



I ISSN-L: 2992-6629  
Vol 3. N°1. Enero - Junio 2026

# VANGUARDIA JURÍDICA

*Justicia, transparencia e innovación jurídica en Panamá y la región*





**CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**  
Entidad Editora

**Anel Flores**  
Contralor General

**Ventura E. Vega O.**  
Secretario General

**Fernán L. Adames E.**  
Director Nacional de Asesoría Jurídica

**Richard Jonathan Lemus**  
Subdirector Nacional de Asesoría Jurídica

**José Francisco García**  
Director del Instituto Nacional de Estadística y Censo, Encargado

**Katherin E. Alvarado G.**  
Directora Nacional de Comunicación Social



**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](mailto: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](mailto: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](mailto: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](mailto:eroyo@contraloria.gob.pa)  
<https://orcid.org/0000-0001-7787-2307>

#### **Fany Lucero**

Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Asesoría Jurídica.  
Panamá  
[flucero@contraloria.gob.pa](mailto:flucero@contraloria.gob.pa)  
<https://orcid.org/0009-0008-8297-594X>

#### **Iris Díaz**

Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Asesoría Jurídica.  
Panamá  
[irdiaz@contraloria.gob.pa](mailto: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](mailto: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](mailto:mmoran@contraloria.gob.pa)

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

**Mirna Guerra**

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

[mirguerra@contraloria.gob.pa](mailto:mirguerra@contraloria.gob.pa)

<https://orcid.org/0009-0001-1205-3578>

**Vanessa Villamil**

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

[vvillamil@contraloria.gob.pa](mailto:vvillamil@contraloria.gob.pa)

<https://orcid.org/0009-0004-6330-0286>

**EDITORES CIENTÍFICOS/SCIENTIFIC EDITORS**

**Alejandro Román Sánchez**

Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá  
[alejandro.roman@up.ac.pa](mailto:alejandro.roman@up.ac.pa)

**Kathia Lee Duque**

Universidad Latina de Panamá. Unidad de Educación Continua. Panamá  
[k2ld@hotmail.com](mailto:k2ld@hotmail.com)

**Luis Alberto Palacios Aparicio**

Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá  
[luis.palaciosa@up.ac.pa](mailto:luis.palaciosa@up.ac.pa)

**Luis Antonio Camargo Vergara**

Universidad de Panamá. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Panamá  
[lucaver86@yahoo.com](mailto:lucaver86@yahoo.com)



**Martín Wilson Chen**

Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. Panamá.

[mwilson@tacp.gob.pa](mailto:mwilson@tacp.gob.pa)

**Rolando Murgas Torraza**

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

[murgastorraza@gmail.com](mailto:murgastorraza@gmail.com)

**SOPORTE TÉCNICO/TECHNICAL SUPPORT**

**Diseñador Gráfico/Graphic Designer**

**Alejandra Calderón**

Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Comunicación Social.

Panamá

[alcalderon@contraloria.gob.pa](mailto:alcalderon@contraloria.gob.pa)

**Ernesto Córdoba**

Contraloría General de la República. Dirección Nacional de Comunicación Social.

Panamá [erncordoba@contraloria.gob.pa](mailto: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](mailto:vtejada@contraloria.gob.pa)

## ÍNDICE

- 7** *Editorial*  
**Fernán L. Adames E.**
- 9** *El uso de las IA en la administración de justicia en la Jurisdicción Especial de Trabajo en Panamá*  
**Raúl Jordán Guzmán**
- 39** *Transparencia y rendición de cuentas en México: De la autonomía constitucional a la centralización administrativa*  
**José Fernando Vázquez Avedillo**
- 60** *Transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos locales de Panamá*  
**Evidelia Militza Martínez Bellido**
- 75** *El Control Jurisdiccional del Régimen Laboral Especial de la Autoridad del Canal de Panamá*  
**Yessid Johel Buitrago Ponce**
- 89** *Aspectos relevantes de la modalidad del teletrabajo según la Legislación Panameña*  
**Mayra Garrido Reyna**



## Editorial

Iniciamos este año editorial con la firme convicción de que el Derecho —en sus múltiples expresiones— se encuentra en un punto de inflexión histórico. Las transformaciones tecnológicas, los desafíos institucionales y la evolución de las relaciones laborales obligan a repensar el alcance de nuestras normas, los límites de la administración pública y la capacidad del Estado para responder eficazmente a las demandas sociales. En este contexto, Vanguardia Jurídica presenta una edición caracterizada por la diversidad temática, la rigurosidad analítica y el compromiso con el debate jurídico regional.

Abrimos este número con el artículo “El uso de las IA en la administración de justicia en la Jurisdicción Especial de Trabajo en Panamá”, una contribución que aborda una de las discusiones más relevantes de la actualidad: la incorporación de herramientas de inteligencia artificial en la función jurisdiccional. El texto examina los retos que esto implica para la tutela judicial efectiva, las garantías procesales y la modernización del sistema de justicia, ofreciendo un análisis crítico sobre los límites y oportunidades de esta transformación tecnológica.

Continuamos con el estudio “Transparencia y rendición de cuentas en México: De la autonomía constitucional a la centralización administrativa”, que analiza un fenómeno de alto impacto regional: la posible reconfiguración del modelo mexicano de acceso a la información pública. La discusión sobre la tensión entre autonomía institucional y centralización administrativa invita a reflexionar sobre el futuro de la gobernanza democrática en América Latina.

En esa misma línea de fortalecimiento institucional, el artículo “Transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos locales de Panamá” profundiza en los mecanismos de fiscalización y control aplicables a los municipios panameños. En un momento en que la ciudadanía exige mayor claridad en el uso de los recursos públicos, este trabajo ofrece una mirada indispensable para comprender las debilidades, avances y retos pendientes en materia de gestión local.

El cuarto artículo, titulado “El Control Jurisdiccional del Régimen Laboral Especial de la Autoridad del Canal de Panamá”, examina un ámbito altamente especializado pero de gran relevancia nacional. La Autoridad del Canal de Panamá, por su naturaleza jurídica y funciones estratégicas, mantiene un régimen laboral singular cuyo control jurisdiccional plantea interrogantes sobre autonomía, derechos laborales y diseño institucional. Este análisis aporta claridad a un tema poco explorado pero esencial para el funcionamiento del país.

Finalmente, cerramos esta edición con “Aspectos relevantes de la modalidad del teletrabajo según la Legislación Panameña”, un estudio que revisa la evolución



normativa del teletrabajo, sus implicaciones para empleadores y trabajadores, y los desafíos que persisten en su implementación. A pesar de su acelerado desarrollo durante los últimos años, el teletrabajo sigue exigiendo marcos jurídicos robustos y adaptables, y este artículo contribuye significativamente a esa discusión.

En conjunto, los trabajos incluidos en este volumen reafirman la misión de Vanguardia Jurídica: promover investigación de calidad, fomentar el análisis crítico y consolidar un espacio académico capaz de anticipar los desafíos del Derecho contemporáneo. Agradecemos a los autores por su compromiso y a nuestros lectores por acompañarnos en este esfuerzo continuo.

Que este 2026 sea un año de reflexión, innovación y fortalecimiento del pensamiento jurídico en nuestra región.

**Fernán Luis Adames Espino**  
Director Nacional de Asesoría Jurídica



## **El uso de las IA en la administración de justicia en la Jurisdicción Especial de Trabajo en Panamá**

The Use of Artificial Intelligence in the Administration of Justice in the Special labor Jurisdiction in Panama

**Raúl Jordán Guzmán**

Universidad de Panamá. Panamá

[raul.jordan@up.ac.pa](mailto:raul.jordan@up.ac.pa)

<https://orcid.org/0009-0004-5184-8973>

Recibido: 26/08/2025

Aprobado: 25/11/2025

DOI: <https://doi.org/10.48204/2992-6629.9150>

### **Resumen**

El trabajo analiza la viabilidad del uso de diversas herramientas de inteligencia artificial en los procesos de la Jurisdicción Especial de Trabajo en Panamá, destacando su importancia ante la necesidad de modernizar la estructura judicial y administrativa en materia laboral. Se enfatiza que la digitalización y la automatización representan mecanismos innovadores que permiten optimizar trámites, reducir tiempos procesales y mejorar la calidad del servicio de justicia, beneficiando directamente a los usuarios de esta jurisdicción.

La investigación examina el rol transformador de la inteligencia artificial en la administración de justicia, contextualizándola en un escenario donde los conflictos laborales impactan la paz social y requieren respuestas eficientes. Asimismo, se evalúa la realidad de las partes de la relación laboral y la urgencia de incorporar tecnologías que atiendan sus necesidades, mediante la definición de objetivos claros y el análisis del estado actual, los beneficios, riesgos y propuestas de mejora.

El estudio también revisa conceptos esenciales como el análisis predictivo y la extracción de información, tomando en cuenta experiencias internacionales y regionales que puedan ser adoptadas en Panamá. Se analiza el marco legal y la capacitación de los operadores judiciales, identificando brechas digitales y éticas. Finalmente, se advierte sobre los riesgos asociados al uso irresponsable de algoritmos y sesgos, subrayando la necesidad de un enfoque ético que garantice eficiencia, transparencia y acceso a la justicia en la Jurisdicción Especial de Trabajo.

**Palabras clave:** Derecho laboral, tecnologías, inteligencia artificial, jurisdicción, administración de justicia.



## Abstract

The study analyzes the viability of using various artificial intelligence tools in the processes of the Special Labor Jurisdiction in Panama, highlighting their importance in the context of the urgent need to modernize the judicial and administrative structure of the labor sphere. It emphasizes that digitalization and automation represent innovative mechanisms that optimize procedures, reduce processing times, and improve the quality of judicial services, directly benefiting users of this jurisdiction.

The research examines the transformative role of artificial intelligence in the administration of justice, contextualizing it in a setting where labor conflicts affect social peace and require efficient responses. It also evaluates the reality of the parties involved in labor relations and the need to incorporate technologies that address their demands, through the establishment of clear objectives and the analysis of the current state, benefits, risks, and proposed improvements.

The study further reviews essential concepts such as predictive analysis and information extraction, taking into account international and regional experiences that could be adapted in Panama. It analyzes the legal framework and the training of judicial and administrative operators, identifying digital and ethical gaps. Finally, it warns about the risks associated with the irresponsible use of algorithms and biases, underscoring the necessity of an ethical approach that ensures efficiency, transparency, and access to justice within the Special Labor Jurisdiction.

**Keywords:** Labor law, technologies, artificial intelligence, jurisdiction, administration of justice.

## Introducción

El uso de las diferentes inteligencias artificiales aplicadas dentro de los procesos judiciales ha llegado a revolucionar la administración de justicia en todas las legislaciones a nivel mundial. Panamá atraviesa una transformación constante de su sistema judicial; por tanto, enfrenta el desafío como una oportunidad de agregar tecnologías emergentes dentro de la jurisdicción especial de trabajo, el cual es una instancia que administra justicia en un sector clave para la estabilidad socioeconómica y de protección de derechos laborales. El uso de la tecnología y de las diferentes herramientas de manejo de datos son fuentes potenciales para lograr optimizar la gestión procedural mediante la automatización de tareas, mejorando la calidad al momento de evaluar y analizar las decisiones jurisdiccionales, así como la descongestión de los diferentes procesos en los tribunales, lo cual redunda en acceso expedito, rápido y equitativo en la administración de justicia.



En la actualidad, vemos que el procedimiento civil ha sido modificado mediante un nuevo código de procedimiento, en el cual se introduce una modernización profunda del sistema judicial, en donde se incorpora el uso de la tecnología como un aliado estratégico en la búsqueda de transparencia y celeridad procesal. Algunos autores como Jordi Nieva Fenoll, en su reciente visita a Panamá, ha subrayado que los avances reales en nuestro sistema de justicia dependerán de las creaciones de legislaciones que estén a la vanguardia de la innovación tecnológica, pero también deben ir de la mano de la voluntad política de los gobiernos, lo cuales pongan a disposición recursos suficientes para que se pueda capacitar al personal de las instituciones públicas y del Órgano Judicial, con lo cual se pueda reducir la burocracia y fortalecer la eficiencia judicial desde una perspectiva tecnológica.

Panamá camina rumbo a la creación de estrategias integrales en el manejo de las diferentes herramientas tecnológicas, la digitalización y de la automatización, construida con los pilares de la privacidad, la ética, la gobernabilidad y el Derecho; sin embargo, este desarrollo es lento, donde debe reforzarse la transparencia y la participación ciudadana, a fin de proteger la seguridad digital y que las inteligencias artificiales se constituyan como un motor para la innovación en la multiplicidad de servicios públicos y de la necesaria administración de justicia.

En lo relativo a la Jurisdicción Especial de Trabajo, ya el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral había impulsado normativas especiales encaminadas a contextualizar y prever las diferentes innovaciones tecnológicas como por ejemplo, la Ley de Teletrabajo que fue un soporte fundamental para enfrentar la crisis sanitaria del COVID-19, que con el pasar de los meses y de las diversas medidas de restricción de la movilidad implementó el uso de plataformas digitales sobre registros de contratos, renuncias a relaciones laborales, reglamentos internos, solicitudes de suspensiones de efectos de los contratos y la atención para la participación ciudadana. Es preciso acotar, que se implementaron, con el uso de la tecnología, modelos de automatización y digitalización de datos, así como el impulso en capacitaciones a servidores públicos en resolución de conflictos y uso de los auxiliares tecnológicos como mecanismo de



complemento a la acción humana, bajo el rigor de la ética y la responsabilidad en los procesos laborales.

Desde una perspectiva internacional, las legislaciones sugieren que la aplicación de las inteligencias artificiales y los diferentes mecanismos tecnológicos deban ser cónsonos con los derechos humanos, donde el debido proceso sea garantizado, respetando la equidad, la oportunidad, el contradictorio y la tutela de derechos fundamentales.

Con ello, se deben evitar los diferentes sesgos algorítmicos que puedan conllevar a la interrupción u obstaculización de la justicia para las partes en la relación de trabajo. A ello va dirigida nuestra investigación académica, abordando las características y los retos que enfrenta la jurisdicción especial de trabajo en el marco del desarrollo y utilización de la IA como mecanismo óptimo en los procesos y en la resolución de los conflictos laborales basados en la ética y en la garantía jurídica del debido proceso, bajo el respeto a derechos fundamentales y a la eficiencia judicial.

## 1. Importancia de la IA en la modernización de sistemas judiciales

En tiempos recientes, la inteligencia artificial ha estado jugando un papel protagónico en la modernización de los diferentes sistemas judiciales en todo el mundo, ya que transforman el método para la motivación, análisis y administración de la justicia, con lo cual también generan retos sobre la transparencia, el acceso a la información y la eficiencia. La automatización ha sido un aliado trascendental en los procesos judiciales que ha desahogado las tareas repetitivas dentro de la esfera judicial, permitiendo a los diferentes operadores poder dedicarse con mayor atención a la multiplicidad de actividades que requieren un análisis mucho más profundo y a la evaluación junto a la toma de decisiones que son fundamentales dentro de los diferentes procesos. Al respecto en informe de la Unesco nos señalan que: “En la actualidad, estamos viviendo un renacimiento de la IA, con una gama cada vez mayor de sectores que adoptan el tipo de IA conocido como aprendizaje automático (AA), lo que implica que el sistema de IA analice enormes cantidades de datos” (Miao et al. 2021). La tecnología ha brindado un aprendizaje automático y la utilidad en cuanto al



procesamiento del lenguaje natural que facilita análisis breves y precisos de diferente documentación legal, jurisprudencias, doctrinas aplicables y normativa, lo cual promueve equidad y eficiencia en las resoluciones judiciales.

Las inteligencias artificiales traen consigo la posibilidad de un análisis predictivo y la facilidad de poder generar jurimetría, la cual era compleja de efectuar, debido a la cantidad y el volumen de datos, que ocasionaban letargos e incluso la toma de decisiones equivocadas por la proliferación de sesgos o de errores humanos, al no poder identificar diversos factores relevantes que pudieran aportar mucha más objetividad dentro de los procesos. La modernización judicial, llevada de la mano del avance tecnológico y del uso de las inteligencias artificiales, contribuyen a la disminución de corrupción, a la detección automática de actuaciones sospechosas y de posibles intereses indebidos en determinadas decisiones judiciales, así como a la reducción de sesgos interpretativos en la cognición de las autoridades. Este esfuerzo ya se ve materializado en América Latina, específicamente en Argentina, que en el 2017 desarrolló Prometea, el cual es un sistema de inteligencia artificial predictivo que utiliza la técnica de aprendizaje supervisado y que fue gestado por el Ministerio Público Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, dando como resultado celeridad en los diferentes procesos y en la realización de tareas por parte del personal, así como una reducción significativa en costos asociados con procedimientos de larga duración, y que se traducen en justicia accesible para personas con recursos limitados (Estévez, E., Fillottrani, P., & Linares Lejarraga, S. 2020).

La transparencia también es otro elemento fundamental que genera importancia en el uso de la inteligencia artificial; los algoritmos generan la posibilidad de poder documentar cada paso dentro de cada etapa en los procesos judiciales, lo que permite obtener descripción explícita sobre los elementos utilizados para la toma de decisiones que fortalecería la confianza en la sana crítica y en la capacidad decisoria de los entes jurisdiccionales. De igual manera, facilita la inclusión de los sectores discriminados históricamente y que tienen amplias barreras lingüísticas al incorporar servicio de transcripción y traducción en tiempo real.



Todos estos enfoques y elementos novedosos al momento de incorporar el uso de la tecnología y sobre todo de las inteligencias artificiales requieren forzosamente un enfoque riguroso y altamente ético, a fin de proteger los derechos humanos; no solamente para evitar sesgos cognitivos de los operadores, sino también de los sesgos algorítmicos que puedan generar patrones sin contacto o individualización de la situación y el entendimiento de factores exógenos que van más allá de una simple contemplación de datos; la combinación debe ser entre la tecnología y la supervisión humana especializada, con el fin de garantizar la privacidad, protección de datos y el debido proceso para que la modernización sea justa, equilibrada y en equidad; así nos señalan en su aplicación, también en la educación como en el Derecho: “Estos cambios deben ir de la mano con las nuevas tecnologías y los servicios intangibles. Nos encontramos en la Era de la Inteligencia Artificial (IA), ya que, desde el transporte, la atención médica, los servicios financieros, las plataformas de entretenimiento, la robótica y la fabricación, entre otras, depende en gran medida de esta nueva tecnología” (García-Peña, Mora-Marcillo, & Ávila-Ramírez, 2020).

### 1.1 Necesidad de innovar y optimizar los procesos laborales con IA

La optimización y la innovación son dos características necesarias dentro de los diversos procesos en la jurisdicción especial de trabajo en Panamá, y el uso de las inteligencias artificiales, así como las plataformas tecnológicas, facilitarían el abordaje de múltiples carencias que tiene el actual sistema de administración de justicia laboral. Estas herramientas tecnológicas de avance y modernización permitirán automatizar varias tareas repetitivas dentro de los distintos estrados administrativos y judiciales, con lo cual conseguirá la mejora de la gestión documental y la celeridad de los procedimientos, a fin de minimizar la congestión y las demoras que afectan la eficiencia y la eficacia en cuanto a la calidad de la justicia en materia laboral.

Al día de hoy, se han hecho ingentes esfuerzos por la utilización de dichas plataformas y de herramientas digitales, las cuales no han generado los resultados esperados; sin embargo, la adopción en la implementación de tecnologías inteligentes, en efecto permiten la mejoría en cuanto al análisis jurídico de los operadores de la



justicia laboral reduciéndole los errores de valoración o de acceso a elementos fundamentales en la carga probatoria y que son de gran trascendencia dentro de la relación de trabajo. La optimización de los procesos no solamente genera una mejoría en la gestión administrativa, sino también en la transparencia y en la equidad del proceso especial de trabajo, ya que provoca una justicia mucho más ágil y expedita en dónde hay un contexto que busca equilibrar la relación entre capital y trabajo. La incorporación de las inteligencias artificiales mejorará la gestión del conocimiento técnico y doctrinal en un área tan especial y susceptible que generan la paz social en el país.

La innovación dentro de los procesos laborales es de urgente necesidad y la modernización del sistema administrativo y jurisdiccional es aclamado por los diferentes usuarios de esta jurisdicción especial; sin embargo, debemos reconocer el gran esfuerzo que desde hace algunos años han venido desarrollando autoridades administrativas como las autoridades judiciales, a fin de implementar la digitalización, el expediente electrónico, la automatización y el acceso a la información por medio de la tecnología.

Es importante analizar el impacto que generaría el uso de la IA dentro de los procesos de la jurisdicción de trabajo en Panamá en cuanto a la motivación de sus resoluciones y el acceso a diferentes datos que puedan contribuir a la eficiencia del sistema laboral respetando y superando los desafíos éticos, técnicos y legales mediante el uso responsable y efectivo de la tecnología garantizando principios bioéticos y los derechos fundamentales.

## **2. Definición y conceptos claves de inteligencia artificial aplicada a la justicia**

Cuando nos referimos a la IA utilizada en la administración de justicia se comprende como la incorporación práctica y sistemática de tecnologías basadas en inteligencias artificiales dentro de los procesos, sistemas y prácticas del sistema judicial para mejorar su funcionamiento y aplicación de las diferentes herramientas tecnológicas, los cuales le permiten implementar la optimización, automatización y el apoyo para efectuar diversas tareas judiciales sin que esto implique sustituir o anular



la capacidad cognitiva y la intervención del juez o de los operadores judiciales; son herramientas empleadas en la búsqueda de eficiencia, eficacia y mejoría en la administración de los diferentes elementos interviniéntes para la consecución de la justicia. Muestra de ello son los procedimientos llamados “aprendizaje automático”, análisis predictivo y el procesamiento del lenguaje natural; estos diversos mecanismos tecnológicos permiten almacenar y utilizar grandes volumen de datos importantes y sobresalientes dentro de los diferentes procesos, los cuales posibilitan el poder detectar patrones y lograr la realización de tareas con alta precisión, pero, sobre todo, con rapidez en la revisión de documentos, gestión activa de expedientes y análisis de jurisprudencias.

Debemos tener claro que el objetivo principal en el uso y en la aplicación de las diferentes inteligencias artificiales, así como de las plataformas digitales es el reducir o disminuir, lo más posible, la carga administrativa y judicial a la cual se enfrentan todos los involucrados en un proceso legal, que van desde los usuarios hasta los jueces, donde les permitirán, a ellos, enfocarse en elementos que sí exigen interpretación humana y, sobre todo, la capacidad de un análisis crítico. El aporte constitutivo de la tecnología busca aminorar los errores que todo ser humano puede cometer elevando con ello, la objetividad en la valoración de los procesos permitiendo identificar inconsistencias o contradicciones. Se deben implementar, a su vez, criterios éticos y hacer un uso transparente para un mayor control y trazabilidad en la fundamentación técnico-jurídica de las decisiones administrativas y judiciales generando, con ello, confianza pública en el sistema.

La incorporación de herramientas de vanguardia tecnológica impulsará la predictibilidad judicial y, con ello, podrán anticiparse y vislumbrarse resultados, así como también visibilizar sesgos cometidos en sentencias previas. Facilitar la accesibilidad a la justicia mediante mecanismos virtuales y chatbots que buscan brindar, de forma rápida, respuestas a los usuarios, eliminando así barreras y gestionando una comunicación efectiva con el sistema judicial. Este mecanismo ha sido efectivo en otras legislaciones como el implementado en Colombia (Fiscal



Watson) o en Argentina (Prometea) y que demuestran la disminución de tareas administrativa que permiten la resolución de procesos más complicados y, por ende, requieren la atención pormenorizada de los operadores de justicia; no obstante, esto no significa que deban mejorarse múltiples desafíos que se van generando conforme se usan o emplean las inteligencias artificiales o las diferentes herramientas tecnológicas. Toda vez que es con su utilización y aplicación, en el mundo cambiante del derecho, que nos va demostrando los nuevos desafíos o dificultades implícitos dentro de las contradicciones jurídicas y que amerita atención para evitar sesgos algorítmicos, la protección de datos personales y garantizar, sobre todas las cosas, el Debido Proceso; entendiendo que la tecnología es un auxiliar que debe ser complementada éticamente sin que esto signifique el suplantar la capacidad cognitiva y la habilidad del ser humano (Palacios, L., Forero, V., & Labarthe, S. 2024).

## 2.1. Contextualización y características de la Jurisdicción Especial de Trabajo en Panamá

La Jurisdicción Especial de Trabajo en la República de Panamá es el sistema judicial, por medio del cual se deben conocer, por competencia y jurisdicción, todos los conflictos surgidos por la relación de trabajo, en el cual se mantienen principios y enfoques que garanticen la protección de las partes protagónicas, a la vez de mantener el equilibrio y la igualdad en la relación entre capital y fuerza de trabajo. Esta jurisdicción puedes resolver todos los conflictos y controversias surgidas en materia de seguridad social, competencias laborales, conflictos individuales o colectivos de trabajo o bien, las controversias surgidas propias de la naturaleza entre un empleador y los trabajadores, donde se deben asegurar procesos rápidos con principios especiales que hacen particular esta área del derecho social.

A grandes rasgos podemos mencionar que esta jurisdicción se levanta sobre la estructura compuesta por diversas instancias, las cuales tienen mecanismos especiales de procedimiento y con competencias muy bien definidas. Por un lado, tenemos que la conformación especializada de la jurisdicción de trabajo está compuesta por los Juzgados Seccionales de Trabajo como Tribunales de primera o



única instancia, las Junta de Conciliación y Decisión como Tribunales de primera o única instancia, según lo dispuesto en la Ley 7 del 25 de febrero de 1975, los Tribunales Superiores de Trabajo como Tribunales de segunda instancia y la Sala de Casación Laboral, cuya función está ejercida por la Sala Contencioso Administrativa que conocerá los recursos de casación laboral y de cualquier otro asunto que se le atribuye a dicha sala, mientras entra en funcionamiento.

Por otro lado, tenemos las funciones jurisdiccionales del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el cual fue instituido por el Decreto de Gabinete número 2 del 15 de enero de 1969 y que luego es mediante el Decreto de Gabinete número 249 del 16 de julio de 1970 en donde se dicta la Ley Orgánica de dicho ministerio y que mediante la Ley 42 del 19 de noviembre de 1997 modifica su nombre a Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Mitradel).

El Código de Trabajo de 1972 le atribuye competencias a esta autoridad administrativa, en donde le permite actuar como doble instancia, a saber: "Todos los procesos admiten dos instancias o grados, salvo que la ley los sujete expresamente a una sola instancia" (art. 522, Código de Trabajo de Panamá 1972) y que mediante la ley 53 del 28 de agosto de 1975 le atribuyó competencias a la Dirección General de Trabajo (DGT) o a las Direcciones Regionales (DRT), así como también la facultad de imponer multas en favor del tesoro nacional a los empleadores que infrinjan disposiciones del mencionado Código de Trabajo o de normativas especiales.

Debemos mantener presente que el sustento constitucional de esta jurisdicción se encuentra en el artículo 77 de la Constitución Política de la República de Panamá (Constitución de la República de Panamá, 2004), la cual señala que todas las controversias que se puedan originar, producto de la relación entre el capital y el trabajo, van a ser sometidas a esta jurisdicción conforme a lo dispuesto por la ley.

Esta estructura garantiza la especialización y la jerarquización de un proceso judicial, en donde se puedan adaptar los procedimientos, en virtud de la naturaleza especialísima que se dan dentro de las controversias y los conflictos laborales y que ameritan una solución rápida y justa, a fin de evitar o disminuir los daños a las partes



que intervienen, pero con especial atención a los trabajadores. Esta división de competencias y jurisdicciones atienden a la división territorial por secciones, la cual hace jerarquización entre juzgados, tribunales y la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, así como facultades especiales a la instancia administrativa del Ministerio de Trabajo, lo que constituyen ejes fundamentales en la administración de la justicia laboral y que harán un sistema de protección efectiva a los derechos, tanto de trabajadores como de empleadores, adaptando dichos procedimientos dentro de un marco normativo específico y estructurado para la resolución de conflictos que garanticen la paz social en el país.

En este mismo orden de ideas, laboralistas como el profesor Vasco Torres de León nos señalan que “la jurisdicción especial de trabajo se caracteriza por su especialización, la cual facilita la protección efectiva de los derechos laborales, buscando un equilibrio entre la defensa de los trabajadores y la seguridad jurídica para los trabajadores. Sus procedimientos son adaptados para garantizar una tramitación expedita, evitando burocracias excesivas que retrasen la resolución de conflictos y asegurando la paz laboral (Vasco Torres, 2018). Por su parte, Oscar Vargas Velarde destaca que esta especialización busca evitar la contaminación y dilatación que podría ocasionar la competencia con la jurisdicción ordinaria, permitiendo un manejo profesional y técnico adecuado de las particularidades del derecho laboral panameño (Vargas Velarde & Guerrero, 2022). Ambas explicaciones nos ratifican la especialidad de esta jurisdicción, pero también nos expresan la importancia en la que radica el tratamiento diferente y *sui generis* de la normativa laboral.

De igual manera, plantea el profesor Rolando Murgas Torrazza en su obra La jurisdicción del trabajo en Panamá en 30 años de vigencia del Código de Trabajo, donde señala que “el sistema cuenta con una distribución territorial organizada en secciones que cubren todo el país, facilitando el acceso a la justicia laboral en provincias y comarcas, con el fin de brindar cercanía a los trabajadores y evitar la concentración excesiva en centros urbanos (Murgas Torrazza, 2002) Igualmente, coincide el doctor Carlos Ayala, en Reflexiones laborales, donde manifiesta: “los



procesos en esta jurisdicción se caracterizan por procedimientos ágiles, simplificados y especializados para reducir los tiempos de respuesta, elemento crucial para la estabilidad de las relaciones laborales y la paz social" (Ayala Montero, 2011). De todos estos aportes doctrinales destacamos que coincide en que la Jurisdicción Especial de Trabajo en nuestro país ha sido diseñada mediante un sistema organizado y eficiente, en la medida que atiende la especificidad de las reclamaciones surgidas por las relaciones de trabajo, empleando procedimientos propios y asegurando una tutela efectiva de derechos, aquí el acceso a la justicia, promoviendo la paz social que garantiza el desarrollo en la economía nacional.

## 2.2. Panorama global y regional de la IA en procesos laborales

La administración de justicia a nivel global y regional ha sufrido transformaciones y cambios de manera radical en virtud de la incorporación de las inteligencias artificiales, así como las diversas herramientas tecnológicas, en donde ha permitido desahogar los distintos procesos judiciales. En la actualidad, el uso de las IA va dirigido a fortalecer programas de automatización en la gestión documental, así como la revisión de contratos y organización de expedientes, lo cual les permite a las diferentes jurisdicciones la operatividad y enfocarse en situaciones más complejas. En materia laboral esta automatización ha generado mejor eficiencia reduciendo tiempos y, de la misma forma, disminuyendo la enorme carga de procedimientos en las diferentes instancias de trabajo.

Las herramientas de análisis predictivo han dado resultados favorables en muchas de las legislaciones a nivel mundial, las cuales son aplicadas en casos análogos y que producen resultados impactantes ayudando a litigantes y a operadores en la edificación de estrategias para el desenvolvimiento de los procedimientos laborales. La utilización de asistentes virtuales posibilita una mejora en la gestión de tiempo para los profesionales y para los usuarios brindando mucha más información y orden en los procesos; América Latina ha adoptado diferentes herramientas tecnológicas "*legaltech*", que les ha facilitado una expansión y una masificación en la utilidad de datos para la gestión procesal y que ha propiciado la transparencia. En



nuestro país, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral desde el 2019 se abocó al manejo de plataformas digitales, así como a la digitalización de distintos expedientes obteniendo información que permitía mucho más velocidad y alcance de datos de manera expedita; de igual forma, implementó la automatización y la gestión documental en el desarrollo de diversos procesos dentro de las Juntas de Conciliación, Dirección de Trabajo, Dirección de Empleo o en varias Direcciones Regionales; sin embargo, no se emplearon múltiples inteligencias artificiales para dirigir o aplicar estas herramientas mencionadas. Hoy en día, las capacitaciones siguen brindándose para los diferentes servidores públicos, con miras a fomentar el uso ético y responsable en la resolución de conflictos laborales enfatizando la utilización de la tecnología bajo la supervisión y análisis del ser humano; realizándose “a través de la capacitación denominada: “Resolución de Conflictos e Inteligencia Artificial”, con el objetivo de propiciar este medio de solución no solo en su etapa inicial, sino también en el momento en que ambas partes se encuentren frente a un juez y puedan llegar a un acuerdo.” Mitradel Panamá. (2025).

Es importante también señalar, que esta implementación no es sencilla ni resulta fácil; enfrenta desafíos en materia de regulación, ética y privacidad de información, destacando lo indispensable de la participación en la supervisión humana, ya que también se generan algoritmos que pueden causar sesgos de interpretación, que violenta en el debido proceso, vulnerando la justicia y la transparencia. Al respecto nos dice Marta Cantero Gamito: “Cada año, millones de ciudadanos se enfrentan a problemas que requieren la intervención de la justicia. La lista de asuntos es amplia, incluyendo, por ejemplo, disputas que van desde la devolución de bienes de consumo por mal funcionamiento hasta problemas más graves como discrepancias sobre salarios, el riesgo de desahucio, bancarrota o, incluso, negociaciones en torno al cuidado de menores y adultos dependientes” Cantero Gamito (2022). (“Acceso a la justicia en tiempos de IA: ¿hacia una justicia ... - Redalyc”).

Otras tendencias en el mundo integran inteligencia artificial en sistemas de gestión y seguimiento de casos, los cuales permiten planificación y poder asignar



recursos, de una forma más efectiva, conllevando un impacto en la reducción de la mora judicial y en el aumento de la calidad de las sentencias. La crítica más contundente contra esta tendencia es que se confunde si la utilización de las IA reemplazan la capacidad humana del juez o si, en efecto, es usada de manera responsable, a fin de ser un aliado poderoso capaz de aumentar la rapidez, la objetividad, la efectividad de precisión y la sensatez, resultando una justicia equitativa y accesible.

El panorama regional y global demuestra que hay un avance trascendental en el uso de las IA, empleando la automatización y la digitalización judicial, donde han sido elementos fundamentales para la modernización y la vanguardia de los diferentes procesos laborales. Este desarrollo seguirá en aumento y creciendo exponencialmente, por tanto, se debe promover la ética y la transparencia, pero también debe ir acompañado de mecanismos que permitan la supervisión humana y la regulación, atendiendo a las realidades objetivas de cada país, a fin de que se puedan aprovechar las ventajas que ofrecen para el desarrollo de los diversos sistemas judiciales con énfasis en la jurisdicción especial de trabajo.

### **3. Estado actual del uso de IA en la Jurisdicción Especial de Trabajo en Panamá**

En el análisis del contexto legal panameño referente al uso de las IA en la Jurisdicción Especial de Trabajo debemos empezar señalando que está en un proceso de adaptación y desarrollo, donde lo que busca primero es la modernización integral del sistema jurisdiccional, con el cual se enfoca en la protección de derechos y la eficiencia en la práctica tribunalicia. La introducción de los métodos tecnológicos se ha enmarcado dentro de transformaciones complicadas y lentas, donde se choca la realidad práctica versus el ideal moderno; sin embargo, aunque es dificultoso, el saldo es positivo en la aplicación de la automatización de tareas, la digitalización de expedientes y el uso electrónico de estos.

El 2025 destacó la importancia y el abordaje acerca del uso de la inteligencia artificial desde la perspectiva de la Asamblea Nacional de Diputados, en la cual se discutieron y se presentaron iniciativas sobre marcos regulatorios específicos para



estas herramientas tecnológicas; se utilizaron referencias internacionales donde se instituyesen principios éticos y el derecho de privacidad, protección de datos y la implementación de supervisión humana para los sistemas de utilización de la IA. Estos anteproyectos destacan: “Esta ley tiene por objeto regular el desarrollo, implementación y uso de la inteligencia artificial en Panamá, en concordancia con los principios y derechos establecidos en la Constitución y los tratados o convenios internacionales de los que Panamá sea signataria. La presente ley se centra en la protección y promoción de la dignidad, los derechos humanos y el bienestar de la persona humana y establecer límites frente a su uso, implementación y evaluación por parte de personas naturales y jurídicas” (Anteproyecto de Ley N°16 de 2025) o lo expresado como objeto de la Ley: “El objeto de la presente ley es establecer el marco legal, el desarrollo, la implementación y uso de la Inteligencia Artificial, con el fin de garantizar la protección de los derechos humanos, la seguridad y la privacidad de las personas, así como fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico, asegurando que su uso se lleve a cabo de manera ética, segura y respetuosa con los derechos humanos; estableciendo las bases para una Política Nacional de Inteligencia Artificial” (Proyecto de Ley 181 de 2025) y en donde se destaca que la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Senacyt) sería la entidad encargada para supervisar el cumplimiento de esta normativa, de igual manera, garantizar la supervisión humana, implementar y dar seguimiento a la evaluación de la Política Nacional de Inteligencia Artificial como mínimo cada dos (2) años (Proyecto de Ley 181 de 2025).

Al respecto de estos proyectos en la Asamblea de Diputados, los aplausos e incentivos son múltiples, al respecto señala Marta Álvarez (2024): “Este anteproyecto representa un paso crucial hacia la regulación efectiva de la IA en Panamá, buscando equilibrar los beneficios potenciales con las responsabilidades éticas y legales necesarias. La implementación adecuada de estas regulaciones podría posicionar a Panamá como un referente regional en el uso responsable de tecnologías emergentes”.



No obstante, aunque existen desafíos en cuanto a su regulación, es importante destacar la promoción de capacitaciones a servidores públicos, a fin de instruirlos en la resolución de conflictos mediante el uso de las inteligencias artificiales, donde el apoyo tecnológico es un auxiliar al análisis del ser humano, el cual puede coincidir para lograr conciliaciones y para motivar una decisión laboral equitativa. La Jurisdicción Especial de Trabajo ha sido capacitada para enfrentar los grandes desafíos técnicos y éticos en la justicia laboral panameña y, aunque, por ahora, no hay una norma detallada y que delimita la utilización de las diferentes inteligencias artificiales, se sigue el control responsable para mitigar los posibles riesgos de afectaciones derivados del uso descontrolado e irresponsable de las herramientas tecnológicas por parte de los operadores judiciales. Se ha puesto en marcha la utilización de protocolos y mecanismos evaluadores para controlar la aplicación de dichas herramientas, con el objetivo de garantizar la transparencia y evitar los sesgos algorítmicos que puedan atentar al debido proceso dentro del contexto de esta jurisdicción.

La educación formativa y de instrucción tecnológica a los servidores públicos, tanto en el Ministerio de Trabajo como en el Órgano Judicial, sobre el uso particular de la inteligencia artificial, es esencial para la modernización eficiente de la administración de justicia laboral, ya que, frente a la incorporación de herramientas digitales, se deben estructurar iniciativas para la formación en el manejo ético, técnico y responsable. Para ello, es importante que se utilice el Instituto Panameño de Estudios Laborales (IPEL) para inducir y proporcionar conocimientos en la incorporación efectiva de la tecnología en los conflictos laborales, mediante jornadas enfocadas directamente en la transformación digital y las tendencias actuales de protección de datos personales y utilización de inteligencias artificiales.

Por su parte, el Órgano Judicial de Panamá debe fomentar e implementar jornadas de capacitación, de manera continua, en la cual habiliten las opciones de talleres formativos sobre el manejo de datos generados por herramientas digitales y tecnológicas aplicadas al Derecho y que vayan dirigidos tanto a jueces como profesionales, para fortalecer competencias en el uso, análisis y administración de los



diferentes procedimientos y casos en la naturaleza especialísima de la jurisdicción de trabajo, sin dejar por fuera la reflexión profunda sobre el aspecto ético, humano y transparente en la consecución de la justicia, combinando tecnología y supervisión humana como elementos básicos para el desarrollo del sistema judicial, lo cual conlleva a una notable mejoría, tanto de calidad como de tiempos, en las decisiones jurisdiccionales.

#### **4. Aplicaciones específicas de la IA en los procesos laborales**

La utilización de herramientas tecnológicas ha implicado, por el momento, la automatización de diversas tareas que se generaban en la parte administrativa y jurisdiccional como, por ejemplo, la gestión documental, las notificaciones, transcripciones y la creación de expedientes electrónicos. Sin embargo, alrededor del mundo, esta irrupción ha provocado un cambio profundo en la forma en que se desarrollan los procesos laborales, ya que tradicionalmente consumían exceso de tiempo y del recurso humano.

La gestión documental es una de las ventajas y de los beneficios inmediatos que nos ha otorgado el uso de la tecnología. En otras legislaciones se ha utilizado el reconocimiento óptico de caracteres (OCR) y el aprendizaje automático, el cual permite clasificar y digitalizar una cantidad impresionante de documentación y de datos, conduciendo a una mejor organización, acceso, ubicación y, sobre todo, recuperación de expedientes laborales. También, al tener alcance a una gran cantidad de información, permite eliminar errores de archivo o clasificación hecha por el ser humano, donde se pueden cometer pérdidas de documentos y hacer que un proceso que se vuelva lento por la demora en el acceso informativo.

Otra aplicación importante implementada en los procesos laborales es la automatización, ahora aplicada en las notificaciones, la cual genera una mejoría en la comunicación procesal en las diferentes instancias. La utilización de sistemas inteligentes permiten enviar diversos mensajes a las partes procesales mediante múltiples canales, sean estos correo electrónico, SMS o aplicaciones móviles, a los cuales se les puede dar, de manera fácil, un seguimiento en tiempo real para verificar



que se haya recibido, garantizando plazos y términos. Con esto se reduce la demora en notificaciones, que tanto aqueja a las partes y a los diferentes despachos administrativos y judiciales.

Como una tercera aplicación que ha causado un beneficio inmediato es la facilidad por medio de la tecnología para la transcripción de audiencias y de diferentes audiciones en procesos laborales. Recordando que, de manera tradicional, la transcripción siempre fue manual, con un consumo de tiempo considerable y la posibilidad de cometer errores. Hoy en día, los diversos sistemas de reconocimiento de voz y de procesamiento nos permiten levantar actas, documentos e información, creando expedientes digitales, en tiempo real; beneficiando la capacidad de acelerar la revisión de testimonios, así como la consulta por parte de profesionales del derecho y operadores judiciales, garantizando fidelidad y verificación de cada uno de estos registros.

Todas estas aplicaciones creadas por parte de fuentes tecnológicas mediante la utilización de inteligencias artificiales y que se vinculan, de manera integral, con sistemas judiciales, generan una sinergia que conduce una mejora eficiente en el manejo documental e informativo en la justicia laboral, disminuyendo tiempos y errores, pero, sobre todo, recuperando y poniendo a disposición de todo aquel interesado, el acceso transparente de todas las etapas y el contenido de los diferentes procesos. Jordi Nieva Fenoll, recientemente, en su visita a Panamá, señaló que: “una gran parte de los casos son repetitivos y podrían resolverse rápidamente si se automatizaran las etapas” (Nieva Fenoll, J. 2025). Esta manipulación informática debe ser siempre protegida por supervisión humana, en la cual la automatización debe garantizar el derecho a la privacidad, a fin de no perjudicar a trabajadores o empleadores. Para ello, en nuestro país se ha implementado, desde hace algunos años, la capacitación digital para los diferentes operadores de la administración de justicia especial de trabajo, en la cual se recalca el uso ético y responsable, para alinearse con una visión macrointegral de un sistema jurídico eficiente y tecnológicamente avanzado.



#### 4.1. Uso de IA para análisis de jurisprudencia y precedentes

La utilización de las diferentes inteligencias artificiales para el análisis jurisprudencial y de los distintos precedentes jurídicos han impactado de manera positiva en la práctica judicial en las diversas legislaciones, en virtud de que ha facilitado el acceso veloz a una multiplicidad de información relevante, con la cual se ha logrado mejorar la precisión y la calidad de elementos objetivos en la toma de decisiones. La tecnología logra procesar una gran cantidad de sentencias y de múltiples doctrinas para hacer un análisis comparativo que ubique patrones, permitan establecer tendencias y comparar precedentes con eficiencia, en contraste con los procesos que se elaboraban de manera tradicional, de forma manual.

La producción de sentencias judiciales en cada país es enorme, por lo cual, la gestión y el análisis de toda esta jurisprudencia ha representado un desafío para abogados, jueces y para académicos del Derecho. La inteligencia artificial sobresale como una herramienta para una solución práctica de modernización en la agilización de procesos y de seguridad jurídica, donde se pueden hacer valoraciones y análisis jurisprudenciales mediante aplicaciones que faciliten la utilización de datos de manera inmediata. Esto no solo transforma la administración de justicia laboral, sino todo el procedimiento judicial en general, ya que permite decisiones rápidas y consistentes, mejorando calidad y transparencia. Fundar (2024) destaca que: "En el ámbito de la inteligencia artificial, los grandes modelos de lenguaje (LLM, por las siglas en inglés de Large Language Models) han revolucionado la forma en que interactuamos con las computadoras. Los LLM son modelos de procesamiento de lenguaje natural que utilizan, principalmente, la arquitectura de transformadores generativos preentrenados o "GPT". ("Uso de inteligencia - fund.ar") Estos modelos, entrenados con vastas cantidades de datos de texto, son capaces de generar texto de calidad humana, traducir idiomas, escribir diferentes tipos de contenido creativo y responder a nuestras preguntas de manera informativa" ("Uso de inteligencia").

Estas herramientas permiten diferentes opciones para el análisis de las jurisprudencias y tener un acceso inmediato para comparaciones y precedentes; la



búsqueda semántica es un ejemplo, en la cual se profundiza más que la utilización de palabras claves, más bien, el sistema comprendería los conceptos más allá del análisis de las palabras; el análisis de sentimientos y de tendencias, lo cual le permite identificar si la jurisprudencia, en materia laboral, está tendiendo a ser más protectora de los trabajadores o de los empleadores dentro de un período determinado, en función de elementos subjetivos o de contextos sociales que puedan influir en la toma de decisiones por parte de las autoridades. Otros ejemplos son los resúmenes automáticos, que consisten en aquellos donde se extraen, de forma general y coherente, los elementos importantes de sentencias extensas y que faciliten el ahorro de trabajo manual al reducir el tiempo y desgaste humano. La detección de contradicciones es otra de las ventajas del uso de estas herramientas tecnológicas, ya que alerta a las diferentes instancias judiciales cuando se dictan fallos opuestos en situaciones sustancialmente similares, para que con ellos se puedan activar mecanismos de unificación de doctrinas y de criterios jurídicos, acabando así con las subjetividades tan criticadas que se contradicen en lo que deben ser los fallos de los tribunales.

En Latinoamérica, diversas legislaciones han implementado sistemas para aprovechar el uso de las inteligencias artificiales y las plataformas tecnológicas para el análisis jurídico. En Brasil, el Tribunal Supremo Federal (STF) utiliza estos sistemas en la revisión de casos y en la detección de precedentes relevantes, además de verificar el texto de recursos de apelación presentados, lo cual ha generado muchos beneficios. En Colombia, las iniciativas por el uso de la inteligencia artificial han sido contempladas incluso por la Corte Constitucional, la cual ha emitido la resolución T323-24, que hace mención sobre la utilidad en la motivación de sentencias y que permiten facilitar criterios judiciales. Al respecto señaló: “CUARTO. EXHORTAR a los jueces de la República para que evalúen el adecuado uso de la herramienta tecnológica ChatGPT y otras análogas o que se desarrollen en el ámbito de la inteligencia artificial (IA), valoren y consideren las mejores prácticas, y apliquen criterios éticos y de respeto a los mandatos superiores, en orden a garantizar los derechos fundamentales, en



especial el debido proceso, cuando encuentren necesario y pertinente hacer uso de aquellas, y asegurar la independencia y autonomía judiciales, como garantías insustituibles para la vigencia del Estado Social de Derecho y la democracia". (Corte Constitucional, 2024). Estas diferentes herramientas tecnológicas utilizan algoritmos avanzados, los cuales tienen procesamiento del lenguaje natural y que permite recuperar documentos relevantes y aplicarlos en el contexto jurídico para así realizar un análisis semántico y comparativo, lo cual contribuye a una jurisprudencia más coherente aplicando, de manera uniforme, precedentes que protegen derechos y brindan estabilidad y seguridad jurídica.

Sin duda alguna, en la región, países como Brasil, Colombia, Argentina, Perú y Chile son líderes en la adopción vanguardista de las inteligencias artificiales y de las herramientas tecnológicas que se apoyan para la administración de justicia.

#### **4.2. Herramientas predictivas para estimación de riesgos o resultados en procedimientos laborales**

Las herramientas predictivas, basadas en inteligencia artificial, se caracterizan por generar un recurso clave en la evaluación de riesgos, así como en los resultados en los diferentes procesos laborales. Estos auxiliares tecnológicos facilitan hacer valoraciones de una gran cantidad de información y de volúmenes de datos históricos en tiempo real, lo cual permite identificar patrones y tendencias para así anticipar posibles escenarios y resultados que se puedan dar, materializándolas en resoluciones dentro de los conflictos de trabajo.

En nuestro país, este análisis de riesgo puede apoyar los diferentes sistemas de inspección en materia de seguridad laboral, toda vez que brindaría un gran respaldo a los reportes y al monitoreo continuo que, junto a los algoritmos predictivos, pueden detectar condiciones peligrosas de trabajo o los incumplimientos ante normas que puedan producir afectaciones mayores. Esta aplicación de inteligencias artificiales permitiría optimizar una gestión preventiva, logrando identificar, de manera proactiva, riesgos en diferentes sectores de la economía para aplicar medidas correctivas inmediatas. Otras legislaciones lo utilizan como un auxiliar para estimar el éxito de un



proceso laboral o bien para evaluar qué tipo de estrategia forense se debe emplear en la evaluación de los conflictos, mediante una mejoría de planificación y la gestión del procedimiento, mitigando riesgos y prediciendo posibles caminos que puedan resultar beneficiosos según la trazabilidad de quien lo utilice.

Sin duda alguna, estas herramientas predictivas utilizadas por la inteligencia artificial es un avance importante en la modernización de la justicia laboral, ya que vislumbra con mucha precisión los riesgos dentro de los procesos y también permiten acelerar los tiempos mediante la toma de decisiones informadas, bajo criterios éticos y apegadas a la normativa, donde el equilibrio de la relación de trabajo se vea garantizado para proteger los derechos de las partes que intervienen.

#### 4.3. Apoyo en la resolución de conflictos y conciliaciones laborales con IA

En otras legislaciones, los resultados han sido positivos en cuanto al uso de la inteligencia artificial como un aliado valioso en la resolución de conflictos, aplicada en los métodos alternos de solución, como por ejemplo, las conciliaciones o las mediaciones, ya que han facilitado dichos procedimientos para que sean más imparciales y ágiles, usando elementos de objetividad con mejor alcance. Las IA pueden utilizar los datos para prever situaciones en etapas iniciales, en el cual se pueden emplear *chatbots* y sistemas de análisis de elementos o patrones históricos para identificar las controversias potenciales y así poder solucionarlas, lo que genera una disminución enorme de tiempo y desgaste en el ambiente laboral.

La tecnología permite reducir la congestión en la cantidad de procesos, ahorrando recurso valioso, en virtud de la incorporación de sistemas inteligentes de gestión de las diferentes controversias, los cuales utilizan el aprendizaje automático y procesamiento del lenguaje natural (PNL), con los que se pueden analizar gran cantidad de documentos, datos, referencias, estadísticas, probabilidades y comunicaciones, logrando con ello mayor precisión en la solución de los conflictos.



## 5. Ventajas y beneficios

### 5.1. Eficiencia y reducción de tiempos procesales

Son múltiples las ventajas que se generan para el procedimiento no solo laboral, sino en términos generales en la utilización de inteligencias artificiales, ya que contribuyen ampliamente en la eficiencia y en la eficacia de todo el sistema, tanto judicial como administrativo, sobre todo, en la reducción sustancial de los distintos tiempos procesales y en la duración de los diversos conflictos. La utilidad de la IA mediante la automatización de los variados procesos, así como también en la gestión documental y en los registros de casos, les conllevará una disminución a los diferentes tribunales sobre cargas de diligencias y retrasos en trámites.

La utilización del análisis predictivo va a permitir priorizar casos, con lo cual se podrán elaborar sentencias en menor tiempo. Esto facilitará la reducción de tiempos y un desarrollo integral a nivel institucional, que transmitirá una mejor experiencia en la transformación del sistema judicial, haciéndolo más accesible y mucho más ágil.

Esta eficiencia también generaría una mayor transparencia y acceso a la justicia, ya que permitiría maximizar el uso de diversas plataformas digitales en donde se facilite el acceso ciudadano a la consulta de los estados en tiempo real de los procesos, obteniendo información clara y precisa que conllevaría la reducción de barreras geográficas y de los tiempos en que los tribunales, por lo general, brindan respuestas. Esta transparencia también admitiría la posibilidad de realizar auditorías sobre las diferentes decisiones judiciales que emplean la inteligencia artificial, a fin de garantizar imparcialidad, apegada al debido proceso.

Esta deficiencia logrará una optimización de recursos y descongestión de tribunales laborales, porque, mediante la dirección y el empleo de los diferentes sistemas artificiales, van a encargarse de tareas repetitivas, concediendo a los operadores de justicia poder centrarse en aspectos sustanciales de los diferentes procesos. Esta automatización dirigida por las IA facilita organizar, ordenar y clasificar los diferentes expedientes, pero al mismo tiempo, ubicar la información en detalle, lo



cual permite una gestión procesal mucho más detallada y rápida, traduciéndose en mejoría de tiempos y gestión eficaz.

Otra variable interesante en el uso de la tecnología es el empleo de herramientas de mediación online, las cuales son asistidas con los sistemas de inteligencia artificial y que son propuestas alternativas a procesos que, generalmente, son más extensos, a fin de lograr acuerdos en menor tiempo. Estos diferentes mecanismos también conllevan una mejora en la calidad de la toma de decisiones judiciales, ya que les brindan a los jueces elementos de análisis más objetivos y precisos mediante valoraciones de precedentes, doctrinas, principios, hechos o legislaciones relevantes.

## **6. Desafíos y riesgos**

Son múltiples los riesgos éticos y legales en la utilización de las inteligencias artificiales dentro de la Jurisdicción Especial de Trabajo. Es necesario evaluar elementos importantes como la transparencia, los sesgos algorítmicos y la responsabilidad en el uso de esta tecnología.

Si no existe transparencia en la utilización de los diferentes algoritmos puede conducir a decisiones judiciales y administrativas dadas de manera automática, sin que lleven una revisión o una supervisión humana adecuada, afectando con ello, los principios procesales fundamentales y el debido proceso. Estos sistemas algorítmicos ya tienen datos de entrenamiento, lo cuales generan cierto tipo de prejuicios y que, de no ser controlados, pueden amplificar discriminaciones o afectar la imparcialidad y la igualdad.

La responsabilidad en la toma de decisiones debe ser siempre asumida por el ser humano, para así evitar impunidad o extralimitación en la autoridad, permitiendo siempre la rendición de cuentas y la legitimidad de los procesos laborales. La protección de datos y privacidad tienen una connotación especial dentro de nuestra jurisdicción especial, siendo la información extremadamente sensible tanto para trabajadores como para los empleadores. Esto genera que los sistemas de inteligencia artificial que procesen esta información debe ser garantizando confidencialidad y



seguridad contra cualquier tipo de acceso no autorizado o ante la falta de controles que puedan vulnerar la confianza en la administración de justicia; por tanto, la implementación de protocolos y mecanismos tecnológicos es fundamental para el manejo ético de datos y de la información personal de las partes intervenientes.

Otro gran desafío es la existencia de una posible resistencia o falta de capacitación en servidores judiciales o administrativos, ya que es normal en el ser humano la incertidumbre sobre los cambios por diferentes elementos de escepticismo, frente a los resultados y la viabilidad de la tecnología, siendo esta por temor o bien por desconocimiento ante la autonomía profesional. Estas aprensiones pueden limitar la utilización efectiva generando distancias en el uso de las herramientas tecnológicas, ya sea por la falta de formación integral o por el rechazo en la actualización de los diferentes sistemas tecnológicos; para esto es vital la creación de programas de capacitaciones constantes en cuanto al manejo ético, legal y técnico, lo cual debe ser promovido mediante una cultura institucional de innovación e ir acompañado de un marco normativo específico y claro en funciones de la IA versus la participación humana para definir los roles diferenciadores entre el apoyo auxiliar de la tecnología y la decisión final junto a la supervisión del ser humano.

## 7. Propuestas y recomendaciones

El fortalecimiento de la formación y sensibilización en IA para actores laborales es esencial, a fin de poder garantizar que, de manera responsable, se pueda adoptar las nuevas tecnologías en la administración de justicia y en los diferentes procesos dentro de la Jurisdicción Especial de Trabajo. Esta incorporación debe ser acompañada mediante capacitaciones amplias sobre aspectos éticos y técnicos, con lo cual se puede asegurar que, tanto jueces, abogados, trabajadores, empleadores y los servidores públicos, comprendan el mecanismo de funcionamiento y la utilidad de los diferentes sistemas de inteligencia artificial, con el objetivo de reconocer sus limitaciones y sus riesgos, sobre todo, en aspectos como transparencia, ética e igualdad.



El desarrollo de normativas claras que regulen el uso ético y responsable de la IA en la Jurisdicción Especial de Trabajo es una etapa imprescindible para el desarrollo legal y la protección del debido proceso, ya que se deben abordar elementos de valoración por parte de los algoritmos para evitar sesgos y así definir responsabilidades, estableciendo parámetros claros sobre la función de las herramientas tecnológicas, lo cual debe ser atendiendo a principios procesales y a garantías fundamentales. Para ello, deben emplearse modelos internacionales o recomendaciones de organismos que han creado un marco jurídico donde se ha combinado la innovación tecnológica con las garantías jurídicas implementando mecanismos de control, participación y auditorías, a fin de que se mantenga siempre como un auxiliar de la justicia y no un sustituto de la autoridad jurisdiccional.

La implementación gradual de tecnologías con mecanismos de supervisión y control debe ser de forma planificada, pero, sobre todo, gradual en donde se aborden y se contemplen procedimientos claros y rigurosos de supervisión, que permite evaluar los impactos dentro del sistema, en los usuarios y en los diferentes operadores de justicia, con el objetivo de ubicar errores para la aplicación inmediata de mejoras tanto técnicas como institucionales. Esta aplicación progresiva va a reducir las posibles equivocaciones que se generan por el apuro de implementación sin medir la reacción humana y la aplicación práctica. La experiencia que podemos adquirir de legislaciones como Colombia, Brasil o Argentina, nos permitirán un despliegue ordenado con capacitación simultánea en el uso de estas nuevas tecnologías y nuevos sistemas de organización y utilización de datos.

La promoción de transparencia y participación ciudadana en el diseño de sistemas de IA judiciales permitirá obtener legitimidad y, sobre todo, confianza en el uso de la tecnología aplicada en la administración de justicia laboral que se verá materializada si se incluyen los diferentes actores sociales y así poder ubicar necesidades reales y, con ello, anticipar posibles riesgos en la implementación donde se resalte la transparencia, no solamente limitarla a dar a conocer el funcionamiento sino también a que ofrecerá diferentes canales para rendición de cuentas a la sociedad



con lo que la participación ciudadana será fortalecida por medio de su supervisión, generando una percepción y confianza pública.

### **Conclusiones**

La utilización de la inteligencia artificial en la Jurisdicción Especial de Trabajo en Panamá permite vislumbrar una enorme cantidad de beneficios, pero también viene aparejada por retos importantes que deben ser enfrentados con mucha suspicacia y mucho cuidado.

Los beneficios enmarcan la eficiencia dentro del proceso, en lo cual se pueden reducir tiempos y la optimización por parte de los tribunales en cuanto a los recursos, a fin de permitir la descarga y el acceso transparente en los diferentes procesos, acercando con ello, la posibilidad de una justicia accesible a sectores vulnerables mediante la utilización de diferentes plataformas o herramientas tecnológicas. El uso de las inteligencias artificiales mejora evidentemente la calidad de las decisiones judiciales, toda vez que, si se utilizan análisis predictivos y un acceso veloz de información, les permitirá a los jueces evaluar elementos objetivos que constituirán la sustancia integral en sus motivaciones administrativas y judiciales.

La inteligencia artificial es un potencial transformador para nuestra Jurisdicción Especial de Trabajo que necesita una modernización estructural para brindar respuestas ágiles y accesibles a los conflictos generados por la misma especificidad y especialidad de la materia. La automatización dirigida por las IA permite la realización de tareas administrativas, de forma más rápida, como también la posibilidad de una investigación jurídica mucho más avanzada que combine la tecnología, la ética y el respeto a los derechos laborales. Esta incorporación debe ser equilibrada e integradora mediante principios éticos sólidos y una garantía de los diferentes derechos laborales que permita optimizar recursos mediante la materialización de elevar la calidad de las decisiones administrativas y judiciales sin que se sustituya el juicio humano, sobre todo, en la valoración de la relación de trabajo y de la seguridad social. Es fundamental priorizar la ética y la técnica de los diferentes operadores de justicia para evitar tanto los sesgos cognitivos como los sesgos algorítmicos y así tener





transparencia y un enfoque comprometido con la aplicación objetiva del Derecho y de la justicia social.

No todos los renglones pueden ceñirse exclusivamente al aspecto ventajoso ya que también es importante resaltar la resistencia al cambio dentro de un sistema judicial que no tiene constante capacitación especializada y mucho menos un marco regulatorio que delimite los parámetros en el uso responsable de la inteligencia artificial. Panamá debe caminar hacia una infraestructura tecnológica y hacia normativas específicas para el pleno uso de la IA, con base en la ética y a la responsabilidad, protegiendo datos y la privacidad de quienes se ven como parte de los procesos laborales. Su integración exitosa dependerá de un enfoque equilibrado y coordinado.

## Referencias bibliográficas

Álvarez, M. [Marta Álvarez]. (11 de noviembre de 2024). *Marco legal de la inteligencia artificial en Panamá*. LinkedIn. <https://es.linkedin.com/pulse/marco-legal-de-la-inteligencia-artificial-en-panam%C3%A1-marta-alvarez-p0lde>

Anteproyecto de Ley 16 de 2025. Que regula el uso de la inteligencia artificial en la República de Panamá.

<https://sistemas.asamblea.gob.pa/seqLegis/viewsPublico/SeguimientoLegislativo>

Ayala Montero, C. (2011). *Reflexiones laborales*. Portobelo.

Cantero Gamito, M. (2024). Acceso a la justicia en tiempos de IA: ¿hacia una justicia low-cost? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 138, 51-71. <https://doi.org/10.24241/rcai.2024.138.3.51>

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.

Decreto de Gabinete 252 de 1971. Por el cual se aprueba el Código de Trabajo de la República de Panamá. 30 de diciembre de 1971. G.O. No.17,040 de 18 de febrero de 1972.



Estévez, E., Fillottrani, P., & Linares Lejarraga, S. (2020). PROMETEA: Transformando la administración de justicia con herramientas de inteligencia artificial.  
<https://doi.org/10.18235/0002378>

Fundar. (2024). *Uso de inteligencia artificial en los procesos judiciales*. [Archivo PDF].  
[https://fund.ar/wp-content/uploads/2024/10/Fundar\\_Uso-de-inteligencia-artificial-en-los-procesos-judiciales\\_CC-BY-NC-ND-4.0-1.pdf](https://fund.ar/wp-content/uploads/2024/10/Fundar_Uso-de-inteligencia-artificial-en-los-procesos-judiciales_CC-BY-NC-ND-4.0-1.pdf)

García-Peña, VR, Mora-Marcillo, AB, & Ávila-Ramírez, JA (2020). La inteligencia artificial en la educación. Dominio de las Ciencias, 6 (3).

Ley 7 del 25 de febrero de 1975. (1975). Por medio de la cual se crean dentro de la jurisdicción especial de trabajo las Juntas de Conciliación y Decisión. Gaceta Oficial de la República de Panamá, N.º 17,801, Panamá.

Miao, F., Holmes, W., Huang, R. y Zhang, H. (2021). *Inteligencia artificial y educación: guía para las personas a cargo de formular políticas*. Editorial UNESCO.  
<https://www.unesco.org/es/articles/inteligencia-artificial-y-educacion-guia-para-las-personas-cargo-de-formular-politicas>

Mitradel Panamá. (1 de agosto de 2025). *Mitradel instruye a servidores públicos sobre Resolución de Conflictos e Inteligencia Artificial*.

<https://www.mitradel.gob.pa/mitradel-instruye-a-servidores-publicos-sobre-resolucion-de-conflictos-e-inteligencia-artificial/>

Murgas Torrazza, R. (2002). *La jurisdicción del trabajo en Panamá en 30 años de vigencia del Código de Trabajo*. Academia Panameña de Derecho del Trabajo.

Nieva Fenoll, J. (2025). La reforma procesal en Panamá requiere más jueces y uso de inteligencia artificial. La Prensa. <https://www.prensa.com/judiciales/reforma-procesal-en-panama-requiere-mas-jueces-y-uso-de-inteligencia-artificial-jordi-nieva-fenoll/>

Palacios, L., Forero, V., & Labarthe, S. (2024). Fiscal Watson: estudio del uso de Inteligencia Artificial en la Fiscalía General de la Nación en Colombia. Derechos Digitales.



Proyecto de Ley 181 de 2025. Que establece el marco legal, la promoción y desarrollo de la inteligencia artificial en la República de Panamá.

<https://sistemas.asamblea.gob.pa/segLegis/viewsPublico/SeguimientoLegislativo>

Corte Constitucional (2024). Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-323-2024.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2024/t-323-24.htm>

Vargas Velarde, O., & Guerrero, RW (2022). *Curso de derecho del trabajo*. Volumen IV. Portobelo.

Vasco Torres, J. (2018). *Jurisdicción especial de trabajo en Panamá*. Universidad de Panamá.



## **Transparencia y rendición de cuentas en México: De la autonomía constitucional a la centralización administrativa**

Transparency and accountability in Mexico:  
From constitutional autonomy to administrative centralization

**José Fernando Vázquez Avedillo**

Universidad Autónoma de Querétaro. Facultad de Derecho. México

[fernando.vazquez@uaq.edu.mx](mailto:fernando.vazquez@uaq.edu.mx)

<https://orcid.org/0000-0002-2522-142X>

Recibido: 14/08/2025

Aprobado: 10/09/2025

DOI: <https://doi.org/10.48204/2992-6629.9151>

### **Resumen**

El tema de la transparencia y la rendición de cuentas constituye un eje central en el desarrollo gubernamental de cualquier país, ya que contribuye a brindar mayor certeza en el diario quehacer del gobierno y, además, genera confianza en los gobernados, circunstancia que en resumen abona a la gobernabilidad.

En el caso mexicano, el tema se encontraba en las manos de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual era un organismo con autonomía constitucional, hecho que ponía distancia respecto de la estructura gubernamental tradicional, posibilitando un trabajo autónomo e independiente.

En el 2024, mediante una reforma constitucional, el actual gobierno desapareció dicho instituto autónomo, dejando en su lugar a un organismo desconcentrado denominado Transparencia para el Pueblo, el cual depende directamente de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, es decir, está sujeto al Poder Ejecutivo, circunstancia que resta credibilidad por la falta de autonomía e independencia, factores necesarios para atender un tema tan delicado al que se refiere.

La intención del trabajo será realizar un análisis comparativo a efecto de establecer, de manera prospectiva, las expectativas que existen hoy en México respecto del tema de la transparencia y la rendición de cuentas.

**Palabras clave:** acceso a la información, responsabilidad del Estado, Derechos humanos, descentralización, administración pública.



## Abstract

The issue of transparency and accountability is central to the development of any country's government, as it contributes to greater certainty in the day-to-day running of the government and also generates trust among the governed, which ultimately contributes to good governance.

In the case of Mexico, this issue was in the hands of the National Institute for Transparency, Access to Information, and Protection of Personal Data, which was a constitutionally autonomous body, a fact that set it apart from the traditional government structure, enabling it to work autonomously and independently.

In 2024, through a constitutional reform, the current government abolished this autonomous institute, replacing it with a deconcentrated entity called Transparency for the People, which reports directly to the Anti-Corruption and Good Governance Secretariat, i.e., it reports to the executive branch, a circumstance that undermines its credibility due to its lack of autonomy and independence, factors that are necessary to address such a sensitive issue.

The aim of this work will be to carry out a comparative analysis in order to establish, in a forward-looking manner, the expectations that exist today in Mexico with regard to the issue of transparency and accountability.

**Keywords:** access to information, State responsibility, Human rights, decentralization, public administration.

## Introducción

El quehacer de un buen gobierno debe basarse en la transparencia de sus acciones y, por supuesto, en la correcta y puntual rendición de cuentas; de esa manera, los gobernados apreciarán, en mayor medida, a su gobierno, lo que favorecerá a relaciones que contribuyan a la gobernabilidad.

La transparencia implica la obligación de las autoridades y funcionarios de dar publicidad a sus actos y decisiones, así como facilitar el acceso a la información que generen. La rendición de cuentas, por otro lado, consiste en la obligación de responder por las acciones realizadas, permitiendo a la ciudadanía monitorear, evaluar y exigir cuentas a las autoridades.

El tema de la transparencia y rendición de cuentas son por sí solos, conceptos fundamentales para una sociedad democrática y participativa.

Dado el carácter que tienen tanto la transparencia como la rendición de cuentas, resulta vital garantizar su ejercicio en aras de construir un mejor país.



En México, el tema estaba bajo la responsabilidad de un organismo constitucional autónomo denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; sin embargo, a finales del 2024, mediante una reforma constitucional desapareció, transfiriéndose sus competencias a una dependencia federal denominada Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.

A continuación se hará un análisis de dicha transferencia y las implicaciones que tendrá para el país.

### **1. La transparencia y la rendición de cuentas**

La transparencia se define como la obligación de dar a conocer las acciones y decisiones de las autoridades, así como facilitar el acceso a la información pública, circunstancia que además contribuye a combatir la corrupción. En este sentido, estas acciones tienden a generar confianza en las instituciones y, con ello, se impulsa a que la ciudadanía participe activamente en la toma de decisiones.

La transparencia es considerada como un derecho humano, debido a que permite a las personas el pleno acceso a la información pública, el ejercicio de su derecho a la libertad de expresión y también posibilita su participación en la toma de decisiones, lo cual contribuye, además, a la gobernanza como factor clave para el desarrollo económico y social, ya que se promueve un sano equilibrio entre el gobierno y la sociedad civil.

Las características clave de la transparencia son:

- Accesibilidad, es decir, que la información debe ser fácil de encontrar y obtener sin barreras innecesarias.
- Claridad, lo que implica que la información debe ser comprensible para el público en general, para lo cual debe utilizarse un lenguaje sencillo y evitar en la medida de lo posible tecnicismos innecesarios.
- Complejidad, lo cual significa que debe ser completa, es decir, que incluya todos los detalles relevantes del tema tratado, sin omitir información importante.
- Veracidad, lo cual parte del hecho de que la información debe ser precisa, confiable y estar respaldada por evidencia.



- Oportunidad, es decir, que debe ser proporcionada en un momento adecuado, para que la persona pueda ejercer su derecho a la información.
- Verificabilidad, lo cual implica que las personas deben poder comprobar la exactitud de la información, a través de fuentes independientes o adicionales.
- Relevancia, es decir, que la información debe ser pertinente para los asuntos de interés público, y que pueda contribuir a la toma de decisiones y a la participación ciudadana.

Se puede afirmar que la transparencia es un derecho humano, en virtud de qué se basa en el derecho de acceso a la información pública, mismo que se encuentra plenamente reconocido no solo en el artículo 6.<sup>º</sup> de la Constitución Federal (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2025), sino también en sendos instrumentos internacionales como el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Organización de las Naciones Unidas, 2025) y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos, 1978). En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha posicionado en el sentido de señalar que la transparencia, la cual parte del derecho de acceso a la información pública, constituye un derecho fundamental, tal y como lo expresó en la Sentencia del Caso Claude Reyes y otros vs. Chile del 2006 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2023).

Esencialmente, la transparencia debe considerarse un derecho humano porque abona a la autonomía individual de las personas, permitiéndoles tomar decisiones y promover, con ello, su autodeterminación; en este mismo sentido, posibilita una participación democrática al permitir que los ciudadanos ejerzan sus derechos políticos y civiles, y así también los dota del poder para exigir de los órganos estatales, una actuación transparente que contribuya a fortalecer el Estado de derecho y, al mismo tiempo, sirva de base para combatir la corrupción.

La Carta Democrática Interamericana posiciona a la transparencia como un componente fundamental de la democracia, circunstancia que se aprecia en su artículo 4.<sup>º</sup> (Organización de los Estados Americanos, 2003).



En este sentido, vale la pena resaltar que la transparencia fortalece la democracia, particularmente por el hecho de que se aumenta la confianza en las instituciones, situación que incide positivamente en la participación de las personas en lo público y, desde luego, también apoya la reducción de los índices de corrupción y, con ello, se mejora la gestión pública. Ahora bien, la transparencia tiene como componentes al derecho de acceso a la información pública, la transparencia proactiva, la rendición de cuentas y las medidas de combate a la corrupción.

El derecho de acceso a la información, reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite a cualquier persona solicitar información en poder de las autoridades públicas, sin tener que justificar su uso o demostrar un interés específico. Este derecho busca garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de las autoridades.

El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental reconocido en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en otros tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, circunstancia visible también en su artículo 19 (Organización de las Naciones Unidas, 1966).

Aunado a lo anterior, viene la transparencia proactiva, es decir, las acciones que las instituciones públicas realizan para identificar, generar, publicar y difundir información adicional a la que ya están obligadas a proporcionar. En otras palabras, se trata de ir más allá de las obligaciones mínimas legales para ofrecer información relevante a la ciudadanía de manera proactiva. En este sentido, la Carta Democrática Interamericana hace referencia a la generación de conocimiento público útil (Organización de los Estados Americanos, 2003).

En torno a la idea de la transparencia proactiva, vale la pena rescatar sus elementos clave, destacándose los siguientes:

- La identificación de información relevante, circunstancia que corre a cargo de la autoridad, a efecto de marcar datos que pueden ser de interés para las



personas y, con ello, contribuir a un mejor entendimiento del funcionamiento interno de las instituciones públicas.

- La publicación de la información debe ser clara, estructurada y de fácil entendimiento, para así facilitar su consulta a cualquier persona.
- La difusión a través de medios adecuados, es decir, de canales que permitan que esta llegue a las personas de manera más clara y fácil.

El beneficio central de la transparencia proactiva está en la generación de confianza, el estrechamiento de lazos entre las instituciones públicas y los gobernados y, con ello, la promoción de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

... se considerará la confianza en las instituciones y, específicamente en la administración pública, como una expresión de los ciudadanos acerca de cómo sienten y valoran la institución. Esta percepción, que supone una orientación positiva o negativa sobre la administración pública, se relaciona con la información de que dispone el sujeto sobre el desempeño de la institución, su experiencia de interacción (propia o referida por alguna persona de su entorno) y los imaginarios y preconceptos que se tienen sobre dicha institución (Güemes, 2017, p.256).

Por su parte, la rendición de cuentas es la obligación de las autoridades de responder por sus acciones y decisiones, explicando y justificando su desempeño, es decir, se trata de aquellas actividades de control, seguimiento y vigilancia de la actividad pública.

En este orden de ideas, la rendición de cuentas es relevante porque permite a los gobernados ejercer un control sobre el gobierno y asegurar que los recursos públicos se utilizan de manera eficiente y transparente. De lo anterior se deriva la relación entre transparencia y rendición de cuentas, donde la primera es una condición necesaria para la segunda, toda vez que la información clara y accesible es un tópico fundamental para que los gobernados estén en condiciones de evaluar el desempeño de sus autoridades. En ese sentido, la rendición de cuentas refuerza al elemento



transparencia, ya que obliga a las autoridades a ser más responsables en su actuar y a rendir cuentas por sus decisiones, circunstancia que, como ya se ha establecido, genera confianza, provoca la participación ciudadana, se combate la corrupción y, en conjunto, fortalece el Estado de derecho, en aras de satisfacer la dignidad de las personas al seno de una sociedad.

## **2. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la autonomía constitucional**

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales era hasta el 2024 un organismo con autonomía constitucional, previsto en la fracción VII del artículo 6.<sup>º</sup> Constitucional.

El entonces organismo autónomo, refería con mucha claridad en su página web las materias de las que se posicionaba como garante, resaltando lo siguiente:

... es el organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales.

Para el primero, garantiza que cualquier autoridad en el ámbito federal, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicato; o cualquier persona física, moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad que entregue la información pública que solicites.

Para el segundo, asegura el uso adecuado de los datos personales, así como el ejercicio y tutela de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición que toda persona tiene con respecto a su información (INAI, 2024).

Este instituto nacional tuvo sus orígenes en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que fue creado en el 2002 bajo la administración de Vicente Fox. Este instituto, a su vez, fue producto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual obligaba a las dependencias federales a transparentar su actuación. En ese sentido, Justine Dupuy señalaba que "... el IFAI, órgano ciudadano responsable de garantizar la protección de los datos personales, aparece



como una de las últimas murallas en contra de la invasión del Estado en la intimidad de los mexicanos" (Dupuy, 2014).

Para el 2014, ya bajo el mandato presidencial de Enrique Peña Nieto, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ampliando, con ello, su mandato para incluir dentro de su espectro protector a los datos personales.

Debe resaltarse el paso trascendental que ocurrió en México cuando se dio la transformación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos en Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ya que las responsabilidades que se asignaron al nuevo instituto partieron de una reforma constitucional, es decir, ese nuevo instituto nacía con autonomía constitucional, circunstancia que para la época fue relevante, pues esencialmente implicaba que este nuevo órgano quedara más allá de la influencia de las funciones tradicionales del poder, es decir, del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial.

La autonomía constitucional implica que estos órganos tienen independencia funcional y financiera, así como la capacidad de decidir sobre sus propias normas y procedimientos, siempre dentro de los límites establecidos por la Constitución. Es así que, vale la pena señalar que es la propia Constitución la que da vida a este tipo de órganos, a efecto de desempeñar funciones fundamentales para el desarrollo del Estado.

En un inicio, su creación se encontraba justificada por la necesidad de establecer órganos encaminados a la defensa de los derechos fundamentales, y para lograr controlar la constitucionalidad en las funciones y actos de los depositarios del poder público. Por tal motivo, se establecieron en las normas jurídicas constitucionales, dotándolos de independencia en su estructura orgánica y así alcanzar los fines para los que se crearon, es decir, para que ejerzan una función pública fundamental, y que por razones de su



especialización e importancia social requería la autonomía del órgano creado respecto de los clásicos poderes del Estado (Ugalde, 2010, p.254-255).

Es relevante conocer las características distintivas de los organismos constitucionales autónomos y, en este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación generó la jurisprudencia de rubro **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS**, la cual se dio a la tarea de precisarlas en los siguientes términos:

... Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, estos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. (SCJN, 2008)

En este tenor, es importante considerar que los organismos con autonomía constitucional, cuentan con tres tipos de autonomía, a saber:

- De tipo político-jurídica, es decir, que cuentan con capacidad normativa, la cual les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal, requiriendo solamente la publicación de dichas normas en el Diario Oficial de la Federación.
- De tipo administrativa, lo que significa que cuentan con cierta libertad para organizarse internamente, y también para administrarse por sí mismos, sin depender de ningún otro órgano gubernamental.
- De tipo financiera, circunstancia que le permite determinar, de forma primaria, sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto.

Otro aspecto relevante se refiere al hecho de que sus titulares cuentan con un estatuto jurídico especial (referente principalmente a temas como designación, inamovilidad, duración en el cargo y remuneración suficiente) que los blinda de la presión o influencia que pudieran recibir de otros órganos gubernamentales.



Las características antes relatadas dan cuenta de que la existencia de un órgano con autonomía constitucional posibilita que la función que realizará esté libre de influencias de cualquier tipo que alteren la neutralidad, necesaria para prestar una función pública, como lo son la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Un organismo con autonomía constitucional es importante y necesario porque ayuda a equilibrar el ejercicio del poder dentro de un Estado, garantizando derechos y promoviendo una vida democrática más sólida. Estos organismos, al ser independientes de los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), pueden fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política, evitando abusos de poder y asegurando la especialización y eficiencia en áreas clave del Estado.

La autonomía constitucional de este tipo de organismos se manifiesta en varios aspectos dignos de puntualizar:

- Independencia orgánica y funcional. Este aspecto implica que dichos organismos no están sujetos a instrucciones de los poderes tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), aunque debe señalarse que mantienen una relación de sana coordinación, especialmente con el poder legislativo.
- Capacidad normativa. Significa que son competentes para crear normas hasta de carácter reglamentario, lo que implica que no es necesaria la intervención de otros órganos estatales, salvo el tema de la publicidad que se requiere para alcanzar su plena validez.
- Autonomía presupuestaria y de gestión. Estos organismos gozan de independencia financiera para definir sus presupuestos y administrar sus recursos.
- Funciones primordiales del Estado. Dentro de la división del poder, se les encomienda tareas especializadas de carácter esencial, que requieren un ejercicio autónomo e independiente.



De lo anterior se colige que la existencia de organismos con autonomía constitucional, al seno de un gobierno, se considera de carácter prioritario y, por tanto, la desaparición de uno deja en entredicho el carácter democrático de un gobierno.

En este orden de ideas, resulta pertinente comentar que, en otras latitudes, el tema de la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran bajo el cuidado de órganos independientes, circunstancia que contribuye al carácter democrático de esos países. Como ejemplo de lo anterior, vale la pena comentar el caso español, donde además de existir el Tribunal de Cuentas, que es el órgano fiscalizador supremo del Estado y del sector público, existe también el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el cual es una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal, ya que cuenta con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, actuando con autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, circunstancia que deriva de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Ley 19, 2013), así como por sus disposiciones de desarrollo y su propio estatuto.

Ciertamente, hay que decir que no existe una sola fórmula para lograr la transparencia y la correcta rendición de cuentas en un país; sin embargo, pareciera que el mecanismo de autonomía constitucional que existía en México proporcionaba elementos suficientes para alcanzar tan complicado escenario, sin que ello supusiera la perfección, pues el otrora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales requería de ciertos ajustes para lograr su funcionamiento óptimo.

### **3. La Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno**

Se trata de una dependencia del Ejecutivo Federal, resultado de una modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el 2024, ya que vino a sustituir o transformar a la otrora Secretaría de la Función Pública.

La Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno tiene como objetivo central la promoción de un gobierno transparente, eficiente y honesto, combatiendo la corrupción y mejorando la gestión pública. Las cuarenta y seis competencias asignadas, a esta



dependencia federal, se encuentran prescritas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pudiéndose resumir en los siguientes términos:

- Prevención y combate a la corrupción;
- Mejora de la gestión gubernamental;
- Establecimiento de sistemas de control interno, evaluación de la gestión y de los resultados, promoción de la eficiencia y la transparencia en la gestión del gasto público;
- Transparencia y acceso a la información;
- Garantía del derecho de acceso a la información pública, gestión de solicitudes de acceso a la información, protección de datos personales;
- Fortalecimiento de la democracia;
- Promoción de la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión gubernamental, fomento de la rendición de cuentas;
- Modernización de la administración pública;
- Innovación en los procesos de gestión, uso de tecnologías para mejorar la eficiencia y la transparencia, promoción de la gestión por resultados;
- Dignificación del servicio público;
- Formación y capacitación de servidores públicos en integridad y ética, promoción de una carrera profesional en la administración pública.

La regulación del correcto y legal funcionamiento de la Administración Pública Federal, vio la luz por primera vez como dependencia federal el 29 de diciembre de 1982, cuando fue publicada una reforma en el Diario Oficial de la Federación, dando origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dependencia del ejecutivo federal encargada de encabezar la renovación moral de la sociedad desde el gobierno, tal y como lo visualizaba el entonces presidente Miguel De la Madrid Hurtado. (Vázquez, 2020, p.195)

Así, la renovación moral de la sociedad, demanda reiterada del pueblo de México, que he recogido como un compromiso de mi Gobierno, se traduce



inicialmente en el ámbito de la Administración Pública en dos medidas fundamentales que pongo a consideración de esa H. Cámara: la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y el establecimiento de las bases para el desarrollo del servicio público de carrera.

No se pretende que estas medidas sean la solución total y definitiva a las necesidades que en esta materia demanda la Administración Pública, pero sí, en cambio, una base para una estructura moderna de control que requiere de un período de maduración, concientización y profesionalismo de los servidores públicos y la revisión constante de los procedimientos y prácticas de control (Carrillo, 2016, pp. 178-179).

En un segundo momento, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de diciembre de 1994, y ya bajo la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce De León, fue transformada la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Vázquez, 2020, p.197).

Con objeto de contar con una Secretaría de Estado que se encargue de modernizar y controlar las funciones administrativas básicas, se propone que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pase a ser la Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa. Esta dependencia se responsabilizaría de diseñar los lineamientos, en materia administrativa, bajo un criterio unificado y de continua modernización, que permitan mejorar los servicios y la atención a la ciudadanía (Carrillo, 2016, pp.216-217).

Bajo la administración presidencial de Vicente Fox Quezada fue aprobada la ley que dio nacimiento al Servicio Profesional de Carrera, circunstancia que provocaría una modificación a la estructura, organización y funcionamiento de la hasta entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, la cual se convertiría en la Secretaría de la Función Pública (Vázquez, 2020, p.199).

Como ya se ha señalado, a finales del 2024, particularmente el 28 de noviembre, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley



Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual la hasta entonces Secretaría de la Función Pública se transformaría en la actual Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno. Una particularidad de esta transformación, digna de comentarse, es el hecho de que el nombramiento del titular de esta nueva dependencia estará sujeto a la ratificación del Senado de la República.

Con la publicación de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de fecha 20 de marzo de 2025, la nueva autoridad, garante del tema de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito federal, es un órgano descentrado de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno denominado Transparencia para el Pueblo (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2025).

Con lo anterior, es claro que el tema de la transparencia y la rendición de cuentas quedó centralizado, con las restricciones propias que guarda un órgano descentrado en la Administración Pública Federal.

#### **4. Expectativas en torno al tema de la transparencia y rendición de cuentas**

Todo cambio es generador de expectativas, aunque no siempre sean de naturaleza positiva, pues con la presencia de ciertos datos, se puede augurar a modo de prospectiva ciertas situaciones que no siempre son deseables.

Ciertamente, en México, el tema de la transparencia y la rendición de cuentas no ha sido un pilar de lo que se denomina como democracia, ya que, en muchos sentidos, existen temas que simplemente han sido blindados para que la población no pueda conocer de ellos, amparándose el gobierno en reglas establecidas en la legislación aplicable. Casos como el aeropuerto Felipe Ángeles, son un ejemplo de opacidad en el uso de los recursos económicos y ni siquiera con la presencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales fue posible acceder a ese tipo de información, circunstancia que raya en el sospechosismo.

La Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) reservó la información sobre la construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles con el argumento de que es asunto



de seguridad nacional; sin embargo, la dependencia a cargo de Luis Cresencio no presentó las pruebas que expliquen cómo la entrega de estos datos vulnerará la operación (De la Rosa, 2021).

Asimismo, resulta relevante señalar el caso del Tren Maya, cuya información financiera también fue sellada por tratarse, supuestamente, de un asunto de seguridad nacional.

El Gobierno federal reservó la información del costo total del Tren Maya por cinco años, alegando que su difusión pondría en riesgo la seguridad nacional.

La reserva fue aplicada el 19 de agosto de 2022 por el Comité de Transparencia de Fonatur Tren Maya, por lo que estará vigente hasta agosto de 2027; no obstante, los recursos provienen del Presupuesto de Egresos.

La virtud de que un tema así sea competencia de un organismo con autonomía constitucional es que en teoría, ninguna de las funciones tradicionales del poder pueda inmiscuirse en esas tareas y, por tanto, se les reste influencia para alterar la lógica de la transparencia y la rendición de cuentas (Vanguardia, 2024).

Transitar las competencias sobre transparencia y rendición de cuentas a un órgano desconcentrado, que en esencia es parte integrante de una dependencia centralizada es restarle autonomía al tema, pues de esta forma, es la rama ejecutiva y, específicamente, la administración pública la que se convierte en juez y parte.

Hay que reconocer que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales no era ningún dechado de virtudes y, mucho menos, un organismo exento de problemas; sin embargo, fue más bien un tema de índole político el que existió y que provocó esta transformación.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales enfrentaba varios problemas ya desde el sexenio de López Obrador, pues, además de batallar con presupuestos recortados, cayó en una inmovilidad, debido a la falta de quórum para sesionar<sup>1</sup>, lo que impedía materialmente la resolución

<sup>1</sup> Inactividad derivada de la falta de acción del Senado de la República para nombrar a los comisionados que faltaban para integrar correctamente al organismo autónomo.



de los recursos de revisión y terminaba por afectar el acceso a la información pública. Lo anterior también contribuyó a entorpecer el tema del combate a la corrupción, pues, al final, el sistema ya no operaba correctamente, circunstancia que, en conjunto con muchos otros aspectos, ha terminado por generar un ambiente de desconfianza en el gobierno, lo cual también repercute en la percepción internacional sobre la democracia en México.

En este sentido, vale la pena comentar el tema de la corrupción y cómo es que, desde el concierto de las naciones, es percibido. Para ello, es menester acudir al Índice de Percepción de la Corrupción que ofrece Transparencia Internacional, donde, lamentablemente, México sigue apareciendo como un país altamente corrupto.

La propia organización internacional reconoce que “Los niveles globales de corrupción siguen siendo extremadamente elevados, y los esfuerzos por mitigarlos claudican...” (Transparency International, 2025).

Más de una cuarta parte de los países comprendidos en la muestra (47) obtuvieron, hasta el momento, su puntuación más baja en el índice, entre ellos: Austria (67), Bangladés (23), Brasil (34), Cuba (41), Francia (67), Alemania (75), Haití (16), Hungría (41), Irán (23), México (26), Rusia (22), Sudán del Sur (8), Suiza (81), los Estados Unidos (65) y Venezuela (10) (Transparency International, 2025).

En la misma tesis, conforme al organismo internacional, previamente citado, México teniendo una puntuación de 24/100, ocupa el lugar 140, de 180 países que forman parte del ranking mundial para el 2024, señalándose que del 2023 al 2024, el país cayó cinco posiciones, circunstancia que habla de un serio retroceso (Transparency International, 2025).

Ahora bien, es momento de cuestionar la transición de las competencias que tenía el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en favor de un órgano descentrado, dependiente de la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno.



En este tenor, es conveniente señalar que la desconcentración administrativa es una forma de organización administrativa, que implica que “los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados; por tanto, no llegan a tener personalidad jurídica propia”. (Martínez, 2006, p.131).

¿Qué tan conveniente resulta la transición orgánica para efectos del pleno respeto a los derechos humanos? Este tipo de cuestionamiento se torna válido toda vez que lo que está en juego es el respeto por la dignidad de las personas, ya que la desaparición del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y con ello la transferencia de sus funciones podría afectar la garantía del derecho a la información y la protección de datos personales, así como la rendición de cuentas, temas que, además inciden en el combate a la corrupción y, por tanto, en la confianza en el gobierno, lo que termina impactando en la democracia en el país.

De acuerdo con Jacqueline Peschard (2022, p.15): “No hay democracia sin transparencia”, de tal forma que el tema de la transparencia resulta ser un aspecto toral en la vida de cualquier país.

Ahora bien, hay que preguntar ¿cuáles son las expectativas en torno a la transparencia y rendición de cuentas?

Las expectativas se centran en la necesidad de que los gobiernos y las instituciones públicas informen, de manera clara y accesible, sobre sus acciones y el uso de los recursos públicos, permitiendo a las personas evaluar y exigir responsabilidad, lo cual implica que la información debe ser comprensible, oportuna y relevante, y que además, existan mecanismos efectivos para que se puedan denunciar irregularidades y participar en el control social.

Lo anterior impacta definitivamente en el fortalecimiento de la confianza que debe existir entre los gobernados y las instituciones gubernamentales, ya que al participar, analizar y exigir a la autoridad, se crea un círculo virtuoso de participación ciudadana.



Por otra parte, como ya se ha relatado, la transparencia y la rendición de cuentas son herramientas esenciales para prevenir y combatir la corrupción, ya que permiten identificar y sancionar a los funcionarios públicos que hacen un uso indebido de los recursos públicos.

Como consecuencia de lo anterior, se mejora la gestión pública, pues, al rendir cuentas, los gobiernos y las instituciones están obligados a ser más eficientes y responsables en la gestión de los recursos públicos, lo que puede llevar a una mejora en la calidad de los servicios públicos, circunstancia que definitivamente contribuye a salvaguardar la dignidad de las personas.

Asimismo, también es menester identificar desafíos y obstáculos a los que se enfrentará el tema, tales como la resistencia al cambio, las limitaciones en la información, derivado de la propia ley, la falta de mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas, y la asimetría de información, debido a la falta de información y el desconocimiento de los procesos administrativos y presupuestarios por parte de los gobernados.

Finalmente, es pertinente señalar que no todos los cambios son negativos y que siempre es conveniente conceder el beneficio de la duda; sin embargo, la experiencia indica que esta modificación estructural, para atender el tema de la transparencia y la rendición de cuentas, no dará los resultados que se esperan, pues la reforma tiene más un trasfondo político ligado al control central de la toma de decisiones en el país.

## Conclusiones

Al partir de una actitud positiva, se debe dar el beneficio de la duda respecto de las modificaciones realizadas, desde el punto de vista estructural, hasta que haya pasado algún tiempo, a efecto de dar cuenta de los resultados obtenidos y compararlos contra los que ya se tenían en el escenario anterior.

A pesar de lo señalado, es claro que aún y contando con autonomía constitucional, el otrora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se veía vulnerado por un sinnúmero de factores



reales del poder, y entonces el tema de la transparencia y la rendición de cuentas solo era un anhelo.

Ahora que el tema estará a cargo de un órgano desconcentrado que es parte de una dependencia federal, la cual se encuentra bajo el control directo de la Presidencia de la República, lamentablemente se ve muy complicado que se cumpla con la teleología propia de la transparencia, pues, siendo juez y parte, no hay garantía de que ello sucederá.

Un cambio por sí solo no es bueno o malo, pero sus resultados dependerán del análisis a conciencia que las instancias gubernamentales hagan sobre lo que se espera de este y, por supuesto, que dicho cambio no responda a ocurrencias o a propósitos espurios que solamente terminarán beneficiando a ciertos sectores.

Por último, es el sector gobernado el que deberá alzar la voz y exigir de su gobierno un trabajo honesto y de cara a la sociedad, cuya finalidad debe ser el pleno respeto por los derechos humanos, tal y como lo manda el propio texto constitucional.

## Referencias bibliográficas

Carrillo, A. (2016). *Gobierno. Exposición de motivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Inehrm.

<https://www.inehrm.gob.mx/recursos/Libros/Gobierno.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2025). Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última Reforma DOF 15 de marzo de 2025.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2023). *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. Editorial Reparando Derechos.

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/reparando-derechos/Caso-Claude-Reyes.html#:~:text=Chile%20tal%20como%20lo%20establece,P%C3%A9rez%20Manrique.>



De la Rosa, Y. (20 de febrero de 2021). Sedena reserva información sobre Aeropuerto, sin explicar la razón. *Forbes*. <https://forbes.com.mx/politica-sedena-reserva-informacion-aeropuerto/>

Dupuy, J. (31 de julio de 2014). El IFAI, la última oportunidad. Fundar. *Centro de Análisis e Investigación*. <https://fundar.org.mx/el-ifai-la-ultima-oportunidad/>

Güemes, C. (2017). *Confianza y gobierno abierto en América Latina*. En Naser, Alejandra et al. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/1b6d6ccd-5506-4a97-b057-5a22fa42d51b>

INAI (2024). ¿Qué es el INAI? [https://home.inai.org.mx/?page\\_id=1626](https://home.inai.org.mx/?page_id=1626)

Ley 19 de 2013. De transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 10 de diciembre de 2013. <https://www.boe.es/eli/es/II/2013/12/09/19/con>

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2025). Nueva Ley DOF 20 de marzo de 2025.

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>

Martínez, R. (2006). *Derecho administrativo*. 5.ª edición. Oxford.

Organización de las Naciones Unidas (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Editorial OHCHR. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

Organización de las Naciones Unidas (2025). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Editorial ONU. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Organización de los Estados Americanos (1978). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. [Archivo PDF]. [https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)



Organización de los Estados Americanos (2003). *Carta Democrática Interamericana*.

Documentos e Interpretaciones. Editorial OEA.

[https://www.oas.org/oaspag/esp/Publicaciones/CartaDemocratica\\_spa.pdf](https://www.oas.org/oaspag/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf)

Peschard, J. (2022). *Democracia y transparencia: binomio indisoluble*. Editorial Instituto Nacional Electoral.

<https://ine.mx/wp-content/uploads/2022/11/deceyec-cm44.pdf>

SCJN (2008). Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis: P./J. 12/2008, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, con Registro digital: 170238.

<https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170238>

Transparency International [Transparencia Internacional]. (11 de febrero de 2025). Índice de Percepción de la Corrupción 2024: la corrupción tiene un papel devastador en la crisis climática. <https://www.transparency.org/es/press/2024-corruption-perceptions-index-corruption-playing-devastating-role-climate-crisis>

Transparency International [Transparencia Internacional]. (2025). Índice de Percepción de la Corrupción 2024. <https://www.transparency.org/en/countries/mexico>

Ugalde, F. (2010). Órganos Constitucionales Autónomos. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Consejo de la Judicatura Federal. Número 29. México. <https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>

Vanguardia (21 de febrero de 2024). Gobierno de AMLO reserva información del costo total del Tren Mata hasta 2027. <https://vanguardia.com.mx/noticias/gobierno-de-amlo-reserva-informacion-del-costo-total-del-tren-mata-hasta-2027-KD11120648>

Vázquez, F. (2020). *Análisis evolutivo de las dependencias del Ejecutivo Federal en México*. En Rendón, T. (2020) *Temáticas Jurídicas Emergentes*. Tirant lo Blanch.



## Transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos locales de Panamá

Transparency and responsibility of local governments of Panama

**Evidelia Militza Martínez Bellido**

Universidad de Panamá. Facultad de Administración Pública. Panamá

[evidelia.martinezb@up.ac.pa](mailto:evidelia.martinezb@up.ac.pa)

<https://orcid.org/0009-0001-3669-7984>

Recibido: 27/06/2025

Aprobado: 08/10/2025

DOI: <https://doi.org/10.48204/2992-6629.9152>

### Resumen

La transparencia es fundamental para el derecho de los ciudadanos a estar informados; constituye la base esencial para que puedan involucrarse plenamente en los procesos de toma de decisiones que afectan a su comunidad y a la sociedad en general. En consecuencia, corresponde al Estado garantizar que la ciudadanía pueda acceder sin obstáculos a la información pública, estableciendo los mecanismos y entornos adecuados para que este derecho se haga efectivo. Es fundamental destacar que la rendición de cuentas constituye un pilar esencial para el fortalecimiento de la democracia y la legitimidad de las instituciones públicas. Por ello, el concepto de gobierno abierto se sustenta en principios como la transparencia, la participación activa de la ciudadanía, la cooperación entre distintos actores y la obligación de informar sobre la gestión realizada. El presente estudio busca examinar las responsabilidades de los gobiernos locales en relación con la divulgación de información pública, necesaria para una adecuada toma de decisiones a nivel comunitario. Además aborda la exigencia de rendir cuentas ante la Contraloría General de la República, requisito indispensable para todos aquellos que administran recursos públicos. La investigación se desarrolló a partir de una revisión exhaustiva de artículos científicos disponibles en las plataformas Redalyc y Scielo. Los hallazgos permiten reconocer la relevancia de mantener procesos transparentes y mecanismos efectivos de rendición de cuentas en la administración pública local, al mismo tiempo que evidencian los retos y estrategias para garantizar el acceso a la información y prevenir actos de corrupción en estos niveles de gobierno.

**Palabras clave:** acceso a la información, control social, Gobierno Local, responsabilidad, gestión.



## Abstract

Transparency is fundamental to citizens' right to be informed and constitutes the essential basis for their full involvement in decision-making processes that affect their community and society in general. Consequently, it is incumbent upon the State to ensure that citizens have unhindered access to public information, establishing the appropriate mechanisms and environments for this right to be effective. It is essential to emphasize that accountability is a fundamental pillar for strengthening democracy and the legitimacy of public institutions. Therefore, the concept of open government is based on principles such as transparency, active citizen participation, cooperation between different actors, and the obligation to report on the management carried out. This study seeks to examine the responsibilities of local governments in relation to the disclosure of public information necessary for adequate decision-making at the community level, as well as the requirement to be accountable to the Comptroller General of the Republic, an indispensable requirement for all those who administer public resources. The research was based on a comprehensive review of scientific articles available on the Redalyc and Scielo platforms. The findings highlight the importance of maintaining transparent processes and effective accountability mechanisms in local public administration, while also highlighting the challenges and strategies for ensuring access to information and preventing acts of corruption at these levels of government.

**Keywords:** access to information, social oversight, Local Government, responsibility, management.

## Introducción

Actualmente, la transparencia se encuentra intrínsecamente vinculada al derecho de los ciudadanos a estar informados. Este estudio nace de la necesidad de examinar cómo se manifiestan la transparencia y la rendición de cuentas en los gobiernos locales de Panamá, un asunto de gran relevancia para consolidar la confianza de la población y promover una gestión pública efectiva. Además, se busca entender de qué manera los ciudadanos pueden involucrarse de forma activa en estos procesos, garantizando así que la administración pública responda a sus demandas y necesidades.

El problema central radica en la persistencia de prácticas opacas que dificultan la supervisión y el control ciudadano, afectando negativamente la gobernabilidad y el desarrollo local. Actualmente, los gobiernos locales enfrentan retos significativos en cuanto a la implementación de mecanismos efectivos de transparencia, lo que resalta



la importancia de evaluar el estado actual y proponer soluciones viables. Esta investigación tiene como propósito principal detectar las carencias más significativas en materia de transparencia dentro de los gobiernos locales, así como formular propuestas orientadas a fomentar una mayor responsabilidad institucional y fortalecer la participación activa de la ciudadanía en los procesos de administración pública.

### **Materiales y métodos**

El presente artículo se fundamenta en un enfoque cualitativo, empleando un método documental de carácter descriptivo y no experimental. Se trata de un estudio basado en la revisión sistemática de la literatura, que incluye la búsqueda, clasificación y análisis de fuentes seleccionadas conforme a criterios previamente definidos, tales como la transparencia, la rendición de cuentas y el papel de los gobiernos locales en los procesos de toma de decisiones.

Para esta búsqueda, se dio prioridad a investigaciones, cuyo objetivo principal fuera identificar las estrategias más relevantes que implementan los gobiernos locales para cumplir con las normativas relacionadas con la transparencia y la responsabilidad en la rendición de cuentas, especialmente en lo referido al manejo y administración de los recursos públicos.

### **Resultados**

La intervención del Estado en el derecho a la información se manifiesta desde dos perspectivas: por un lado, debido a la gran cantidad de datos y documentos que está obligado a facilitar a la población; y por otro, en la responsabilidad de generar las condiciones necesarias para que los ciudadanos accedan a la información cuando la requieran, evitando cualquier obstáculo que limite su libre circulación (Pulido, 2006).

Esta perspectiva es crucial para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la información. Reconoce que el Estado no solo tiene la obligación de proporcionar información, sino también de facilitar su acceso y eliminar las barreras que puedan impedir su flujo.

Asimismo, esta perspectiva está en consonancia con los fundamentos del gobierno abierto, el cual impulsa la transparencia, la implicación activa de la



ciudadanía y la obligación de rendir cuentas. Al facilitar el acceso a la información, el Estado brinda a los ciudadanos la oportunidad de involucrarse con mayor conocimiento en los procesos de toma de decisiones, vigilar la administración pública y exigir responsabilidades a quienes ejercen el poder.

Por lo tanto, los tres fundamentos esenciales del gobierno abierto son la claridad en la administración pública, la participación activa de la sociedad en los procesos decisarios y la cooperación entre diversos sectores sociales. Sin embargo, en tiempos recientes, varios expertos han propuesto la inclusión de un cuarto pilar fundamental: la obligación de rendir cuentas (De La Torre & Núñez, 2023).

Es importante destacar que, para quienes no cuentan con acceso o muestran resistencia al uso de plataformas digitales y redes sociales, se debe establecer un espacio físico de comunicación ciudadana. En este espacio, se deberá colocar toda la información relevante mencionada anteriormente, garantizando que esté visible y accesible en las instalaciones de la Junta Comunal, el Municipio o cualquier dependencia utilizada por los gobiernos locales (Villarreal Almanza, 2022).

Resulta fundamental señalar que las entidades estatales tienen la responsabilidad de proporcionar información sobre sus operaciones y actividades a cualquier ciudadano que la solicite, salvo en aquellos casos donde la información sea confidencial o tenga acceso limitado por razones justificadas (Ley 6, 2002).

El derecho a acceder a la información pública se refiere a la facultad que tiene cualquier individuo para obtener datos y documentos en poder de organismos estatales, especialmente aquellos relacionados con la gestión y empleo de los recursos públicos.

En este sentido, el derecho a saber no es solo una cuestión de acceso a los datos, sino también de permitir que los ciudadanos puedan influir activamente en las decisiones que impactan su entorno. Este creciente deseo de participación se debe, en parte, al uso de las nuevas tecnologías, que facilitan la obtención de información y permiten una interacción más directa entre los ciudadanos y los procesos políticos.



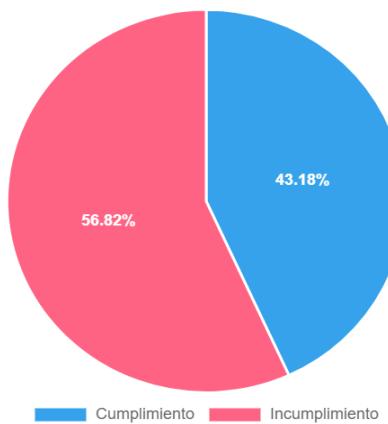
Dentro de la Administración Pública, es responsabilidad de los funcionarios comunicar y fundamentar sus decisiones, de forma clara y detallada, atendiendo a los principios de transparencia. Esto permite que los informes contables dirigidos a audiencias externas puedan someterse a un análisis riguroso y sistemático, ya sea financiero o económico, de los recursos gestionados por el Estado.

Es fundamental que la sociedad civil, los entes fiscalizadores y las diversas ramas del Estado tengan la capacidad de solicitar aclaraciones mediante espacios de diálogo, de manera que los procesos de decisión y evaluación de las políticas públicas se lleven a cabo con integridad, legalidad y eficiencia, asegurando que las acciones del sector público contribuyan al bienestar óptimo de la población (Palacios Copete, et al., 2023).

En cuanto al acceso de la información en la figura 1, se describe el nivel de cumplimiento de los veinticuatro indicadores que plantea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso, de acuerdo con la normativa de la Ley 6 de 2002. Entre ellos podemos mencionar la ejecución presupuestaria, gastos de representación, viáticos, solicitudes de información, planillas y procesos de participación ciudadana.

### **Figura 1**

*Nivel de cumplimiento de transparencia activa de los municipios de la República de Panamá*



*Fuente: Datos estadísticos de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.*



De acuerdo con informes mensuales de monitoreo de transparencia publicados por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información el 56.82% de los municipios se encuentran en incumplimiento conforme a los indicadores de transparencia activa y el 43.18 cumple al 100%, se puede mencionar que entre los municipios que tienen menos del 50% de cumplimiento anual se encuentran los de Pocrí, Capira, Santiago, Kankintú, Jirondai, Kusapín, Mironó, Müna, Nürüm, Santa Catalina, Cémaco, Sambú, Santa Fe, San Francisco y Las Palmas (Antai, 2025).

El hecho de que las instituciones del Estado estén obligadas a proporcionar información, con la única excepción de los datos confidenciales o de acceso restringido, es esencial para garantizar que las acciones gubernamentales sean transparentes y sujetas al escrutinio público. Cuando las personas tienen acceso a la información sobre el funcionamiento y las actividades del gobierno, se crea un espacio para que ejerzan su derecho de participación y tomen decisiones informadas sobre asuntos que les afectan directamente.

Asimismo, el derecho a la información se presenta como un instrumento clave para fortalecer la rendición de cuentas y prevenir actos de corrupción, al facilitar que la ciudadanía supervise y controle las actividades de las autoridades y organismos públicos. No obstante, este derecho también enfrenta retos importantes, como la necesidad de proteger los datos personales y la gestión adecuada del volumen de información disponible, ya que un exceso o mal manejo de los datos podría causar confusión o inducir a errores en la interpretación.

Además, la transparencia tiene efectos positivos sobre la gobernanza, facilitando la lucha contra la corrupción, ya que los actos gubernamentales y la asignación de recursos públicos pueden ser revisados y evaluados por la sociedad. También promueve la eficiencia administrativa, debido a que las entidades públicas, al saber que sus acciones son públicas y evaluadas, tienden a ser más responsables y a optimizar sus procesos.

Además, el acceso a esta información brinda a los ciudadanos la oportunidad de desempeñar un rol más informado y comprometido, lo que repercute



favorablemente en su bienestar. Al ejercer las normativas relacionadas con la transparencia, las personas no solo tienen la capacidad de conocer las acciones del gobierno, sino también de incidir en ellas, de manera significativa, participando activamente en los procesos decisarios y contribuyendo al desarrollo de políticas públicas que respondan a sus necesidades.

La rendición de cuentas es un instrumento esencial para el fortalecimiento de la democracia, ya que implica que los titulares del poder público deben asumir la responsabilidad por sus acciones, someterse a evaluaciones sobre su desempeño y transparentar los resultados obtenidos en dichos procesos (Solares Mendiola, 2004).

Esta declaración pone de manifiesto que uno de los cimientos esenciales para el buen funcionamiento y salud de una democracia es precisamente la práctica de la rendición de cuentas. En cualquier sistema democrático, quienes ocupan cargos públicos tienen la responsabilidad de ser transparentes y de justificar sus acciones ante la ciudadanía, que los elige para actuar en su nombre. Este mecanismo de rendición de cuentas asegura que el poder no se ejerza de manera arbitraria, sino bajo la supervisión y evaluación constante de la sociedad.

Por esta razón, el proceso de evaluarse y hacer públicos los resultados no solo fomenta la transparencia, sino que además fortalece la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. Los ciudadanos, al tener acceso a esta información, pueden tomar decisiones informadas, criticar o apoyar a sus líderes y, en su caso, cambiar a quienes no están cumpliendo con sus responsabilidades.

En este sentido, la rendición de cuentas también ayuda a prevenir la corrupción y el abuso de poder, ya que las personas que ejercen autoridad saben que sus acciones serán examinadas y, si es necesario, sancionadas. Además, fomenta la mejora continua, ya que la evaluación del desempeño ofrece la oportunidad de identificar áreas de mejora y de optimizar las políticas públicas a nivel local.

Sin embargo, la rendición de cuentas no debe ser vista únicamente como un mecanismo de control, sino como un proceso constructivo que promueva la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Es necesario que los



mecanismos de evaluación sean transparentes, accesibles y efectivos, y que realmente permitan a los ciudadanos influir en el rumbo de las capacidades institucionales.

En consecuencia, la rendición de cuentas, como fundamento de la legitimidad institucional del Estado, se concibe como una garantía social normativamente establecida. En este sentido, el control social se manifiesta a través de la participación directa de la ciudadanía, permitiendo que tanto las personas como las organizaciones comunitarias intervengan en la administración pública mediante propuestas, correcciones, supervisión y denuncias ante decisiones erróneas, todo con el propósito de alcanzar los objetivos planteados por el gobierno (Spencer, 2013).

Es importante destacar que están obligados a rendir cuentas ante la Contraloría General de la República todas las personas, ya sean naturales o jurídicas, tanto nacionales como extranjeras, que reciban, recauden, manejen, administren, inviertan, custodien, controlen, aprueben, autoricen o paguen fondos o bienes públicos. Esta obligación también se extiende a quienes administren o custodien, por encargo de una entidad pública, recursos o bienes pertenecientes a terceros, así como a los representantes de sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades. El informe debe presentarse en la forma y dentro de los plazos que determine el o la Contralor (a) General de turno.

Asimismo, están sujetos a esta obligación aquellas personas que, en representación de organismos públicos estatales, municipios, juntas comunales o juntas locales, reciban fondos o bienes provenientes de organizaciones nacionales o internacionales para fines públicos. De igual manera, todo servidor público o empleado de empresas estatales autorizado por la ley para asumir compromisos económicos, ordenar gastos o extinguir créditos en nombre de alguna dependencia o entidad estatal debe rendir cuentas ante la Contraloría (Resolución 1396-2020-Leg, 2020).

Este informe permite confirmar la gestión transparente de los recursos públicos durante un período fiscal determinado. En el 2024, Panamá ocupó la posición 114 de entre 180 países evaluados en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC),



alcanzando una puntuación de 33 sobre 100, donde 100 representa el más alto nivel de transparencia y 0 la máxima percepción de corrupción. Esta ubicación refleja un retroceso significativo respecto a años previos, evidenciando los persistentes desafíos que enfrenta el país en materia de transparencia y en la lucha contra la corrupción. Tales resultados subrayan la imperante necesidad de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y promover un fortalecimiento institucional que fomente la consolidación democrática en Panamá (Organización GIGAPP, 2017).

La afirmación aborda aspectos clave sobre la rendición de cuentas y el control social, elementos que están intrínsecamente ligados a la legitimidad y transparencia institucional del Estado. La rendición de cuentas no debe entenderse únicamente como un acto administrativo formal, sino como un instrumento normativo que contribuye a la integración social y fortalece la democracia al garantizar una gestión adecuada de los recursos públicos. Este proceso implica que quienes gestionan fondos públicos presenten informes ante la Contraloría General de la República, asegurando así un manejo responsable y eficiente que aumenta la confianza ciudadana en las instituciones.

Además, la participación activa de la ciudadanía resulta fundamental para el control social, permitiendo que personas y organizaciones presenten propuestas, hagan correcciones, denuncien irregularidades y supervisen la gestión pública. De esta manera, se refuerza la idea de que la democracia no se limita al voto, sino que se ejerce mediante una vigilancia permanente de las políticas gubernamentales, especialmente en los gobiernos locales, donde la implicación directa de la comunidad es esencial para lograr una administración transparente y responsable.

En el 2024, se observó que en Panamá persisten muchas de las prácticas tradicionales que han favorecido la expansión de la corrupción en el país. Entre estas prácticas se destacan la asignación discrecional y sin transparencia de cargos públicos, a pesar de contar con la Ley de la Carrera Administrativa vigente desde 1994. Asimismo, sigue habiendo un uso opaco y discrecional de los ahorros presupuestarios, además de la adjudicación a medida de licitaciones hospitalarias y de insumos



médicos quirúrgicos. La falta de transparencia cubre una parte considerable de la información pública, y los procesos para sancionar las conductas que constituyen faltas o delitos relacionados con la corrupción siguen siendo lentos, burocráticos y poco claros, lo que limita la efectividad del control y la rendición de cuentas (González Rivera, 2024).

De la misma forma, la Ley No. 316, promulgada el 18 de agosto de 2022, establece un marco normativo integral para prevenir y gestionar las situaciones de conflicto de intereses en la función pública. Amplía considerablemente el grupo de sujetos obligados, incluyendo no solo a los funcionarios tradicionales, sino también a alcaldes, concejales y diplomáticos, quienes ahora tienen la responsabilidad de declarar sus bienes, deudas y posibles vínculos de interés. Además, una de las disposiciones más relevantes de la ley es la obligación de hacer públicas dichas declaraciones, lo cual representa un rompimiento con la histórica resistencia a la transparencia institucional. En consecuencia, esta medida marca un avance sustancial para fortalecer la rendición de cuentas, buscando garantizar una administración pública más ética, imparcial y comprometida con los intereses colectivos (Ley 316, 2022).

Lo anterior representa un paso importante hacia la consolidación de una administración pública más transparente y responsable. Esto es crucial, ya que muchas veces las decisiones que afectan a la ciudadanía se toman a nivel local o en diversos sectores y, por lo tanto, es esencial que los actores, en estos niveles, también sean transparentes y responsables.

Una de las características más destacadas de este proyecto de ley es la disposición de hacer públicas las declaraciones juradas. Esto tiene un valor significativo, ya que la transparencia no solo se logra cuando se recogen y almacenan los datos, sino cuando estos están accesibles para la ciudadanía. Al hacer públicas las declaraciones, se fomenta la participación activa de los ciudadanos, quienes pueden revisar y cuestionar la información presentada, lo que, a su vez, fortalece la vigilancia social y la lucha contra la corrupción. Esta medida contribuye a desmantelar la



resistencia histórica que, en muchos casos, ha existido hacia la transparencia en la gestión pública.

Este tipo de iniciativas también ayuda a prevenir posibles conflictos de interés y el uso indebido de recursos públicos, al permitir que cualquier relación o vínculo de interés se haga visible. Esto pone a los funcionarios bajo un nivel de escrutinio que, en última instancia, busca garantizar que sus decisiones no estén influenciadas por intereses personales o particulares que perjudiquen el bienestar público.

Además, al hacer públicas las declaraciones juradas, la medida establece un estándar más alto de integridad para los funcionarios públicos y refuerza la confianza de la ciudadanía en sus instituciones. Aunque los desafíos en la implementación de tales medidas siempre existen, especialmente en cuanto a la supervisión y el cumplimiento efectivo, este tipo de legislación es un avance hacia una mayor responsabilidad en la gestión pública.

La percepción de corrupción en Panamá ha mostrado un deterioro notable durante el año 2024, según los datos recientes del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional (TI). Se ha experimentado un descenso de dos posiciones en comparación con el año anterior, 2023. Esta caída refleja una creciente preocupación sobre la integridad y la transparencia en las instituciones panameñas, la insuficiencia y la interferencia política en los sistemas de control y supervisión no solo entorpecen la implementación de las políticas vinculadas al ODS 16, sino que también perpetúan estructuras corruptas que socavan el Estado de Derecho y la confianza ciudadana en las instituciones.

La organización internacional atribuye esta situación a la fragilidad institucional y a la carencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas, condiciones que facilitan que las élites económicas y políticas se beneficien mediante prácticas ilícitas. Entre estas prácticas destacan el fraude en las compras públicas, los sobornos y la influencia indebida sobre decisiones gubernamentales. Este contexto revela una realidad preocupante para Panamá, donde la corrupción no solo afecta la confianza ciudadana, sino también la eficiencia y justicia del aparato estatal.



Esta problemática ha sido objeto de numerosos reportajes y exposiciones en la prensa nacional, que han dado visibilidad a casos emblemáticos y han puesto en evidencia la persistencia de estos actos corruptos en diferentes niveles de la administración pública (Libertad Ciudadana, 2024).

La transparencia y la rendición de cuentas en los gobiernos locales son pilares esenciales para asegurar el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas y para fortalecer los cimientos de la democracia. Estos principios cobran relevancia en varios aspectos fundamentales.

En primer lugar, fortalecen la confianza ciudadana. Cuando las administraciones locales gestionan sus recursos y actividades con claridad y ofrecen informes claros sobre el destino de los fondos públicos, se crea un vínculo de confianza con la comunidad. Esta relación sólida entre gobierno y ciudadanos no solo legitima la gestión pública, sino que también promueve una participación más activa y comprometida de la población en los procesos democráticos, permitiendo que sus voces sean escuchadas y consideradas.

En segundo lugar, la transparencia actúa como un mecanismo efectivo para prevenir la corrupción. Al garantizar que la sociedad tenga acceso a información precisa y oportuna sobre las decisiones gubernamentales, contratos y asignaciones de recursos, se facilita la supervisión ciudadana y el escrutinio público. Este control constante dificulta la ocurrencia de prácticas indebidas y reduce significativamente las oportunidades para el fraude, el soborno y otras formas de corrupción, promoviendo así una administración pública más ética y responsable.

En suma, la transparencia y la rendición de cuentas no solo mejoran la gestión local, sino que también fortalecen la democracia al acercar a los gobiernos a sus ciudadanos y contribuir a la construcción de sociedades más justas y participativas.

## Conclusiones

La investigación subraya que la transparencia y la rendición de cuentas constituyen pilares indispensables para alcanzar una gobernanza eficiente, justa y equitativa. Sin embargo, para que estos principios se traduzcan en resultados



concretos, es imprescindible un compromiso sostenido tanto de los gobiernos locales como de la ciudadanía. Por un lado, las autoridades deben asegurar la instauración de mecanismos robustos de control y supervisión que garanticen la integridad en la gestión pública. Por otro, la población tiene la responsabilidad de participar activamente en la vigilancia y en los procesos de toma de decisiones, promoviendo un ejercicio ciudadano informado y crítico.

Asimismo, fomentar una cultura de transparencia y responsabilidad debe entenderse como un esfuerzo permanente que interpela a todos los niveles de la administración pública, desde los gobiernos locales hasta las instituciones nacionales. Solo a través de esta visión integral será posible enfrentar la corrupción de manera efectiva, restaurar la confianza en las instituciones y consolidar una democracia más sólida, en la que el acceso a la información y la rendición de cuentas se conviertan en reglas habituales y no en excepciones.

Finalmente, la capacidad de los gobiernos locales para garantizar el acceso a la información y responder por sus acciones resulta clave para construir un sistema democrático más fuerte, responsable y libre de prácticas corruptas, capaz de responder con eficacia a las necesidades y demandas legítimas de la sociedad.

## Referencias bibliográficas

- Antai. (febrero de 2025). *Estadísticos de Cumplimiento de Transparencia Activa*.  
<https://monitoreo.antai.gob.pa/informes-mensuales>
- De La Torre, S. & Núñez, S. (2023). Transparencia en la administración pública municipal de Ecuador. *Estudios de la Gestión: Revista Internacional De Administración*, 14, 53-73. <https://doi.org/10.32719/25506641.2023.14.3>
- González Rivera, J. (27 de abril de 2024). La transparencia panameña ultrajada. *La prensa*. <https://www.prensa.com/opinion/la-transparencia-panamena-ultrajada/>
- Ley 316 de 2022. Que regula situaciones de conflicto de intereses en la función pública. 18 de agosto de 2022. G.O No.29602-A



Ley 6 de 2002. Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública establece la acción de habeas data y dicta otras disposiciones. 22 de enero de 2002. G.O. No. 24,476

Libertad Ciudadana. (2024). *Índice de percepción de la corrupción*.  
<https://www.libertadciudadana.org/mediciones/ipc-2024/>

Organización GIGAPP. (2017). *Avances y desafíos de la Rendición de Cuenta en Panamá*. <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/grupos-de-trabajo/publication/show/2797>

Palacios Copete, M. J., Garibaldi Barrera, E., Ramos Viveros, A. I., Pinzón Muñoz, J. & McNulty Ballester, M. R. (2023). Rendición de cuentas y participación ciudadana en la EFS de Panamá. *CPA Panamá*, 1(2), 10–25.  
<https://doi.org/10.48204/2953-3147.4096>

Pulido. (2005). *El acceso a la información es un Derecho Humano: Propuesta para un estándar de acceso a la información de organismo público de Derechos Humanos*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.  
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/24191.pdf>

Resolución 1396-2020-Leg. Por la cual se adopta el Reglamento de Rendición, Examen y Finiquito de Cuentas de los Agentes y Empleados de Manejo. 28 de octubre de 2020 [Archivo PDF]. <https://www.contraloria.gob.pa/wp-content/uploads/2023/09/resolucion-no.-1396-2020-leg-de-28-de-octubre-de-2020rendicion-de-cuentas-ago2022.pdf>

Solares Mendiola, M. (2004). *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.  
<https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1327-la-auditoria-superior-de-la-federacion-antecedentes-y-perspectiva-juridica>

Spencer B., A E. (2013). Formulación de un sistema de rendición de cuentas para la gerencia pública panameña [Tesis de Maestría, Universidad de Panamá].  
[https://up-rid.up.ac.pa/4131/1/aida\\_spencer.pdf](https://up-rid.up.ac.pa/4131/1/aida_spencer.pdf)



Villarreal Almanza, O. M. (2022). *Modelo de participación ciudadana en los Gobiernos Locales* [Tesis de Maestría, Universidad de Panamá]. [https://up-rid.up.ac.pa/5659/1/onelis\\_villarreal.pdf](https://up-rid.up.ac.pa/5659/1/onelis_villarreal.pdf)



## **El Control Jurisdiccional del Régimen Laboral Especial de la Autoridad del Canal de Panamá**

Jurisdictional Control of the Special Labor Regime of the Panama Canal Authority

**Yessid Johel Buitrago Ponce**

Universidad de Panamá. Panamá

[yessid.buitrago@up.ac.pa](mailto:yessid.buitrago@up.ac.pa)

<https://orcid.org/0009-0008-5015-3415>

Recibido: 16/09/2025

Aprobado: 14/10/2025

DOI: <https://doi.org/10.48204/2992-6629.9153>

### **Resumen**

El estudio analiza de manera integral el control jurisdiccional del régimen laboral especial de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), un sistema jurídico particular que combina autonomía administrativa con un marco normativo propio para atender las exigencias de una vía interoceánica de relevancia estratégica mundial. A través de un enfoque doctrinal, normativo y jurisprudencial, se examinan los fundamentos constitucionales y legales que sustentan este régimen y los mecanismos institucionales encargados de su supervisión.

La investigación explica cómo la Ley 19 de 1997 y los reglamentos internos de la ACP establecen un régimen distinto al Código de Trabajo panameño, privilegiando principios como mérito, igualdad de oportunidades y prohibición de discriminación. No obstante, dicha autonomía opera bajo un control especializado ejercido por órganos como la Junta de Relaciones Laborales, encargada de garantizar la legalidad en las relaciones laborales del sector canalero.

El artículo revisa casos y criterios jurisprudenciales que han definido estándares sobre debido proceso disciplinario, igualdad salarial y protección frente a represalias. También identifica tensiones entre la necesidad de flexibilidad operativa de la ACP para mantener su competitividad global y la obligación de respetar derechos laborales conforme a normas nacionales e internacionales.

Finalmente, se concluye que el control jurisdiccional cumple funciones correctivas y preventivas, fortaleciendo la legitimidad institucional y la confianza de los trabajadores. La efectividad del régimen especial depende de la capacidad de sus órganos de control para adaptarse a los cambios del entorno sin comprometer los principios de justicia, equidad y transparencia.



**Palabras clave:** Derecho laboral, administración de justicia, relaciones laborales, jurisprudencia, Canal de Panamá.

### Abstract

The study provides a comprehensive analysis of the judicial review of the special labor regime of the Panama Canal Authority (ACP), a unique legal system that combines administrative autonomy with its own regulatory framework designed to meet the operational demands of one of the world's most strategic commercial routes. Through a doctrinal, normative, and jurisprudential approach, it examines the constitutional and legal foundations of this regime and the institutional mechanisms responsible for its oversight.

The research explains how Law 19 of 1997 and the ACP's internal regulations establish a labor framework distinct from the Panamanian Labor Code, prioritizing principles such as merit, equal opportunity, and the prohibition of discrimination. However, this autonomy operates under specialized supervisory bodies, such as the Labor Relations Board, which ensures legality in labor relations within the canal sector.

The article reviews relevant cases and jurisprudential criteria that have established standards on disciplinary due process, pay equity, and protection against retaliation. It also identifies tensions between the ACP's need for operational flexibility to maintain global competitiveness and its obligation to uphold labor rights according to national and international standards.

Finally, the study concludes that judicial oversight fulfills both corrective and preventive functions, strengthening institutional legitimacy and worker confidence. The effectiveness of the special labor regime ultimately depends on the ability of its oversight bodies to adapt to evolving labor and economic conditions without compromising the principles of justice, equity, and transparency.

**Keywords:** Labor law, administration of justice, labor relations, jurisprudence, Panama Canal.

### Introducción

La Autoridad del Canal de Panamá (ACP) constituye uno de los pilares estratégicos más relevantes para la economía panameña y el comercio internacional. Desde su transferencia a la administración panameña el 31 de diciembre de 1999, la ACP ha operado bajo un marco jurídico singular que le otorga autonomía administrativa, financiera y laboral, con el objetivo de garantizar la eficiencia, competitividad y seguridad de la vía interoceánica. Este marco se materializa en un régimen laboral especial, diseñado para atraer, retener y desarrollar talento humano altamente calificado, capaz de responder a las exigencias técnicas y operativas de una



infraestructura que conecta más de 140 rutas marítimas y 1,700 puertos en todo el mundo.

Sin embargo, la existencia de un régimen especial no significa que la ACP se encuentre al margen del control legal. Por el contrario, el ordenamiento jurídico panameño ha previsto mecanismos específicos de control jurisdiccional que buscan garantizar que las decisiones y actuaciones, en materia laboral, se ajusten a los principios constitucionales, a la Ley Orgánica de la ACP y a los estándares internacionales de trabajo decente. Este control se ejerce principalmente a través de la Junta de Relaciones Laborales, órgano especializado que actúa como garante de la legalidad, la equidad y la transparencia en las relaciones laborales del sector canalero.

El estudio del control jurisdiccional, en este contexto, reviste especial importancia por varias razones. En primer lugar, porque permite comprender cómo se equilibra la autonomía de gestión de la ACP con la protección de los derechos fundamentales de sus trabajadores. En segundo lugar, porque ofrece un marco de referencia para evaluar la eficacia de los mecanismos de supervisión en regímenes laborales especiales, un tema que trasciende el caso panameño y que resulta relevante para otras jurisdicciones con modelos similares. Finalmente, porque la jurisprudencia y la práctica administrativa de la ACP constituyen un laboratorio jurídico en el que se ponen a prueba principios como el mérito, la igualdad de oportunidades, la no discriminación y el debido proceso; por lo cual es necesario abordar el desarrollo de esta temática que es de interés social en general.

Para ello, debemos preguntarnos ¿cómo incide el control jurisdiccional sobre el régimen laboral especial de la ACP en la garantía de los derechos laborales y la dignidad de los trabajadores, dentro de un marco de justicia autónoma y contextualizada?

Para dar respuesta a esta pregunta, esperamos analizar el alcance y las implicaciones del control jurisdiccional sobre el régimen laboral especial de la ACP desde una perspectiva que integre justicia, autonomía institucional y respeto por la dignidad humana; examinando puntualmente el marco normativo que sustenta el



régimen laboral especial de la ACP y su relación con el sistema judicial panameño, e identificando las prácticas jurisdiccionales.

Respecto a la metodología de dicho desarrollo, este artículo propone un análisis integral que combina la revisión normativa, el estudio de la jurisprudencia relevante y la reflexión crítica sobre los retos y perspectivas del control jurisdiccional en el régimen laboral especial de la ACP. La investigación parte de la premisa de que la autonomía institucional y la protección de derechos no son objetivos excluyentes, sino dimensiones complementarias de un mismo modelo de gobernanza laboral, cuyo éxito depende de la capacidad de sus órganos jurisdiccionales para adaptarse a los cambios del entorno y mantener la confianza de todos los actores involucrados.

### **I. Marco normativo del régimen laboral especial de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP)**

El régimen laboral especial de la ACP se fundamenta en un entramado normativo jerarquizado que parte de la Constitución Política de la República de Panamá, se desarrolla en la Ley 19 de 11 de junio de 1997, y se complementa con reglamentos internos aprobados por su Junta Directiva, así como por la jurisprudencia de la Junta de Relaciones Laborales y otros órganos competentes.

El fundamento constitucional, según el artículo 316 de la última reforma de la Constitución Política de la República de Panamá del 2004, establece que la ACP es una persona jurídica autónoma de derecho público, con patrimonio propio y autonomía en materia administrativa, financiera y laboral. Esta disposición constitucional habilita la creación de un régimen laboral especial, distinto al Código de Trabajo, con el fin de garantizar la operación continua, segura y eficiente del Canal. Asimismo, el artículo 322 de la Constitución Política de la República de Panamá (2004) refuerza esta autonomía al señalar que la ACP se regirá por su Ley Orgánica y que sus relaciones laborales estarán sujetas a un sistema de méritos, asegurando condiciones de trabajo no inferiores a las existentes antes de la reversión del Canal a Panamá.

La Ley Orgánica de la ACP (Ley 19, 1997) desarrolla el mandato constitucional y dedica los artículos 81 a 85 al régimen laboral especial:



- Artículo 81: Declara que la ACP está sujeta a un régimen laboral especial basado en el mérito, con un plan general de empleo que mantendrá, como mínimo, las condiciones y derechos laborales vigentes al 31 de diciembre de 1999. Excluye la aplicación del Código de Trabajo y del Código Administrativo, salvo lo dispuesto expresamente en la Ley.
- Artículo 82: Establece los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación por sexo, raza, edad, religión, estado civil, ideología política o discapacidad, y prohíbe el acoso sexual, ordenando su reglamentación y sanción.
- Artículo 83: Regula el sistema de reclutamiento y selección, basado en méritos y evaluaciones objetivas, a cargo de una oficina especializada dentro de la ACP.
- Artículo 84: Crea un mecanismo administrativo independiente para tramitar quejas por discriminación, con garantías contra represalias.
- Artículo 85: Reconoce la libertad sindical y la negociación colectiva, en el marco de la Ley Orgánica y los reglamentos internos.

Para los Reglamentos Internos y Acuerdos de la Junta Directiva el principal instrumento reglamentario es el Reglamento de Administración de Personal, aprobado mediante Acuerdo No. 21 de 15 de julio de 1999 y modificado en diversas ocasiones, la más reciente mediante el Acuerdo No. 433 de 22 de agosto de 2024. Este reglamento desarrolla aspectos como: clasificación de puestos y escalas salariales; procedimientos de selección, promoción y evaluación del desempeño; régimen disciplinario y garantías del debido proceso; beneficios y licencias especiales, incluyendo disposiciones para empleados inhabilitados por accidentes de trabajo o enfermedades ocupacionales (Programa de Colocación Especial); indemnizaciones específicas para casos de imposibilidad de reubicación laboral.

El control jurisdiccional interno del régimen laboral especial se ejerce principalmente a través de la Junta de Relaciones Laborales, órgano colegiado con competencia exclusiva para conocer y resolver controversias laborales en la ACP (Ley 19, 1997). Además, la Junta Médica Examinadora tiene competencia para declarar la



inhabilidad de empleados por razones de salud, lo que incide directamente en la aplicación de beneficios e indemnizaciones previstas en el reglamento (Acuerdo 433, 2024).

Aunque el régimen laboral especial de la ACP es autónomo, debe interpretarse y aplicarse en armonía con los convenios internacionales ratificados por Panamá, alineados especialmente con los convenios 100, 111, 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, relacionados, respectivamente, con la igualdad de oportunidades, la no discriminación, la libertad sindical y la negociación colectiva.

## **II. El control jurisdiccional: concepto y alcance**

El control jurisdiccional es la función mediante la cual un órgano independiente, dotado de potestad para interpretar y aplicar el derecho, revisa la legalidad y legitimidad de los actos y decisiones adoptados por una autoridad o entidad, con el fin de garantizar que se ajusten al ordenamiento jurídico y respeten los derechos fundamentales (Ayú Prado Canals, 2019). En el contexto de la ACP, este control adquiere particular relevancia, debido a la existencia de un régimen laboral especial que, aunque autónomo, debe operar bajo los principios constitucionales, legales y reglamentarios que lo rigen: Constitución Política de la República de Panamá y la Ley 19 de 1997.

El control jurisdiccional de la ACP se fundamenta en:

- Los artículos 316 y 322 de la Constitución Política de Panamá (2004), reconoce la autonomía de la ACP, pero también su sujeción a la Ley Orgánica y a los principios de mérito, igualdad y no discriminación.
- La ACP establece un sistema de resolución de conflictos laborales propio, encabezado por la Junta de Relaciones Laborales (JRL), con competencia exclusiva sobre las relaciones obrero-patronales (Ley 19, 1997).
- El Reglamento de Administración de Personal y el Reglamento de Relaciones Laborales, que desarrollan los procedimientos y garantías aplicables a los trabajadores y a la administración (Acuerdo 21, 1999).



Este diseño normativo responde a la necesidad de contar con un mecanismo de control especializado, capaz de resolver controversias con conocimiento técnico del sector y de las particularidades del régimen laboral canalero (Ayú Prado Canals, 2019).

La JRL es un tribunal superior especializado, integrado por cinco miembros (magistrados superiores) designados conforme a la Ley Orgánica, con independencia funcional y administrativa (Ley 19, 1997). Entre sus atribuciones se encuentran: conocer y resolver en única instancia las controversias laborales entre la ACP y sus trabajadores o sindicatos; interpretar y aplicar la Ley Orgánica, los reglamentos internos y los convenios colectivos; revisar la legalidad de las sanciones disciplinarias y de las decisiones administrativas que afecten derechos laborales; emitir jurisprudencia vinculante para la ACP en materia laboral (Ayú Prado Canals, 2019).

La JRL actúa como garante de que la autonomía de la ACP no se traduzca en arbitrariedad, asegurando que las decisiones administrativas se ajusten a derecho y respeten el debido proceso (Ayú Prado Canals, 2019).

El control jurisdiccional en la ACP tiene un alcance integral, que abarca:

- Control de legalidad: verifica que los actos administrativos laborales se ajusten a la Ley Orgánica, reglamentos internos y principios constitucionales (Ley 19, 1997).
- Control de razonabilidad y proporcionalidad: evalúa si las medidas adoptadas por la administración son adecuadas, necesarias y proporcionales al fin perseguido.
- Control de respeto a derechos fundamentales: garantiza la protección de derechos como la igualdad, la no discriminación, la libertad sindical y el derecho a la defensa.
- Control interpretativo: fija criterios jurídicos sobre la aplicación de normas laborales especiales, generando jurisprudencia que orienta la actuación administrativa y las expectativas de los trabajadores (Ayú Prado Canals, 2019).

La jurisprudencia de la JRL ha establecido estándares relevantes, entre ellos: el debido proceso disciplinario, donde toda sanción debe estar precedida de una



investigación objetiva, notificación formal, oportunidad de defensa y decisión motivada; la igualdad salarial que debe ser por aplicación estricta del principio de “igual salario por igual trabajo” en casos de reclasificación de puestos o reasignación de funciones; la protección contra represalias que debe salvaguardar a los trabajadores que denuncian discriminación, acoso o irregularidades administrativas (Ayú Prado Canals, 2019).

Estos criterios no solo resuelven casos concretos, sino que también previenen conflictos futuros al establecer pautas claras de actuación.

Aunque la JRL es el órgano jurisdiccional especializado de la ACP, sus decisiones pueden ser objeto de revisión por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en casos de violación de normas constitucionales o legales. Esto asegura un doble nivel de control: uno especializado y otro general, que refuerza la protección de derechos y la sujeción al Estado de Derecho.

El modelo de control jurisdiccional de la ACP es un ejemplo de cómo la especialización y la autonomía pueden coexistir con la protección efectiva de derechos laborales. Sin embargo, enfrenta retos como: adaptarse a nuevas formas de trabajo y a la digitalización de procesos; mantener la independencia frente a presiones internas o externas; y garantizar la capacitación continua de sus miembros en derecho laboral internacional y comparado.

### **III. Interpretación de jurisprudencia**

La Junta de Relaciones Laborales (JRL) de la Autoridad del Canal de Panamá ha emitido, desde su creación, un conjunto significativo de decisiones que constituyen un cuerpo jurisprudencial especializado en materia laboral canalera. Estas resoluciones no solo resuelven conflictos concretos, sino que también fijan criterios interpretativos que orientan la actuación administrativa y sindical, fortaleciendo la seguridad jurídica y la coherencia del régimen laboral especial (Ayú Prado Canals, 2019).

La jurisprudencia de la JRL se caracteriza por:



- Especialización temática: todas las decisiones se enmarcan en el ámbito laboral de la ACP, lo que permite un conocimiento profundo de las particularidades del sector.
- Carácter vinculante interno: aunque no tienen el mismo alcance que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, sus fallos son de obligatorio cumplimiento para la ACP y las partes involucradas.
- Función preventiva: al establecer criterios claros, reduce la probabilidad de conflictos futuros y fomenta la negociación colectiva en un marco de certeza jurídica.

En múltiples decisiones, la JRL ha reiterado que el debido proceso es un principio esencial en la imposición de sanciones disciplinarias. Por ejemplo, en la Decisión No. 26/2020 (2020) de la JRL, se anuló una sanción por considerar que la administración no había otorgado al trabajador la oportunidad real de ejercer su defensa antes de la imposición de la medida. Este criterio refuerza la exigencia de notificación previa, derecho a ser oído y motivación suficiente de la decisión.

En casos de reclasificación de puestos, la JRL ha aplicado estrictamente el principio de igual salario por igual trabajo, ordenando ajustes remunerativos cuando se ha comprobado que trabajadores con funciones equivalentes percibían salarios distintos sin justificación objetiva (Ayú Prado Canals, 2019). Este criterio se alinea con el Convenio 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración.

La jurisprudencia también ha protegido a trabajadores que han denunciado prácticas laborales desleales o discriminatorias. En la Decisión No. 26/2020 (2020) de la JRL se determinó que la administración incurrió en una práctica laboral desleal al modificar unilateralmente condiciones de trabajo durante una negociación intermedia, afectando a miembros de un sindicato. Este fallo reafirma la prohibición de represalias y la obligación de negociar de buena fe.

La JRL ha desarrollado criterios interpretativos sobre cláusulas ambiguas en convenios colectivos, privilegiando la interpretación más favorable al trabajador, en consonancia con el principio *in dubio pro-operario* (Ayú Prado Canals, 2019).



Si bien las decisiones de la JRL son definitivas en el ámbito interno de la ACP, pueden ser revisadas por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia cuando se alegue violación de normas constitucionales o legales. Esta revisión externa garantiza un doble nivel de control y refuerza la legitimidad del sistema.

#### **IV. Retos y perspectivas a futuro**

El control jurisdiccional del régimen laboral especial de la ACP enfrenta una serie de desafíos que, aunque no comprometen su legitimidad, sí demandan una adaptación constante a las transformaciones del entorno jurídico, económico, tecnológico y social. Estos retos se proyectan, tanto en el plano interno de la institución como en el contexto regional e internacional, y su adecuada gestión determinará la eficacia y sostenibilidad del modelo en el mediano y largo plazo (Reynoso Castillo, 2012).

La adaptación a nuevas formas de trabajo y digitalización, por la creciente incorporación de tecnologías digitales en la gestión del Canal y en la administración de personal, plantea la necesidad de actualizar los procedimientos jurisdiccionales para atender conflictos derivados del teletrabajo, la automatización de procesos y el uso de inteligencia artificial en la evaluación de desempeño. La jurisprudencia de la JRL deberá incorporar criterios que regulen la protección de datos personales, la desconexión digital y la supervisión remota, en consonancia con estándares internacionales.

El fortalecimiento de la independencia jurisdiccional es clave, ya que, si bien la JRL cuenta con autonomía funcional, la presión política, económica o sindical puede amenazar su imparcialidad. El reto consiste en blindar institucionalmente a la junta mediante procesos de selección transparentes, capacitación continua y garantías presupuestarias que eviten injerencias externas (IIDH, 2009).

La armonización con estándares internacionales, donde la ACP debe garantizar que su régimen laboral especial se mantenga alineado con los convenios fundamentales de la OIT, especialmente en materia de igualdad de oportunidades, libertad sindical y negociación colectiva. Esto implica revisar periódicamente la



normativa interna y la jurisprudencia para evitar conflictos con compromisos internacionales asumidos por Panamá.

El acceso efectivo a la justicia laboral que es uno de los retos señalados por estudios regionales es la necesidad de acercar la justicia laboral a los trabajadores, simplificando procedimientos, reduciendo tiempos de resolución y garantizando asistencia legal adecuada (Reynoso Castillo, 2012). En el caso de la ACP, esto supone optimizar los canales de comunicación y fortalecer la mediación como mecanismo preventivo.

La consolidación de un modelo de referencia regional es fundamental, ya que el sistema de control jurisdiccional de la ACP, por su especialización y eficacia, tiene potencial para convertirse en un modelo replicable en otros regímenes laborales especiales de América Latina, como los portuarios, aeronáuticos o de zonas francas.

La incorporación de justicia laboral digital, que es la tendencia hacia la justicia electrónica; audiencias virtuales, notificaciones digitales y expedientes electrónicos, puede mejorar la eficiencia y reducir costos, siempre que se garantice la seguridad de la información y el acceso equitativo para todas las partes (IIDH, 2009).

La mayor integración con la Corte Suprema de Justicia ayuda a fortalecer los mecanismos de coordinación entre la JRL y la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, lo que permitiría un diálogo jurisprudencial que enriquezca la interpretación de normas laborales especiales y refuerce la coherencia del sistema jurídico panameño (Reynoso Castillo, 2012).

El enfoque en derechos humanos laborales desde la perspectiva de derechos humanos en el ámbito laboral, impulsada por organismos internacionales, abre la posibilidad de que la JRL incorpore estándares como el trabajo decente, la igualdad sustantiva y la protección de grupos vulnerables, ampliando así el alcance de su control jurisdiccional.

## **Conclusiones**

El análisis integral del control jurisdiccional del régimen laboral especial de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) permite afirmar que este modelo constituye un



mecanismo robusto de garantía de derechos laborales, diseñado para operar en un contexto de alta especialización y relevancia estratégica para el comercio mundial. La coexistencia de autonomía institucional y mecanismos de control especializados demuestra que es posible conciliar la eficiencia operativa con la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores.

En primer lugar, el marco normativo jerarquizado, que parte de la Constitución, se desarrolla en la Ley Orgánica y se complementa con reglamentos internos, que ha permitido dotar a la ACP de un régimen laboral adaptado a sus necesidades, pero sin renunciar a los principios de mérito, igualdad de oportunidades y no discriminación. Este diseño normativo, sumado a la existencia de la Junta de Relaciones Laborales (JRL) como órgano jurisdiccional especializado, ha generado un sistema de resolución de conflictos ágil, técnico y con jurisprudencia consolidada.

En segundo lugar, la jurisprudencia relevante de la JRL ha fortalecido la seguridad jurídica interna, estableciendo estándares claros en materia de debido proceso disciplinario, igualdad salarial, protección contra represalias y negociación colectiva. Estos criterios no solo resuelven casos concretos, sino que también cumplen una función preventiva, reduciendo la conflictividad laboral y fomentando relaciones laborales más equilibradas.

En tercer lugar, el análisis comparado con otros regímenes laborales especiales en América Latina evidencia que el modelo panameño presenta ventajas competitivas, especialmente por su grado de especialización jurisdiccional y su alineación con estándares internacionales. Esto lo convierte en un referente potencial para otros sectores estratégicos que requieren flexibilidad operativa sin sacrificar la justicia laboral.

No obstante, el estudio también revela retos significativos: la necesidad de adaptar la normativa y la jurisprudencia a las nuevas formas de trabajo y a la digitalización; el fortalecimiento de la independencia institucional frente a presiones externas; la armonización continua con los convenios internacionales ratificados por



Panamá; y la mejora del acceso efectivo a la justicia laboral para todos los trabajadores de la ACP.

En perspectiva, el éxito sostenido del control jurisdiccional en la ACP dependerá de su capacidad para evolucionar proactivamente ante los cambios tecnológicos, económicos y sociales, manteniendo un equilibrio entre la autonomía de gestión y la protección de derechos. La consolidación de este modelo como referente regional no solo reforzará la legitimidad institucional de la ACP, sino que también contribuirá a elevar los estándares de gobernanza laboral en América Latina.

En definitiva, el caso de la ACP demuestra que un régimen laboral especial, cuando está respaldado por un marco normativo sólido, un órgano jurisdiccional especializado e independiente y una jurisprudencia coherente, puede convertirse en un instrumento eficaz para garantizar la justicia laboral en sectores estratégicos, sirviendo de ejemplo para otras jurisdicciones que buscan compatibilizar competitividad y derechos humanos laborales.

## Referencias bibliográficas

Acuerdo 21 de 1999. Por el cual se aprueba el Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá. 15 de julio de 1999. [Archivo PDF].

<https://pancanal.com/wp-content/uploads/pandata/otrosreglamentos/acuerdo-021.pdf>

Acuerdo 433 de 2024. Que modifica el Reglamento de Administración de Personal de la Autoridad del Canal de Panamá. 22 de agosto de 2024. [Archivo PDF].

<https://pancanal.com/wp-content/uploads/2024/08/acuerdo-433.pdf>

Ayú Prado Canals, G. B. (2019). Jurisprudencia temática de la junta de relaciones laborales de la autoridad del Canal de Panamá. Revista *Cathedra*, (10), 63-78.

<https://doi.org/10.37594/cathedra.n10.263>

Constitución Política de la República de Panamá (2004). Texto Único que incorpora las reformas de 1972. G.O. No.25,176 de 15 de noviembre de 2004.



Decisión No.26/2020 de 2020. Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá.

<https://juntalaboral-acp.com/wp-content/uploads/2020/10/26-PLD-25-17-Decision-UIM-ACP-CRR.pdf>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2009). *Estudio regional acerca del contexto de los derechos laborales y el acceso a la justicia laboral en Centroamérica y República Dominicana*. Editorial IIDH. [Archivo PDF]. <https://www.iidh.ed.cr/images/Publicaciones/Justicia/Estudio%20regional%20acerca%20del%20contexto%20de%20los%20derechos%20laborales.pdf>

Ley 19 de 1997. Por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá. 11 de junio de 1997. G.O. No.23,309.

Reynoso Castillo, C. (2012). La justicia laboral, retos y reflexiones. *Alegatos*, (82), 661–692. <https://corteidh.or.cr/tablas/r30567.pdf>



## **Aspectos relevantes de la modalidad del teletrabajo según la Legislación Panameña**

Relevant Aspects of the Telework Modality According to Panamanian Legislation

**Mayra Garrido Reyna**

Universidad de Panamá. Centro Regional Universitario de Azuero. Panamá.

[Mayragarridorp29@gmail.com](mailto:Mayragarridorp29@gmail.com)

<https://orcid.org/0009-0000-1984-3217>

Recibido: 24/07/2025

Aprobado: 01/12/2025

DOI: <https://doi.org/10.48204/2992-6629.9154>

### **Resumen**

Este texto presenta una revisión bibliográfica y normativa de los temas más relevantes del teletrabajo en la legislación panameña, con especial atención a la Ley 126 de 2020 y a su reglamentación; se abordan cuestiones como la formalización contractual, la jornada de trabajo, la provisión de equipos, la protección de datos, la salud mental, el aprendizaje y el desarrollo de competencias y la participación del Estado y de los actores sociales; se quiere poner de manifiesto los avances que se han logrado en el plano normativo, a la vez que se señala que persisten los obstáculos en su práctica, sobre todo, en lo que tiene que ver con la fiscalización, la equidad y el bienestar en el trabajo; el estudio concluye que la sostenibilidad del teletrabajo en Panamá requerirá de una articulación entre instituciones y de una cultura de organización laboral orientada al respeto de los derechos y al desarrollo del ser humano.

**Palabras clave:** teleconferencia, legislación, protección de datos, digitalización, política gubernamental.

### **Abstract**

This article offers a bibliographic and regulatory review of the most relevant aspects of telework in Panamanian legislation which includes Law 126 of 2020 and its regulations. It covers issues concerned with the formalization of the contract, working hours, provision of equipment, data protection, mental health, development of competencies, and the role of the State and social actors. The review includes both notable legal advances as well as practical challenges particularly in enforcement, equity, and labor wellness. The review concludes that the sustainability of telework in Panama will



depend on inter-institutional coordination and an organizational culture that promotes human development, and protects the rights of workers.

**Keywords:** teleconferencing, legislation, data protection, digitalization, government policy.

## Introducción

El teletrabajo ha surgido como una forma de trabajo fundamental, especialmente en el marco de la transformación digital y de las alteraciones socioeconómicas causadas por la pandemia del COVID-19. El hecho de implementarse el teletrabajo como alternativa formal, y en términos de igualdad con el modo presencial, se generó en Panamá a raíz de la promulgación de la Ley 126 de 2020 y a su ejecutoria mediante el Decreto Ejecutivo 133 del mismo año.

Esta modalidad ha provocado cambios muy positivos en la conciliación entre la vida laboral y personal, la reducción de los costes de operaciones y el acceso al trabajo en las áreas más alejadas o deficientes en conectividad y recursos humanos. Sin embargo, plantea, a su vez, problemas de difícil solución, de legislación contractual, de protección de datos, de salud mental, de equidad de acceso y desarrollo de nuevas competencias laborales. Este artículo revisa las bibliografías y normativas de los aspectos más representativos de dos modalidades de trabajo a distancia, que son el teletrabajo y el trabajo remoto que la legislación panameña ha entrado a regular, con la finalidad de identificar sus avances, sus desafíos y oportunidades de mejora.

Para este cometido se revisan fuentes legales, estudios comparados, informes técnicos y publicaciones académicas. La finalidad que persigue un trabajo como este es ofrecer una visión completa de este fenómeno que guíe en sus particularidades a los formuladores de políticas, los empresarios, los trabajadores y los actores sociales respecto de las características clave para llegar a establecer un modelo de trabajo a distancia justa, eficiente y sostenible en el país.

### 1. Definición jurídica y alcance del teletrabajo en la legislación panameña

Con el objetivo de ajustar la ley panameña a la transformación digital del trabajo, se puede considerar como legislativamente avanzado el hecho de que se reafirme un



marco normativo específico para el teletrabajo. La Ley No. 126 de 18 de febrero de 2020 es el texto normativo que establece esta modalidad de trabajo, de manera formal, en el ordenamiento jurídico laboral del país o, dicho de otro modo, el texto en el que esta modalidad de trabajo es reconocida, tal como lo describe en su artículo 2, numeral 1, se dice que "el teletrabajo es la prestación de servicios subordinada sin asistencia al centro de trabajo o a un ente público, a través de medios informáticos, de telecomunicaciones y similares" (Ley 126 del 2020).

Dicha definición de teletrabajo fue matizada por el Decreto Ejecutivo No. 133 del 16 de septiembre del mismo año, que complementa y regula los términos y las condiciones del teletrabajo, incluyendo los aspectos técnicos, contractuales y organizativos que deberían considerarse. La normatividad del teletrabajo en Panamá prevé tres categorías diferentes de teletrabajo; estos son: el total, el parcial y el ocasional, lo que permite realizar una flexibilización de las necesidades del empleador y del trabajador.

Esta categorización también permite que la modalidad sea reversible, esto es, la posibilidad de volver a la modalidad presencial cuando se llegue a un acuerdo con la otra parte. Esta flexibilidad se adecúa a la necesidad de equilibrar productividad y eficiencia operativa con la del trabajador, dimensiones que son cruciales en la puesta en práctica del teletrabajo (Frassati-Mora y Hernández, 2022).

Con todo, la definición jurídica del teletrabajo no solamente delimita el espacio físico de ejecución del trabajo, sino que trae consigo una serie de derechos y deberes interconectados al uso de las tecnologías. Lo que supone un cambio en la manera convencional del espacio de trabajo, del control jerárquico y de la evaluación del rendimiento. Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), en consecuencia, resultan ser inseparables del teletrabajo porque constituyen una de las condiciones *sine qua non* de su existencia (OIT & Eurofound, 2019).

Desde un enfoque comparado, el informe de la Fundación Nodo XXI menciona que la normativa panameña de empleo para el sector público es una de las más recientes de Latinoamérica, incorporándose, junto a otros países como Ecuador,



República Dominicana y El Salvador. Pese a que la ley panameña está dirigida a todo el *spectrum* laboral, su aplicación al sector público ha mostrado los límites de la especificidad de los puestos susceptibles de ser teletrabajados, aunados a la infraestructura institucional y de los mecanismos de control (Fundación Nodo XXI, 2022, pp. 48-49).

Asimismo, desde la perspectiva del derecho comparado, San Juan (2021) apunta que la concepción panameña de teletrabajo es coherente con los principios internacionales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en especial, aquellos que abogan por la defensa de los derechos laborales, de la promoción de la salud y la seguridad del trabajo y del respeto a la vida privada del teletrabajador.

De este modo, a la hora de definir el teletrabajo se establece que debe darse de forma voluntaria, formalizado a través de un contrato, en el cual se deben incluir garantías sobre desconexión digital y confidencialidad de la información. Por otro lado, estudios empíricos sobre la implementación del teletrabajo en empresas panameñas revelan que, pese a la existencia de un marco legal, su aplicación efectiva ha sido desigual.

Frassati-Mora y Hernández (2022) consideran que solo el 29,2% de los trabajadores participantes, en esta encuesta, perciben el teletrabajo como una modalidad de trabajo que favorece su autonomía y creatividad. En tanto, un escaso porcentaje opina que puede contribuir a equilibrar la vida laboral y personal de los trabajadores. Ello muestra la necesidad de seguir avanzando en el fortalecimiento de su regulación y en su práctica.

En resumidas cuentas, la definición jurídica del teletrabajo que se da en Panamá constituye un importante avance a la normativa que resulta de las modernidades del mundo del trabajo y de la necesidad que trajo consigo su práctica con motivo de la pandemia por COVID-19. No obstante, al igual que en muchos de los informes regionales, una forma efectiva y justa debe ser sedimentada a base de los esfuerzos



en la regulación secundaria, en la que se requiere una fiscalización institucional, además de la formación adecuada dirigida a empleadores y trabajadores.

## **2. Formalización contractual y reversibilidad**

Uno de los puntos relevantes a tener en cuenta sobre el régimen jurídico del teletrabajo en Panamá, es aquella que impone la formalización de esta modalidad, a través de un acuerdo escrito entre las partes. La Ley 126 (2020) y su reglamentación establecen que el teletrabajo debe constar por escrito, en un contrato individual de trabajo o en un anexo al contrato existente; además, debe estar debidamente registrado ante el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Tal formalización, de este tipo de modalidad laboral, tiene por objeto satisfacer la necesidad de los trabajadores y empleadores de contar con una seguridad jurídica en sus derechos y obligaciones, a la vez del establecimiento de características sobre la forma en que va a desarrollarse la relación laboral (horario, lugar, tipo de jornada, herramientas provistas por el empleador).

El contrato debe determinar si la modalidad será total, parcial u ocasional y las condiciones en las que se podrá hacer reversible el acuerdo. La cláusula de reversibilidad que se ha mantenido, tanto en la ley como en el Decreto Ejecutivo No. 133 (2020), permite que el teletrabajo no sea una condición de permanencia y que, por acuerdo común, el trabajador pueda volver a la modalidad en forma presencial. Esto tiene como finalidad devolver el principio de voluntad y adaptabilidad del teletrabajo, para la protección de los derechos del trabajador ante posibles cambios que pretendan efectuar las organizaciones.

Investigaciones tales como las de San Juan (2021) ponen de relieve que la legislación panameña se halla en consonancia con la normativa internacional, en particular con las recomendaciones de la OIT que tienden a promover la firma de acuerdos escritos y reversibles, correspondiendo, de esta forma, a las buenas prácticas diseñadas para garantizar relaciones laborales equitativas y transparentes. Sin embargo, la puesta en práctica real de dicha norma presenta dificultades. De acuerdo con Frassati-Mora y Hernández (2022), la mayoría de las empresas en



Panamá no presentan una estructura suficiente para la firma del acuerdo, lo cual puede dar pie a una serie de vacíos legales y ambigüedades que afecten los derechos y los deberes de trabajadores y empleadores.

Es por esto que la formalización contractual, así como la reversibilidad de esta, constituyen los fundamentos del desarrollo ético y sostenible del teletrabajo en Panamá; si bien ello dependerá de la necesidad imperativa de cada uno de los empleadores para dar cumplimiento a esta parte, otro aspecto primordial recaerá en el sistema de fiscalización que implemente el Estado.

### **3. Jornada laboral, desconexión digital y condiciones de trabajo**

La Ley panameña, en específico, el Decreto Ejecutivo No. 133 del 2020 integra normas para la jornada laboral en la modalidad de teletrabajo, buscando resguardar el tiempo de descanso, la desconexión digital y evitar abusos. Empero, los derechos laborales de los teletrabajadores, conforme a lo establecido en el propio decreto, deben ser análogos al de los trabajadores presenciales. A toda luz, el derecho a una jornada de trabajo que no exceda los límites legales consagrados en el artículo 33 del Código de Trabajo, teniendo el acceso a períodos de descanso, vacaciones y licencias conforme a la normativa laboral vigente.

Una de las cuestiones más relevantes recae en el derecho a la desconexión digital, el cual establece que el trabajador no está obligado a mantener lectura de las comunicaciones fuera del horario de trabajo fijado, salvo condiciones excepcionales. Un principio que tiene como finalidad reducir el estrés que genera vivir en un mundo hiperconectado permitiendo gozar de un equilibrio de trabajo-vida San Juan (2021).

Aunque este derecho se reconoce, en la práctica continúa siendo bastante complicado de implementar. En su estudio, Frassati-Mora y Hernández (2022) revelan que solamente un 8,3% de los trabajadores consultados en Panamá aseguraron hacer un adecuado uso de la desconexión digital. Esta cifra refleja la urgente necesidad de poner en práctica mecanismos de control y de sensibilización en torno a los deberes de las empresas obligando al empleador a cumplir con la desconexión digital pactada en el horario de trabajo.



Es fundamental añadir que la norma también contempla que el empleador debe garantizar las condiciones ergonómicas para que el teletrabajo se surta, de manera efectiva. Para ello, debe dotar a los trabajadores con los dispositivos necesarios que permitan un correcto desempeño de sus tareas laborales. Los límites ergonómicos resultan importantes para evitar los peligros de la profesión, como son posibles daños musculoesqueléticos, estrés o problemas visuales (OIT & Eurofound, 2019).

La siguiente tabla resume las principales disposiciones legales y su aplicación práctica, según los estudios más recientes:

**Tabla 1**

*Principales disposiciones legales y su aplicación práctica*

Aspecto regulado	Disposición legal	Evidencia empírica
<b>Jornada laboral</b>	Igual a modalidad presencial.	Requiere control más efectivo (Mitradel).
<b>Derecho a desconexión</b>	Reconocido por decreto (Art. 9).	Solo 8,3% logra equilibrio vida/trabajo.
<b>Provisión de equipos</b>	Obligación del empleador.	Se reportan inconsistencias (Frassati-Mora).
<b>Ergonomía y salud laboral</b>	Supervisión y adecuación del espacio.	Aplicación limitada.

Como se observa, existe una brecha entre la regulación y la implementación, lo cual demanda acciones integrales que el Estado debe dirigir a las empresas, a efecto de hacer del teletrabajo una modalidad realmente sostenible y digna.

#### **4. Provisión de equipos, gastos operativos y seguridad social**

Uno de los elementos fundamentales de la implementación del teletrabajo en Panamá recae en la entrega de equipos por parte del patrono, así como la satisfacción de los gastos operativos que genera la modalidad remota. La normativa vigente, específicamente, el Decreto Ejecutivo No. 133 (2020) establece que corresponde al empleador la obligación de entregar al trabajador, las herramientas necesarias para llevar a cabo sus funciones (como equipos de cómputo, software, conectividad,



mobiliario adecuado, etc.). Dicha entrega de equipamiento deberá hacerse bajo condiciones que respeten la privacidad del domicilio del trabajador y su integridad física. El patrón, a su vez, está obligado a crear mecanismos que garanticen la seguridad de la información, en concordancia con la normativa de confidencialidad y de protección de datos personales. En este orden de ideas planteadas en la proposición anterior, la legislación recoge los postulados de la OIT en relación con el trabajo decente y las condiciones seguras en el trabajo San Juan (2021).

Referente a los gastos de funcionamiento, como el consumo de electricidad, servicios de internet o pequeñas reparaciones del equipo facilitado, el texto legislativo consagra que estos gastos de funcionamiento deben ser asumidos por el empresario. Sin embargo, la ley no ha indicado, hasta el momento, el mecanismo de cálculo o de reintegro de esos gastos a los trabajadores, lo que ha generado una zona gris sobre su efectiva aplicación. Esta deficiencia es, tal y como indica San Juan (2021), una de las carencias del marco normativo panameño, pudiendo generar conflictos laborales en el caso de que no sean acordados en convenios individuales o colectivos. En cuanto a la seguridad social, el régimen del teletrabajo preserva los derechos de afiliación a la Caja de Seguro Social (CSS) y la protección por riesgos profesionales. La ley establece que los accidentes de trabajo que se produzcan durante el tiempo de teletrabajo son riesgos profesionales, siempre que se pueda demostrar la relación de causa-efecto con el ejercicio de la actividad asignada. Esto último implica un considerable avance en la tutela de los derechos del trabajador en remoto y un acercamiento de las condiciones del teletrabajo a las del trabajo presencial (Frassati-Mora y Hernández, 2022).

A pesar de las novedades normativas, el despliegue de las obligaciones que emanan de ellas genera ciertos niveles de complejidad. El estudio comparativo de San Juan (2021) pone de manifiesto que Panamá, a diferencia de otros Estados latinoamericanos como Argentina o Colombia, no ha concretado patrones en relación con la cantidad y frecuencia de la indemnización de gastos, lo que puede impactar en la equidad y en la continuidad del teletrabajo. Además, el sector privado ha



manifestado las dificultades para cubrir esos costes, en especial, las pequeñas y medianas empresas, las cuales podrían verse en la imposibilidad de adoptar, en conjunto o en parte, la modalidad del teletrabajo.

Es por esto que la dotación de medios, la cobertura de los gastos de funcionamiento y la garantía de la seguridad social representan los pilares de la normativa panameña de teletrabajo a pesar de que su implementación efectiva exige el establecimiento de mecanismos de control más consistentes, con una mayor claridad normativa y la definición de delimitaciones mínimas, por las cuales los empresarios se obliguen a hacer los ajustes en sus relaciones de trabajo.

##### **5. Protección de datos, confidencialidad y supervisión laboral**

La protección de datos personales, así como la confidencialidad de la información laboral, son aspectos sustanciales en la regulación del teletrabajo en Panamá. La Ley 126 (2020) y el reglamento de implementación prevén los mecanismos necesarios que señalan que corresponde al empleador adoptar aquellos que aseguren la integridad, confidencialidad y resguardo de los datos a disposición de la persona trabajadora desde los entornos de trabajo remotos. En un contexto en el cual el teletrabajo aumenta la exposición a riesgos cibernéticos, el resguardo de la información sensible cobra gran relevancia. Más allá de las regulaciones locales, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) indica que el teletrabajo examina marcos institucionales sólidos que protegen tanto la privacidad de los trabajadores como de los bienes digitales de las organizaciones (Cepal, 2020). Esta comisión considera que uno de los principales retos de los Estados de la región se centra en la carencia de normativas especializadas en temas relacionados con ciberseguridad aplicadas al trabajo.

En lo que respecta a la praxis panameña no todas las empresas disponen de protocolos internos de protección de datos acordes con los principios internacionales. La Fundación Nodo XXI (2022) ha presentado evidencias en las que muchas instituciones del sector público no poseen sistemas de cifrado, ni tampoco aplicaciones confiables para el intercambio de información, propiciando así que un colectivo de



trabajadores se encuentre expuesto a violaciones no intencionadas sobre su deber de confidencialidad.

Respecto a la supervisión laboral, el Decreto Ejecutivo No. 133 de 2020 argumenta que las herramientas utilizadas para el monitoreo del cumplimiento de funciones deben contemplar los derechos fundamentales del trabajador, prohibiendo la invasión a la intimidad de los trabajadores y, en igual medida, exigiendo una supervisión "no intrusiva". Así, desde la perspectiva del Mitradel (2021), el monitoreo de los trabajadores a distancia debe respetar, entre otras cosas, los principios legalmente establecidos de transparencia, necesidad y proporcionalidad, según los estándares de derechos humanos a nivel internacional.

Por otro lado, la investigadora Rodríguez y Castillo (2023), producto de sus investigaciones, ha comprobado que existe todavía cierta vaguedad a la hora de delinear fronteras para el control de los trabajadores a distancia en Panamá, lo que tiene un impacto negativo en la confianza de los trabajadores hacia sus empleadores y, a su vez, crea un impacto global sobre el clima organizacional; la vigilancia abusiva que afecta la productividad, así como la motivación del teletrabajador.

En resumen, aunque la regulación laboral panameña reconoce la importancia de la protección de datos en materia de supervisión laboral, así como aspectos generales sobre la confidencialidad, existe una brecha respecto a la forma en la que se retiene dicha información. Existe una necesidad de avanzar hacia una regularización más precisa sobre la ciberseguridad laboral, sin olvidar que es necesario reforzar la cultura organizacional en torno a la ética digital y a la protección de la privacidad de los teletrabajadores.

## **6. Riesgos laborales y seguridad social**

El teletrabajo, demuestra ser una alternativa funcional producto de la crisis de la pandemia por COVID-19, que ha traído consigo también importantes riesgos para la salud mental y el bienestar de los trabajadores. Uno de los principales peligros se identifica en la literatura especializada, haciendo referencia a la corrosión de los niveles de estrés, ansiedad y fatiga, que deriva de la sobrecarga laboral, la falta de



distinción entre el trabajo y la vida personal, y la percepción de la falta de pertenencia social (Tomasina y Pisani, 2022).

Por su parte, el trabajo de García et al. (2021), que se realizó en América Latina, indica que los teletrabajadores muestran mayores tasas de agotamiento emocional que los trabajadores presenciales, especialmente en entornos donde no existen políticas básicas de desconexión digital, y donde la falta del apoyo organizacional deja de ser importante. En Panamá, si bien el ordenamiento jurídico contempla el derecho a la desconexión, su aplicación ha sido asimétrica, contribuyendo a una experiencia de teletrabajo más determinante y poco sanadora para buena parte de los trabajadores.

La Universidad de Harvard, a través de su School of Public Health, prueba que el teletrabajo sin estructuras de apoyo puede alterar los ritmos circadianos e influir en la calidad del sueño y causar trastornos psicosociales en caso de no disponerse medidas de prevención (Chen Y. et al. 2023). Estas consecuencias del teletrabajo no afectan únicamente al individuo, sino a las organizaciones, disminuyendo la productividad, aumentando el absentismo y deteriorando el clima laboral.

Una encuesta regional llevada a cabo por la Asociación Internacional de Gestión del Estrés Organizacional (ISMA) caracterizó que más de 45% de los teletrabajadores en América Latina lograban una disminución en su estado de bienestar, siendo las causas más mencionadas el aumento de horas de trabajo, la presión por resultados y la falta de contacto social (Continental Hospitals, 2024).

Al respecto, los expertos en salud ocupacional recomiendan que las empresas desarrollen políticas integrales de bienestar laboral a un patrón de trabajo remoto, creando mecanismos de acceso a recursos de apoyo psicológico, programas de pausas activas, espacios de socialización virtual y formación sobre gestión emocional y una cultura organizacional sustentada en la empatía, flexibilidad y respeto hacia los tiempos personales del trabajador (Bueno, 2020).

En cuanto a esto último, podemos inferir que el teletrabajo no solo implica una forma distinta de trabajar, sino que también repercute en las personas como un



importante reto para equilibrar la vivencia emocional de los colaboradores. La legislación panameña, aunque avanzada en algunos aspectos técnicos, debe ser insertada a políticas públicas y empresariales que ayuden a promover una buena vivencia del teletrabajador.

## **7. Buenas prácticas organizacionales y desarrollo de competencias**

En definitiva, sería necesario poner énfasis en aquellas competencias que han sido reconocidas, entre las cuales se encuentran la autoeficacia, el manejo de herramientas digitales, la capacidad de trabajar en equipo de manera remota, la inteligencia emocional, entre otras. Sin estas competencias, las y los teletrabajadores se enfrentarían a dificultades no solamente a la hora de cumplir con sus deberes, sino también para evitar situaciones problemáticas que les impidan mostrar sus capacidades de mantener su productividad, estableciendo los límites entre su vida personal y su vida profesional. Es por ello, que únicamente un 27,8% de los trabajadores encuestados en las empresas panameñas consideran que dicha efectividad puede ser contemplada al aplicarse normas y políticas organizacionales en el trabajo a distancia (Frassati-Mora y Hernández, 2022).

Por su parte, organismos internacionales como la OIT (2020), plantean que el desarrollo de las competencias del teletrabajo, hacen parte de políticas de formación continua activa por parte de las organizaciones; la formación en competencias digitales, liderazgo virtual y uso del tiempo son vitales para asegurar el rendimiento de los trabajadores a distancia. Al respecto, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (Citel) ha propuesto que países y empresas implementen política de alfabetización digital específica para el teletrabajo (Citel, 2024).

Las buenas prácticas organizacionales también incluyen las políticas para el establecimiento de canales de comunicación claros, los mecanismos de evaluación del rendimiento adaptados a la virtualidad, así como los espacios virtuales de bienestar y de acompañamiento emocional. En este sentido, Rodríguez y Castillo (2023) manifiestan que estas buenas prácticas mejoran el compromiso organizacional y disminuyen los niveles de estrés y aislamiento que perciben los trabajadores.



En definitiva, el desarrollo de las competencias del teletrabajo y la aplicación de buenas prácticas organizacionales no solo hacen parte del marco normativo del teletrabajo, sino que son necesarias para su sostenibilidad en el tiempo, y finalmente, permiten que el país continúe fortaleciendo estas políticas de desarrollo, partiendo del sentido de responsabilidad compartida entre el Estado/las organizaciones y los trabajadores.

### **8. El papel del Estado y los actores sociales en la consolidación del teletrabajo**

Para que la puesta en práctica del teletrabajo en Panamá sea efectiva, dependerá no solo de la voluntad de los empleadores y los trabajadores, sino también de la implicación activa del Estado y de los actores sociales, como los sindicatos, las asociaciones empresariales, las universidades y las ONG, a fin de construir un entorno normativo, institucional y cultural que propicie la modalidad del teletrabajo de manera sostenible. El Estado panameño ha dado un paso importante mediante la Ley 126 de 2020 y con el Decreto Ejecutivo 133 de 2020. No obstante, el Estado panameño aún cuenta con algunos retos en materia de fiscalización, promoción y formación, tal como lo determina el informe de la Universidad Autónoma de Chiriquí (Hidalgo, 2020), donde se acredita que la inspección laboral presenta límites estructurales que le impiden verificar la correspondencia de las condiciones establecidas para el trabajo a distancia en la micro y pequeña empresa.

Existe otro complemento colaborativo sobre esta modalidad que involucra a las instituciones educativas, desempeñando un rol importante en el desarrollo de trayectorias de preparación técnica y profesional dirigida a la población laboral, a efecto de contar con las competencias en los requerimientos del teletrabajo. La Universidad Tecnológica de Panamá, por ejemplo, ha comenzado a explorar diplomados y talleres en competencias digitales y teletrabajo que abarcan algunos aspectos de las exigencias que hoy día persigue el mundo empresarial a nivel nacional (Universidad Tecnológica de Panamá, 2025). Por su parte, los sindicatos asumen un rol central en la defensa de los derechos de los trabajadores que teletrabajan,



impulsando convenios colectivos que regulen elementos específicos como el reembolso de gastos, la desconexión digital, la ergonomía del puesto de trabajo, el respeto a la privacidad, etc. Como indica la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA-TUCA, s.f.), el diálogo social es una herramienta insustituible para construir consensos en torno al trabajo a distancia, evitando que se convierta en una vía de precarización laboral.

Por otro lado, las organizaciones empresariales deben participar en la elaboración de manuales de buenas prácticas, en el intercambio de vivencias, la adopción de tecnologías seguras y eficientes, etc. Los organismos multilaterales como la OIT han realizado investigaciones que faciliten la medición de las acciones para promover el fortalecimiento de políticas de teletrabajo en América Latina (OIT, 2023).

En suma, el fortalecimiento del teletrabajo en Panamá tiene que ver con una estrategia integral liderada por el Estado, pero nutrida a partir de la participación de todos los actores sociales. Por ello, esta articulación interinstitucional debe estar orientada tanto a la adecuación de la normativa jurídica como al desarrollo de capacidades, equidad social y sostenibilidad económica.

### **Conclusiones**

La revisión exhaustiva de la legislación panameña sobre teletrabajo pone de manifiesto avances significativos en la formalización y regulación de esta modalidad de trabajo, tal como se desprende de la promulgación de la Ley 126 del 2020 y su posterior reglamento. Panamá, al incorporar esta modalidad laboral en sus relaciones de trabajo, introduce una serie de principios (voluntariedad, reversibilidad, derecho a la desconexión digital e igualdad de condiciones de trabajo), los cuales han sido avalados en esquemas laborales internacionales.

Más allá del avance normativo, hoy día, contamos con una legislación mucho más avanzada en esta materia; sin embargo, aún existen retos en el desarrollo del teletrabajo, entre ellas, la poca fiscalización, indefinición, ambigüedades en torno a aspectos contractuales, como la retribución de gastos, y débil cultura organizacional en pro del bienestar y la salud mental de aquellos que teletrabajan. Además, se puede



advertir la necesidad de robustecer la infraestructura digital, la ciberseguridad y las competencias con las que deben contar los trabajadores cuya actividad laboral se ciñe estrictamente en los ambientes virtuales.

Esta modalidad laboral revela la necesidad de políticas complementarias, donde corresponde al Estado intervenir como garante de los derechos y obligaciones a los que se deben ceñir los distintos actores sociales que participan de esta figura.

La legitimidad y dignidad del teletrabajo será efectiva cumpliendo la normativa laboral aunado a los esfuerzos que realicen los actores sociales en el desarrollo de estrategias de articulación interinstitucional que incorporen la formación continua, la práctica de la inclusión digital y la igualdad en el acceso a esta forma de trabajo.

Por todo esto, se finaliza sosteniendo que el teletrabajo desde su implementación en las relaciones laborales ha traído consigo una oportunidad de transformación del mercado laboral panameño, abordando una oportunidad de mejora sistemática que debe matizarse, con visión a largo plazo. Una política pública en materia de teletrabajo debe garantizar no solo eficiencia y productividad, sino también protección social, bienestar psicosocial y desarrollo humano de los teletrabajadores que utilizan esta modalidad en su entorno laboral.

## Referencias bibliográficas

- Bueno, C. (9 de octubre de 2020). *Teletrabajo y salud mental: Avances y desafíos más allá de la pandemia*. Editorial OIT.  
<https://www.ilo.org/es/resource/article/teletrabajo-y-salud-mental-avances-y-desafios-mas-allá-de-la-pandemia>
- Chen, Y., Weziak-Bialowolska, D., Lee, M. T., Bialowolski, P., Cowden, R. G., McNeely, E., & VanderWeele, T. J. (2023). Working from home and subsequent work outcomes: Pre-pandemic evidence. [Trabajo desde casa y resultados laborales posteriores: evidencia pre pandémica]. *PLoS one*, 18(4), e0283788.  
<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0283788>



Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2020). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2020*, Editorial Cepal, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46507-balance-preliminar-las-economias-america-latina-caribe-2020>

Comisión Interamericana de Telecomunicaciones [CITEL]. (2024). *Informe anual 2024* [Archivo PDF]. Editorial Citel. <https://scm.oas.org/pdfs/2025/CITEL2024spa.pdf>

Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas [CSA-TUCA]. (s. f.). *CIT 2022: ¿Cuáles son los retos y las oportunidades para los trabajadores?* Recuperado el 18 de enero de agosto de 2025 de <https://csa-csi.org/2022/06/06/cit-2022-cuales-son-los-retos-y-las-oportunidades-para-los-trabajadores/>

Continental Hospitals (2024). *El impacto del trabajo remoto en los niveles de estrés.* Revisado médicaamente por Dra. Jyothirmayi Kotipalli.

<https://continentalhospitals.com/es/blog/impact-of-remote-work-on-stress-levels>

Decreto Ejecutivo No. 133 del 2020. Que reglamenta la Ley de Teletrabajo y dicta otras disposiciones. 16 de septiembre de 2020. Gaceta Oficial No.29115-A.

Frassati-Mora, G., y Hernández, I. (2022). Competencias de los colaboradores y buenas prácticas aplicadas al teletrabajo en las empresas de Panamá. *Latitude*, 1(15), 30–56. <https://doi.org/10.55946/latitude.v1i15.177>

Fundación Nodo XXI (2022). *Análisis actualizado de las legislaciones nacionales sobre teletrabajo en el empleo público en América Latina y el Caribe*. Editorial Fundación Nodo XXI.

[https://pop-umbrella.s3.amazonaws.com/uploads/91d938d4-2b08-48c4-888e-6f0673a6e0b8\\_33-47\\_Final\\_version.pdf](https://pop-umbrella.s3.amazonaws.com/uploads/91d938d4-2b08-48c4-888e-6f0673a6e0b8_33-47_Final_version.pdf)

García-Rubio, M. P., Silva-Ordoñez, C. A., Salazar-Mera, J. E., & Gavilanez-Paz, F. E. (2021). Modalidad teletrabajo en tiempos de pandemia COVID- 19 en Ecuador. *Revista de Ciencias Sociales*, 27, 168-180.

<https://doi.org/10.31876/rcs.v27i.36500>



Hidalgo, J. (2020). Conociendo la Ley de Teletrabajo en Panamá. *Revista Plus Economía*, 8(1), 27–36.

<https://revistas.unachi.ac.pa/index.php/pluseconomia/article/view/440>

Ley 126 del 2020. Que establece y regula el teletrabajo en la república de panamá y modifica un artículo del Código de trabajo. 18 de febrero de 2020. Gaceta Oficial No.28965A.

Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral [MITRADEL]. (2021). *El Teletrabajo y su relación con las condiciones laborales de los trabajadores* [Archivo PDF].  
<https://www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/2022/08/Investigacion-Teletrabajo-2-1.pdf>

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2023) Perspectiva empresarial sobre la legislación del teletrabajo en América Latina. Lima: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

<https://www.ilo.org/es/publications/perspectiva-empresarial-sobre-la-legislacion-del-teletrabajo-en-america>

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2020) Claves para un teletrabajo eficaz durante la pandemia del COVID-19. [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_740038/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_740038/lang--es/index.htm)

Organización Internacional del Trabajo y Eurofound (2019). *Trabajar en cualquier momento y en cualquier lugar: consecuencias en el ámbito laboral* [Archivo PDF]. <https://www.ilo.org/es/media/406516/download>

Rodríguez Caicedo, M. E., y Castillo, Y. (2023, 3 de julio). *Gestión estratégica para el retorno seguro, el bienestar y la salud mental de los trabajadores de la Universidad de Panamá en medio de la pandemia (Documento tipo ensayo). Enfoque*, 33(29), 80–92. <https://doi.org/10.48204/j.enfoque.v33n29.a3961>

San Juan, C. A. (2021). *Estudio comparado de la legislación sobre Teletrabajo en los países de América Latina y el Caribe (Edición 2021)* [Archivo PDF].  
<https://www.ita-lac.org/docs/6->

[Estudio comparado legislacion Teletrabajo ALC 2021.pdf](https://www.ita-lac.org/docs/6-)



Tomasina, F. y Pisani A. (2022). Pros y contras del teletrabajo en la salud física y mental de la población general trabajadora: una revisión narrativa exploratoria. *Archivos De Prevención De Riesgos Laborales*, 25(2), 147–161.  
<https://doi.org/10.12961/aprl.2022.25.02.07>

Universidad Tecnológica de Panamá. (8 de junio de 2025). *Diplomados de Extensión*.  
<https://utp.ac.pa/diplomados-de-extension>