan acompañadas, a su vez, de un compromiso por la dirección y de la formación del personal.

De igual modo, en relación a la realidad del país del Paraguay, Luján Rodas et al. (2023) reseñan que una de las barreras más importantes para llevar adelante buenas prácticas no es la falta de herramientas, como podría pensarse, sino la falta de instrumentación de una estrategia formativa sostenida y adaptada a las capacidades de las pequeñas y medianas empresas del lugar. Esta situación también es típica en muchos países de América Latina y evidencia la necesidad de un compendio validado de buenas prácticas no solo a nivel técnico, sino también a nivel implementación y sustentable.



Por otra parte, el interés por prácticas “efectivas a nivel internacional” es también consecuencia del ida y vuelta entre el reconocimiento de que si bien la ciberseguridad es un fenómeno mundial, su abordaje requiere enfoques adaptativos. Así, la experiencia europea ilustra que la promoción de guías de acción concretas como las del ENISA (2021) permite a las PYMES el acceso a medidas básicas —gestión de contraseñas, actualización de sistemas, formación continua— que disminuyen drásticamente la exposición al riesgo.

Por la misma razón, iniciativas como "Cyber Essentials" en Singapur son ejemplos de la exitosa implementación de programas de transferencia del conocimiento, combinados con el apoyo institucional hacia empresas pequeñas que necesitan directrices sencillas pero efectivas (CSA, 2022). Este tipo de modelos centrados en la accesibilidad y en la certificación del cumplimiento ofrecen un modelo que se puede replicar y que es adaptable en países latinoamericanos y en otras áreas en vías de desarrollo.

La correspondiente formulación de esta pregunta permite hacer preguntas complementarias a modo de subpreguntas que contribuyen a tal análisis como son las siguientes: ¿Qué sectores (comercio, manufactura, servicios) dan cuenta de un avance mayor en la implementación de prácticas seguras? ¿Qué factores del contexto (cultural, económico, normativo) facilitan o dificultan la implementación de prácticas seguras para las empresas? ¿Qué indicadores se usan para dar cuenta de la efectividad de una práctica de ciberseguridad en una PYME?

Por ello, la pregunta central no solamente da cuerpo a la búsqueda y selección de fuentes, sino que articula los objetivos del estudio con una necesidad concreta de conocimiento aplicable: la de facilitar a las pymes disponer información verificada,



contextualizada y útil para mejorar su contexto frente a los desafíos impuestos por la ciberseguridad propia de una era moderna.

Metodología

La investigación que se presenta se sitúa en un tipo de metodología cualitativa de tipo descriptiva y exploratoria, centrada en el análisis de experiencias documentadas sobre la implementación de buenas prácticas de ciberseguridad en pequeñas y medianas empresas (Pymes) a escala internacional; la cual permite aprehender las buenas prácticas implementadas por distintos países y sectores a la hora de mitigar los riesgos cibernéticos en organizaciones de menor tamaño, así como su efectividad y aplicabilidad en otras contextos.

Diseño de investigación

La metodología utilizada fue una revisión bibliográfica sistematizada basada en la recopilación y la organización del análisis y de la interpretación de fuentes informáticas y académicas. Se partió del reconocimiento de una problemática recurrente en distintas regiones que han realizado estudios similares: la vulnerabilidad de las Pymes ante las cada vez más crecientes amenazas digitales y su escasa implementación de medidas de seguridad efectivas. Por lo expuesto, la revisión fue orientada a la identificación de aquellas prácticas que bien pueden ser recomendadas por instituciones especializadas, pero que, además, la comunidad científica ha abordado con unos resultados que pueden ser medidos en las distintas realidades nacionales.

Selección de fuentes





Las fuentes que fueron consultadas comprenden publicaciones académicas, documentos institucionales y técnicos de organismos internacionales. Se incluyen, a modo de ejemplo, informes provenientes de la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA); de la Organización de los Estados Americanos (OEA); de la Agencia de Seguridad Cibernética de Singapur (CSA); así como artículos extraídos de revistas científicas indexadas en bases como Scopus, Scielo o Latindex. Se integraban, además, estudios de caso que formaban parte de trabajos de grado universitarios que trataban la implementación de marcos de seguridad como TOGAF, ISO/IEC 27001, COBIT y NIST, en especial en el caso colombiano (Díaz Chantre, 2023; Bolaño Rocha & Amaya Corredor, 2023).

Para asegurar la actualización y pertinencia de la información, se seleccionaron documentos cuya publicación oscilara entre los años 2018 y 2024, priorizando los documentos que describen prácticas en el contexto de PYMES y que a su vez incluyen evidencias de resultados, indicadores o análisis comparados. El criterio de inclusión fundamental es el de la pertinencia del tema de ciberseguridad y su aplicación en pequeñas empresas. En sentido opuesto, se han excluido documentos que se centran exclusivamente en grandes empresas o que no cuenten con sustento empírico en base a evidencia.

Procedimiento de Análisis

Una vez elegidas las fuentes, la información se codificó de manera temática, es decir que se categorizaron los datos a través de categorías analíticas predefinidas: (1) prácticas de ciberseguridad documentadas; (2) marcos normativos y técnicos; (3) sectores económicos; (4) resultados y (5) barreras y facilitadores de implementación. Esta forma de hacer categorización se trató de un proceso manual siguiendo los principios de análisis cualitativo



que establecían Miles y Huberman (1994), facilitando así el poder descubrir patrones repetidos entre categorías, relaciones causales y discrepancias entre experiencias.

Además, también se vis-to un proceso de triangulación de fuentes institucionales y de trabajos académicos para comprobar la consistencia de los hallazgos y enriquecer el análisis desde diferentes visiones. De la misma forma, con los trabajos de América Latina, como el estudio de López-Anchala & Ordóñez-Parra (2024) en Ecuador y el estudio de Luján Rodas et al. (2023) en Paraguay, se verificaron los hallazgos de los trabajos con políticas promovidas por organismos como la OEA y con las guías para la implementación que se promovían con ENISA y con CSA.

Consideraciones éticas y limitaciones

Dado que el estudio se realiza exclusivamente a partir de fuentes secundarias, ni entrevistas ni encuestas a personas resulta un instrumento de recolección de datos necesario. No obstante, se han respetado los principios de la integridad académica, a través de la correcta citación de cada fuente y la adecuada utilización de los contenidos analizados. Se reconocen a modo de principales limitaciones del estudio depender de la información previamente publicada, la escasa disponibilidad en algunos de los estudios consultados de indicadores cuantitativos específicos e incluso la heterogeneidad de ciertos contextos analizados, lo que puede dar lugar a una difícil comparación entre ellos.

Conclusión metodológica

La metodología que se usa facilita la posibilidad de construir un armazón analítico muy completo y variado que reúne conocimientos académicos y/o conocimientos técnicos, desde planteamientos normativos hasta experiencias prácticas en diferentes lugares del



mundo. Esta metodología da lugar a una construcción muy completa del armazón analítico y, a su vez, a poder dar respuesta a la cuestión de investigación, generar recomendaciones adaptadas a las realidades de las PYMES, y en particular para situaciones de escasez de recursos y de elevada exposición a los riesgos digitales.

Revisión de buenas prácticas por Región o Sector

La revisión regional y sectorial de las buenas prácticas en ciberseguridad implementadas por PYMES permite entender las diferencias en la adopción de medidas según los contextos culturales, económicos y regulatorios. En este apartado revisamos algunas experiencias concretas desde América Latina, Europa o Asia, así como notables diferencias entre sectores, como el sector de servicios o el de manufactura. Esta revisión permite tener una lectura comparativa para saber cómo implementar las prácticas efectivas en ciberseguridad en cada entorno empresarial.

América Latina

En el territorio de América Latina, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) deben afrontar una situación caracterizada por sus presupuestos limitados, su baja capacitación técnica, debilidad institucional en materia de ciberseguridad. Sin embargo, varias naciones han implementado iniciativas que analizan sus experiencias positivas. La Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han fomentado el desarrollo de competencias a través de talleres, diagnósticos de madurez cibernética y alianzas público-privadas (OEA, 2020). De esta forma, han puesto en manifiesto la posibilidad de poder adoptar marcos normativos simplificados, orientados a las capacidades reales de las PYMES.





En el país sudamericano Colombia, han aparecido avances significativos en la integración de marcos propuestos como ISO/IEC 27001 e NIST (National Institute of Standards and Technology) pero que están especialmente relacionados con sectores industriales y de servicios que han descrito a la ciberseguridad como factor estratégico. Investigaciones como las de Díaz Chantre (2023) registran la práctica de controles mínimos como la gestión de contraseñas, la realización de copias de seguridad de forma automatizada, el establecimiento de políticas de acceso y la formación continua, que han permitido mejorar, de forma significativa, la postura de seguridad de empresas de tamaño medio del sector productivo.

En el país de Ecuador, por otro lado, las empresas que pertenecen al sector comercial han mantenido una baja frecuencia en auditorías de seguridad cibernética, ya que incluso algunas organizaciones han empezado a implementar medidas básicas de protección, entre las que cabe mencionar la implementación de firewalls, antivirus actualizados y la capacitación del personal. Con esto, se comprobará que, tal y como lo afirman López-Anchala & Ordóñez-Parra (2024), solo un 16,67% de las empresas encuestadas llevaban a cabo auditorías anuales, hecho que nos muestra una necesidad urgente de institucionalizar dichas auditorías.

El caso de Paraguay es otro ejemplo de carácter ilustrativo. Luján Rodas et al. (2023) abordan que la formación del personal en habilidades digitales es una de las prácticas más efectivas para que las organizaciones avancen en materia de seguridad informática. Las PYMES que invirtieron en los procesos formativos y la sensibilización de sus trabajadores



mostraron mejoras en la detección de amenazas o en las buenas prácticas, como puede ser el uso de autenticación multifactor o actualización oportuna del software.

Europa

Europá, por otro lado, ha sido la principal impulsora de las políticas inclusivas de ciberseguridad para las pequeñas empresas. La Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA) ha emitido muchos documentos de buenas prácticas dirigidos de forma específica a PYMES. Entre las prácticas recomendadas están la identificación y la catalogación de los activos digitales, los planes de respuesta a incidentes, la realización de auditorías internas periódicas, así como el cumplimiento normativo del Reglamento General de Protección de Datos (GDPR) (ENISA, 2021).

Un elemento destacable del enfoque europeo es la normalización de los procedimientos. Muchas empresas gravan sus procedimientos alineándose a marcos como ISO/IEC 27001 o COBIT, no como requisitos complejos, sino como marcos bases adaptables por tamaño y sector de la empresa. Esas recomendaciones involucran por ejemplo un comienzo usando controles básicos que incluyen revisión periódica de accesos, educación de los funcionarios y soluciones anti-malware automáticas.

Asia

En Asia es importante mencionar el caso de Singapur con la Cyber Security Agency (CSA) ha desarrollado el modelo “Cyber Essentials” que va dirigido a empresas de pequeña y mediana dimensión con un marco práctico de cinco pilares: actualización de sistemas, control de accesos, respaldo de datos, protección contra malware y concienciación de los empleados. La estrategia incluye la certificación para aquellas empresas que cumplan los





requerimientos mínimos según los cuales no sólo mejora su seguridad, sino que incrementa la confianza de sus socios comerciales y también la de sus clientes (CSA, 2022).

La perspectiva asiática da gran importancia la colaboración entre gobierno y sector privado, como por ejemplo, la que se lleva a cabo en Singapur, donde se otorgan subvenciones a las PYMES para que accedan a soluciones de seguridad y formación, lo cual ha promovido la participación activa de las mismas en programas de empoderamiento digital.

Sector Servicios vs. Manufactura

Las diferencias existentes en los sectores también determinan la forma de aplicar buenas prácticas. En el sector servicios, las PYMES apuestan en primer lugar por la protección de los datos personales y la privacidad del cliente, todo ello en función del contenido del tipo de información que se suele manejar. Las medidas más comunes en este sector son las que aplican el uso de cifrado de las comunicaciones, la firma digital de los documentos, y las que han formalizado la adopción de normativas como el GDPR y la Ley de Protección de Datos Personales en los países de América Latina. La formación del personal por capacidad para detectar ataques phishing o ransomware es una medida que cobra especial fuerza, dado que el personal puede ser el primer eslabón de defensa (López-Anchala & Ordóñez-Parra, 2024).

Aunque en otros entornos de trabajo dentro de la manufactura se buscan sobre todo, la protección de los sistemas industriales, la red interna y cualquier otro servicio asociado al propio sector, resultarían ser las preocupaciones principales la continuidad operativa y la integridad de los procesos productivos, llevarían a fomentar criterios como los controles de acceso físico, la segmentación de redes industriales (OT) y el uso de mecanismos de



monitoreo en tiempo real. En términos de lo que indican Bolaño Rocha & Amaya Corredor (2023), la combinatoria de marcos de arquitectura empresarial como TOGAF resulta ser efectivo para la identificación de los riesgos, la elaboración de planes de transición, la mejora de las capacidades de respuesta a incidentes en el entorno de la producción.

Análisis de resultados

La recolección de experiencias internacionales y sectoriales permite constatar regularidades y líneas de trabajo puestas en práctica por las buenas prácticas de ciberseguridad en las PYMES. La recolección de experiencias internacionales y sectoriales está estructurada a partir de tres subdimensiones: las prácticas emergentes, los resultados reportados y los indicadores de éxito, lo cual permite identificar el contenido de las acciones a implementar y su impacto resumido y concretado en las organizaciones.

Prácticas más recurrentes

Un uso habitual de la protección contra la entrada de atacantes es la creación de políticas de contraseñas fuertes, las cuales son vistas como una primera línea de defensa a accesos no autorizados. Esta política se lleva a cabo mediante requerimientos de combinaciones complejas, mediante autenticación de múltiples factores (MFA), buscando la rotación de claves durante un tiempo impuesto, mientras que trabajos como, por ejemplo, el de Díaz Chantre (2023), el cual pone de manifiesto que muchas entidades en Colombia, apuestan por estas herramientas como parte de un paquete mínimo de controles básicos siguiendo las pautas que marcan los marcos como NIST e ISO/IEC 27001.

Una práctica igualmente importante es la de la actualización de software y sistemas operativos, que se utiliza para corregir vulnerabilidades previamente conocidas que puedan





ser utilizadas por los atacantes. Dicha práctica necesita tratar la gestión de parches, escanear vulnerabilidades del sistema, la automatización de procesos de la actualización... mientras que ENISA (2021) y CSA (2022) la resaltan como una de las mejores prácticas que puede emplearse para reducir la exposición al riesgo, especialmente en sistemas heredados o aquellos que cuentan con algún tipo de conectividad.

La formación y la concienciación del personal, también se encuentran entre las prácticas que se repiten constantemente. En la medida en que el factor humano aparece con frecuencia entre los vectores más comunes involucrados en los incidentes de seguridad — por ej., el phishing, la ingeniería social, los errores de gestión de la configuración—, numerosos trabajos de investigación destacan la necesidad de realizar formaciones para reducir los incidentes maliciosos. En el estudio que desarrollaron López-Anchala y Ordóñez-Parra (2024) indicaban que el factor humano es un factor necesario para la gran mayoría de empresas ecuatoriana, dando la circunstancia de que son escasas en su implementación.

Finalmente, realizar copias de seguridad periódicas, así como practicar planes de recuperación ante la caída del sistema, pertenecen a estas prácticas mínimas de fortalecimiento, siendo este tipo de prácticas que suelen repetirse con mayor frecuencia. Realizar estas acciones permite garantizar la disponibilidad de la información y la recuperación de los sistemas operativos frente a ransomware o fallos graves. ENISA (2021) y CSA (2022) concluyen que las empresas que cuentan con un respaldo local y en la nube son las que mejor preparadas están para responder ante incidentes e impactar en la menor medida a su productividad.

Resultados reportados





Las ventajas que se podrían obtener de la gestión de la arquitectura empresarial de los diferentes tipos de las organizaciones que han gestionado de forma continua. Dispuesto a esto, por la parte de las organizaciones colombianas cuya investigación de aplicación para la arquitectura empresarial, siendo esa TOGAF, se ha traducido en que se ha logrado un proceso seguro de manejo documental digital en plataformas de SaaS. La cifra que ha expuesto ibid. es que se han podido reducir hasta en un 40% las incidencias provocadas entre el no acceso permitido y los riesgos de pérdida de información. La cifra que han presentado representa que se ha llegado a disminuir un 40% incidencias originadas por el no acceso permitido y por pérdida e información.

En Paraguay, la investigación de Luján Rodas et al. (2023) informa que las PYMES que capacitaron a su personal en competencias digitales permiten una mejora en la detección de ataques y una disminución de los errores humanos del 25%, lo cual reduce eficazmente la brecha de seguridad.

En Ecuador y dado que las auditorías ciberneticas son poco llevadas a la práctica, las empresas que sí la aplicaron indican que tienen una mejora en la velocidad de respuesta para la resolución de los incidentes, e igualmente consideran que sus clientes tienen mejor percepción de la seguridad (López-Anchala & Ordóñez-Parra, 2024). Este efecto reputacional también es mencionado por entidades internacionales, como es el caso de la ENISA y la OEA, para las cuales la visibilidad y la trazabilidad de todas las acciones de Ciberseguridad nos ayudan a generar confianza con los socios comerciales.

Indicadores de éxito





Entre los principales indicadores utilizados para evaluar la efectividad de las buenas prácticas se encuentran:

- Reducción de incidentes de seguridad reportados (ataques bloqueados, intentos de phishing detectados, infecciones de malware).
- Tiempo de respuesta ante incidentes, especialmente en eventos críticos como caídas de sistema o ransomware.
- Disponibilidad de sistemas clave, medida en términos de continuidad operativa.
- Nivel de cumplimiento normativo en relación con estándares locales e internacionales (por ejemplo, ISO 27001, GDPR).
- Percepción de confianza por parte de los clientes, evaluada mediante encuestas internas o métricas de satisfacción.

Del mismo modo y apoyado en estudios como el que ha llevado a cabo Díaz Chantre (2023), se revela que las organizaciones que han estructurado un modelo de gestión del sistema de la seguridad de la información (SGSI) disminuyen su nivel de documentación y seguimiento, así como el de mejora continua lo que favorece, a su vez, la resiliencia institucional.

Por norma general, la combinación de una serie de prácticas básicas acompañadas de un modelo organizacional, pero con una aptitud normativa flexible, es la combinación que ha demostrado ser más efectiva para garantizar resultados sostenibles en materia de ciberseguridad; la clave no está solo en el ámbito técnico, sino en el modo de apoderarse de la cultura, de la operativa de la seguridad como parte del ADN de las organizaciones.

Factores Clave para la Implementación Exitosa





Las buenas prácticas en ciberseguridad de las PYMES no son sólo el hecho de contar con herramientas de ciberseguridad o marcos normativos, sino que vienen por una serie de factores que determinan el éxito del buen funcionamiento de las estrategias de ciberseguridad de las pequeñas y medianas empresas. En la revisión documental llevada a cabo se han obtenido cuatro factores que determinan que el éxito del funcionamiento de dichas estrategias son el compromiso de la alta dirección, la disponibilidad de recursos adaptados, la colaboración institucional y la cultura estructural de las organizaciones.

Compromiso de la alta dirección

Uno de los componentes más restrictivos para la adopción de la ciberseguridad efectiva en las PYMES, es el propio compromiso genuino de la dirección de la empresa. Las organizaciones que entienden la seguridad de la información como un componente de la maquinaria estratégica y no como un elemento puramente técnico se desempeñan mejor y obtienen una mejor puntuación en cuanto a la gestión de los riesgos derivados del proceso de digitalización. Paralelamente a ello, y por este motivo, esta clase de liderazgo se concreta de manera formal y explícita en la implementación de presupuestos específicos, en la identificación de políticas de seguridad de la información en el propio plan estratégico de la organización y, por último, también en la propia promoción de una cultura de la prevención (Díaz Chantre, 2023).

Los datos evidencian que cuando la alta dirección asigna importancia a la ciberseguridad, la adopción de marcos como ISO/IEC 27001, NIST o arquitecturas empresariales que se basen en TOGAF es considerablemente más asequible. En Archivos y Sistemas S.A.S en Colombia, por ejemplo, esto fue precisamente el sustento de la alta



dirección lo que permitió diseñar y poner en marcha una arquitectura de seguridad robusta en su plataforma de gestión documental SIGED, lo que a su vez fortaleció la postura de seguridad a través de unos procesos organizativos bien definidos (Bolaño Rocha & Amaya Corredor, 2023).

Recursos y soluciones adaptadas a la escala de la empresa

Las PYMEs tienen afrontando limitaciones muy notorias en cuanto a sus recursos financieros, infraestructura tecnológica o personal calificado. Por tanto, la disponibilidad de herramientas y soluciones acordes a su tamaño es fundamental. Las buenas prácticas de mayor éxito son aquellas que no requieren inversiones excesivas ni personal muy especializado para su aplicación.

La experiencia internacional nos dice que muchas empresas han llevado a cabo una correcta seguridad con soluciones de baja complejidad pero bien instaladas: antivirus con administración centralizada, firewalls, backups en la nube y plataformas de formación asequibles. Un programa como el de Cyber Essentials en Singapur representa un buen ejemplo de cómo la puesta a disposición de guías prácticas y de certificaciones mínimas puede facilitar la adopción de medidas de seguridad, incluso entre las empresas con escasa infraestructura tecnológica (CSA, 2022).

De la misma forma, las guías de ENISA para PYMES europeas (2021) confirman que el acceso a manuales, guías con pasos a seguir y la posibilidad de acceder a plantillas de políticas de seguridad tengo cabida a la diferencia. La cuestión radica en la sencillez, la claridad y la contextualización de los recursos existentes.

Colaboración con entidades especializadas





Otro elemento determinante lo constituye la capacidad de establecer sinergias con aquellas entidades expertas en ciberseguridad que estén a la vez en el ámbito público y privado; lo cual no sólo permite cubrir el déficit de personal de la organización, sino que también se puede llegar a adoptar diagnóstico y modelos probados sin la necesidad de implementar capacidades desde cero.

La OEA promueve dicho tipo de cooperación en América Latina mediante los programas de fortalecimiento institucional, auditorías externas y sinergias con universidades e institutos técnicos (OEA, 2020). En Ecuador, López-Anchala y Ordóñez-Parra (2024) llevan a la luz el poder provenido de las auditorías regulares, de los planes de recuperación ante incidentes y de los sistemas de monitorización de amenazas alcanzado por las empresas que, por otra parte, han recibido apoyo externo, siendo el poder conseguido superior al medio alcanzado.

Por otro lado, en naciones como Paraguay, las universidades han desempeñado una labor relevante en el desarrollo del talento humano y la asistencia técnica a empresas en formación (Luján Rodas et al., 2023), lo que pone de manifiesto la necesidad de crear ecosistemas colaborativos entre el sector académico, estatal y privado.

Cultura organizacional y formación continua

Por último, la sostenibilidad de cualquier estrategia de ciberseguridad en las PYMES depende de la inclusión de la seguridad digital como uno de los aspectos propios de la cultura organizacional. Para ello es necesario que la totalidad de la plantilla de la organización (no sólo el personal técnico) conozca los riesgos y habitualice a patrones seguros en su tarea diaria.





La formación continua del personal, la práctica de simulacros, las campañas internas de concienciación, la existencia de canales claros de reporte de incidentes,... constituyen algún componente básico para el buen desarrollo de esa cultura. Los hallazgos que recogen López-Anchala & Ordóñez-Parra (2024) muestran que aquellas organizaciones que invierten en formación continuada consiguen reducir sustancialmente la tasa de incidentes por fallos humanos.

Igualmente, acoger modelos de gobernanza en los que todo el mundo tenga bien definida su existencia y el alcance para el que existe facilita la implementación de controles y evita ambigüedades que pudieran derivar en incidentes operativos.

Discusión

La literatura revisada pone de manifiesto que a pesar de las diferencias económicas, culturales y tecnológicas bastante pronunciadas, se percibe una clara convergencia en la necesidad de que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) implanten buenas prácticas de la ciberseguridad. La discusión en este sentido de las experiencias ha de tener en cuenta la transferibilidad de las prácticas pero también los obstáculos estructurales que pueden dificultar su despliegue pero también las oportunidades que puedan surgir para que surjan ecosistemas más seguros y resilientes.

Transferibilidad de buenas prácticas

Uno de los hallazgos de mayor valor para la identificación de buenas prácticas es que muchas de las buenas prácticas identificadas —por ejemplo, la autenticación multifactorial, la formación continua del personal, la existencia de copias de seguridad y la monitorización de las amenazas— son altamente replicables, adaptándolas, sí, pero a las capacidades y al



contexto de cada organización. En este sentido, se entiende que la ciberseguridad no es un conjunto de soluciones a aplicar universales, sino una forma de aplicar soluciones a partir de la consideración de otros factores como la madurez digital, el nivel educativo del personal, la capacidad económica de la organización o el marco legislativo en el que opera cada organización.

Por poner un ejemplo, en Europa la ENISA impulsó marcos estructurados y guías prácticas de alta repercusión para las PYMES gracias a ser simples, accesibles y en normativa (ENISA, 2021); en cambio las prácticas, a diferencia de la amplitud de la infraestructura y de la formación en América Latina exigen ajustes contextuales y apoyo institucional para ser efectivas. Así es el caso del Ecuador que, dado el escaso porcentaje de empresas que llevan ciber seguimiento, confirma la carencia de cultura de prevención, pero la necesidad también de estar orientado técnicamente y de tener que financiarse ofreciendo fondos desde el exterior (López-Anchala & Ordóñez-Parra, 2024).

De igual manera, Colombia y Paraguay han llegado a observar experiencias relativas a la implementación de marcos de trabajo como puede ser TOGAF o la inversión en mejorar las capacidades de las personas, lo que ha llevado a la obtención de importantes avances en la seguridad de la organización (Bolaño Rocha & Amaya Corredor, 2023; Luján Rodas et al., 2023). Lo que les ha mostrado es que, justamente, la transferencia de buenas prácticas implica mucho más que la mera operación del procedimiento a replicar, sino que se requiere también la construcción de capacidades adecuadas para asegurar su sostenibilidad.

Limitaciones estructurales





No obstante el reconocimiento de las adecuadas prácticas, la gran mayoría de las PYMES están en condiciones de atravesar barreras estructurales que dificulten su implementación. Entre estas, destaca la falta de presupuesto, la escasez de personal técnico, el desconocimiento de marcos normativos, reconocer los riesgos ciberneticos como un proceso de toma de riesgo y la falta de 'latencia' en los incentivos del gobierno. En muchos casos, las empresas dan mayor importancia a las necesidades operativas urgentes por encima de las inversiones preventivas, lo que entonces incrementa su vulnerabilidad.

En Latinoamérica, los estudios revisados indican que un 80% de las empresas del sector comercial no realizan auditorías periódicas de seguridad, lo que muestra este gap tan crítico entre la percepción del riesgo y la acción preventiva (López-Anchala & Ordóñez-Parra, 2024). Esta situación refleja también la falta de políticas públicas específicas y esquemas de financiamiento que den la posibilidad a las empresas de invertir en ciberseguridad.

A lo anterior se añade la dificultad de que no existen métricas estándar que permitan a las PYMES verificar su mejora en la cuestión de la medida de la seguridad. A diferencia de las grandes empresas, que disponen de unidades de trabajo y instrumentos de medida complejos, las pequeñas empresas no poseen métricas a las cuales recurrir que les permitan conocer su propio nivel de exposición o la eficacia de las medidas puestas en marcha.

Oportunidades de mejora y colaboración

No obstante, la creciente disponibilidad de recursos gratuitos, marcos simplificados, programas de certificación puede presentar también una nueva oportunidad para las PYMES. Ejemplos como Cyber Essentials en Singapur, las guías de ENISA o los programas dentro de



las iniciativas de cooperación de la OEA muestran cómo gobiernos y/o las organizaciones internacionales pueden facilitar el acceso a conocimientos prácticos y fomentar la adopción de estándares mínimos.

También el fortalecimiento de las redes colaborativas entre las empresas, las universidades y las administraciones puede hacer frente a gran parte de las limitaciones individuales que pueden tener unos, las empresas, que a menudo no obtendrán el respaldo suficiente de unas administraciones que, además, no han puesto el foco en las empresas, sino en otras instituciones que no son empresas. En Paraguay, por ejemplo, la vinculación establecida entre las PYMES y el sector académico para poder dotar a las empresas de capacidad técnica, ha dado resultados eficaces de empresas con poca capacidad técnica y con unos costes ajenos muy altos. (Luján Rodas et al., 2023).

En el ámbito de la política pública se pueden llegar a considerar propuestas enfocadas a integrar con las PYMES las estrategias nacionales de ciberseguridad, que pueden incluir incentivos tributarios a la contratación, formación gratuita, asesoramiento técnico especializado, y campañas de concientización para gerentes y el personal operativo de las organizaciones, de forma que la ciberseguridad no sea una preocupación aislada sino que pase a formar parte del sistema de gestión global de la organización.

Conclusiones

La revisión bibliográfica realizada ha permitido identificar, comparar y analizar una serie de buenas prácticas en ciberseguridad que se han desarrollado a nivel de PYMES en diferentes contextos internacionales y, a partir del análisis de casos de PYMES en América Latina y Europa y Asia, y de experiencias sectoriales, se ha podido elaborar un mapa de





prácticas de buenas estrategias que podrían ser adecuadamente adaptadas y que, en virtud de su adecuación, podrían ayudar a mejorar la postura de ciberseguridad en este tipo de organizaciones.

Conclusión general

El hallazgo primordial del informe es que las PYMES, a pesar de sus limitaciones estructurales, pueden llegar a un nivel de protección cibernética adecuado mediante la implementación de unas prácticas básicas, pero bien ejecutadas: las de gestión de contraseñas, la formación del personal, la actualización periódica del software, la realización de backup y auditorías. Son unas medidas sencillas, pero son muy eficaces si son implementadas dentro una estrategia organizacional coherente, con liderazgo gerencial y continuación en el tiempo.

Las prácticas que han sido recopiladas en el informe correspondiente a la ENISA (2021) y en el programa de Cyber Essentials correspondiente a Singapur (CSA, 2022) así como en diversos trabajos académicos revisados (Díaz Chantre, 2023; López-Anchala & Ordóñez-Parra, 2024; Luján Rodas et al., 2023) muestran que tener grandes inversiones económicas no es estrictamente necesario para mejorar la ciberseguridad, pero teniendo una clara visión, herramientas accesibles y un adecuado acompañamiento técnico.

Síntesis de hallazgos clave

1. Las prácticas más efectivas son transferibles, pero requieren adaptación. Medidas como la autenticación multifactorial, la segmentación de redes, la gestión de accesos o los planes de respuesta ante incidentes son útiles en diversos contextos, siempre que se ajusten a la realidad operativa, financiera y cultural de la empresa.



2. El compromiso de la alta dirección es indispensable. Las empresas que lograron avances significativos en su postura de seguridad digital tienen en común la participación activa de sus directivos, quienes lideraron procesos de cambio, asignaron recursos y promovieron una cultura de prevención.
3. La capacitación continua del personal es una inversión clave. La concienciación y formación de los colaboradores permite reducir errores humanos, mejorar la capacidad de respuesta ante incidentes y fortalecer el cumplimiento de políticas internas de seguridad.
4. La colaboración institucional y el apoyo técnico externo marcan la diferencia. Las PYMES que establecen vínculos con entidades gubernamentales, universidades o asociaciones gremiales acceden a conocimiento especializado, programas de formación y mecanismos de certificación que facilitan la implementación de estándares.
5. La falta de auditorías y métricas es una debilidad crítica. Muchos de los estudios revisados evidencian que las PYMES no cuentan con sistemas de monitoreo ni indicadores que les permitan evaluar su nivel de madurez en ciberseguridad, lo cual limita la toma de decisiones y la mejora continua.

Recomendaciones para las PYMES

A partir de lo anterior planteamos recomendaciones de interés para empresas de pequeña y mediana dimensión que desean mejorar su postura en ciberseguridad:





- Centrar su modelo en fases, iniciando por controles básicos y avanzando hacia gestiones más completas de gestión de la seguridad de la información (como ISO/IEC 27001 o NIST).
- Designar personas responsables de la ciberseguridad, incluso no siendo especialistas en ciberseguridad, pero las cuales pudiesen promover la coordinación de acciones a través de asesorías con especialistas de forma externa.
- Valerse de recursos gratuitos y marcos simplificados (como guías de ENISA o Cyber Essentials) para estructurar su práctica de una forma ordenada y comprensible.
- Crear sinergias estratégicas con universidades, asociaciones, administraciones públicas, proveedores tecnológicos que proporcionasen formación y soporte.
- Entrar en la ciberseguridad como parte de su modelo de negocios, no como un coste sino como un modelo que les permita generar confianza y competitividad.

Propuestas para Políticas Públicas

- Los organismos internacionales y los gobiernos además tienen un papel importante. En este sentido, se propone que:
 - Se desarrollen programas nacionales de ciberseguridad para PYMEs, introduciendo financiamiento, formación y apoyo técnico,
 - Se dispongan de marcos regulatorios flexibles que reconozcan las especificidades de las pequeñas empresas, sin poner en riesgo estándares mínimos de protección,



- Se promueva la certificación por niveles, de modo que las PYMEs puedan avanzar por etapas en su madurez cibernética, sin que hayan barreras técnicas o económicas insalvables.

Cierre

El resumen de lo anterior es que la ciberseguridad no debe ser analizada o considerada como un privilegio exclusivo de las grandes corporaciones, dado que las PYMES, a través de los enfoques correctos y el debido apoyo, pueden llegar a ser consideradas incluso como organizaciones resilientes y de confianza en la economía digital. La clave se encuentra en la democratización del conocimiento, en la facilitación del acceso a recursos ajustados, junto con la promoción de una cultura empresarial a la que le otorguemos valor a la seguridad de la información como un activo estratégico.

Referencias bibliográficas

Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (2021). Cybersecurity for SMEs: Challenges and Recommendations. <https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-report-cybersecurity-for-smes>

Agencia de Seguridad Cibernética de Singapur (2022). Cyber Essentials. <https://www.csa.gov.sg/Programmes/cyber-essentials>

Banco Mundial. (2021). Pequeñas y medianas empresas (PYMES) financieras. <https://www.worldbank.org/es/topic/smefinance>

Bolaño Rocha, E. F., & Amaya Corredor, Y. A. (2023). Arquitectura empresarial para PYMES: Caso SIGED [Tesis de maestría, Universidad Cooperativa de Colombia]. <https://repository.ucc.edu.co/handle/20.500.12494/57780>





Bueno, G. (2019). Ciberseguridad en Colombia: Avances y retos. (Disponible en Cuarta Compilación)

Díaz Chantre, R. A. (2023). Análisis de los estándares y buenas prácticas de ciberseguridad utilizados por la industria colombiana [Tesis de maestría, UNAD].

<https://repository.unad.edu.co/handle/10596/60407>

González & Ramírez. (2020). Herramientas de ciberseguridad para detectar vulnerabilidades en microempresas. (Disponible en Cuarta Compilación)

ISO/IEC. (2012). ISO/IEC 27032: Directrices para la Ciberseguridad.
<https://www.iso.org/standard/44375.html>

ISO/IEC. (2013). ISO/IEC 27001: Sistemas de Gestión de Seguridad de la Información – Requisitos. <https://www.iso.org/standard/54534.html>

López-Anchala, K. A., & Ordóñez-Parra, Y. L. (2024). Auditoría y ciberseguridad en el sector comercial: Diagnóstico en PYMES de Ambato. Revista Multidisciplinaria Perspectivas Investigativas, 5(1), 42–55. <https://doi.org/10.61384/27985903.498>

Luján Rodas, L. R., et al. (2023). Transformación digital de las PYMES en Paraguay: Retos y oportunidades. Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinaria, 7(5), 8294–8303.
https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i5.8411

Maggi Murillo, G., & Gómez Gómez, O. S. (2021). Estudio sobre conocimiento de ciberseguridad en usuarios de PYMES. Perspectivas, 3(2), 45–53.
<https://doi.org/10.47187/perspectivas.vol3iss2.pp45-53.2021>



Martínez, J. A., & Blanco, L. X. (2020). Recomendaciones de buenas prácticas de ciberseguridad en PYMES. Universidad Autónoma de Bucaramanga.

<https://repository.unab.edu.co/handle/20.500.12749/13911>

National Cyber Security Alliance. (2018). Cybersecurity Awareness Toolkit for SMBs.

<https://staysafeonline.org/wp-content/uploads/2018/09/SMB-Toolkit-FINAL.pdf>

Navarro Uriol, C. (2020). Estrategias de ciberseguridad: el caso de la pequeña y mediana empresa [Trabajo de grado, Universidad de Zaragoza].

<https://zaguan.unizar.es/record/101988/files/TAZ-TFG2020-1242.pdf>

Orellana, F. D. (2020). Cybersecurity incident response capabilities in the Ecuadorian small business sector [Tesis doctoral, Northcentral University].

<https://www.proquest.com/docview/2466034020>

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2020). Informe de Ciberseguridad 2020: Riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe.

<https://publications.iadb.org/publications/english/document/2020-Cybersecurity-Report-Risks-Progress-and-the-Way-Forward-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>

Palafox-Pascual, L. (2019). NUTRIA: Una metodología de ciberseguridad para PYMES en entornos industriales [Tesis de maestría, UNIR].

<https://reunir.unir.net/handle/123456789/9422>

Peralta Zuñiga, M. L., & Aguilar Valarezo, D. N. (2021). La ciberseguridad y su concepción en las PYMES de Cuenca, Ecuador. Contabilidad y Auditoría, 53, 99–126.

<https://ojs.econ.uba.ar/index.php/Contyaudit/article/view/2061>





Pineño, G. (2019). Ciberseguridad para PYMES. Universidad de Sevilla. (Disponible en Cuarta Compilación)

UIT. (2008). UIT-T X.1205 Serie X: Redes de Datos, Comunicaciones de Sistemas Abiertos y Seguridad. <https://www.itu.int/rec/T-REC-X.1205-200804-I>

Von Solms, R., & Van Niekerk, J. (2013). From information security to cyber security. Computers & Security, 38, 97–102. <https://doi.org/10.1016/j.cose.2013.04.004>



Métodos alternos de solución de conflicto en la reforma procesal civil panameña

Alternative methods of conflict resolution in the Panamanian civil procedural reform

Liz Allison Prestan Osorio

Universidad Latina de Panamá. Panamá

lizprestan08@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-5175-0217>

Itzel Cedeño Montenegro

Universidad Latina de Panamá. Panamá

gabisi1205@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0007-5474-9243>

Recibido: 9/05/2025

Aprobado: 6/06/2025

DOI: <https://doi.org/10.48204/2992-6629.7638>

Resumen

El artículo analiza la implementación y efectividad de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos (MASC) en el contexto de la reforma del sistema de justicia civil en Panamá. Mediante un enfoque descriptivo, proyectivo y cuantitativo, el estudio evalúa el impacto de la mediación y la conciliación en la reducción de la carga judicial, concentrándose en los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos del Órgano Judicial. Los resultados indican un impacto significativo en los casos familiares, donde la mediación es obligatoria, pero revelan limitaciones en su aplicación en otros ámbitos civiles. Se recomienda ampliar la implementación de los MASC, fortalecer la capacitación de los operadores jurídicos y sensibilizar a la población sobre los beneficios de estos métodos.

Palabras clave: conciliación, arbitraje, mediación, administración de justicia, eficiencia procesal.

Abstract

This article analyzes the implementation and effectiveness of Alternative Dispute Resolution Methods (ADRs) in the context of the reform of the civil justice system in Panama. Using a descriptive, projective, and quantitative approach, the study evaluates the impact of mediation and conciliation on reducing the court burden, focusing on the Judicial Branch's ADR Centers. The results indicate a significant impact in family cases, where mediation is mandatory, but reveal limitations in their application in other civil matters. It is recommended that ADRs be expanded, training for legal practitioners strengthened, and public awareness raised about the benefits of these methods.



Keywords: conciliation, arbitration, mediation, administration of justice, procedural efficiency.

Introducción

El rezago judicial representa uno de los principales desafíos del sistema judicial en Panamá, ya que se destaca por la dilación prolongada en la finalización de los procedimientos civiles, teniendo un impacto negativo, tanto en la eficacia de la justicia como en la equidad en el acceso de los ciudadanos. Este inconveniente se intensifica cuando el sistema judicial convencional está sobrepasado, lo que restringe su eficacia para satisfacer las necesidades de la sociedad de forma apropiada.

Ante este escenario, los Métodos Alternos de Solución de Conflictos (MASC, por sus siglas en español, o ADR en inglés) surgen como instrumentos fundamentales para actualizar el sistema judicial, fomentando formas más eficientes, asequibles y armoniosas de abordar disputas. Dentro de estos métodos, sobresalen la mediación y la conciliación, posibilitando que las partes lleguen a acuerdos mutuos sin necesidad de involucrarse en extensas disputas legales. Su puesta en marcha, dentro del contexto de la reciente reforma procesal civil, plantea la posibilidad no solo de aliviar la carga de trabajo de los tribunales, sino también de brindar respuestas más empáticas y adaptadas a las necesidades de la ciudadanía.

En lo relativo al enfoque de este estudio, el cual se centra en examinar la influencia de los MASC en el manejo de disputas civiles y en sugerir métodos para mejorar su implementación en el sistema judicial de Panamá. Esta investigación se centró con base en nuestra experiencia en la constatación de que los procesos judiciales en Panamá resultan extremadamente largos y demorados, debido a las restricciones del sistema judicial



convencional y a la imperativa búsqueda de soluciones que potencien su eficacia. La investigación se organiza en distintos capítulos.

I. Teorías y conceptos relacionados

Los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC), se destacan por ser más eficientes, rápidos y económicos que los procesos judiciales convencionales. Además, contribuyen a reducir la carga de los tribunales, los cuales frecuentemente se ven desbordados por casos que podrían resolverse mediante estos métodos, mejorando así el funcionamiento del sistema de justicia.

El sistema judicial tradicional presenta diversas limitaciones, como el rezago judicial y la falta de seguridad jurídica. Los MASC, en este contexto, brindan soluciones más ágiles y efectivas. Aunque algunos juristas como Cornelutti y Prieto Castro los ven como sustitutos del proceso público, otros, como Calamandrei y Alcalá Zamora, los consideran auxiliares de la justicia o formas de autocomposición de conflictos.

Los MASC deben verse como mecanismos *sui generis*, basados en la voluntad de las partes, siendo esta voluntad de las partes el principio rector, que promueven la resolución pacífica y armónica de los conflictos, destacando la inclinación hacia la paz y la convivencia.

Tipos de MASC:

1. La transacción extrajudicial: este es un acuerdo contractual mediante el cual las partes resuelven un conflicto a cambio de algo, lo que refleja su mutuo interés por concluir el proceso. Rengel-Romberg (1997) explica que la transacción es considerada como un tipo de "negocio de declaración de certeza (negocio di acertamento)". Según este enfoque, se trata de un acuerdo que las partes realizan con



el propósito de confirmar la certeza sobre sus relaciones jurídicas o de modificar relaciones previas para resolver incertidumbres, siempre bajo el amparo del principio de la autonomía de la voluntad privada, aplicable en aquellos aspectos del derecho donde las partes tienen libertad para regular los objetos de su interés.

2. **La negociación:** es un método para resolver conflictos en el que las partes involucradas trabajan juntas para tomar decisiones sobre asuntos de interés mutuo, especialmente en situaciones donde existen desacuerdos. Este proceso se realiza sin la intervención de terceros, involucrando únicamente a las partes y sus representantes, quienes se esfuerzan por alcanzar un consenso y presentar propuestas adecuadas.
3. **La mediación:** esta implica la intervención de un tercero neutral, el mediador, cuya función es facilitar el diálogo y no imponer soluciones. Puede ser intrajudicial o extrajudicial y no se centra tanto en los aspectos legales del conflicto como en los intereses latentes de cada parte. Si bien la mediación no es una solución universal, actúa como un complemento valioso a la administración de justicia para la resolución de ciertos tipos de controversias.
4. **El arbitraje:** este, según la doctrina por autores como Hinojosa Segovia (2022), se presenta como un mecanismo quasi-judicial para la resolución de conflictos en el que las partes consienten en someter sus desacuerdos a la decisión de uno o varios árbitros. Estos árbitros, seleccionados por las partes o bajo acuerdo, actúan con imparcialidad para facilitar una solución basada en la equidad y la conciencia.

Adicionado a ello, el tribunal goza de independencia judicial a razón de la capacidad de sustraer la jurisdicción nacional de las partes, es decir, este método alterno de solución de



conflicto constituye una jurisdicción independiente a la jurisdicción ordinaria nacional, de tal manera que, como en repetidos fallos, la Corte Suprema de Justicia ha confirmado que los “Tribunales arbitrales podrán conocer y decidir de sí mismo acerca de su propia competencia” (Polleri, 2020).

Durante el proceso, el árbitro evalúa las pruebas y argumentos presentados, buscando emitir un laudo que las partes deben aceptar y cumplir obligatoriamente, supliendo así la negociación directa entre ellas. Este laudo tiene efectos jurisdiccionales y es de obligatorio cumplimiento, evitando que las partes lleven el asunto a los tribunales ordinarios antes de emitirse. Además, el arbitraje se caracteriza por ser voluntario y estar estructurado en etapas formales, a diferencia de la mediación, que es menos formal y permite un mayor control por parte de las partes involucradas.

La Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) en 2011 describió el arbitraje como una alternativa al proceso judicial tradicional. En este método, las partes involucradas en un conflicto optan voluntariamente por someter su disputa a la decisión de un árbitro o varios árbitros que son seleccionados de manera directa en el caso del arbitraje ad hoc, o indirectamente bajo el arbitraje institucional, a diferencia del juez que normalmente sería asignado por la ley (CNUDMI, 2011, p. 5).

Las características esenciales del arbitraje, según la CNUDMI, incluyen el mutuo acuerdo de las partes para recurrir a este método, evidenciado por un convenio arbitral que debe estar por escrito y firmado por las partes. Este convenio especifica que todas o algunas de las controversias sean resueltas por arbitraje. Además, las partes tienen la libertad de elegir a los árbitros, quienes deben ser imparciales; en caso de desacuerdo sobre su elección, se



designará a un solo árbitro. El proceso se rige por principios de igualdad, derecho a ser oído y contradicción. Una característica distintiva es la obligación de las partes de mantener la confidencialidad sobre la existencia del arbitraje, los detalles discutidos durante el proceso y el laudo resultante.

En relación con el laudo arbitral es ejecutable, tiene efecto de cosa juzgada, y es definitivo, siendo anulable únicamente bajo condiciones específicas establecidas por la ley (CNUDMI, 2011, p. 6).

5. La conciliación: tanto dentro como fuera del proceso judicial, constituye una forma efectiva de solución de conflictos, en la cual las partes involucradas, con la ayuda de un tercero neutral, el conciliador, buscan acuerdos que eviten la contienda judicial.

Este proceso se puede realizar en cualquier etapa del proceso judicial de primera instancia, donde es frecuente que el juez y las partes trabajen conjuntamente, a veces excluyendo a sus representantes para preservar el sentido auténtico de la conciliación. En varios países latinoamericanos, este procedimiento es obligatorio y rechazar una fórmula conciliatoria que otorga derechos iguales o mayores que una sentencia previa puede resultar en una sanción económica (García, 1975).

Para Campos Lozada apunta lo siguiente “conciliar: significa el acercamiento de las partes para dialogar y llegar a un acuerdo materializado en convenio” (Campos Lozada, 2016, p. 36). En este contexto, la conciliación extraprocesal se presenta como un mecanismo preventivo al litigio judicial, en el que un conciliador —que puede ser un funcionario público, abogado u otro profesional capacitado— facilita la comunicación entre las partes y sus representantes con el objetivo de resolver disputas. Estas pueden referirse a materias como



alimentos, régimen de visitas, violencia familiar y cuantías en reparaciones civiles derivadas de delitos, lo que evidencia su utilidad como vía alternativa para la solución pacífica de conflictos.

Este proceso de conciliación se caracteriza por su informalidad y confidencialidad y, aunque las partes tienen la libertad de aceptar o rechazar las propuestas del conciliador, en algunas jurisdicciones es un requisito previo para procesar ciertos procesos judiciales, más que nada en los procesos de familia.

Alonso García (1975, p. 655) describe la conciliación como un mecanismo donde las partes contrastan sus pretensiones ante un tercero que no decide ni propone soluciones definitivas, sino que ayuda a equilibrar y ponderar intereses contrapuestos.

El conciliador, al no tener poder decisivo, guía a las partes para que ellas mismas formulen y acuerden la solución, haciendo uso de su capacidad para investigar las causas del conflicto, escuchar empáticamente, generar confianza y mantener imparcialidad. Estas habilidades son cruciales para fomentar un ambiente de diálogo abierto y respetuoso, permitiendo que las soluciones surjan de un proceso consensuado y no de una imposición.

II. Ventajas y desventajas de la aplicación de los Métodos Alternos de Solución de Conflictos

Estos métodos alternativos, conocidos también como justicia alternativa, ofrecen múltiples beneficios que, en muchos casos, superan sus desventajas. Entre las ventajas más significativas se encuentran:

1. La promoción de una nueva perspectiva sobre el conflicto.
2. El desarrollo de mejores relaciones humanas, fomentando la comprensión, la



comunicación, la empatía, la cooperación y la participación, lo que permite reconocer, tanto las necesidades propias como las de la otra parte.

3. La contribución a la paz social, uno de los objetivos principales de estos métodos.
4. La reducción de la congestión en los tribunales ordinarios.
5. La disminución de los costos económicos y temporales, además del impacto emocional que enfrentan las partes.
6. El fomento de una función cívica que concientiza a las partes sobre la resolución privada de sus controversias.
7. La agilidad y flexibilidad que ofrecen estos métodos que son cruciales en conflictos dinámicos que requieren soluciones igualmente dinámicas.
8. La voluntariedad del proceso que permite a las partes iniciar y abandonar la mediación a su discreción.
9. El control que mantienen las partes sobre el proceso y el resultado.
10. Un menor costo personal en comparación con el litigio.
11. Un enfoque colaborativo que favorece la cohesión social y preserva las relaciones futuras.
12. Una mayor satisfacción de las partes con las soluciones alcanzadas.
13. La posibilidad de alcanzar acuerdos con soluciones factibles y eficaces.

En contraste, algunas desventajas incluyen:

1. La potencial imposición de la parte más fuerte, ya sea en términos económicos, sociales o psicológicos.
2. La exposición del conflicto a la mora judicial y a la carga económica del Estado.



3. Un desconocimiento significativo sobre estos métodos, lo que puede llevar a las partes o a sus asesores legales a optar por la resolución judicial.
4. La complejidad en la ejecución de los acuerdos, debido a la falta de cumplimiento.

Con estas consideraciones, es evidente que las alternativas de justicia anticipada ofrecen numerosas ventajas que pueden beneficiar enormemente a las partes en conflicto, al tiempo que minimizan las desventajas y promueven soluciones más justas y equitativas.

III. Bases normativas

Los MASC se basan en el principio de autonomía de la voluntad, que es uno de los pilares fundamentales del derecho privado. Este principio está consagrado en el artículo 1106 del Código Civil, el cual establece que las partes tienen la libertad para determinar los acuerdos, cláusulas y condiciones que consideren adecuadas, siempre y cuando estos no contravengan la ley, el rezago por el orden público. En este contexto, los MASC permiten a las partes llegar a soluciones consensuadas que se adaptan a sus intereses específicos, sin necesidad de someterse estrictamente a las formalidades de un proceso judicial.

Según el Código Civil (1916), “Los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a la ley, a la moral ni al orden público” (art. 1106).

Este artículo explica que las partes dentro de un proceso tienen la capacidad de gestionar sus relaciones contractuales y resolver la disputa por métodos diferentes a lo establecido en el proceso, siempre dentro de los límites que otorga la ley. Siendo así, que los MASC se fundamentan en que las partes involucradas en un conflicto opten por soluciones



que no necesariamente deben ajustarse a las decisiones judiciales tradicionales, siempre y cuando se respeten los principios legales y éticos.

Este principio es especialmente valioso en los MASC como la mediación, la conciliación y la negociación en donde las partes juegan un rol activo en la construcción de un acuerdo. En lugar de depender de una autoridad judicial que imponga una solución, las partes colaboran para encontrar una salida aceptable para ambas.

Este enfoque tiene la ventaja de respetar las preferencias de las partes y contribuir a mantener relaciones más armoniosas entre ellas, lo cual es particularmente relevante en disputas comerciales o laborales, pues las relaciones a largo plazo pueden verse afectadas. Además, el uso de los MASC permite que los acuerdos sean más flexibles y personalizados en comparación con los fallos judiciales, que están sujetos a reglas y procedimientos más rígidos.

En definitiva, esta norma reguló por primera vez en Panamá el procedimiento arbitral en equidad y derecho (hoy en día derogado) y estableció principios, materias y tipos de mediación que aún se mantienen vigentes.

Además, el antiguo Código Judicial, aunque objeto de múltiples reformas, se había quedado obsoleto, generando ineficiencias en el manejo de los procesos civiles y dificultando el acceso a la justicia. En este contexto, la Ley 402 introduce cambios significativos en la gestión de actos procesales y causas patrimoniales privadas, organizándose en cuatro libros que abarcan desde disposiciones generales hasta procesos específicos. Esta nueva estructura busca ofrecer un marco más claro y accesible para todos los usuarios del sistema judicial.



Uno de los objetivos principales del nuevo Código Procesal Civil es garantizar una tutela judicial efectiva, asegurando una protección adecuada de los derechos de las partes y un acceso más ágil a la justicia en un entorno donde el rezago judicial ha sido un problema persistente. Además, se propone reducir la duración de los procesos mediante la eliminación de requisitos innecesarios y la simplificación de trámites, lo que promete una resolución de conflictos más eficiente.

En este contexto, los MASC juegan un papel fundamental. Métodos como la mediación y el arbitraje permiten resolver disputas fuera del ámbito judicial tradicional, aliviando la carga de los tribunales. La promoción de los MASC en el nuevo código está diseñada para facilitar resoluciones más rápidas y económicas, contribuyendo así a la eficiencia procesal y mejorando el acceso a la justicia, especialmente en casos de menor cuantía.

IV. Análisis de la naturaleza jurídica de las soluciones extrajudiciales y judiciales en la nueva reforma

Las reformas introducidas en el Código de Procedimiento Civil (2023), específicamente en su artículo 550, establecen una serie de reglas especiales para la aplicación de métodos alternativos destinados a finalizar el proceso de manera anticipada. Estas reglas deben considerarse un requisito sine qua non para la aplicación de los métodos alternos de resolución de conflictos.

El código faculta al juez para promover, durante la audiencia preliminar, una resolución anticipada del proceso a través de métodos excepcionales de terminación, como la mediación y la conciliación. Esto permite que el proceso llegue a su fin cuando las partes



alcanzan un acuerdo mediante uno de estos mecanismos. A continuación, se presentan las reglas especiales aplicables:

- Aplicación: proceden en todos los procesos civiles en los cuales las partes tienen libre disposición sobre los derechos en disputa.
- Excepciones: no procederán en procesos donde la ley prohíba o limite la disposición de los derechos por razones de orden público, interés general, protección de terceros, o para prevenir el fraude de ley.
- Procedimiento regulado: el método que las partes elijan para la resolución del conflicto civil debe ajustarse a los procedimientos específicos establecidos por las leyes respectivas.
- Principios rectores: cualquiera que sea el método seleccionado debe cumplir con los principios de autonomía de la voluntad, honestidad, equidad, imparcialidad, confidencialidad, flexibilidad, eficacia, neutralidad, legalidad y buena fe.
- Imparcialidad del mediador: quien actúe como mediador o conciliador no podrá ser perito ni testigo en procesos judiciales relacionados con el mismo conflicto.
- Asesoría legal: las partes pueden contar con la asesoría de un abogado durante la mediación.
- Constancia escrita: se requiere un registro escrito de la intervención voluntaria de las partes y la firma del acuerdo respectivo.
- Limitación en el uso de pruebas: los medios de prueba reconocidos durante el procedimiento de resolución del conflicto no podrán utilizarse en el proceso civil, salvo que las partes así lo acuerden mediante un acuerdo probatorio.



- Confidencialidad de las propuestas: no podrán introducirse en el proceso civil como prueba los antecedentes de propuestas de acuerdo, formuladas durante las sesiones de mediación o conciliación.
- Neutralidad del juez: las acciones del juez para promover la conciliación o mediación no constituyen causal de impedimento ni de recusación dentro del proceso.
- Libre consentimiento: los acuerdos deben alcanzarse sin coacción, violencia ni engaño.
- Deslealtad prohibida: no se permitirá inducir a las partes a soluciones o acuerdos obtenidos mediante prácticas desleales.
- Aprobación judicial: los acuerdos de terminación anticipada solo serán efectivos dentro del proceso civil si son presentados al juez para su aprobación mediante resolución que dé fin al proceso.
- Costas del proceso: en caso de acuerdo, las partes deben definir cómo se cubrirán las costas. Además de los métodos regulados en la ley, se reconocen la mediación y la conciliación como procedimientos para la solución de conflictos civiles.

El Código de Procedimiento Civil otorga al juez la facultad de fomentar, en la audiencia preliminar, la resolución anticipada del proceso mediante métodos excepcionales como la mediación y la conciliación. Así, es posible que el proceso concluya de manera temprana cuando las partes alcanzan un acuerdo a través de estos métodos.

Esta normativa refuerza la importancia de los métodos alternos de solución de conflictos, promoviendo una justicia más ágil y eficaz, y, facilitando acuerdos satisfactorios entre las partes, sin necesidad de un fallo judicial. La incorporación de estas disposiciones en



la reforma representa un avance significativo en la modernización del Sistema Judicial Panameño, orientado a mejorar la eficiencia y accesibilidad de la justicia.

V. Contexto regional y objetivo de las reformas

En los últimos años, América Latina ha experimentado una intensa transformación judicial destinada a modernizar el sistema de justicia civil. Uno de los enfoques principales ha sido la digitalización de los procesos, buscando hacer el sistema más ágil y accesible. Este interés por reformar el procedimiento civil ha llevado a varios países de la región a revisar sus códigos, impulsando proyectos que van más allá de la mera modificación de normas procesales. La reforma a la justicia civil no es solo una cuestión técnica-legal, sino un proceso político de gran relevancia, enfocado en mejorar la protección de derechos en conflictos entre particulares.

El objetivo central de estas reformas es crear un procedimiento civil que funcione, de manera óptima, como un servicio público al alcance de los ciudadanos para la resolución de conflictos de naturaleza privada. Además, se busca estudiar y promover mecanismos que mejoren la tutela jurídica de los casos menos complejos mediante el uso de los MASC, como la mediación, la cual ha sido formalmente incorporada en el Sistema Civil Panameño a través de las nuevas reformas.

En cuanto al resultado deseado por las partes que acuden a los tribunales consiste en obtener una resolución judicial, que ponga fin a la controversia en concordancia con el derecho que invocan. La implementación del nuevo modelo de administración de justicia civil en Panamá se alinea con la tendencia de otros países latinoamericanos que han adoptado



los MASC como una forma eficiente de resolver litigios privados ofreciendo una justicia más rápida, transparente y confiable, que fortalezca la seguridad jurídica y la confianza ciudadana.

VI. Presentación y análisis de resultados

La información presentada se basa en datos del 2023, suministrados por la Dirección Administrativa de Estadísticas Judiciales. En los cuadros y gráficas que siguen, se detallan las cantidades de sesiones conocidas en los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos, proporcionando una visión clara del uso y la efectividad de estos métodos en la descarga de casos del sistema judicial panameño.

En lo concerniente a los resultados, evaluemos los siguientes datos:

Tabla 1

Cuadro 14. Sesiones de mediación extrajudiciales realizadas en los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos del Órgano Judicial, por materia: año 2023

Centro	Total	Porcentaje	Agrarias	Civil	Comunitarias	Asunto familiar
TOTAL	3,609	100%	7	603	4	2,995
Alanje	137	3.8%	-	10	1	126
Bocas del Toro	985	27.3%	-	35	-	950
Bugaba	151	4.2%	-	33	1	117
Coclé	88	2.4%	-	19	1	68
Colón	184	5.1%	-	102	-	82
Darién	-	0.0%	-	-	-	-
David	316	8.8%	-	66	-	250
Edificio N.º 725	48	1.3%	-	42	-	6
Edificio Emberá		6.4%	-		-	



	230			2			228
Herrera	206	5.7%	1	101	-		104
Los Santos	155	4.3%	-	47	-		108
Panamá Oeste	52	1.4%	-	10	-		42
Plaza Edison	112	3.1%	-	30	-		82
Plaza Fortuna	-	0.0%	-	-	-		-
San Miguelito	593	16.4%	-	20	-		573
Veraguas	352	9.8%	6	86	1		259

Fuente: Reporte de los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos. Dirección Administrativa de Estadísticas Judiciales. Órgano Judicial.

El cuadro 14 extraído del reporte anual 2023 de los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos del Órgano Judicial, expone el número de sesiones de mediación extrajudicial realizadas durante dicho período, clasificadas por centro y tipo de materia: agrarias, civiles, comunitarias y asuntos familiares.

En términos generales, se registró un total de 3,609 sesiones en todos los centros. Los asuntos familiares constituyen la mayor proporción de estas sesiones, con 2,995 casos, lo que equivale aproximadamente al 83% del total. Este alto porcentaje se debe a que, en los procedimientos de familia, es obligatorio que las partes asistan a una sesión de mediación antes de programar una audiencia judicial.

En segundo lugar, los asuntos civiles representan 603 sesiones, es decir, un 16.7% del total. Finalmente, los asuntos agrarios y comunitarios muestran una incidencia considerablemente menor, con 7 y 4 sesiones, respectivamente.



A continuación, se presenta un análisis detallado de los centros más activos y su actividad por materia:

Centros más activos:

- **Bocas del Toro:** es el centro con mayor actividad, acumulando 985 sesiones (27.3% del total), de las cuales 950 están relacionadas con asuntos familiares.
- **San Miguelito:** reporta 593 sesiones (16.4% del total), principalmente en asuntos familiares (573).
- **David:** destaca con 316 sesiones (8.8% del total), mayormente en asuntos familiares (250) y civiles (66).
- **Veraguas:** realiza 352 sesiones (9.8%), enfocadas principalmente en asuntos familiares (259) y civiles (86).

Análisis por materia:

- **Asuntos civiles:**
 - Colón es el centro con mayor actividad civil, registrando 102 sesiones.
 - Herrera le sigue con 101 sesiones civiles y una sesión agraria.
 - Veraguas 86 y David 66 también muestran una actividad significativa en asuntos civiles.



- **Asuntos familiares:** los centros de Bocas del Toro, San Miguelito, David y Veraguas concentran la mayor actividad en asuntos familiares, reflejando la obligatoriedad de la mediación en esta materia.
- **Asuntos agrarios:** solo se registraron 7 sesiones agrarias: 1 en Herrera y 6 en Veraguas.
- **Conflictos comunitarios:** estos casos son mínimos, con solo 4 sesiones distribuidas entre Alajuela, Bugaba, Coclé y Veraguas.

Centros sin actividad relevante: Darién y Plaza Fortuna no reportan sesiones civiles en el 2023, lo cual podría atribuirse a la naturaleza penal de estos centros o a la ausencia de datos actualizados.

En resumen, el cuadro 14 evidencia que los asuntos familiares dominan significativamente el panorama de las sesiones de mediación extrajudicial en los centros del Órgano Judicial, con un énfasis notable en regiones como Bocas del Toro y San Miguelito. En contraposición, los asuntos civiles, agrarios y comunitarios representan una porción significativamente menor del total de casos atendidos. A continuación, se presentará un análisis adicional basado en el cuadro 14.1: Sesiones de mediación extrajudiciales y judiciales realizadas por materia durante el 2023.

Tabla 2

Cuadro 14.1. Sesiones de mediación extrajudiciales y judiciales realizadas en los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos del Órgano Judicial, por materia: año 2023

Materia	Extrajudiciales	Judiciales	Total	Porcentaje
TOTAL	3,600	4,608	8,217	100.0%
Agrarias	7	33	40	0.5%



Civil	603	80	683	8.3%
Comunitarias	4	-	4	0.0%
Familia y niñez	2,995	1,132	4,127	50.2%
Libre competencia y asuntos del consumidor	-	67	67	0.8%
Penal mixto	-	105	105	1.3%
Sistema Penal Acusatorio	-	3,191	3,191	38.8%

Fuente: Reporte de los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos. Dirección Administrativa de Estadísticas Judiciales. Órgano Judicial.

El análisis del cuadro refleja una alta prevalencia de casos de familia y niñez en los MACS, con una clara predominancia del uso extrajudicial en este tipo de asuntos. Esto pone de relieve la importancia y efectividad de la mediación en el ámbito familiar. En contraste, el Sistema Penal Acusatorio muestra un uso significativo de la mediación judicial, lo que indica la confianza depositada en estos mecanismos dentro del contexto penal. Sin embargo, es importante recordar que no todos los delitos son mediados. La mediación penal no es obligatoria, ya que se basa en el principio de la autonomía de la voluntad de las partes, quienes deben decidir si optar por esta vía.

En cuanto a los conflictos civiles, aunque tienen presencia, no alcanzan el mismo volumen que los asuntos familiares o penales, lo que señala oportunidades para promover e incentivar la mediación en este ámbito. La mediación civil, por su naturaleza, podría ofrecer beneficios significativos si se lograra una mayor adopción.

La siguiente gráfica de las sesiones de mediación extrajudiciales realizadas en los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos del Órgano Judicial, por materia, según resultado: año 2023, demuestra que hubo una falta de acuerdo (463 casos) muy grande derivado de la necesidad de programar otra sesión (122 casos), también revelan que, aunque

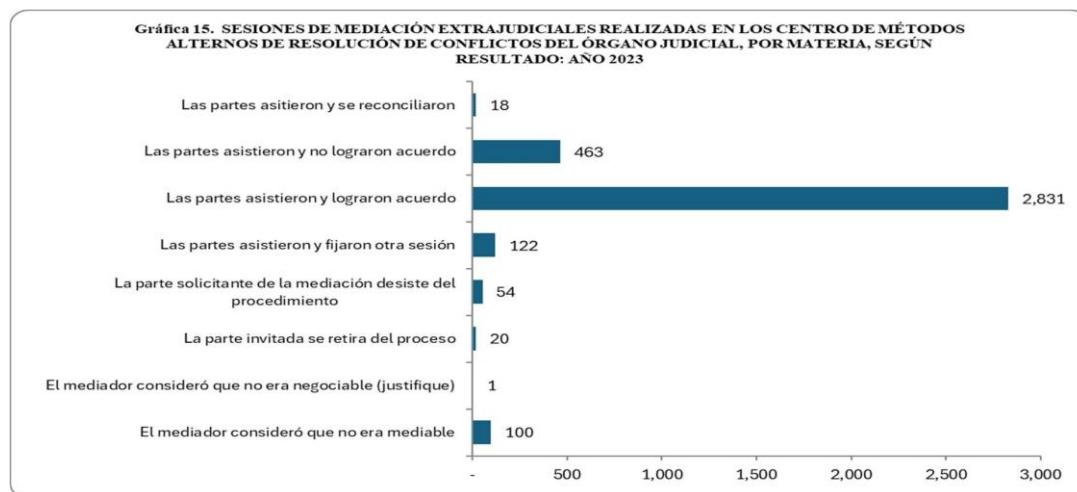


la mediación es efectiva en muchos casos, existen situaciones en las que se requiere más de una sesión para alcanzar una resolución o en las que las diferencias son irreconciliables.

Además, los datos reflejan circunstancias en las que las partes desistieron del proceso (54 casos) o se retiraron (20 casos), lo que podría sugerir la necesidad de fortalecer la preparación de las partes o ajustar el proceso para mejorar el compromiso.

Tabla 3

Gráfica 15. Sesiones de mediación extrajudiciales realizadas en los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos del Órgano Judicial, por materia, según resultado: año 2023.



Finalmente, las instancias donde el mediador determinó que el conflicto no era negociable o mediable (1 y 100 casos, respectivamente) indican la presencia de conflictos con barreras significativas para la mediación. Este análisis confirma la relevancia de estos métodos dentro de la reforma, promoviendo soluciones consensuadas y desjudicializadas, particularmente en el ámbito civil, alineándose con los objetivos de la reforma de mejorar la eficiencia y accesibilidad de la justicia en Panamá. Teniendo un panorama general del uso y frecuencia de los métodos alternos de solución de conflictos en Panamá durante el 2023. Es



imprescindible enfatizar en los tipos de procesos judiciales en los que estos métodos se aplican en el área civil.

En este contexto, el siguiente cuadro ofrece una visión detallada sobre las sesiones de mediación extrajudicial realizadas en los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos del Órgano Judicial, clasificada por tipo de proceso y número de sesiones requeridas.

Tabla 4

Cuadro 21. Sesiones de mediación extrajudicial en materia civil realizadas por los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos del Órgano Judicial, por sesión, según tipo de proceso: año 2023

Procesos	Total	Sesión			
		Primera sesión	Segunda sesión	Tercera sesión	Cuarta sesión
TOTAL	610	576	31	2	1
Civil	603	569	31	2	1
Alquileres	24	23	1	-	-
Compraventa de bienes muebles	18	16	2	-	-
Compraventa de bienes inmuebles	13	13	-	-	-
Daños y perjuicios	28	24	4	-	-
Deuda civil	435	417	15	2	1
Devolución de dinero	6	4	2	-	-
División de bien común	10	8	2	-	-
Incumplimiento de contrato	64	59	5	-	-
Reconocimiento económico	2	2	-	-	-
Reparación de muebles	1	1	-	-	-



Reparación y entrega del vehículo	1	1	-	-	-
Resarcimiento económico	1	1	-	-	-
Agraria	7	7	-	-	-
Acciones de deslinde y amojonamiento de tierra dedicadas a las actividades agrarias	1	1	-	-	-
Compra venta de bien inmueble	2	2	-	-	-
División del bien común en predio agrario	1	1	-	-	-
Oposición	1	1	-	-	-
Reclamación por indemnización de daños y perjuicios, producto de actividades agrarias	1	1	-	-	-
Servidumbre	1	1	-	-	-

Fuente: Reporte de los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos. Dirección Administrativa de Estadísticas Judiciales. Órgano Judicial.

A partir de este cuadro, se observa que la deuda civil es el tipo de proceso más frecuente, con un total de 435 casos. Esta cifra representa una gran parte del total de mediaciones en materia civil (603), y de estos casos, la mayoría (417) se resolvió en la primera sesión, lo que sugiere que los métodos alternativos son eficaces para resolver conflictos de deuda civil, de forma rápida y eficiente.

Otros procesos destacados incluyen el incumplimiento de contrato (64 casos) y los daños y perjuicios (28 casos). En el caso del incumplimiento de contrato, la mayoría de los casos también se resolvió en la primera sesión (59 casos), aunque 5 requirieron una segunda sesión. Esto indica que, aunque la mediación es generalmente efectiva para resolver disputas contractuales, algunos conflictos de este tipo requieren una atención adicional para alcanzar un acuerdo.



Es comprensible que los conflictos relacionados con deudas civiles e incumplimientos de contrato se sometan a una solución extrajudicial, dado que muchas partes prefieren rescindir el contrato y acordar un plan de pago, ya que es más rápido resolver el conflicto mediante métodos alternativos que esperar un fallo en el tribunal de justicia en Panamá. Este enfoque permite a las partes alcanzar una solución práctica y expedita, alineada con los objetivos de eficiencia de la reforma procesal civil en el país.

Por último, analizaremos el siguiente cuadro que muestra el monto total, mínimo, promedio y máximo de las mediaciones judiciales con acuerdo en los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos del Órgano Judicial, según la materia y el tipo de proceso para el 2023. Los datos permiten observar las diferencias de montos entre las distintas áreas y tipos de procesos, reflejando el uso de la mediación para resolver una amplia gama de conflictos.

Tabla 5

Cuadro 36. Monto total, mínimo, promedio y máximo de las mediaciones judiciales con acuerdo realizadas en los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos del Órgano Judicial por distrito judicial, según materia y proceso: año 2023

Materia y proceso	Monto total	Monto mínimo	Monto promedio	Monto máximo
FAMILIA	B/.145,471.94	B/.10.00	B/.225.19	B/.10,000.00
Faltas administrativas	B/.1,100.00	B/.1,100.00	B/.1,100.00	B/.1,100.00
DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO MATRIMONIAL	B/.2,000.00	B/.2,000.00	B/.2,000.00	B/.2,000.00
INCUMPLIMIENTO DE PAGO DE PENSIÓN ALIMENTICIA	B/.2,321.00	B/.606.00	B/.1,160.50	B/.1,715.00
HECHO DE TRÁNSITO ATROPELLO	B/.50.00	B/.50.00	B/.50.00	B/.50.00
PENSIÓN ALIMENTICIA	B/.139,385.94	B/.10.00	B/.218.47	B/.10,000.00
POR MOROSIDAD DE PENSIÓN ALIMENTICIA	B/.565.00	B/.250.00	B/.282.50	B/.315.00
PENSIÓN PRENATAL	B/.50.00	B/.50.00	B/.50.00	B/.50.00
CIVIL	B/. 380,690.89	B/.600.00	B/.19,034.54	B/.229,500.00
DIVISIÓN DE BIEN COMÚN	B/.11,500.00	B/.11,500.00	B/.11,500.00	B/.11,500.00
EJECUTIVO	B/.18,929.76	B/.600.00	B/.4,732.44	B/.12,000.00



EJECUTIVO DE MAYOR CUANTÍA	B/.8,000.00	B/.8,000.00	B/.8,000.00	B/.8,000.00
EJECUTIVO SIMPLE	B/.6,660.51	B/.6,660.51	B/.6,660.51	B/.6,660.51
INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO	B/. 6,929.94	B/.4,000.00	B/.16,732.49	B/.39,410.70
ORDINARIO DE MAYOR CUANTIA	B/.14,624.67	B/.3,824.67	B/.7,312.34	B/.10,800.00
ORDINARIO DE MENOR CUANTIA	B/.8,344.96	B/. 3,000.00	B/.4,172.48	B/.5,344.96
ORDINARIO RESPONSABILIDAD CIVIL	B/.8,506.90	B/.8,506.90	B/.8,506.90	B/.8,506.90
PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO	B/.229,500.00	B/.229,500.00	B/. 229,500.00	B/.229,500.00
SUMARIO	B/.700.00	B/.700.00	B/.700.00	B/.700.00
SUMARIO COBRO DE HONORARIOS	B/.4,550.00	B/.4,550.00	B/.4,550.00	B/.4,550.00
SUCESIONES	B/.2,444.15	B/.2,444.15	B/.2,444.15	B/.2,444.15
LIBRE COMPETENCIA Y ASUNTOS DEL CONSUMIDOR	B/.85,537.60	B/.1,453.00	B/.17,107.52	B/.44,000.00
PROTECCIÓN	B/.85,537.60	B/.1,453.00	B/.17,107.52	B/.44,000.00
AGRARIO	B/.70,888.86	B/.2,000.00	B/.10,126.98	B/.18,884.06
EL PROCESO CONTENCIOSO AGRARIO	B/.7,000.00	B/.7,000.00	B/.7,000.00	B/.7,000.00
INCUMPLIMIENTO DE CONTRATO AGRARIO	B/.61,888.86	B/.2,926.80	B/.12,377.77	B/.18,884.06
ORDINARIO LE FALTAN LOS SÍMBOLOS DE BALBOAS Y LA COMA PARA LA SEPARACIÓN DE LOS MILES.	2000	2000	2000	2000
PENAL MIXTO	B/.599,838.60	B/.150.00	B/.9,372.48	B/.220,000.00
APROPIACIÓN INDEBIDA	B/.5,400.00	B/.5,400.00	B/.5,400.00	B/.5,400.00
CONTRA EL ORDEN ECONÓMICO	B/.17,760.71	B/.17,760.71	B/.17,760.71	B/.17,760.71
CONTRA LA FE PÚBLICA, EN PERJUICIO DE PARTICULARES	B/.100,000.00	B/.100,000.00	B/. 100,000.00	B/.100,000.00
DAÑOS	B/.3,700.00	B/.3,700.00	B/.3,700.00	B/.3,700.00
ESTAFADA	B/.313,761.00	B/.600.00	B/.13,073.38	B/.220,000.00
EXPEDICIÓN DE CHEQUE SIN SUFICIENTES FONDOS	B/.86,488.18	B/.162.07	B/.6,177.73	B/.19,544.60
FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS EN GENERAL	B/.6,445.56	B/.6,445.56	B/.6,445.56	B/.6,445.56

MATERIA Y PROCESO	MONTO TOTAL	MONTO MÍNIMO	MONTO PROMEDIO	MONTO MÁXIMO
FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS EN GENERAL Y DELITO FINANCIERO	B/.2,000.00	B/.2,000.00	B/.2,000.00	B/.2,000.00
HURTO	B/. 33,976.00	B/. 586.00	B/. 6,795.20	B/.23,000.00
INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES FAMILIARES	B/.1,440.00	B/.340.00	B/.480.00	B/.600.00
LESIONES PERSONALES	B/.21,367.15	B/.150.00	B/.2,136.72	B/.6,000.00
LESIONES POR IMPRUDENCIA	B/.7,500.00	B/.1,000.00	B/.3,750.00	B/.6,500.00
SISTEMA PENAL ACUSATORIO	B/.11,929,774.11	B/.20.00	B/.6,448.53	B/.600,000.00
ACTOS LIBIDINOSOS CUANDO LA VÍCTIMA SEA MAYOR DE EDAD	B/.5,250.00	B/.1,000.00	B/.2,625.00	B/.4,250.00
ANIMALES DOMÉSTICOS	B/.210.00	B/.210.00	B/.210.00	B/.210.00
APROPIACIÓN INDEBIDA	B/.542,258.11	B/.800.00	B/.18,075.27	B/.350,000.00
CALUMNIA E INJURIA	B/.5,700.00	B/.400.00	B/.1,900.00	B/.3,300.00
CONTRA EL ORDEN ECONÓMICO	B/.5,000.00	B/.5,000.00	B/.5,000.00	B/.5,000.00
CONTRA LA PROPIEDAD INTELECTUAL	B/.31,600.00	B/.600.00	B/. 3,511.11	B/.20,000.00
DAÑOS	B/.53,211.33	B/.160.01	B/.1,297.84	B/.7,000.00
DAÑOS AGRAVADOS	B/.2,000.00	B/.2,000.00	B/.2,000.00	B/.2,000.00



DELITOS COMETIDOS CON CHEQUES	B/.893,743.59	B/.200.00	B/.23,519.57	B/.250,500.00
DELITOS COMETIDOS CON TARJETAS DE CRÉDITO O DÉBITO	B/.4,750.00	B/.4,750.00	B/.4,750.00	B/.4,750.00
DELITOS FINANCIEROS	B/.11,977.00	B/.900.00	B/.2,395.40	B/.8,000.00
ESTAFAS Y OTROS FRAUDES	B/.4,850,448.89	B/.30.00	B/.8,420.92	B/.600,000.00
FALSEDAD IDEOLOGICA	B/.4,400.00	B/.4,400.00	B/.4,400.00	B/.4,400.00
FALSIFICACIÓN DE DOCUMENTOS EN PERJUICIO DE PARTICULARES	B/.803,331.11	B/.70.00	B/.30,897.35	B/.115,000.00
FALSIFICACIÓN O ALTERACIÓN DE La MONEDA DE CURSO LEGAL	B/.300.00	B/.300.00	B/.300.00	B/.300.00
HOMICIDIO CULPOSO	B/.576,884.10	B/.400.00	B/.12,540.96	B/.65,000.00
HOMICIDIO CULPOSO AGRAVADO	B/.12,000.00	B/.12,000.00	B/.12,000.00	B/.12,000.00
HOMICIDIO CULPOSO Y LESIONES PERSONALES	B/.15,000.00	B/.15,000.00	B/.15,000.00	B/15,000.00
HURTO	B/.1,232,094.68	B/.50.00	B/.5,730.67	B/.138,500.00
HURTO AGRAVADO	B/.2,100.00	B/.300.00	B/.1,050.00	B/.1,800.00
HURTO PECUARIO	B/.3,000.00	B/.3,000.00	B/.3,000.00	B/.3,000.00
INCUMPLIMIENTOS DE DEBERES FAMILIARES	B/.476,926.37	B/.100.00	B/.2,129.14	B/.37,000.00
INSOLVENCIAS PUNIBLES	B/.8,000.00	B/.8,000.00	B/.8,000.00	B/.8,000.00
INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO	B/.5,820.00	B/.100.00	B/.831.43	B/.2,070.00
LESIONES CULPOSAS	B/.783,713.59	B/.400.00	B/.6,170.97	B/.41,500.00
LESIONES PERSONALES	B/.1,587,905.34	B/.20.00	B/.3,301.26	B/.63,000.00
LESIONES PERSONALES AGRAVADAS	B/.1,800.00	B/.800.00	B/.900.00	B/.1,000.00
LESIONES PERSONALES CULPOSAS	B/.5,000.00	B/.2,000.00	B/.2,500.00	B/.3,000.00
SUMARIO	B/.2,000.00	B/.2,000.00	B/.2,000.00	B/.2,000.00
USURPACIÓN	B/.3,350.00	B/.600.00	B/.1,116.67	B/.1,750.00

Nota: El monto referido es el pactado en el acuerdo. No necesariamente se ha cancelado.

Fuente: Reporte de los Centros de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos. Dirección Administrativa de Estadísticas Judiciales. Órgano Judicial.

En el área de Familia, los procesos de mediación acumulan un monto total de B/.145,471.94, con acuerdos que oscilan entre B/.10.00 y B/.10,000.00. Esta cifra evidencia la frecuencia del uso de la mediación en casos de pensión alimenticia y otros conflictos familiares, donde los montos pueden parecer modestos en comparación con otras áreas, pero son esenciales para garantizar el bienestar de las partes involucradas. La notable acumulación de montos en esta área responde a la naturaleza recurrente o acumulativa de los pagos, especialmente en casos de incumplimiento de obligaciones familiares. En estos escenarios, los acuerdos no solo buscan cubrir necesidades básicas de los dependientes a lo largo del tiempo, sino también salvaguardar el principio del interés superior del menor.



En el área Civil, los montos acumulados ascienden a B/.380,690.89, consolidándose como uno de los sectores con acuerdos de mayor valor económico. Se destaca el proceso de prescripción adquisitiva de dominio, con un monto máximo de B/.229,500.00, lo que pone de relieve la relevancia económica de los bienes inmuebles en los acuerdos alcanzados. Otros conflictos comunes incluyen el incumplimiento de contrato, cuyo promedio se sitúa en B/. 16,732.49, alcanzando un máximo de B/.39,410.70. Los elevados montos en esta área reflejan la naturaleza económica de los conflictos, donde los acuerdos buscan compensar económicamente a las partes afectadas por pérdidas significativas, particularmente en contratos comerciales y disputas sobre propiedades.

En el ámbito Penal mixto, el monto total acumulado es de B/.599,838.60, con variaciones notables en los acuerdos. Los casos de estafa destacan con un monto máximo de B/.220,000.00, evidenciando la magnitud económica que estos conflictos representan dentro del contexto penal. Esta cifra pone de relieve la efectividad de la mediación para abordar disputas con repercusiones económicas significativas, donde los acuerdos buscan restituir o compensar los daños ocasionados.

Por otro lado, el Sistema Penal Acusatorio presenta el monto total más alto, alcanzando B/.11,929,774.11. Esta cifra está marcada por acuerdos particularmente altos en casos de estafas y fraudes, con montos que llegan hasta B/.600,000.00. El promedio elevado de B/.6,448.53 refleja que la mediación en este ámbito se emplea en conflictos de gran envergadura económica, donde la complejidad de los casos y el valor de los bienes en disputa justifican la magnitud de los acuerdos.



En conjunto, estos datos subrayan la eficacia de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos en Panamá, permitiendo alcanzar acuerdos significativos en áreas familiares, civiles y penales. La mediación emerge como un mecanismo clave para agilizar la resolución de disputas y minimizar el impacto económico y social de los conflictos judiciales, alineándose con los objetivos de eficiencia y acceso a la justicia promovidos por las reformas procesales del país.

Conclusiones

La integración de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MASC) en la reforma del Derecho Civil en Panamá representa un cambio significativo en el sistema legal, apostando por mecanismos más eficaces y accesibles para resolver conflictos. La mediación y la conciliación, como herramientas clave de los MASC, permiten una resolución más rápida de disputas, disminuyen los costos y promueven el entendimiento entre las partes, contribuyendo a una solución basada en el diálogo y el consenso.

El éxito de esta iniciativa radica en la preparación adecuada de los operadores del sistema, desde jueces y mediadores hasta los ciudadanos mismos. Es fundamental que los funcionarios judiciales cuenten con formación especializada que les permita utilizar estos métodos de manera efectiva, así como que los usuarios conozcan sus ventajas y confíen en ellos como una opción viable frente al sistema tradicional de justicia.

Un marco normativo sólido y preciso es imprescindible para garantizar la correcta aplicación de los MASC. Este debe incluir, no solo directrices claras sobre su implementación, sino también mecanismos que permitan evaluar su uso y efectividad. Es



esencial que los procesos se supervisen, de manera constante, para asegurar que los objetivos planteados, como la reducción de la carga en los tribunales y la promoción de acuerdos justos se cumplan plenamente.

Además, fomentar una cultura de resolución pacífica de conflictos es clave. Esto implica que las personas, desde temprana edad, comprendan la importancia del diálogo como herramienta para resolver diferencias. Para ello, es necesario que los principios de equidad, confidencialidad y respeto mutuo sean la base de las actuaciones bajo estos métodos, asegurando que las soluciones sean sostenibles y ajustadas a las necesidades de cada caso.

Con la incorporación de los MASC, Panamá no solo moderniza su sistema judicial, sino que también abre la puerta a un acceso más amplio y eficiente a la justicia. Esta reforma es una oportunidad para aliviar el congestionamiento de los tribunales, fortalecer la confianza de los ciudadanos en el sistema y, sobre todo, ofrecer soluciones más rápidas y humanas a las controversias que afectan la vida cotidiana.

Recomendaciones

Como recomendaciones de este trabajo, que podrán aportarse con base en los hallazgos y conclusiones de este estudio, presentamos las siguientes:

- Promover y fomentar la educación continua para los abogados y así alcancen su nivel de expertos al momento de otorgar consultoría y asesoramiento en procesos civiles para que puedan promover el uso de los métodos alternos de solución de conflictos.



- Implementar mecanismos de seguimiento y control para garantizar que la derivación a mediación o conciliación se realice de manera efectiva y conforme a lo estipulado en el nuevo Código Procesal Civil.
- Incluir indicadores de evaluación en los manuales de buenas prácticas del Órgano jurisdiccional, promoviendo así que los jueces deriven, frecuentemente, casos a los centros de mediación.
- Realizar campañas de educación y concienciación sobre los beneficios de los MASC para fomentar su uso voluntario y efectivo por parte de los ciudadanos.
- Garantizar la disponibilidad de mediadores capacitados y recursos adecuados en los centros de resolución de conflictos para mantener la calidad y accesibilidad de los servicios.
- Realizar estudios periódicos para evaluar la efectividad de los MASC, identificando áreas de mejora y adaptando las estrategias conforme a los resultados obtenidos.

Referencias bibliográficas

Alonso García, M. (1975). *Curso de derecho del trabajo* (5.^a ed.). Editorial Ariel.

Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

UNCITRAL Arbitration Rules. United Nations.

Campos Lozada, M. (2016). *Medios Alternos de Solución de Conflictos*. Editorial Flores.

García, M. A. (1975). *Curso de derecho del trabajo* (5.^a ed.). Editorial ARIEL.



Hinojosa Segovia, R. (2022). Los medios adecuados de solución de controversias [MASC]

en el Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de justicia. *LA LEY Mediación y Arbitraje*, (11), 1-35.

Ley 2 de 1916. Código Civil de la República de Panamá. 22 de agosto de 1916. G.O N° 2404.

Ley 402 de 2023. Que adopta el Código Procesal Civil de la República de Panamá. 11 de octubre de 2023. G.O. N° 29887-A.

Pollerí, J. P. (2020). *Panamá como sede de arbitraje internacional*. <https://fmm.com.pa/wp-content/uploads/2022/06/PANAMA-COMO-SEDE-DE-TRIBUNALES-ARBITRAJES-INTERNACIONALES-Copy.pdf>

Rengel- Romberg, A. (1997). *Tratado de Derecho Procesal Civil Venezolano Tomo II*. Editorial Arte.



La protección al consumidor en Panamá, su evolución normativa y autonomía como disciplina del derecho

Consumer protection in Panama, its regulatory evolution and autonomy as a legal discipline

José Amores Navarro

Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá
jose-d.amores-n@up.ac.pa
<https://orcid.org/0009-0009-0007-5532>

Recibido: 30/09/2024

Aprobado: 9/06/2025

DOI: <https://doi.org/10.48204/2992-6629.7639>

Resumen

La protección al consumidor en Panamá, desde una perspectiva general, no cuenta con una nota característica de una periodicidad prolongada o extensa de aplicación como otras disciplinas del derecho, ya sea el civil, penal, comercial, laboral, administrativo, entre otras, que llamaríamos tradicionales por tratar de diferenciar el aspecto de su desarrollo a lo largo de nuestra historia, implicando que su existencia es comparativamente hablando de reciente data referente a las señaladas. Como quiera que existan elementos que la caracterizan y otorgan el valor de autónoma o independiente, resulta importante constatar la evolución normativa que ha presentado hasta lo que actualmente se ventila al respecto, así como la regulación existente en nuestro ordenamiento jurídico constitucional como garantía fundamental.

Palabras clave: autonomía, constitución, derecho del consumo, consumidor, protección al consumidor.

Abstract

Consumer protection in Panama from a general perspective does not count as a characteristic of prolonged or extensive application like other disciplines of law, whether civil, criminal, commercial, labor, administrative, among others, which we would call traditional to differentiate its development throughout our history, implying that its existence is comparatively recent compared to those indicated. As there are elements that characterize it and grant it the value of being autonomous or independent, it is important to verify the regulatory evolution that has presented up to what is currently being developed in this regard,



as well as the existing regulation in our constitutional legal system as a fundamental guarantee.

Keywords: autonomy, constitution, consumer law, consumer, consumer protection.

Introducción

La protección al consumidor en nuestro país es de reciente adopción en comparación con otras disciplinas o ramas del derecho, su especialidad permite la aplicación de sus preceptos en el orden administrativo y jurisdiccional a las relaciones de consumo que se perfeccionan en el mercado nacional dentro de un sistema económico de libre mercado, de oferta y demanda, o de libre competencia, según se consagra en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, llegando incluso a ser reconocida la protección al consumidor en el marco de la Constitución Nacional como garantía fundamental, por lo que su importancia en el plano del derecho, no deja lugar a dudas respecto a su alcance y aplicación, sobre todo cuando forma parte de los denominados derechos de tercera generación o de intereses difusos o colectivos, por lo que se desarrollará lo pertinente, atendiendo la conceptualización de protección al consumidor, su evolución en el ámbito legal y más que nada constitucional, así como su consagración y autonomía como disciplina del derecho.

Como quiera que su evolución y desarrollo en el ámbito internacional es de suma importancia, nos limitaremos a enfatizar lo más relevante en el nacional, con el propósito de contribuir al debate y generar ideas acerca a lo existente, sobre todo cuando por la brevedad del presente escrito, su tratamiento será lo más resumido posible, a efecto de recoger los aspectos que consideramos de mayor interés sobre el tópico, siendo la protección al



consumidor una disciplina jurídica que en nuestro medio, por razón de las actividades económicas que aumentan en el mercado interno, se encuentra dispersa y no en un solo ordenamiento legal que sea aplicable a toda relación de consumo, que permita al consumidor obtener mayor seguridad en torno a la respuesta que garantice su derecho a la tutela judicial efectiva.

1. Concepto de protección al consumidor y su desarrollo en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007

Con referencia a lo que podemos entender por protección al consumidor, diversas son las consideraciones que al respecto se han formulado; sin embargo, no se señala o establece de modo preciso una conceptualización al respecto dentro de la propia normativa o estatuto legal que regenta la materia en nuestro país, la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 y que se enuncia como parte del título de esta; es decir, no se define de modo textual lo que se entiende de la conjunción de palabras a las que nos referimos, pero se logra concebir de su título al señalarse que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia.

Sin embargo, se define de modo directo lo que se entiende por consumidor en su artículo 33, numeral 2, el cual fue reglamentado por medio del Decreto Ejecutivo 46 de 23 de junio de 2009, por el cual se reglamenta el título II de Protección al Consumidor, el artículo 100, numeral 2 del título III de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y el título V de Procedimiento Administrativo, en su artículo 2, numeral 2, siendo, a su vez, ampliada dicha definición por medio de la Ley 284 de 14 de febrero de



2022, sobre el régimen de propiedad horizontal, que subrogó la Ley 31 de 18 de junio de 2010, en su artículo 118 (antes 92).

Se entiende al emplear la conjunción de términos protección al consumidor, como derecho del consumo, cuando no estamos ante concepciones similares desde el ámbito de su significancia objetiva, puesto que el derecho del consumo se conoce como el conjunto de normas o instrumentos de orden jurídico adoptadas por los Estados, con el fin de proteger a los consumidores en sus relaciones de consumo o que adquieran bienes o servicios finales de los agentes económicos o proveedores en el mercado interno o local, siendo la protección al consumidor, por tanto, parte de ese conjunto normativo materializado y, a su vez, un instrumento por medio o a través del cual se concretiza la finalidad general del primero, que busca brindar seguridad y respuesta a la transgresión del derecho que como consumidor se ostenta, siendo tal su importancia, que para Villalba (2009) “dentro del estudio del derecho del consumo, por tratarse de un estatuto protecciónista, resulta esencial la noción de consumidor como elemento delimitador del ámbito de aplicación de la ley”. (p. 307), a su vez, en torno al derecho del consumo señala Gardeazábal et al., (2022) “es un conjunto de instituciones y herramientas jurídicas establecidas para proteger los derechos de los consumidores, asegurar que los mercados sean más confiables, eficientes y justos” (p.69), como también tiene la finalidad de procurar el bienestar del consumidor. Indicándose, a su vez, por el autor nacional Camargo (2012), sobre el particular, lo siguiente:

“que no es más que el conjunto de normas que regulan las obligaciones de los proveedores y los derechos de los consumidores en las relaciones de consumo, que



se materializan a través de los diferentes contratos entre oferentes y compradores que tengan la calidad de consumidores finales de productos y servicios.” (pp. 78-79).

En torno a la protección al consumidor y su desarrollo en la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, podríamos señalar inicialmente y haciendo referencia a que el derecho del consumo, al comprender todas las instituciones y normativas que se erigen como mecanismo para proteger a los consumidores en sus relaciones de consumo, al adquirir bienes y servicios finales de los proveedores o agentes económicos, nos lleva a señalar que hay distintos instrumentos normativos que regulan actividades económicas, que por la naturaleza de estas, conlleva la diversificación de la protección del consumidor, puesto que no aplica de modo unificado el instrumento jurídico existente a toda relación de consumo.

Es así lo señalado, que al tratarse de transacciones de orden bancario se creó la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP); en temas de seguros, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP); para los servicios públicos (electricidad, agua, telefonía, servicio de tv por cable, internet), la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP); casas de empeños y actividad crediticia de financieras, la Dirección de Empresas Financieras del Ministerio de Comercio e Industrias (MICI); cooperativas, el Instituto Autónomo Cooperativo (Ipaccop); todas sin posibilidad de respuesta ante temas de publicidad, donde sí aplica la referida Ley 45 de 2007 como único instrumento aplicable.

Dicho lo anterior, el marco regulatorio que regenta la protección al consumidor, se configura en el reconocimiento de una serie de derechos a favor del consumidor final, ya sea que se trate de persona natural o jurídica y los cuales se constituyen, a su vez, en obligaciones



de estricto cumplimiento para los agentes económicos o proveedores de bienes o servicios, por lo que la exhorta legal referida tiene la connotación o atributo de protecciónista, desarrollando, asimismo, procedimientos en el ámbito administrativo y en el jurisdiccional, como mecanismos para que la parte reconocida como la más débil de la relación de consumo, acceda en ejercicio de su derecho a la protección de su calidad de consumidor y obtenga la respuesta que corresponda como expresión del carácter tutivo que se deriva de la Constitución Nacional y la propia norma.

Como desarrollo de ese carácter protecciónista, se enumeran inicialmente una serie de derechos a favor de los consumidores que se encuentran debidamente establecidos en el artículo 35, del título II protección al consumidor, capítulo I contratos, garantías y normas de publicidad del citado estatuto del consumidor, señalando la (Ley 45, 2007) lo siguiente:

Artículo 35. Derechos de los consumidores. Los consumidores tendrán, entre otros, derecho a:

1. Ser protegidos eficazmente contra los productos y servicios que, en condiciones normales o previsibles, representen riesgo o peligro para la vida, la salud o la seguridad física.
2. Recibir de los proveedores toda la información sobre las características del producto o servicio ofrecido, de manera clara y veraz, para poder tomar una decisión al momento de realizar la adquisición del producto o servicio, así como para efectuar el uso o consumo adecuado de este, de conformidad con las leyes nacionales.
3. Tener acceso a una variedad de productos y servicios valorativamente competitivos que les permita libremente elegir a los que deseen.



4. Ser protegidos en sus intereses económicos, mediante el trato equitativo y justo, en toda relación de consumo, y contra métodos comerciales coercitivos o que impliquen faltas a la veracidad o información errada o incompleta sobre los productos o servicios.

5. Ser escuchados, de manera individual o colectiva, ya sea a través de asociaciones, grupos, juntas u otras organizaciones de consumidores, a fin de defender sus intereses por intermedio de entidades públicas o privadas de defensa del consumidor, empleando los medios que el ordenamiento jurídico permita.

6. Recibir educación y orientación, con el fin de formarlos debidamente para que las relaciones de consumo lleguen a ser equilibradas y transparentes.

7. Recibir indemnización efectiva o la reparación de los daños y perjuicios atribuibles a responsabilidades del proveedor o prestador del servicio, de conformidad con los términos que señale la ley.

8. Recibir protección contra la publicidad falsa o engañosa, así como a denunciarla.

Dichos derechos funcionan como se enfatizó en cuanto al rol del agente económico o proveedor, en la de enmarcar su actividad comercial o económica con apego a lo normado y procurando su cumplimiento, lo que redunda, de igual manera, en beneficio de la materia que no es objeto del presente escrito, pero estrictamente ligada a la protección al consumidor, que es la libre competencia, dado que para preservar el interés superior del consumidor se busca, ante todo, proteger y asegurar el proceso de libre competencia y libre concurrencia de mercados, ante la presencia de restricciones que impiden el funcionamiento normal y eficiente de los mercados de bienes y servicios, como consecuencia, por ejemplo, de



prácticas monopolísticas absolutas o parciales, lo que se desprende del artículo 1 de la Ley 45 de 2007.

A su vez, los derechos citados se constituyen en las bases fundamentales en que se desarrolla la normativa en referencia, pues se derivan aspectos que no pueden ser obviados por quienes ejercen la actividad diaria o de modo profesional como comerciantes, en este caso asimilados como agentes económicos o proveedores, por lo que en la Ley 45 de 2007 se establecen aspectos de protección del consumidor relacionados con temas enfocados en la obligación de cumplimiento en cuanto a que se brinde información clara, verás, oportuna y suficiente, así como aspectos referidos a garantía de bienes, veracidad de la publicidad, vicios ocultos, contratos de adhesión, ventas a domicilio, nulidad absoluta de cláusulas abusivas y relativas, construcciones nuevas en lo atinente a bienes muebles para uso residencial, ya sea vivienda o apartamento, son temas que forman parte de la citada Ley 45 y que se desarrollan en su articulado.

De la misma manera, establece procedimientos en el orden administrativo y jurisdiccional para su aplicación, siendo menester señalar que atribuye competencia hasta por el monto de cinco mil balboas (B/.5,000.00) para conocer y decidir a prevención con Juzgados Municipales y treinta mil balboas (B/.30,000.00) en garantías de vehículos de motor, esto con la reforma introducida por medio de la Ley 14 de 20 de febrero de 2018.

En lo que respecta al procedimiento administrativo, se estableció un procedimiento de conciliación para toda aquella queja o reclamo del consumidor que supere el monto de competencia atribuido por disposición de la Ley 45 de 2007, señalándose incluso, el procedimiento que se ventila en el ámbito jurisdiccional, por lo que prima como norma



especial en su aplicación y supletoriamente en lo administrativo con la Ley 38 de 10 de julio de 2000 que aprueba el estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el procedimiento administrativo general, así como el código judicial de la República de Panamá, este último en el contexto jurisdiccional.

Se hace necesario que también, de modo breve y solo a modo de referencia, se tenga presente que existen otras normas que, de igual forma, están dirigidas a la protección del consumidor en función de la actividad comercial que se desarrolle y a lo cual ya nos referimos anteriormente. Esto es importante, ya que existen aquellas disposiciones legales que atribuyen competencia a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (Acodeco), creada mediante la referida Ley 45 de 2007, entre ellas, las que se relacionan a la información crediticia de los consumidores, Ley No. 24 de 22 de mayo de 2002, modificada por la Ley 14 de 18 de mayo de 2006 y la Ley 195 de 31 de diciembre de 2020, descuentos a jubilados, pensionados y personas de la tercera edad de la Ley 6 de 16 de junio de 1987 y modificaciones, equiparación económica para las personas con discapacidad Ley 134 de 31 de diciembre de 2013, tarjetas de crédito y otras tarjetas de financiamiento de la Ley 81 de 31 de diciembre de 2009, así como otras normas, decretos ejecutivos y reglamentos técnicos en el campo de la Metrología, se constituyen en instrumentos jurídicos que permiten dar respuesta al consumidor en razón de la vulneración de su derecho.

2. Breves antecedentes legales de la protección al consumidor y su evolución constitucional

Antecedentes legales de la protección al consumidor



Como punto de partida sobre el tema, podríamos decir que en los primeros 15 años de vida independiente y soberana del país, el Gobierno no tuvo interés alguno en crear normas tendientes a la protección del consumidor, su concepción permisiva o lesseferista no le permitió reconocer la importancia de la intervención del Estado en la economía nacional, por lo que fue hasta 1918, mediante el Decreto Ejecutivo No. 14, cuando, por primera vez, se establecieron medidas tendientes a regular los intereses de los menos favorecidos, creando la figura del Administrador Nacional de Alimentos, atribuyéndole funciones de vigilar la cantidad y calidad de los productos de primera necesidad, autorizar todas las importaciones y exportaciones, regular el comercio de los artículos de primera necesidad, entre otras.

Con los cambios que se suscitan, producto de una nueva corriente socialista imperante y la adopción de la Constitución de 1941, se inició un movimiento nacional, debido a la implementación de los Derechos Sociales promulgados en casi todos los países latinoamericanos, lo que no dejó de ser replicado en nuestro país e influyó en la preparación del Estado para intervenir en la economía nacional, procurando así regular los precios y calidad de los artículos.

Así tenemos que mediante el Decreto No. 23 de 16 de abril 1941, se creó la Comisión de Control de Precio de artículos de primera necesidad; posteriormente cuando se intentó eliminar ésta oficina los resultados fueron negativos, por lo que los legisladores se vieron en la necesidad de restablecer las funciones de dicha Comisión, tal como lo estableció el Decreto No. 75 de 23 de diciembre 1941, siendo el antecedente directo de lo que después sería la Oficina de Control de Precio, que mediante Decreto No. 114 de 31 de julio de 1942 la creó, como un organismo dependiente del Ministerio de Agricultura y Comercio con facultades



para regular el precio de venta al por mayor y al detal de toda clase de artículos nacionales y extranjeros de primera necesidad, así como también lo que se debía cobrar por servicios que se presten al público.

Entre las funciones que se le atribuyeron como se indica, correspondía la regulación de precios existente, se establece de forma más directa lo concerniente a la protección del consumidor en algunas de ellas, siendo así que se le atribuyó investigar a productores, industriales y comerciantes por prácticas erróneas en el comercio que pudieran lesionar el derecho del consumidor, igualmente imponer sanciones.

En el período comprendido de 1946 a 1971, hubo desarrollo normativo en materia reguladora de los derechos del consumidor, los movimientos reformadores de la Constitución influyeron notablemente en la creación de las nuevas leyes de abundante contenido social, por lo cual, los consumidores no quedaron sin protección, puesto que se erigieron diversas normas que pretendían mantener dentro de ciertos parámetros la economía nacional, algunas de las leyes que tenían este fin, lo fue la Ley No. 8 del 3 de julio de 1946 por medio la cual se creó “La Interventoría Nacional de Precios”, este organismo formaba parte del Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, sus funciones estaban dirigidas a evitar el acaparamiento, asegurar la distribución y provisión de alimentos de primera necesidad; regular la venta de los referidos productos al por mayor y al por menor; y verificar las pesas utilizadas por los establecimientos comerciales.

Posteriormente, con el Decreto de Ley No. 2 de 1949 se eliminó la Interventoría Nacional de Precios y le adscribió dichas funciones a la Secretaría de Comercio del Ministerio de Comercio e Industrias; sin embargo, un año después surgió la necesidad de



crear la "Comisión de Precios, Racionamiento y abastos" la cual surgió mediante el Decreto Ley 23 de 28 de septiembre de 1950, esta dictó medidas respecto a la producción, consumo y precios, en desarrollo del artículo 227 de la Constitución Nacional.

Más tarde, el 20 de julio de 1951 se transformó la Comisión de Precios, Racionamiento y Abasto en la Dirección de Precios y Abastos de acuerdo con el Decreto Ley No. 16, la cual estaba formada por un director y la junta de ajustes con funciones como, regular y fijar los precios al por mayor y al por menor de los artículos de primera necesidad y las tarifas de los servicios de utilidad pública.

Seguidamente, el 14 de febrero de 1952, se creó la Oficina de Regulación de Precios, la cual mantenía la misma estructura de organización que la Comisión de 1951, su personal estaba compuesto por un presidente y una junta de ajuste, conformada por dos representantes de los consumidores, uno representaba a la Asociación Nacional de Profesores y el Magisterio Panameño Unido, y el otro a la Federación Sindical de Trabajadores y la Unión General de Trabajadores, uno representante por la industria, uno por el comercio minorista y otro, por el comercio mayorista, también un representante de los agricultores que era escogido por el Ejecutivo.

Entre las funciones del director podemos indicar, que en su mayoría, son las correspondientes a la Junta de Ajuste de la Comisión de Precios y Abastos, ello permite asegurar que en 1951 los consumidores tenían mayor fuerza coercitiva, porque era la Junta quien tomaba las decisiones importantes en cuanto a la fijación de precios, pero ya con una dirección especializada en regular precios, quedaba en mano de una sola persona la potestad



y criterios para regular, investigar, verificar y fijar precios de los artículos de primera necesidad y los servicios de utilidad pública.

El 7 de marzo de 1960, se creó la Oficina de Regulación de Precios mediante el Decreto de Gabinete No. 60 del 7 de marzo de 1969, estaba constituida por la Junta de Ajustes y el director del organismo creado, existiendo, de igual forma, la Dirección de Protección al Consumidor en el Ministerio de Comercio e Industrias (MICI), la cual contaba con sus correspondientes funciones, siendo las mismas encaminadas a la salvaguarda del orden económico imperante.

El Decreto de Gabinete derogó las Leyes No. 19 de 14 de febrero de 1952 y No. 94 de 28 de diciembre de 1961, como complemento se dictó en julio de ese mismo año el Decreto de Gabinete No. 225, por medio del cual se organiza el Ministerio de Comercio e Industrias; en uno de los artículos se establece que la Oficina de Regulación de Precios (O.R.P.) es una entidad autónoma en su régimen interno, pero deberá seguir la orientación del Ministerio de Comercio e Industrias, por lo que se encuentra adscrita a este.

Por su parte, en el período comprendido entre 1972 hasta 1994, fueron muy pocas las normas que se establecieron en materia del consumidor, pudiéndose mencionar la Ley No. 110 de 30 de diciembre de 1974, que adoptó medidas sobre las ventas de bienes y servicios al crédito, cuentas rotativas de crédito, que contemplaba, que al momento de la venta, los bienes muebles debían funcionar, de acuerdo con el fin para el cual fueron construidos, por lo que el vendedor quedaba obligado a garantizar su efectivo funcionamiento, tal como se estableció en el artículo 6, que básicamente desarrolló el derecho



a la garantía de bienes, muy próximo su contenido o en su mayoría correspondiente a lo indicado en la actualidad por el artículo 46 de la Ley 45 de 2007.

Además, toma en consideración la publicidad de los bienes y servicios, estableciendo la importancia de que un anuncio comercial deba ajustarse a la realidad para que el consumidor no incurra en error o confusión al momento de elegir el bien o el servicio; así lo establecía el artículo 7, también la base fundamental de lo estipulado sobre la materia en la ley actual regente de la protección al consumidor.

Dicho instrumento legal, reconoció como mecanismo de solución de controversias, uno de los medios alternos de conflicto, específicamente el arbitraje, constituyendo un gran avance en lo que respecta a disposiciones de carácter normativo que buscaban dar respuesta a los consumidores antes situaciones que vulneraran sus intereses, esto sin duda nos lleva a formular que la protección al consumidor, aun cuando el sistema económico operaba y estaba bajo el control y la intervención directa del Estado, no excluía la posibilidad de proveer o brindar protección a los consumidores; sin embargo, aunque se adopta dicha normativa en nuestro país y el avance que ello significó, no es menos cierto que resultó inoperante al no aplicarse y cumplirse con lo que dispuso.

A partir de 1978, se denota cierta preocupación por parte del legislador (diputado), respecto a la correcta divulgación de información referente a bebidas alcohólicas, no alcohólicas, cigarrillo y tabaco, por lo que tuvo la necesidad de dictar normas tendientes a regular su publicidad, como lo contempló el Decreto No. 129 de 19 de junio de 1978, con el fin de que el consumidor conozca que su consumo es nocivo para su salud y sea consciente



que su adquisición fue realizada con la suficiente información para realizar la correcta elección.

En 1994, se dictó el Decreto Ejecutivo No. 1 - C por medio del cual se reglamentaba el artículo 6 de la Ley No. 110 de 1974 ampliando y reglamentando las condiciones para hacer efectiva la garantía de todo bien o servicio, estableciendo plazos, mecanismos y condiciones específicas de cómo y por qué solicitar al comerciante la reparación o cambio del bien o producto defectuoso, según el caso.

Con lo expuesto hasta el momento, el desarrollo normativo se contemplaba en torno a la existencia del sistema económico de regulación de precios; sin embargo, a partir de 1994 inician en el país medidas que al final se proyectan y repercuten en la adopción del sistema económico vigente de libre mercado o libre competencia, por lo que se expide la Ley No. 29 de 1 de febrero de 1996, por medio de la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas, creándose la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Clicac), estableciendo dicho cuerpo normativo o la (Ley 29, 1996) su objeto en el artículo 1, que indicaba lo siguiente:

Artículo 1. Objeto. El objeto de la presente Ley es proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica y la libre concurrencia, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios para preservar el interés superior del consumidor.

Vemos entonces que la Ley 29 de 1996 tiene como principio rector, la protección ante todo del consumidor, lo que, de igual forma, se proyecta en similares términos en el artículo 1 de la Ley 45 de 2007; sin embargo, posteriormente, se dicta el Decreto Ley No. 9 de 20 de



febrero de 2006, modificando la referida exhorta legal y creando la hasta ahora en función Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (Acodeco), luego es aprobado el Decreto Ejecutivo No. 8 de enero de 2007, que adopta el Texto Único, normas que son objeto de derogación al aprobarse la Ley N°45 de 31 de octubre de 2007, que también ha sido objeto de modificación, pero vigente hasta la actualidad.

Evolución constitucional

Para efecto del presente apartado, nos referiremos a la evolución constitucional de la denominada Era Republicana, ya que previamente se ha tendido desde el punto de vista doctrinario a dividir el desarrollo constitucional en Era Colonial, así como Era de unión a Colombia y la tercera, por la que nos decantamos, por lo que se atenderá a lo regulado de modo general desde la Constitución Nacional de 1904 a la vigente de 1972.

1. Constitución de 1904

Panamá, como nación independiente, inicia su vida republicana con una Constitución Política que sienta sus bases en los principios del modelo liberal clásico, como indica Sánchez, (2019) “La Constitución de 1904 presentó un esquema que se apoyaba en la filosofía política y económica del liberalismo” (p.561).

El carácter especial de este estatuto o las causas que determinan su naturaleza ideológica están representados por las diferentes influencias históricas y económicas a que estuvo sometido el istmo de Panamá durante esa época. Entre las características de este sistema, tenemos que existía total libertad de contratación sin más limitaciones que las que se establecían entre las partes, basándose en el principio de libre competencia, además la



propiedad privada se concebía como un derecho quasi -absoluto por la falta de intervención estatal.

En cuanto a la materia, objeto de estudio, que son los derechos del consumidor, tenemos que no existió ningún artículo que protegiera su condición, ya que esta constitución impedía al Estado intervenir en la economía del país.

2. Constitución de 1941

Como norma superior, tiene la virtud de ser el primer instrumento jurídico que recogió las distintas conquistas ideológicas de la humanidad, como son los principios fundamentales basados en los Derechos Sociales, constituyó un notable adelanto, especialmente respecto a la intervención estatal; estableció que, si por motivo de utilidad pública o interés social resultaran en conflicto los derechos de los particulares, estos deberán ceder al interés público o social, el Estado dejó de ser lesseferista o una simple forma de organización social.

Al intervenir directamente en el ámbito económico tenía la facultad de fijar precios en los artículos de primera necesidad (inicio de la regulación de precios). En materia de monopolio, estableció pautas totalmente opuestas a la Constitución de 1904, ya que prohibió a los particulares y permitió, en todo caso, al Estado establecer monopolios oficiales. Desde la perspectiva ideológica con que se erigió la norma constitucional, el Estado protegía indirectamente al consumidor.

3. Constitución de 1946

Se puede indicar que esta Constitución encuentra su fundamento en diferentes aspectos históricos, como los principios sociales enunciados en la Constitución Mexicana de



1917 y en la de Weimar de 1919, reafirmando las bases del derecho social iniciado con la Constitución de 1941, protegió los derechos individuales, rechazó el principio de la autonomía de la voluntad y el principio de la libre contratación que se estableció en 1904.

Prohibió en el comercio y en la industria toda combinación o acción que restringiera o imposibilitara el ejercicio libre del comercio y que tenga efectos de monopolio en perjuicio de los consumidores, incluyendo la práctica de explotar una sola persona natural o jurídica series o cadenas de establecimientos mercantiles al por menor, estableciendo así bases más sólidas para lo que actualmente se aplica respecto a la libre competencia o concurrencia de mercados, que también de modo indirecto actúa en favor de la protección del consumidor.

Muchos de los conceptos que se exponen en la referida exhorta constitucional, se repiten casi de modo integral en la Constitución de 1972 y se establecen en pilares fundamentales del desarrollo de la economía nacional con posterioridad.

4. Constitución de 1972

En lo económico, la Constitución de 1972 se caracteriza por su carácter liberal, por la activa participación del Estado en la economía nacional mediante el llamado intervencionismo estatal.

Esta Carta Magna ha sido objeto de cuatro reformas constitucionales, la primera, mediante los Actos Reformatorios de 1978; la segunda, el Acto Constitucional de 1983; la tercera, a través de los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994; y la última reforma, a través del Acto Legislativo No. 1 de 2004.

En cuanto a la economía nacional, se establece un control directo del Estado sobre las actividades económicas de los particulares, a fin de acrecentar las riquezas del país y el



bienestar del mayor número de sus habitantes, asimismo, con el propósito de hacer efectiva la justicia social que proclama, se mantuvo la constante de prohibir los monopolios particulares, procurando proteger los intereses de la colectividad.

Con la última reforma a esta norma constitucional, realizada mediante el Acto Legislativo N°1 de 2004, se reconoce en el título II Derechos y Deberes Individuales y Sociales, capítulo I Garantías Fundamentales, la protección al consumidor en su artículo 49, aunque años posteriores incluso a su irrupción en el país a partir de 1996 con la Ley 29 de 1 de febrero, señalándose en dicho caso que:

Artículo 49. El Estado reconoce y garantiza el derecho de toda persona a obtener bienes y servicios de calidad, información veraz, clara y suficiente sobre las características y el contenido de los bienes y servicios que adquiere; así como a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. La Ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, su educación y los procedimientos de defensa del consumidor y usuario, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la trasgresión de estos derechos (Constitución Política de la República de Panamá, 2004).

3. Consagración de la protección al consumidor en Panamá y su autonomía como rama del derecho

La protección al consumidor en al ámbito internacional, de modo muy somero, se presenta con mayor connotación a partir de que el expresidente de los Estados Unidos, John F. Kennedy, señalara el 15 de marzo de 1962 ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, un discurso en el que indicó la frase “consumidores somos



“todos”. Al punto de que, posteriormente, dicho organismo internacional también en Asamblea General de abril de 1985 aprobó las directrices para la protección de los consumidores.

En el hemisferio europeo, es en 1973 que la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, aprueba la Carta Europea de protección de los consumidores, siendo en dicho caso el primer documento que aprueba los derechos de los consumidores, lo que actualmente se desarrolla a través de Directivas por la actual Unión Europea (UE). Se constituyó este instrumento de orden internacional en el “modelo que guiaría a los ordenamientos de los países miembros de la Comunidad Económica Europea —actualmente Unión Europea” (Ovalle, 2000, p.28).

En nuestro país, aun cuando no existía un instrumento jurídico que regulara de modo preciso la protección al consumidor, si se erigieron algunas normas que protegían al consumidor de modo disperso, aun siendo el modelo económico vigente la regulación de precios a lo que ya se ha hecho referencia; sin embargo, desde 1994 comienzan en el país cambios en el orden económico al adoptarse el de libertad de mercado o apertura económica, se ingresa a la Organización Mundial del Comercio (OMC) concretándose en 1997 mediante Ley 23 de 15 de julio, irrumpiendo la protección al consumidor mediante la Ley 29 de 1 de febrero de 1996, que se constituye en el primer instrumento legal específico sobre el tema, siendo derogada por medio de la que en la actualidad se encuentra vigente, en dicho caso la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 y modificaciones. De lo indicado, resulta por tanto contradictorio que, desde una perspectiva basada en la formalidad legislativa o el orden ordinario de la aprobación normativa, debiera a nivel constitucional primeramente



reconocerse la materia objeto de desarrollo, lo que ocurrió a partir del 2004, cuando desde 1996 se reguló la materia objeto del presente escrito.

Autonomía del derecho del consumo

Respecto a la autonomía del derecho del consumo como disciplina jurídica, podemos indicar que en nuestro país, se ha establecido un marco jurídico específico que tiene por finalidad la protección de los derechos del consumidor y del mercado interno, procurando y asegurando la libre competencia o concurrencia de mercados, así como su consagración en el marco de nuestra máxima exhorta legal como garantía fundamental, sin dejar de lado, su adecuación por razón de las convenciones o tratados internacionales ratificadas por nuestro país.

Diversas son las características que se pueden establecer para considerar la autonomía de una disciplina jurídica, en este caso del derecho del consumo, como la autonomía normativa, su objetivo, que es la protección del consumidor, su tutela al considerarse la parte más débil de la relación de consumo, su carácter imperativo o de cumplimiento forzoso, implicando que no se pueden obviar o renunciar a su regulación por las partes, también se alude a su carácter integracionista con otros elementos de otras disciplinas del derecho, como la administrativa, civil y comercial, ampliando la posibilidad de respuesta a las controversias que se presentan por los consumidores.

Otras que dan dicha connotación de autónoma, aluden a su adaptabilidad a las condiciones sociales variantes, mayor alcance normativo hacia la colectividad, puesto que es propia de la denominada tercera generación de derechos, que comprende los llamados derechos colectivos o de intereses difusos, encontrándose entre ellos el derecho a un medio



ambiente sano, el derecho del consumo, a la paz, entre otros. Para sustentar la concerniente a la autonomía del derecho del consumo, el autor peruano Durand (2017) sostiene que:

“siendo un sistema autónomo el Derecho del Consumidor es una disciplina singular, especializada y con cierta autonomía que no se ubica ni en el Derecho Privado, ni en el Derecho Comercial, ni el Derecho Civil, sino que constituiría una disciplina de carácter interdisciplinario y que está fortalecida de nuevos conceptos y que tiene además notas características importantes” (p. 73).

Lo expuesto en consideración a la autonomía del derecho del consumo sin duda encuentra detractores, por lo que se puede afirmar que no existe consenso doctrinal al respecto, ya que para algunos autores no es atribuible a esta rama del derecho dicha connotación, es por lo que Jaramillo (2019) sostiene que:

“Tal ‘disciplina’, desde luego respetando otros pareceres, probablemente más pertinentes que el nuestro, no podemos concebirla entonces como absolutamente autónoma y sustantiva, como si nada le debiera al Derecho privado y como si pudiera, en actitud rayana en la ingratitud genética, edificarse en predios propios, cuando los materiales que emplea en su intento, ciertamente son de sustrato y raigambre civiles” (p.28).

Implica lo señalado desde perspectivas contrapuestas, que la determinación de la autonomía del derecho del consumo se encuentra también incipiente desde una perspectiva doctrinal, ya que fuera de su objeto específico de regulación, su contexto constitucional, la existencia de tribunales especializados y otras características que identifican dicho atributo



en otras disciplinas del derecho, se requería adicionalmente de un código de procedimiento de protección al consumidor, que en nuestro país dista de lejanía para su aprobación.

Conclusiones

En el ámbito nacional, no solo la Ley 45 de 2007 resulta o es aplicable a las relaciones de consumo como se ha evidenciado, existen distintos instrumentos de este orden que, de forma específica, regulan la protección al consumidor de sectores o actividades de índole económica, como la bancaria, financiera, la de seguros, los servicios públicos, por lo que se entiende muy dispersa o multiopción.

De lo expuesto en el presente escrito, algo que queda pendiente es unificar la protección al consumidor para que resulte de aplicación general, adecuarla, ajustarla y actualizarla, más cuando la evolución constante de las relaciones de consumo, producto del empleo de instrumentos o medios de orden tecnológico que impregnán innovación, exige la adecuación de los distintos instrumentos que regentan el derecho en la sociedad, lo que no resulta indiferente en el ámbito de la protección al consumidor.

Referencias bibliográficas

Camargo Vergara, L. (2012). *Régimen Jurídico de los Mercados*. Panamá. Imprenta Articsa.
Constitución Política de la República de Panamá (2004). Texto Único. G. O. No. 25,176.
Decreto Ejecutivo 46 de 2009. Por el cual se reglamenta el título II de Protección al Consumidor, el artículo 100, numeral 2 del título III de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia y el título V de Procedimiento Administrativo de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007 que dicta normas sobre



protección al consumidor y defensa de la competencia, 23 de junio de 2009. G.O. No. 26311.

Durand Carrión, J. (2010). Determinación del Derecho del Consumidor como Disciplina Jurídica Autónoma. *Derecho & Sociedad*, (34), 69-81.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13329>

<https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=asn&AN=58081040&lang=es&site=ehost-live&scope=site>

Jaramillo J. (2019). *La compraventa en el derecho del consumo: (1 ed.)*. Bogotá, Colombia, Ediciones Olejnik. <https://elibro.net/es/ereader/upanama/235519?page=28>.

Ley 29 de 1996. Por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas. 1 febrero de 1996. G.O. No. 22966.

Ley 45 de 2007. Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición. 31 de octubre de 2007. G.O. No. 25914.

Ovalle Favela, J. (2000). *Derechos del consumidor: (ed.)*. México D. F, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM. <https://elibro.net/es/ereader/upanama/72271?page=28>.

Sánchez González, S. (2019). *Historia constitucional de Panamá*. Tirant Lo Blanch. <https://rinedtep.edu.pa/handle/001/44>

Varón Palomino, J. (Coord.), Rengifo Gardeazábal, M. y Peña Bennett, F. (2022). *Derecho del consumo. Tomo I: Introducción al derecho del consumo: (1 ed.)*. Bogotá, Universidad de los Andes. <https://elibro.net/es/ereader/upanama/229342?page=69>.

Villalba Cuéllar, J. (2009). La Noción de Consumidor en el Derecho Comparado y en el Derecho Colombiano. *Vniversitas*, 119, 305-339.



Licencia de Paternidad. La aplicación de un derecho laboral para los trabajadores del sector público y empresa privada

Paternity License. The application of a labor right for all workers in the public sector and private companies

Lourdes María Cabezas Moreno
Contraloría General de la República. Panamá
lcabezas@contraloria.gob.pa
<https://orcid.org/0009-0007-9792-4494>

Recibido: 31/05/2024

Aprobado: 16/04/2025

DOI: <https://doi.org/10.48204/2992-6629.7640>

Resumen

El presente aporte tiene como objetivo destacar un derecho laboral que existe para los trabajadores, tanto del sector público como del privado y cuyo principal objetivo es el fortalecimiento del vínculo paterno-filial. La filiación se conoce como un estado derivado de la relación entre los progenitores e hijos, con base moral y hasta tradicional. De esta relación surgen derechos y obligaciones que tienden a la protección de la familia. La identidad o relación del progenitor y su descendiente ha ido variando conforme lo hace la conciencia social. Poco a poco, la Licencia de Paternidad ha ido cobrando vigencia y valor en países que han dejado atrás la idea de delegar el primer cuidado de un hijo recién nacido, solo a la madre.

Palabras clave: licencia, paternidad, trabajador, derecho, nacimiento.

Abstract

The objective of this article is to highlight a labor right that exists for workers in both sectors, public and private and whose main objective is the strengthening of the paternal-filial bond. Affiliation is known as a state derived from the relationships between father and son, with a moral and even traditional base. From this relationship arise rights and obligations that tend to protect the family. The affiliation or relationship of the parent and their descendant has been changing as social conscience has changed. Paternity License has been charging validity and value in countries that have left behind the idea of leaving the first care of a newborn child to the mother.

Keywords: license, paternity, worker, right, birth.





Introducción

El nacimiento de un hijo tradicionalmente, se asocia a la madre, dado que surge el vínculo natural previo en el embarazo, delegando al padre a las obligaciones de filiación, manutención y educación, pero no se da importancia al espacio y lazo que debe manifestarse entre el bebé y su progenitor. De ahí la importancia de que el padre conozca que tienen derecho a una pausa laboral y garantizar que se dé ese espacio de manifestación paterno filial.

En Panamá es muy escaso el conocimiento de esta licencia. Esta fue aprobada en el 2017, mientras que el fuero de maternidad se reconoció por primera vez en la Constitución Política de 1946 e insertada en el Código de Trabajo de 1972. Son los departamentos de Recursos Humanos los encargados de comunicar este derecho, de manera exclusiva, a los trabajadores que anuncian que serán padres. Sin embargo, su intervención suele limitarse a extender un formulario para que lo completen. Esta práctica es algo compleja, ya que no se encuentra establecido en los reglamentos internos de trabajo y este vacío lo que genera es algo de confusión en la aplicación. Es fundamental que la información al respecto sea completa y accesible para garantizar que los trabajadores comprendan dicho derecho.

En el presente artículo analizaremos la base legal de esta licencia en Panamá, cuando inicia el derecho, sus excepciones, su aplicación en el tiempo y duración.

Existe en la relación laboral diversos tipos de permisos que permiten, al trabajador o servidor atender situaciones personales, una de ellas y tal vez la más importante es una licencia remunerada, que le concede ausentarse del trabajo, sin que sea descontado de su salario y poder participar en la llegada de un nuevo miembro de la familia. A pesar de que la figura del padre en Panamá es muchas veces cuestionada por la sociedad, si hay muchos



trabajadores que son ejemplo para sus familias, dejando a un lado la creencia de que el padre es solo un mero proveedor. El nacimiento de un hijo un acontecimiento tan especial para el núcleo familiar, se fortalece aún más con un derecho que surge, en forma tardía, en la sociedad panameña en comparación con otros países, pero que contribuirá en parte al cambio cultural de la figura paterna.

Países que reconocen la Licencia de Paternidad

La licencia de paternidad es una figura que ha tomado fuerza en muchos países, siendo Suecia el primero en aprobarlo en la década de 1970. En el 2022, dicho país, lo aumentó a 60 días y en el 2016, se llega a conceder 90 días.

Al inicio, esta medida recibió muchas críticas, entre ellas, que los padres tomarían esto como excusa para no acudir a trabajar y que las empresas tendrían un impacto económico negativo, sin embargo, pasó lo mismo al establecer la licencia de maternidad, cuando se manifestaba que las fábricas quebrarían por tener las madres que ausentarse por estado de gravidez, pero no ocurrió así.

En Latinoamérica, actualmente, son 18 países, donde lo trabajadores que llegan a ser padres, cuentan con este derecho, entre ellos podemos mencionar algunos como Paraguay, Colombia y Venezuela (14 días), le siguen Uruguay (13 días) y Ecuador (10 días). En Brasil, por su parte son 5 días, Bolivia reconoce 3 días y Argentina 2 días. En Panamá es hasta el 2017, que se crea este derecho y aún no es claro para la gran mayoría, y a esto le sumamos ausencia de jurisprudencia.



Base legal

La Constitución Política de la República de Panamá (2004) establece en su artículo 59 que la patria potestad es “El conjunto de deberes y derechos que tienen los padres en relación con los hijos”. La licencia de paternidad es un derecho, uno de los primeros que surge en la relación parental.

El origen del derecho de licencia de paternidad en Panamá se desprende principalmente del Código de la Familia (1994), ya que en el artículo 235, se define la filiación como “la relación existente entre el hijo o la hija y sus progenitores. En relación con el padre, se le denomina paternidad”. La licencia de paternidad es un derecho, que humaniza y fortalece el vínculo entre padre e hijo.

La licencia de paternidad en Panamá fue creada mediante la Ley 27 de 23 de mayo de 2017 y reglamentada por el Decreto Ejecutivo No. 83 de 27 de diciembre de 2017. La Ley 27 de 2017, establece en su artículo 1, lo siguiente:

Artículo 1: El trabajador de empresa privada y el servidor público cuya esposa o conviviente en condiciones de singularidad y estabilidad se encuentre en estado de gravidez gozará de una licencia remunerada que será concedida al momento del nacimiento del hijo o hija (Ley 27, 2017).

Características de este derecho

La licencia de paternidad reúne ciertas características y condiciones, entre las que se destacan:

- Es un derecho que tienen los trabajadores del sector privado y los servidores públicos, el cual se concede desde el momento del nacimiento de un hijo o una hija.





- Es importante que la empresa o institución, una vez que el trabajador ingresa a laborar, le solicite a través de la dirección o departamento de recursos humanos, completar un formulario donde indique datos personales como convivencia, o estado civil, domicilio, etc. Aquí resaltamos la importancia que se mantenga siempre actualizada la información en el expediente del personal, donde se indique por parte del empleado o servidor ciertos datos como el nombre de la pareja, o cambios de su estado civil (ya sea por contraer matrimonio, o el inicio de unión de hecho o unión libre), ya que dicha convivencia debe reunir las condiciones de singularidad y estabilidad. Esto se desprende del Artículo 68 del Código de Trabajo, cuando señala que el contrato escrito de trabajo debe contener entre otras cosas, el estado civil, domicilio y número de cédula de las partes. En tanto que el Artículo 2 del Decreto Ejecutivo 83 de 27 de diciembre de 2017, que reglamenta la Ley 27 de 23 de mayo de 2017, establece:

“El trabajador y el servidor público declarará en su contrato de trabajo o formulario de datos personales y dependientes el nombre de su esposa o conviviente. Las empresas privadas e instituciones públicas actualizarán los datos personales de forma periódica”. (Ley 27, 2017).

De conformidad con el Código de Familia (1994), en su artículo 54, modificado por la Ley 30 de 2015, establece lo siguiente: “La condición de singularidad consiste en que la unión sea de un solo hombre con una sola mujer. La condición de estabilidad se cumple cuando la convivencia sea constante, durable y permanente”.



El trabajador tiene la obligación de comunicar a la empresa o institución donde labora, con una semana de anticipación, la fecha probable de parto de la esposa o conviviente. Es decir, que la empresa o institución pública debe considerar la posibilidad de que se adelante o difiera la fecha en que el trabajador estará haciendo uso de su derecho.

La concesión de este derecho no debe contar como permiso laboral, más bien es una licencia computada como tiempo efectivo de servicio y, además, es remunerada. No se puede, por lo tanto, hacer descuento del salario por parte del empleador.

En Panamá, la licencia de paternidad solo se concede por tres días hábiles. El trabajador no podrá laborar para otro empleador ni por cuenta propia durante este período, ya que el objetivo es estrechar un primer lazo de afectividad con el hijo o hija. De aquí nace el deseo de brindar apoyo a la madre, quien se encuentra en etapa de reposo y recobro físico.

Este derecho se comienza a computar desde la fecha en que se produzca el nacimiento del hijo o hija, como lo establece el artículo 4 de la Ley 27 de 2017, que crea la licencia de paternidad para los trabajadores de empresas privadas y los servidores públicos. La ley indica: “Para efectos de esta Ley, el inicio de la licencia se computará desde la fecha de nacimiento del hijo o hija” (Ley 27, 2017).

Como los nacimientos no son exactos, no se puede precisar puntualmente, el día y la hora, si este ocurre en horas de la tarde, a pesar de que ha pasado más de la mitad del día, este se cuenta como el primero de la licencia. Desde nuestra perspectiva, la licencia debería empezar a contarse desde el día posterior al hecho (días completos), ya que la forma en que se aplica actualmente, es una desventaja para el trabajador y su familia.



Según Chandiramani (2019), en Panamá, entre el 27% y 29% de los nacimientos registrados ocurren por cesárea, lo que se traduce en una permanencia extendida de la madre y el bebé en el hospital. Dicho en otras palabras, el tiempo de tres días que concede la licencia, no cumplen con el propósito de conexión entre el padre y recién nacido, ni mucho menos de ayuda a fortalecer la familia como institución social.

Al tomar en cuenta esta situación, consideramos que la licencia de paternidad en Panamá debiera otorgarse por cinco días hábiles, como mínimo, ya que de darse el nacimiento por cesárea, estaría el recién nacido tres días en el hospital y sería al cuarto día que pudiera ser trasladado a casa, donde entraría el padre a tener su primer contacto físico con el recién nacido en los horarios de visita (en el caso de los hospitales públicos) o durante el tiempo que permanezca en el hospital (en el caso que sea privado), siempre y cuando no se presente una complicación de salud.

Por su parte, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 83, que reglamenta la Ley 27 de 2017, en su numeral 3 establece así la diferencia entre día hábil e inhábil, ya expresando lo siguiente:

Artículo 4. Para el cómputo de la licencia de paternidad los días hábiles se tomarán en cuenta de la siguiente manera:

1. De lunes a viernes en empresas o entidades públicas.
2. De lunes a domingo para las empresas o entidades públicas que laboren los 7 días de la semana, entendiéndose por inhábil el día de descanso semanal del trabajador y el día de compensación del trabajador o servidor público por laborar día domingo.
3. Los días de fiesta o duelo nacionales, señalados en el Código de Trabajo o



decretados por el Órgano Ejecutivo, se considerarán en todos los casos inhábiles, y se empezará a computar la licencia de paternidad el siguiente día hábil laborable (Lo subrayado es nuestro).

En otras palabras, hay cinco excepciones en el tiempo, que no corre inmediatamente el derecho de goce que concede la paternidad y estas son las siguientes:

- a) Día inhábil por ser día de descanso semanal del trabajador;
- b) Día inhábil por ser el día de compensación del trabajador o servidor público por laborar día domingo;
- c) Día inhábil sean estos decretados así por el Código de Trabajo, por Decreto Ejecutivo.
- d) Día (s) que el trabajador o servidor se encuentre hospitalizado o se encuentre incapacitado;
- e) Día (s) en que el trabajador o servidor se encuentre en uso de sus vacaciones.

Es interesante analizar y calcular el tiempo que sería tomado como licencia, de ocurrir el nacimiento en día inhábil, ya que habría que verificar en el calendario el siguiente día hábil. Tal vez con un ejemplo se vea más claramente: un funcionario de la Contraloría General de la República se convirtió en padre el lunes 12 de febrero (lunes de carnaval), es decir no se da inicio a la licencia por ser día inhábil, por lo que se posterga el inicio de este derecho hasta el siguiente día hábil. Es hasta el jueves, 15 de febrero de 2024, que da inicio la licencia, ya que los días lunes, 12 y miércoles, 14 de febrero de 2024, el Órgano Ejecutivo a través del Decreto Ejecutivo No.3 de 2024, ordenó el cierre en todo el territorio nacional de las oficinas públicas nacionales y municipales; en tanto que el 13 de febrero de 2024



(martes de carnaval), era día de fiesta nacional, según lo dispuesto en el artículo 46 del Código de Trabajo.

En el siguiente cuadro, se esquematiza la licencia de paternidad de este trabajador:

Tabla 1

Febrero 2024

LUN 12	MAR 13	MIÉR 14	JUE 15	VIE 16	SÁB 17	DOM 18	LUN 19
Ocurre el nacimiento .	Martes de Carnaval.	Miércoles de Ceniza.	Primer día hábil de licencia.	Segundo día hábil de licencia.	Día libre del trabajador. Inhábil.	Día libre del trabajador. Inhábil.	Tercer día hábil y de licencia.

En el evento en que el nacimiento ocurra cuando el trabajador esté incapacitado u hospitalizado o esté en uso de su derecho de vacaciones, podrá hacer uso de su licencia por paternidad, en los 3 días hábiles siguientes y no contados a partir de la fecha de nacimiento, sino a partir del día que culmine su incapacidad o su período de vacaciones. En estos casos, también deberá comunicar el nacimiento del menor al empleador y aportar el certificado de nacimiento de este, una vez regrese al trabajo.

Otro punto importante a tener en cuenta, es que al darse el nacimiento, el padre no puede escoger arbitrariamente cuándo hacer uso de la licencia, ya que esta inicia, en forma inmediata, siempre que sean días hábiles y la fecha no queda a discreción del trabajador ni tampoco del empleador. De no tomarse el derecho en el tiempo estipulado por la ley, el trabajador o servidor no podrá tomarlo en fecha posterior de manera discrecional.



El trabajador o servidor que se convierte en padre, queda obligado a presentar a su empleador o Dirección de Recursos Humanos, el certificado de nacimiento emitido por la Dirección Nacional del Registro Civil del Tribunal, que lo acredita como padre legítimo y debe hacerlo el día que regrese a laborar.

Esta licencia se le concederá al trabajador de empresa privada o sector público una sola vez al año y el cómputo de los tres días hábiles es uno solo, independientemente de que el servidor o trabajador se convierta en padre por nacimiento múltiple.

Esto lleva a analizar cómo queda el derecho de los hijos nacidos fuera de matrimonio o estado de singularidad, qué pasa cuando una persona se convierte en padre fuera de una relación formal y cómo queda la igualdad de derecho que tienen los hijos, qué señala la Constitución Nacional.

Nuestra carta magna, en su artículo 60, establece lo siguiente: “Los padres tienen para con sus hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes, que respecto a los habidos en él. Todos los hijos son iguales ante la Ley” (Constitución Política de la República de Panamá, 2004). Pero la Ley que establece el derecho a la licencia de paternidad dice claramente que el beneficio solo se otorgará, como ya se dijo, cuando exista relación marital o convivencia de singularidad con la madre.

Al no existir relación marital o convivencia de singularidad con la madre, el trabajador que sea padre, en una relación fuera de la condición indicada, no podrá solicitar la licencia de paternidad en su trabajo. No estamos de acuerdo con esta condición que señala la ley, ya que consideramos que se coarta el derecho que tiene un recién nacido de estrechar lazo paterno filial. Además, es la propia Constitución Nacional la que equipara el



deber de un padre con los hijos habidos, tanto dentro del matrimonio como los reconocidos como tal de fuera de él. Consideramos que la ley no equipara el deber de un padre con sus hijos, ya que inclina la balanza a aquellos nacidos dentro de una relación matrimonial.

En otros países, además de la licencia por paternidad, existen las llamadas licencias parentales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señaló en su Informe Regional Complementario para América Latina y el Caribe que este tipo de licencias solo existen en Uruguay, Cuba, Chile y Ecuador, identificándose con una duración prolongada, tanto para la madre como el padre, teniendo como objetivo cuidar a los hijos durante un período de tiempo posterior al de la licencia de paternidad (Addati, Cattaneo & Pozzan, 2022).

En Panamá, si bien es cierto no encontramos dicha figura, pero sí existe la salvaguarda del menor cuando se encuentre en estado de indefensión o vulnerabilidad, garantizando su primer año de vida en condiciones de estabilidad, por medio de la ampliación del fuero de maternidad hasta el padre, en los casos en que ocurra la muerte de la madre durante el parto o dentro de los doce primeros meses de vida del menor, así como también cuando la madre desde el estado de gravidez o en los doce primeros meses posteriores al parto, no cuente con un trabajo formal. Esta ampliación del fuero de maternidad hacia el padre y que incluso le concede vacaciones, se contempla en la Ley 238 de 15 de septiembre de 2021 y es aplicable, tanto a trabajadores del sector privado como del sector público y se encuentra en espera de reglamentación. Recientemente, esta norma fue modificada por la Ley 439 de 23 de julio de 2024 estableciendo que la



ampliación del fuero de maternidad inició a regir en enero de 2024, dado que se levantó el Estado de Emergencia Nacional declarado por el COVID-19.

En la práctica, no hay duda que tanto la maternidad como la paternidad son condiciones de gran valor. Es importante que se vele por la concesión de este derecho por las diversas jerarquías laborales que puedan existir dentro de las empresas como instituciones y no se considere como una acción que resta valor al trabajo del servidor o trabajador.

Conclusión

La familia en Panamá ha enfrentado desafíos en la salvaguarda de los derechos de los menores, así como el fortalecimiento de la unión familiar. El descanso forzoso que recibe el padre mediante esta licencia, hace eco en el cuidado de salud de la madre y en el cuidado de los primeros días del menor. La protección al menor se ha extendido y actualmente, existe la tendencia internacional de fomentar la participación de los hombres en sus responsabilidades. Esta ley, cuyo proyecto fue impulsado por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, tiene su fundamento en el deber del Estado panameño de proteger a la familia, atendiendo los fundamentos de nuestra Constitución Nacional.

Referencias bibliográficas

Addati, L., Cattaneo, U., y Pozzan, E. (2022). *Los cuidados en el trabajo: invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo*. Organización Internacional del Trabajo.

<https://www.ilo.org/es/publications/resumen-los-cuidados-en-el-trabajo-invertir-en-licencias-y-servicios-de-0>





Chandiramani, R. (1 de septiembre de 2019). Tres de cada 10 niños nacen por cesárea en Panamá. *La Estrella de Panamá*.

<https://www.laestrella.com.pa/panama/nacional/10-tres-ninos-nacen-cesarea-DRLE17234>

Constitución Política de la República de Panamá (2004). Gaceta Oficial N° 25,176.

Decreto de Gabinete 64 de 2024. Que levanta el Estado de Emergencia Nacional declarado como consecuencia de la COVID-19. 23 de julio de 2024. G.O. N°30081-A.

Decreto Ejecutivo 3 de 2024. Que ordena el cierre en todo el territorio nacional de las oficinas públicas nacionales y municipales con motivo del carnaval del año 2024. 10 de enero de 2024. G.O. N° 29946-A.

Decreto Ejecutivo 83 de 2017. Que reglamenta la Ley 27 de 23 de mayo de 2017, que crea la licencia de paternidad para los trabajadores de empresas privadas y los servidores públicos. 27 de diciembre de 2017. G.O. N° 28439.

Ley 238 de 2021. Que amplía el alcance del fuero de maternidad hasta el padre y concede vacaciones en caso de fallecimiento de la madre. 15 de septiembre de 2021. G.O. N° 29377-A.

Ley 27 de 2017. Que crea la licencia de paternidad para los trabajadores de empresas privadas y los servidores públicos. 23 de mayo de 2017. G.O. N° 28285-B.

Ley 3 de 1994. Código de Familia. 17 de mayo de 1994. G.O. N° 29742-A.

Ley 30 de 2015. Que modifica y deroga disposiciones del código de la familia. 5 de mayo de 2015. G.O. N° 27773-B.



ISSN L: 2992-6629

Vol. 2, No. 2, julio – diciembre 2025

pp. 96 - 109

<https://revistas.up.ac.pa/index.php/vanguardiajuridica>

Ley 439 de 2024. Que modifica un artículo de la Ley 238 de 2021, Que amplía el alcance del fuero de maternidad hasta el padre y concede vacaciones en caso de fallecimiento de la madre. 23 de julio de 2024. G.O. N° 30082-A.





Los requisitos para ser Contralor y Subcontralor General de la República Panamá

The requirements to serve as Comptroller and Deputy Comptroller General of the Republic of Panama

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

Recibido: 16/05/2024

Aprobado: 10/06/2025

DOI: <https://doi.org/10.48204/2992-6629.7641>

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, funciones y requisitos para la designación y nombramiento del Contralor y del Subcontralor General de la República. En cuanto a los requisitos, podemos observar que en el artículo 279 se señala que habrá un organismo estatal independiente, denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General, secundado por un Subcontralor, quienes serán nombrados para un período igual al del Presidente de la República, dentro del cual no podrán ser suspendidos ni removidos, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la ley. Ambos serán nombrados para que entren en funciones a partir del primero de enero después de iniciado cada período presidencial ordinario. De la misma manera, se indica que para ser Contralor y Subcontralor General de la República se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento, tener título universitario, treinta y cinco años o más de edad y no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.

Palabras clave: servidor público, institución, ética, título universitario, especialidad.

Abstract

Title IX of the Political Constitution, which deals with Public Finance, in Chapter 3, establishes the Office of the Comptroller General of the Republic in articles 279 and 280, which indicate the characteristics, functions, and requirements for designating and appointing the Comptroller and Deputy Comptroller General of the Republic. Regarding the





requirements, we can see that article 279 states that there will be an independent state body, called the Office of the Comptroller General of the Republic, whose direction will be in charge of a public official called the Comptroller General, assisted by a Deputy Comptroller, who will be appointed for a term equal to that of the President of the Republic, during which they may not be suspended or removed except by the Supreme Court of Justice, pursuant to causes defined by law. Both will be appointed to take office on January 1, following the beginning of each ordinary presidential term. Likewise, it is indicated that to be Comptroller and Deputy Comptroller General of the Republic, it is required to be a Panamanian citizen by birth, have a university degree and be thirty-five years of age or older and not have been convicted of an intentional crime with a prison sentence of five years or more, by a final judgment issued by a court of justice.

Keywords: public servant, institution, ethics, university degree, specialty.

Introducción

La Contraloría General de la República de Panamá constituye un órgano constitucional de control fiscal dotado de autonomía funcional, cuya relevancia dentro de la estructura del Estado se reconoce expresamente en el título IX, capítulo 3.º de la Constitución Política. Los artículos 279 y 280 de la Carta Magna establecen los requisitos, funciones y atribuciones fundamentales de esta entidad, enmarcando su papel dentro del sistema de pesos y contrapesos diseñado para garantizar la correcta gestión de los recursos públicos.

En consonancia con dicho mandato constitucional, la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, que adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, reafirma y desarrolla las disposiciones constitucionales, particularmente en lo relativo a los requisitos exigidos para ocupar los cargos de Contralor y Subcontralor General. Esta norma, en su artículo 4, además de remitirse a las exigencias establecidas por la Constitución, introduce causales específicas para la remoción de quienes ejercen dichas funciones, sujetándolas al control jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia.





En virtud de lo anterior, resulta jurídicamente relevante examinar la suficiencia y pertinencia de los requisitos actualmente establecidos para el acceso a uno de los cargos de mayor incidencia en la vigilancia del uso correcto de los bienes y fondos del Estado. En efecto, el artículo 280 constitucional enumera una serie de funciones de alta responsabilidad, como la fiscalización del manejo de fondos públicos, la presentación de denuncias por irregularidades patrimoniales, la elaboración de estadísticas nacionales y la rendición de informes financieros ante los órganos del Estado, lo cual evidencia la magnitud técnica e institucional del cargo de contralor general.

La magnitud de estas atribuciones convierte al contralor general en un actor clave para la prevención de la corrupción administrativa y la eficiencia de la gestión pública, así como en garante del principio de legalidad financiera. Por ello, este estudio se propone analizar con detenimiento los requisitos constitucionales y legales que rigen el acceso a esta función pública, a fin de evaluar si los mismos se ajustan a las exigencias contemporáneas del Estado constitucional de derecho y de la gobernanza pública transparente y eficiente.

Bajo esta premisa, el presente artículo se estructura en torno al examen jurídico y funcional de los requisitos exigidos por el artículo 279 de la Constitución Política, valorando su idoneidad frente al rol estratégico del contralor general dentro del sistema institucional panameño. Este análisis permitirá identificar posibles vacíos normativos o áreas de mejora, con miras a fortalecer los mecanismos de control público y el Estado de derecho en Panamá.

1. Primer requisito: ser ciudadano panameño por nacimiento

Respecto a este requisito, podemos indicar que, de acuerdo con la Constitución Política de Panamá (2004), la nacionalidad panameña se puede obtener de tres formas a saber:





a). Por nacimiento; b). Por la naturalización; c). Por disposición constitucional, esto lo podemos desprender, según lo contenido en los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Constitución Política. En el artículo 8 se establece que “la nacionalidad panameña se adquiere por el nacimiento, por la naturalización o por disposición constitucional” (Constitución Política de la República de Panamá, 2004, art. 8).

Por su parte, el artículo 9 desarrolla quienes son considerados panameños por nacimiento; el artículo 10, los requisitos para adquirir la nacionalidad por naturalización; y el artículo 11, quienes son panameños por disposición constitucional. Estas disposiciones constituyen el marco normativo fundamental sobre la nacionalidad en Panamá.

Se puede considerar que la propia Constitución Política de la República de Panamá (2004) establece expresamente la exigencia de ser panameño por nacimiento como requisito para ocupar determinados cargos dentro de la administración pública. Por ejemplo:

- Defensor del Pueblo: el artículo 130 exige como primer requisito “ser panameño por nacimiento” (Constitución Política de la República de Panamá, 2004, art. 130).
- Magistrados del Tribunal Electoral: conforme al artículo 142, deben cumplir con los mismos requisitos exigidos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, incluyendo el de ser panameño por nacimiento (art. 142).
- Fiscal General Electoral: según el artículo 144, debe reunir los mismos requisitos exigidos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 144).
- Presidente y Vicepresidente de la República: según el artículo 179, se requiere ser panameño por nacimiento y haber cumplido treinta y cinco años de edad (art. 179).



- Ministros de Estado: el artículo 196 establece que deben ser panameños por nacimiento, haber cumplido veinticinco años de edad y no haber sido condenados por delitos dolosos (art. 196).
- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia: el artículo 204 dispone que deben ser panameños por nacimiento, tener al menos treinta y cinco años de edad, entre otros requisitos (art. 204).
- Procurador General de la Nación y Procurador de la Administración: el artículo 221 establece que deben cumplir los mismos requisitos que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (art. 221).

No obstante, existen cargos públicos en los que se permite el acceso, tanto a panameños por nacimiento como por naturalización, siempre que se cumplan condiciones adicionales. Por ejemplo:

- Diputados de la Asamblea Nacional: según el artículo 153 permite que sean elegidos ciudadanos panameños por nacimiento o por naturalización con al menos quince años de residencia en el país después de haberse naturalizado (art. 153).
- Representantes de corregimiento: el artículo 226 señala que pueden ser elegidos, tanto panameños por nacimiento como aquellos que hayan adquirido la nacionalidad panameña de manera definitiva, al menos diez años antes de la elección (art. 226).

Por ende, podemos concluir que, al ser el contralor y subcontralor general de la República, los fiscalizadores de todos los dineros públicos, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 280 de la Constitución Política, debemos estar plenamente de acuerdo con que la persona que ocupe estos cargos, debe tener ese apego por lo nacional, un compromiso



patriótico y sentido de nación y de pertenencia con la cosa pública, a tal punto, que este requisito consideramos que debe mantenerse la condición que para su nombramiento, debe ser panameño por nacimiento.

Incluso, estaría muy de acuerdo con que para todos los cargos que se encuentran dentro de la estructura constitucional, se estableciera la condición que, para ocuparlos, fuese necesaria la condición de panameños por nacimiento y no por naturalización.

A manera de derecho comparado, resulta ilustrativo referirse a la Constitución Política de Colombia, específicamente al artículo 267, que regula el control fiscal y el perfil del Contralor General de la República, establece que:

Artículo 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.





La Contraloría es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

El Contralor será elegido por el Congreso en Pleno, por mayoría absoluta, en el primer mes de sus sesiones para un periodo igual al del Presidente de la República, de lista de elegibles conformada por convocatoria pública con base en lo dispuesto en el artículo 126 de la Constitución y no podrá ser reelegido ni continuar en ejercicio de sus funciones al vencimiento del mismo.

Solo el Congreso puede admitir la renuncia que presente el Contralor y proveer las faltas absolutas y temporales del cargo.

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

No podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección. Tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes.

En ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos (El subrayado es del autor) (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 267).



Con la lectura del artículo, obviamente podemos ver situaciones que son similares a la legislación nacional, como es el caso que debe tener la nacionalidad por nacimiento y le incluye, “en ejercicio de la ciudadanía”. De igual manera, la constitución colombiana indica que debe “tener más de 35 años” y la de nosotros señala que debe tener “treinta y cinco años de edad o más”, y que ambas establecen que debe “tener título universitario”.

Vemos que el tema relacionado al “ejercicio de la ciudadanía” sería interesante analizarlo, en virtud que esto implicaría que pueden ocurrir casos, en los que, aun siendo panameño por nacimiento, ha jurado la nacionalidad de algún otro Estado; sin embargo, este requisito no lo he visto en ningún otro cargo a nivel nacional, por lo que no lo considero oportuno o prudente analizarlo en este ensayo.

Por otro lado, hay algunos aspectos que creo necesario analizar aquí, para incluirlos en la legislación nacional, como es el caso en primer lugar, “haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años”, esto lo veremos más adelante como parte de mis aportes, en un requisito que titularé como “Experiencia previa”.

Asimismo, se exige que “no podrá ser elegido Contralor General quien sea o haya sido miembro del Congreso u ocupado cargo público alguno del orden nacional, salvo la docencia, en el año inmediatamente anterior a la elección”, me parece interesante este planteamiento, ya que, como hemos indicado, Panamá no tiene este requisito establecido, pero me surge la interrogante, ¿en qué perjudica que esto se establezca o se regule?

Puedo pensar, en primer lugar que no es adecuado si la persona previamente, en ese mismo período, se postula como diputado en la Asamblea Nacional y sale electo. Considero que su circuito votó por él, porque desean ver su desenvolvimiento como diputado y sus



ejecutorias en ese puesto. Por lo que, contrario sensu, sería que, el individuo gane la elección como diputado, porque desea ser diputado de la Asamblea Nacional, con el objetivo de expedir leyes, lo que conlleva a que no administra fondos públicos, surge entonces la pregunta: ¿por qué, una vez que es elegido en ese período, desearía o tendría la aspiración de ser contralor general de la República para cuidar los fondos públicos del Estado y administrar una entidad del Estado?, por esta razón, considero que puede ser un buen requisito para agregar, en virtud que este requisito pondría orden en la administración pública y no que existan personas que una vez que sean elegidos para un cargo de elección popular, salten o deseen ser nombrados en otros cargos de la administración pública, y en algunos casos, con pocas o ninguna competencia previa para el cargo.

Asimismo, se indica un requisito que establece “tampoco podrá ser elegido quien haya sido condenado a pena de prisión por delitos comunes”, esta situación la analizaremos posteriormente cuando vemos un requisito que indica “no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de 5 años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia”.

En cuanto al último de los requisitos de la Constitución Colombiana que indica que “en ningún caso podrán intervenir en la postulación o elección del Contralor, personas que se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o legal respecto de los candidatos”, esto, no lo tiene contemplado nuestra Constitución Política; sin embargo, comparto plenamente este requisito, en virtud de que, lo que menos se desea en la administración pública son casos de nepotismo, que sin duda alguna representa corrupción en la administración pública.





2. Segundo requisito: Tener título universitario

Corresponde analizar este segundo requisito que consiste en: tener título universitario.

En este sentido, debemos quedar claros en cuanto a qué es un título universitario, y debemos indicar que en algunos lugares se hace la diferencia entre título, diploma y certificado universitario. O también si un diploma de técnico, o un seminario, un diplomado expedido por una universidad puede ser considerado un título universitario, sin que esto represente que sea un licenciado. Para ello, es necesario conocer qué nos dice la ley de educación en Panamá.

No obstante, sea cual sea la definición de título universitario, soy de la opinión que se debe mejorar la redacción del artículo, al punto que, tal y como ocurre para otros cargos dentro de la administración pública, se puede indicar: “debe poseer una licenciatura o especialización afín con el cargo”.

Esto lo decimos en virtud de que no lo considero apropiado a un profesional en veterinaria, un bioquímico, un licenciado en aviación, un licenciado en ingeniería de videojuegos o un licenciado en modistería o costura, en su condición de contralor o subcontralor general de la República.

De la misma manera, debemos citar el contenido del artículo 8 de la Ley 32 de 1984 que indica así:

Artículo 8: La selección y promoción del personal de la Contraloría General se realizará tomando en consideración los méritos personales y profesionales. Para los fines señalados en este artículo, se instituirá en el Reglamento Interno de dicho organismo un sistema de clasificación de cargos y uno de selección que garantice que el escogido es idóneo para desempeñar el cargo respectivo y que todo ascenso



responde a un justo reconocimiento de los méritos del servidor promovido. De igual manera, toda destitución o descenso de categoría deberá estar precedida por una investigación destinada a esclarecer los cargos que se le atribuyen al servidor, en la cual se permita a éste ejercer su derecho de defensa.

Se llevará un historial de servicio de cada uno de los servidores de la institución en el que debe constar la evaluación anual de su desempeño (Ley 32 de 1984, art. 8).

Podemos indicar que, de acuerdo con lo que indica el artículo 8 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, el cual exige que para ser seleccionado como personal de la Contraloría General de la República, méritos personales y profesionales, soy de la opinión que no estaría conforme con una licenciatura en las áreas afines al cargo; ya que, si para el personal se exigen “méritos profesionales”, o lo que sería lo mismo, una educación o capacitación continua, el líder o jefe de la entidad no tendría por qué tener unas competencias o capacidades iguales o por debajo de la del personal subalterno.

3. Tercer requisito: treinta y cinco años de edad o más

Este requisito, considero que se trata de una edad bastante prudente, en virtud de que se trata de la misma edad mínima que se establece para otros cargos dentro de la administración pública, como por ejemplo para magistrados de la Corte Suprema de Justicia, procuradores de la Nación y de la Administración, presidente de la República, entre otros.

Por ende, considero que es bastante sensato.

Es entonces que la edad de 35 años no me resulta extraño, en virtud de que se trata de una edad madura y con la experiencia suficiente para cumplir correctamente con el cargo y en la cual, ya debe haber contado con la práctica en las funciones que realizará.





4. Cuarto requisito: no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de 5 años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia.

Este es uno de los requisitos con el que definitivamente no comulgo, ya que para otros cargos constitucionales como el de magistrado de la Corte Suprema de Justicia (art.205 de la Constitución Política de Panamá), así como para el de procurador General de la Nación y el procurador de la Administración (art.221 de la Constitución Política de Panamá), se establece que no debe tener condenas por delitos dolosos; entonces, no comprendo la razón por la que, para el fiscalizador de los fondos públicos, se quiera colocar a una persona que ya tenga antecedentes penales.

Sin embargo, este mismo requisito lo puedo observar que se menciona para otros cargos públicos, como es el caso de los diputados (art.153 de la Constitución Política) y el defensor del pueblo (art. 130 de la Constitución Política), en donde definitivamente no concuerdo con que se pueda colocar este requisito dentro de la administración pública, cuando el solo hecho de cometer un delito doloso, es una situación que demuestra poca ética o valores.

Ahora bien, hemos analizado todos estos requisitos que se mencionan en el artículo 279 de la Constitución Política para ser contralor y subcontralor general de la República; no obstante, queremos realizar nuestro aporte sobre algunos requisitos que son elementales y necesarios, pero que no están mencionados en la Constitución Política, y que considero que se deben agregar o introducir en la norma constitucional, en virtud de que pienso que se requiere una regulación más completa sobre esta figura constitucional.



Recomendaciones:

Entre algunos requisitos que consideramos que se deben agregar para optar por el cargo de contralor o subcontralor general de la República podría colocarse:

Primera recomendación: ética

Considero que al ser el fiscalizador de los fondos y bienes públicos, se debe incluir un requisito de ética en la función que realiza, de hecho, esto debe ser un requisito para toda la administración pública. Debe tratarse de una persona con reconocida trayectoria profesional de honestidad, con valores y principios en el ejercicio de sus funciones, con sólidos principios éticos como atributos indispensables.

Segunda recomendación: experiencia previa

Si bien es cierto, se indica que debe tener un título universitario y una edad de 35 años; puede darse el caso de un individuo recién graduado de la licenciatura de una universidad a la edad de 35 años y que previo a esto, no haya ejercido ninguna profesión u oficio relacionada con temas de fiscalización, ni contables, ni de auditoría.

Soy un convencido de que al igual que se exige para otros cargos constitucionales como el de magistrado de la Corte Suprema de Justicia (art. 204 de la Constitución Política), se debe agregar este aspecto en la Constitución Política, a fin de evitar improvisaciones o desconocimientos al ocupar el cargo.

Tercera recomendación: realizar auditorías anuales externas

Es sabido que, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 32 de 1984, la misión de la Contraloría General de la República es “fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y feneclar las cuentas relativas a estos”; sin



embargo, surge la pregunta: ¿Quién supervisa las labores del fiscalizador, es decir, la labor del contralor? De acuerdo con el artículo 279 de la Constitución Política, el contralor y subcontralor general de la República solamente pueden ser suspendidos o removidos de su cargo, por parte de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas en la ley.

En este sentido, al analizar el artículo 4 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, el mismo indica de la siguiente manera:

Artículo 4: Para desempeñar los cargos de Contralor y Sub-Contralor General se requiere cumplir con los requisitos que al efecto exige la Constitución Política. Dichos servidores públicos, dentro del período para el cual fueron nombrados, no podrán ser suspendidos ni removidos sino por la Corte Suprema de Justicia cuando medien las siguientes causas:

- a). Haber incurrido en delitos contra la Administración Pública, contra el patrimonio o la fe pública o, en general, en delito cuya pena principal sea prisión.
- b). Haber incurrido en delito de abuso de autoridad de infracción de los deberes de los servidores públicos; o
- c). Haber incurrido en notoria ineptitud o negligencia en el ejercicio del cargo (Ley 32 de 8 de noviembre de 1984).

Siendo esto así, es importante contar, al igual que ocurre con entidades bancarias, que se le realicen auditorías y exámenes, no solo a las tareas que le establece la Constitución Política, sino también a aspectos relacionados con el manejo interno de la institución, para medir productividad y calidad del producto que se realiza en la institución.



Cuarta recomendación: especialidad en el cargo

Se hace necesario regular la especialidad en el cargo, en virtud de que este servidor público debe tener no solo un equipo de trabajo versátil en diferentes áreas, no solo derecho, sino que pueda darse el caso que el mismo contralor general de la República maneje temas relacionados con leyes, auditorías, presupuestos, contratación pública, fiscalización y control, las cuales evidentemente se encuentran en diferentes áreas o licenciaturas.

De igual manera, considero que también debe tener educación continua para él y todo su equipo, con el objeto que el desconocimiento sobre un tema, no sea el causante de impunidad de algún caso que se mantenga en estudio.

Conclusión

Esta investigación se puede concluir que los requisitos que constan actualmente en la Constitución Política para la figura del contralor y subcontralor general de la República, son mínimos, laxos, escasos y, en algunos casos, no son acordes con la realidad nacional y son muy permisivos para que se designe a una persona que no cumpla con las competencias que son requeridas para el cumplimiento del cargo.

De igual manera, la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 orgánica de la Contraloría General de la República confirma estos requisitos establecidos en la Carta Magna, por lo que se hace evidente no solo que se requiere un inminente cambio a estos cargos dentro de la Constitución Política, sino también en el aspecto legal.

Esto, en virtud de que se trata del ente nacional 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...”, por lo que su rol es delicado dentro de la administración pública y de suma importancia, siendo lo ideal que se establezca que no haya sido condenado por ningún delito, que se trate de una persona decente, transparente, idónea, independiente, con carácter, con sentido de nación, conocimiento, trabajo, antecedentes y ejecutorias, sin afinidad con vínculos a partidos políticos y compromiso con la fiscalización.

Todo lo indicado lo puedo desprender o inferir con base en mi experiencia como asesor legal de la Contraloría General de la República.

Referencias bibliográficas

Constitución Política de la República de Colombia (1991). Esta versión corresponde a la segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. G.O. N° 53,125 de 22 de mayo de 2025.

Constitución Política de la República de Panamá (2004). Texto Único que incorpora las reformas de 1972. G.O. N° 25,176 de 15 de noviembre de 2004.

Ley 32 de 1984. Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. 8 de noviembre de 1984. G.O. N° 20,188.