

ISSN L 2805-1912

AÑO 1 / N.º 2 / JULIO-DICIEMBRE DE 2022 / REP. DE PANAMÁ

# GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

2



ISSN L 2805-1912

AÑO 1 / N.º 2 / JULIO-DICIEMBRE DE 2022 / REP. DE PANAMÁ

# GOBIERNO & SOCIEDAD

REVISTA SEMESTRAL DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS DEMOCRÁTICOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

2

Consejo Editorial del INED  
Magistrado Director  
Heriberto Araúz Sánchez

Salvador Sánchez G.  
Constantino Riquelme  
Irma Vergara  
Linda Domínguez  
Jorge Bravo  
Javier Vásquez R.  
Lilia Rodríguez

TRADUCTORES  
Daysi Samaniego  
Juan Diego Alvarado

Corrección y estilo  
Cristóbal Navarro Martínez

Diseño editorial / digital  
Javier Vásquez R.

### Gobierno & sociedad

Revista especializada en Democracia y Elecciones del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá.

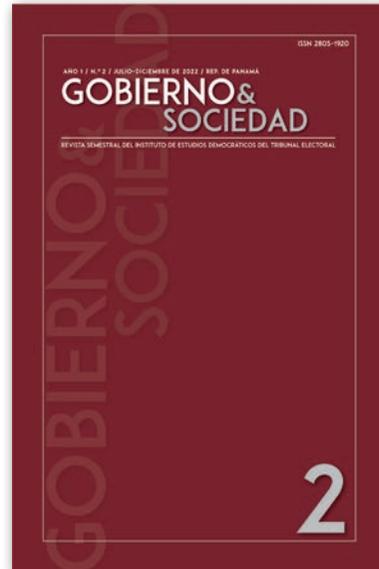
**GOBIERNO & SOCIEDAD** es una revista periódica, publicada en formato físico y digital por el Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral cada seis meses, desde enero de 2022.

MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL

**Heriberto Araúz Sánchez**  
Magistrado presidente

**Eduardo Valdés Escoffery**  
Magistrado primer vicepresidente

**Alfredo Juncá Wendehake**  
Magistrado segundo vicepresidente



Acceda a la versión digital de esta obra en el Repositorio del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, enfocando con su celular el siguiente código QR:



### También en la dirección:

<http://rinedtep.edu.pa:8080/bitstream/handle/123456789/570/Revista%20G%20S%20No.2.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

La responsabilidad de los contenidos de los artículos es exclusivamente de los autores y no expresan necesariamente la posición ni la opinión del Tribunal Electoral.





## Índice

Palabras del Director .....	9
Derechos sociales y la protección de la maternidad de la mujer trabajadora en Panamá Tamara Martínez Paredes .....	13
Análisis de redes en la plataforma Twitter, en Panamá, durante coyunturas de interés político entre los años 2020-2021 Ramón H. Benjamín M. ....	39
El Derecho a la Vivienda y la Política Nacional de Vivienda Estatal (Comentario sobre el artículo 117 de la Constitución de 1972) Alexis Martínez Scigliani .....	83
El misterio del excepcionalismo panameño James Loxton .....	133
Ciudadanos contra los “residuos”: la reforma electoral de 2021 en Panamá Claire Nevache .....	159
Justicia Constitucional y la Judicialización de la Política Julio César Pérez .....	169



## Palabras del Director

**C**imiento **Gobierno y Sociedad**, con esta segunda edición, sus pasos hacia la consolidación de su principal objetivo de constituirse en una herramienta para la divulgación de las investigaciones científicas en materia política, democracia y sistemas electorales en la región. Muestra de ello es el prolífico contenido del actual número, que no solo presenta enjundiosos escritos, incluidos varios que son producto de los investigadores del INED.

Con este número se completa el primer volumen del año 1, toda vez que *Gobierno y Sociedad* es una revista semestral que abarca los semestres de enero a junio y de julio-diciembre.

En cuanto al contenido que se presenta en esta ocasión, Julio César Pérez, profesor de Derecho Constitucional y Derecho Tributario en la Universidad Católica Santa María la Antigua, confronta y desgrana con virtuosa docencia los conceptos de politización de la justicia y de judicialización de la política.

La investigadora del INED Tamara Martínez aborda los derechos sociales y la protección de la maternidad de la mujer trabajadora en Panamá. Por su parte, el también investigador del INED, Ramón H. Benjamín, hace un interesante análisis de redes en la plataforma *Twitter*, en Panamá, durante coyunturas de interés político entre los años 2020-2021.

El profesor del Departamento de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sídney, Dr. James Loxton, hace una relación de lo que califica como el misterio del excepcionalismo panameño, y sostiene que Panamá es una de las

historias de éxito político y económico más notables de América Latina de las últimas tres décadas. Como lo indican las manifestaciones ciudadanas del mes de julio, la situación política de Panamá empieza a parecerse más a la de otros países de la región. Sólo el seguimiento de los acontecimientos podrá decirnos en qué medida Panamá verá transformadas sus instituciones políticas y económicas. El artículo es una traducción del publicado, inicialmente en inglés, en el *Journal of Democracy*, a inicios de 2022.

El tema de la reforma del 2021 a la ley electoral panameña en cuanto a la distribución de curules es abordado en el ensayo *Ciudadanos contra los residuos: la reforma electoral de 2021 en Panamá*, de Claire Nevache, investigadora asociada del CIEPS, AIP. El artículo fue inicialmente publicado en francés, y junto al de Loxton, inician una práctica de incorporar a la revista traducciones de textos sobre Panamá, publicados originalmente en otros idiomas para darles la máxima divulgación posible.

Como corolario del repertorio académico que ofrece **Gobierno y Sociedad** en esta segunda edición, el asistente de magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Panamá Alexis Martínez Scigliani presenta una investigación sobre el derecho a la vivienda, que forma parte del proyecto sobre Evaluación de la Constitución de 1972 que adelantan el Tribunal Electoral e IDEA Internacional desde enero de 2021.

Esperamos con este nuevo número llenar las expectativas de nuestros lectores y continuar haciendo docencia en temas sobre la democracia, política y sistema electoral, tanto de Panamá como de los países vecinos de la región latinoamericana.

A nuestros autores y ensayistas, gracias por su colaboración y confianza en este proyecto de divulgación de la cultura

democrática; esfuerzo editorial que el Tribunal Electoral pone a disposición del público lector en su versión digital a través del repositorio del INED, y también en versión impresa.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Heriberto Araúz Sánchez', with a long horizontal flourish extending to the right.

**Dr. Heriberto Araúz Sánchez**  
**Magistrado Presidente**



# Derechos sociales y la protección de la maternidad de la mujer trabajadora en Panamá\*

## *Social rights and maternity protection for the working woman in Panama*

**Tamara Martínez Paredes \*\***

**Resumen:** El presente trabajo de investigación se desarrolla en el marco del Proyecto de Evaluación del Rendimiento Constitucional que se realiza entre IDEA Internacional y el Tribunal Electoral. El mismo se basa en la revisión de los artículos constitucionales contenidos en el Título III, que protegen derechos, deberes y garantías fundamentales de las personas, como lo es el derecho al trabajo decente, en igualdad de condiciones y adecuado a las necesidades de los diferentes grupos de personas. La metodología permitió evaluar la normativa que protege el derecho a la maternidad de la mujer trabajadora (artículo 72 de la Constitución), en base a criterios internos y externos, la jurisprudencia y las leyes sobre igualdad de género y derechos humanos en Panamá.

**Palabras clave:** derechos, equidad, maternidad, protección, trabajo.

**Abstract:** This research work is developed within the framework of the Constitutional Performance Evaluation Project carried out between International IDEA and the Electoral Tribunal. It is based on the review of the constitutional articles contained in Title III, which protect the rights, duties and fundamental guarantees of people, such as the right to decent work, under equal conditions and appropriate to the needs of the different groups of people. The methodology allowed the evaluation of the regulations that protect the right to motherhood of the working woman (article 72 of the Constitution), based on internal and external criteria, jurisprudence and laws on gender equality and human rights in Panama.

**Key words:** rights, equity, maternity, protection, work

---

\*Esta investigación forma parte del proyecto sobre Evaluación de la Constitución de 1972 que adelantan el Tribunal Electoral e IDEA Internacional desde enero de 2021.

\*\*Cuenta con licenciatura en Sociología por la Universidad de Panamá y posgrado en Docencia Superior. Posee diplomados en Género e Investigación, Maestranda en Ciencias Sociales con énfasis en teoría y métodos de investigación del Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá. Ejerce como docente especial del Departamento de Sociología de la Universidad de Panamá.

## **I. Introducción**

La temática que a continuación se expone parte del análisis del contenido del Capítulo 3.º El trabajo -artículo 72 de la Constitución de la República del año 1972, sobre el fuero de maternidad. También se observará su relación con otros artículos de la Constitución que tratan el derecho de la mujer al trabajo en igualdad de condiciones con los hombres. El estudio hace énfasis en identificar los vacíos o posibles situaciones no tratadas oportunamente mediante acciones institucionales, puntuales y dirigidas a corregir o mejorar la situación.

Para ello, se ha examinado la legislación vigente sobre el fuero de maternidad en el sector público y privado, que abarca la protección del embarazo, la niñez y recientemente se extiende hacia la figura del padre, a través del fuero de paternidad. La jurisprudencia también forma parte del análisis, puesto que enriquece el conocimiento de los alcances de la normativa y su aplicación en la protección del derecho de la mujer a la maternidad.

Se presta particular atención a las condiciones que anteceden al desarrollo del concepto del fuero maternal dentro de nuestra Constitución Política, entendiéndolo como un derecho humano y social de la mujer trabajadora.

Este hecho se remonta a los años 40 del siglo pasado, cuando inician en nuestro país los primeros sindicatos de obreros y obreras, destacándose el Sindicato de Sastres y similares, creado en 1943, y que en 1944 se denomina el Sindicato de la Confección, Sastres y similares.

Una de las figuras más representativas de aquel movimiento fue la líder sindical Marta Matamoros, quien en entrevista que le

realizaran en 1994<sup>1</sup>, relata que en aquel tiempo en Panamá no existía Código de Trabajo y la oficina para la Defensa de los Trabajadores, constituida por un inspector, funcionaba dentro del Ministerio de Salud. También comenta que en esa época existían pocas fábricas en Panamá; algunos talleres de costura funcionaban en casas y cuartos pequeños, en malas condiciones, con salarios ínfimos.

En 1945, la Federación Sindical de Trabajadores aglutinó a todas las federaciones de trabajadores, entre ellos el Sindicato de la Confección de ropa, donde participa Marta Matamoros como una de sus principales dirigentes. El proyecto de ley de protección de la maternidad de la mujer trabajadora se presenta en la coyuntura política de la creación de la nueva Constitución. Fue llevado a la Asamblea Constituyente y acogido por las Diputadas Esther Neira de Calvo y Gumersinda Páez. El proyecto contempló 14 semanas de descanso remunerado, que contó con el consenso de las trabajadoras de todos los sindicatos, amas de casa, aprobándose su inclusión en la Constitución de 1946 y el Código laboral de 1947.

En las reformas al Código laboral de 1971 se añadió un año de protección de la mujer después del parto (fuero maternal), reivindicaciones que fueron incluidas en el Capítulo III de la Constitución de 1972 (Título 3.º art.72). En la Constitución de 1972 se reconocen los principios de irrenunciabilidad de los derechos laborales, la estabilidad laboral, ajustes al salario mínimo, la jornada laboral de 8 horas, derecho a huelga y sindicalización.

---

<sup>1</sup>Publicada en: Candanedo, J., & Gutiérrez, M. (2017). Marta Matamoros Entrevista Personal. Panamá: Instituto Panameño de Estudios Laborales.

Según Olmedo Beluche, el proceso se desarrolló de manera inversa:

La Constitución Política consagró estos derechos laborales básicos en concordancia con el Código de Trabajo, que los contiene y desarrolla, ya que éste fue redactado y entró en vigencia varios meses antes que se instalara la Asamblea Constituyente de 1972. En este caso el procedimiento funcionó al revés de lo que la lógica jurídica indica, ya que fue el Código la fuente que inspiró el respectivo capítulo de la Constitución Política, cuando lo usual es lo contrario” (Beluche, 2011).

El escenario propició la aplicación de las medidas necesarias, a fin de contener una situación de estallido social, pues venía de varias décadas de lucha por mejoras en las condiciones de trabajo en general y, en el caso específico de las mujeres, la protección de su derecho a la maternidad, igualdad salarial y laboral. El fuero de maternidad fue para ellas, en primer lugar, una conquista alcanzada. Sin embargo, aún persisten desigualdades basadas en el género, que continúan afectando a las mujeres en el ámbito laboral, en términos de discriminación, salarios y estabilidad laboral. El desafío de reducir esas brechas de desigualdad entre hombres y mujeres requiere de compromisos sociales e institucionales, así como de cambios en la cultura.

Luego del ejercicio de evaluación del rendimiento constitucional en torno al artículo 72 de la Constitución, pasando por el recuento histórico del proceso para lograr el reconocimiento de ese derecho de las mujeres trabajadoras en la carta fundamental.

Las conclusiones y algunas recomendaciones se orientan hacia posibles reformas constitucionales, inclusivas e integrales, tendientes a favorecer la equidad en la participación de hombres y mujeres en el trabajo productivo.

## **II. Metodología**

La metodología utilizada se plantea en el documento “Evaluación de la implementación constitucional en Panamá”<sup>2</sup>, cuya pregunta inicial es ¿cómo se puede evaluar la implementación y el desempeño de la Constitución política del Estado? En ese sentido, la propuesta se basa en dos enfoques:

- Una perspectiva interna: esta se refiere a si en general la Constitución ha servido para promover los propios objetivos que ella misma ha declarado, a través de la creación de leyes e instituciones necesarias.
- Una perspectiva externa: donde el rendimiento se evalúa de acuerdo con estándares externos, basado en criterios como prevenir la corrupción, generar el respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley en la sociedad. Sigue el ejemplo de Yash Gai, quien sostiene que las constituciones exitosas son las que garantizan que el poder resida en las instituciones estatales.

Usando esta herramienta se intenta, al menos desde el criterio interno, analizar si las leyes existentes responden a las necesidades en términos de derechos y garantías individuales y sociales de la población. Para esa tarea nos apoyamos en la

---

<sup>2</sup>Tom Ginsburg (2021). Evaluación de la implementación constitucional, una propuesta metodológica, IDEA Internacional.

recopilación de leyes relativas al trabajo, el fuero de maternidad, así como en artículos de revistas y diarios nacionales que tratan la perspectiva actual en el contexto de la COVID-19.

### **III. Derechos sociales de la mujer en Panamá**

#### 1. La protección de la mujer trabajadora en la Constitución política

La Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 72 dice lo siguiente:

Se protege la maternidad de la mujer trabajadora. La que esté en estado de gravidez no podrá ser separada de su empleo público o particular por esta causa. Durante un mínimo de seis semanas precedentes al parto y las ocho que le siguen, gozará de descanso forzoso retribuido del mismo modo que su trabajo y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato. Al reincorporarse la madre trabajadora a su empleo no podrá ser despedida por el término de un año, salvo en casos, especiales previstos en la Ley, la cual reglamentará, además, las condiciones especiales de trabajo de la mujer en estado de preñez.

Este artículo faculta a las mujeres a ejercer su derecho a la maternidad y al trabajo y, consagra a nivel constitucional el respeto de estos derechos por parte de los empleadores, ya sea en el sector público o privado. Tales derechos son de obligado cumplimiento,

salvo las excepciones previstas en la ley. A la vez, el artículo prohíbe cualquier acto de discriminación que pueda ser ejercido en contra de una mujer en etapa reproductiva, que afecte cualquiera de los derechos antes mencionados.

Se identifica una primera cuestión para ser investigada, si el hecho de que las mujeres ejerzan su derecho a la maternidad es causa de discriminación en el campo laboral. Sin embargo, se admite que desde el punto de vista normativo, desde la Constitución, el Código laboral y otras leyes existentes, el tema ha sido reconocido con especial énfasis, no solo en cuanto a la protección materna, sino de igual forma del(a) infante. Asimismo, son consideradas las condiciones especiales de trabajo de la mujer y la protección de su estado de embarazo, en reglamentaciones especiales de la norma.

La disposición constitucional sobre la maternidad de la mujer trabajadora se relaciona con otros títulos, capítulos y artículos de la Constitución, que expresan derechos a la no discriminación y a la igualdad salarial en el empleo, así como sobre la salud como derecho de la mujer en estado grávido.

Los derechos expuestos en el artículo 72 de la Constitución se encuentran contenidos del Título III, como se detalla a continuación:

- Capítulo 1.º Garantías fundamentales-artículo 19
- Capítulo 3.º El trabajo-artículo 64
- Capítulo 6.º Salud, seguridad social y asistencia-artículo 110 y 115.

El contenido de estos artículos se fundamenta en las garantías fundamentales de todo ser humano a no ser discriminado(a) por razón de sexo, con énfasis en el trabajo, la salud y la seguridad social.

El artículo 19 es fundamental en la garantía de los derechos humanos y sociales de las personas, además tiene el carácter de obligatoriedad, por lo que hoy existe legislación que protege específicamente el derecho a la no discriminación<sup>3</sup>. Este tipo de normativa se constituye en un avance en la protección de los derechos y garantías fundamentales de todas las personas para desarrollarse plenamente en la sociedad.

De igual forma, el artículo 64 del capítulo del Trabajo señala que toda persona tiene derecho a él, por lo que el Estado debe ser garante de que este se realice en las mejores condiciones, con igualdad de oportunidades. Se vuelve a colocar al Estado como garante para que las personas tengan ese derecho y puedan ejercerlo sin distinción, y además como un deber de cada ciudadano, trabajar para sostener su existencia decorosa.

En el capítulo de Salud del Título III de la Constitución, el artículo 110 guarda relación con la temática del derecho al fuero de maternidad, establecido en el artículo 72. El Estado tiene la responsabilidad de proteger la maternidad de la mujer, desarrollando políticas de educación en salud sexual y reproductiva. En ese sentido, importa reconocer que existen falencias en el desarrollo de programas que atiendan adecuadamente las necesidades la población, lo que se evidencia mediante la persistencia e incremento del embarazo adolescente y sus consecuencias sociales.

Datos recientes de la situación de las niñas y adolescentes durante la pandemia, indican que durante este período se presentaron mayores índices de embarazo precoz. Según informes del MINSA del primer semestre de 2020, el número de adolescentes

---

<sup>3</sup>Ley 7 del 14 de febrero de 2018, que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y dicta otras disposiciones.

embarazadas fue de 4,970, es decir, que hubo 696 embarazos en adolescentes más que en 2019. Las regiones con mayor número de adolescentes en esta condición son: en primer lugar la provincia de Panamá con 903 adolescentes embarazadas, seguida por la Comarca Ngäbe Buglé con 805 y la provincia de Panamá Oeste con 439<sup>4</sup>. Al relacionar estos datos con los que arroja el informe de Pobreza Multidimensional 2017-2018, las regiones donde se registran los porcentajes más elevados del índice son: la comarca Ngäbe Buglé, Panamá y Panamá Oeste, sectores en los que se acumula el 57% del total de personas en esta condición. Es decir, regiones con altos índices de pobreza, marcada por falta de acceso a la educación, información, salud y recursos, se ven afectadas en mayor medida por esta problemática; por lo cual sería pertinente dirigir políticas públicas con el objetivo de mejorar este índice al igual que las condiciones de vida de estas poblaciones, localizadas en territorios específicos del país.

Estos datos reflejan, además, la ausencia de articulación social y política, con las instituciones y actores involucrados en la temática, tales como educación, salud y desarrollo social, quienes deben hacerse partícipes para atender los temas que a nivel constitucional y en el marco normativo no han sido tratados de manera integral, a fin de atender de manera urgente la necesidad de contar con programas de educación sexual y reproductiva, dirigidos a la población adolescente, en todo el país.

Por otro lado, el artículo 115-Capítulo 3.º, en el cual se mandata la integración de los servicios de salud del gobierno, de manera orgánica, para lo que se faculta legislar sobre dicha materia.

---

<sup>4</sup>Marlene Testa (2021). Los embarazos adolescentes aumentan un 8% en medio de la pandemia, disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/210908/embarazos-adolescentes-aumentan-8-medio>

## 2. La protección de la maternidad en el derecho internacional

La Organización Internacional del Trabajo, como organización consagrada a la promoción de la justicia social y los derechos humanos y laborales reconocidos internacionalmente, en cuanto a la promoción de los derechos de la mujer en el trabajo, ha formulado las siguientes declaraciones:

- Declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras (1975),
- Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento (1998). También ha establecido convenios como los siguientes:
- Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares (1981),
- Convenio sobre Protección de la Maternidad (2000), en el que se revisan los dos convenios anteriores sobre esta materia y se regula la protección en caso de riesgos en el embarazo.

En junio de 2004, surge una regulación especial referida a la igualdad entre hombres y mujeres, la igualdad de remuneración y la protección de la maternidad. En este tema, una de las formas más frecuentes para probar que no existe igualdad de oportunidades en el empleo, es el despido de la mujer embarazada, por esa razón se realiza el Convenio sobre la protección de la maternidad de la OIT, el 183 del 2000 “que obliga al empleador a probar la causa justa de dicha acción en todos los casos, de lo contrario el despido sería nulo”. Quedando dispuesto en el artículo 8, numeral 1:

Se prohíbe al empleador que despida a una mujer que esté embarazada, o durante la licencia mencionada en los artículos 4 o 5, o después de haberse reintegrado al trabajo durante un período que ha de determinarse en la legislación nacional, excepto por motivos que no estén relacionados con el embarazo, el nacimiento del hijo y sus consecuencias o la lactancia.

Este convenio es aplicable en todos los casos y su contenido es abarcador, no solo en cuanto al período de gestación de la mujer, si no al de lactancia y al fuero de maternidad, que le permite a la mujer reintegrarse a sus labores luego de dar a luz, lo que implica además la aplicación del principio de no discriminación basada en el género.

En relación con la legitimidad sobre el derecho al fuero maternal, es útil mencionar que existe un Convenio sobre la protección de la maternidad del año 1919, el cual fue ratificado por Panamá en el año 1958 y se encuentra en vigor, abarca la protección de los derechos de la mujer en el empleo antes y después del parto.

### 3. Avances en la legislación nacional sobre derechos sexuales y reproductivos de la mujer en Panamá

En cuanto a la legislación relativa al fuero de maternidad de la mujer en el trabajo, Panamá cuenta con leyes que protegen este derecho y su cumplimiento. La jurisprudencia existente muestra el desarrollo legal, al que puede recurrir la mujer a quien se ha vulnerado este derecho, que incluye a la persona menor de edad. También es cierto que las leyes presentan excepciones cuando

aun gozando del fuero maternal, la mujer puede ser despedida de su empleo, previa autorización judicial por causa justificada.

El Código laboral panameño data de 1971, con sus más recientes modificaciones contenidas en la ley 44 del 12 de agosto de 1995, que dicta las normas para regular y modernizar las relaciones laborales, entre ellas la maternidad de la mujer trabajadora, su condición especial y protección del empleo luego de dar a luz.

Otras leyes, como la ley 9 del 20 de junio de 1994, que regula la carrera administrativa, incluye además del tema del acoso sexual como causa de destitución directa, la protección de las trabajadoras del sector público en estado de gravidez.

Una norma clave para el cumplimiento de esta disposición constitucional es la ley 51 de 27 de diciembre del 2005, que reforma la ley orgánica de la Caja de Seguro Social y dicta otras disposiciones, en virtud de que en su artículo 146, desarrolla la forma en la que las madres trabajadoras pueden acceder a dicho beneficio, el tiempo de descanso remunerado, la cotización y la forma en la que se suspende el fuero para ella y su hijo(a).

Es importante mencionar que la legislación panameña actual cuenta con la ley 27 del 23 de marzo de 2017 o ley que crea la licencia de paternidad para los trabajadores de empresas privadas y el sector público, con la finalidad de fortalecer la unión familiar. La misma fue reglamentada mediante Decreto Ejecutivo N.º 35 del 31 de mayo de 2018 y en 2020 se presentó y aprobó en la Asamblea Nacional, el proyecto de ley N.º 548, que amplía el alcance del fuero de maternidad hasta el padre y concede vacaciones anticipadas en caso de fallecimiento de la madre.

La situación de emergencia generada por la COVID-19 ha requerido la creación de leyes específicas y de carácter temporal

a fin de afrontar la situación sanitaria, social y económica, así mediante la ley 157 del 3 de agosto de 2020, se establecen medidas temporales de protección del empleo en las empresas afectadas por el COVID-19 y dicta otras disposiciones.

La legitimidad del tema del fuero de maternidad de la mujer trabajadora, también se refiere a las instituciones que tienen entre sus atribuciones la protección de los derechos fundamentales y humanos como la salud y el trabajo. En ese sentido han sido creadas y funcionan instituciones como el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, que regula la política laboral y la protección de los(as) trabajadores(as) en el país. De igual forma, el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social deben garantizar la salud de todas las personas, lo que incluye el beneficio de la licencia de maternidad para la mujer trabajadora.

Respecto del tema del embarazo adolescente, existe la ley 29 del 29 de junio de 2002, que garantiza la salud y la educación a la adolescente embarazada, y más recientemente la ley 60 de 30 de noviembre de 2016, que reforma la ley 29 de 2002 sobre la menor embarazada y dicta otras disposiciones.

Se observa que la legislación no abarca una ley de educación sexual y reproductiva en el país, materia pendiente y de gran importancia para esta población vulnerable y específica. A la fecha, se han presentado a la Asamblea Nacional diversas iniciativas que proponen reducir los embarazos adolescentes, las enfermedades de transmisión sexual y los abusos de menores, mediante la educación.

#### 4. Jurisprudencia sobre fuero de maternidad

La Corte Suprema de Justicia ha desarrollado jurisprudencia respecto del fuero de maternidad contenido en el artículo 72 de la

Constitución, basándose en el principio de protección de la maternidad de la mujer trabajadora.

Se destaca la sentencia del 6 de septiembre de 2004-Acción de amparo de garantías constitucionales, que revoca la resolución emitida por una entidad pública, destituyendo a una funcionaria que gozaba de fuero de maternidad.

El pleno de la Corte Suprema de Justicia, apoyándose en sentencias anteriores sobre estos casos, expone que su actuar ha sido constante en la reafirmación del fuero de maternidad a la mujer trabajadora que le brinda, a pesar de no ser absoluto, la protección en contra de despidos no justificados. En el desarrollo del fallo, el Pleno sostuvo que:

...la mujer encinta por la protección del fuero de maternidad como derecho constitucional, en el sistema de libre nombramiento y remoción, inmediatamente adquiere estabilidad, por el tiempo del fuero por esa gravidez y solo podrá ser despedida por justa causa legal que demuestre que no se le despide por estar embarazada...”, entendiéndose como tal “...la conducta, eficiencia, habilidad, capacidad física y mental de la trabajadora aunado a otros de carácter económico del empleador que configuran causales generadoras del despido las cuales deben invocarse y eventualmente acreditarse.<sup>5</sup>

Otro caso que forma parte de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia es la acción de inconstitucionalidad en contra

---

<sup>5</sup>Ver sentencias de 17 de mayo de 1996 y 18 de septiembre de 1998.

del Decreto de personal N.º 182 del 6 de noviembre de 2009, resuelto por la Corte el 28 de julio de 2014.

Dicha sentencia se ajusta además de al principio contenido en el artículo 72 de la Constitución, al estándar internacional que establece el derecho de la mujer a ser protegida en época de preñez, de manera especial. Se menciona el artículo VII de la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre:

Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tiene el derecho a la protección, cuidados y ayuda especial.

De igual forma se cita el artículo II de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que dice así:

Los Estados parte adoptarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre los hombres y mujeres los mismos derechos, en particular...  
A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar.

Por esos motivos, la Corte declara que en reconocimiento de ese derecho cuya protección se manifiesta con la ineficacia del despido, además del pago de las indemnizaciones correspondientes, que se derivan del incumplimiento por parte del empleador de las disposiciones legales, lo que es aplicable tanto en el sector público como privado.

Es importante señalar también que la Corte Suprema de Justicia cuenta con una recopilación de fallos sobre la destitución de funcionarias amparadas por el fuero de maternidad (2005-2015), en el que se enumeran una serie de criterios utilizados en los distintos fallos a continuación se detalla:

El fuero de maternidad no aplica para las relaciones laborales basadas en contratos de servicios profesionales o de tiempo definido.

- El fuero de maternidad no aplica para las relaciones laborales basadas en nombramientos en posiciones transitorias.
- En el caso de las servidoras públicas, esta protección especial, si bien no alcanza el carácter de fuero intocable, implica que, por todo el tiempo del fuero de maternidad, la funcionaria solo podrá ser despedida mediante una justa causa prevista en la Ley, aunque la posición que ocupe sea de aquellas que de ordinario se consideran de libre nombramiento y remoción.
- El fuero de maternidad no es un derecho que exime de la destitución.
- Únicamente la ley y nada más, es quien puede establecer casos especiales en los que una mujer que goza de fuero de maternidad pueda ser despedida.
- El fuero de maternidad no aplica para las relaciones laborales en donde la funcionaria es destituida por no cumplir los requisitos para ocupar el cargo.
- El fuero de maternidad no es absoluto y no impide que la mujer trabajadora sea despedida cuando existan justificadas razones previstas en la Ley, o en el Reglamento Interno.

- La figura del fuero de maternidad no significa que por el mismo se entienda el goce de una inamovilidad absoluta, y que al reunirse las condiciones y configurarse las causales de faltas administrativas invocadas por cualquiera que sea la entidad, procede la destitución.
- El fuero de maternidad no aplica para las relaciones laborales basadas en nombramientos en posiciones contingentes.
- La protección de la maternidad no alcanza el carácter de fuero intocable que dispone o absorbe causas graves que justifiquen el despido.

Esto resumen, de alguna manera lo que se ha hecho en esta materia en Panamá y que puede ser objeto de estudios más profundos con miras a corregir algunos vacíos de la ley que permitan algunas actuaciones que no han sido contempladas.

#### **IV. Fuero de maternidad en contexto de COVID-19**

Al estallar la crisis sanitaria por la COVID-19 en el mundo y en Panamá, el gobierno toma una serie de medidas a fin de frenar la propagación del virus entre la población. Con relación al tema laboral, se dictó, a través del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, el Decreto 81 del 20 de marzo de 2020 mediante el cual se suspendieron las actividades laborales de las empresas en el país. Esta situación fue advertida por dirigentes sindicales como Nelva Reyes<sup>6</sup> de la Central General Autónoma de Trabajadores de Panamá, quien afirma que no se hizo excepción con las mujeres trabajadoras en estado grávido, a fin de que pudieran garantizar el pago del subsidio de maternidad.

---

<sup>6</sup>(2020) Reyes, Nelva disponible en: <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas/200825/subsidio-maternidad>

La Ley 51 de la Caja de Seguro Social establece en el artículo 146 lo siguiente sobre el subsidio de maternidad:

Las aseguradas cubiertas por este riesgo que tengan acreditadas en su cuenta individual un mínimo de nueve cuotas mensuales en los doce meses anteriores al séptimo mes de gravidez percibirán un subsidio por maternidad que corresponderá a las seis semanas anteriores y las ocho siguientes al parto, con independencia de que haya cesado en sus labores.

Los meses de inicio de la pandemia fueron de incertidumbre para trabajadores(as) en todo el país, se suspendieron contratos y por ende se bloquearon las formas de obtención de ingresos de miles de personas. Nuevamente esta situación afectó de manera diferenciada a las mujeres, especialmente a las que se encontraban en estado de gestación al declararse la pandemia, cerrándose sus posibilidades para gestionar las licencias de maternidad a las que tenían derecho.

En 2021 se aprueba la Ley 201 del 25 de febrero, mediante la cual se retoma el tema de las licencias por maternidad que quedaron pendientes desde inicios del 2020, de aquellas mujeres que no pudieron completar los meses reglamentarios para acceder al subsidio que otorga la Caja de Seguro Social (CSS).

Según reportes de los diarios el Panamá América y En segundos, durante el año 2021, se realizaron las gestiones pertinentes y se logra por medio de un traslado de partidas la cancelación de 3 millones 808 mil 31 dólares a 1,694 mujeres en concepto de fuero de maternidad, al que no tuvieron acceso al ser

suspendidos sus contratos durante el año 2020. Según el artículo 29 de la Ley 201 de 2021, este fondo deberá ser entregado a la CSS para proceder al pago del beneficio excepcional.

A través de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional se aprobó el traslado de los fondos solicitado por el Ministerio de Salud (MINSa), cuyo financiamiento fue conseguido a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Las autoridades del Ministerio de Salud contabilizaron 1,694 beneficiarias, sin embargo, vocera de la Fundación Vida Mujer afirma que alrededor de 1,800 mujeres se mantenían en esa condición durante la pandemia. Además denuncian que las mujeres se les vulneraron sus derechos al ser despedidas de sus empleos, teniendo derecho al fuero maternal.

## **V. Mecanismos de canalización del conflicto**

La Caja de Seguro Social de Panamá es la entidad que administra financieramente los fondos de las jubilaciones, pensiones y otras prestaciones económicas, la cual afronta una grave crisis financiera desde hace varias décadas. En el marco del Pacto por el Bicentenario “Cerrando brechas” se estableció una mesa específica para abordar los temas de la Caja de Seguro Social, en relación con la pobreza y la desigualdad, a través de la conformación de un sistema más sólido y el contacto con todos los sectores productivos, a fin de impulsar la conversación sobre los temas relevantes expuestos por cada sector involucrado (empresarios, trabajadores, representantes de partidos políticos, jubilados, médicos, enfermeras, mujeres políticas, juventud, pacientes de enfermedades crónicas, entre otros), que muestran preocupación por la crisis financiera de la Institución, en la búsqueda de alternativas.

El diálogo por la Caja de Seguro Social buscaba lograr un marco jurídico viable que permita un proceso de transformación, renovación y fortalecimiento institucional. Sus objetivos específicos:

- Fortalecer la sostenibilidad financiera del programa de invalidez, vejez y muerte
- Incorporación a los trabajadores informales al sistema de seguridad social
- Mejorar las deficiencias en prestaciones económicas, programa de riesgo profesional, enfermedad, maternidad, así como los servicios de salud de la Caja de Seguro Social.

Con la participación de diversos grupos, sectores políticos y empresariales, cada uno con sus expectativas frente al tema, se discutieron diversas propuestas para encontrar la ruta más viable ante la crisis y avanzar hacia la solución. El sector de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura propuso como salida a la crisis, separar los servicios de salud de los servicios financieros. Por su parte, sectores sociales y políticos veían la solución en la reorganización administrativa, la despolitización de la institución y un mayor aporte del Estado para paliar la crisis financiera actual.

Por su parte, el sector de los trabajadores abogaba por la vuelta al sistema solidario de pensiones, recuperación de fondos producto de la evasión del pago de la cuota obrero patronales, auditorías y sanciones. Este sector rechaza la posibilidad de que se aumente la edad de jubilación, de las cuotas y años de aportación.

En el contexto actual, caracterizado por el desempleo, la crisis económica, social y política, el diálogo de los diversos sectores y el gobierno debería ser la vía de canalización del conflicto y búsqueda de estrategias a fin de reducir la afectación de programas como el de maternidad, entre otros. Cabe destacar que este diálogo

se encuentra a la espera de un estudio más profundo, por parte de la Organización Internacional del Trabajo.

La Caja de Seguro Social es la entidad estatal que se encarga del manejo de los fondos de pensiones, invalidez, vejez y muerte, jubilaciones, maternidad y otras prestaciones económicas a las que tienen derecho los(as) trabajadores(as) de acuerdo al pago de la cuota obrero patronal establecido por ley.

A continuación se muestra el presupuesto asignado anualmente al programa de maternidad de la CSS, en los últimos cuatro años:

**Cuadro No. 1** *Número y monto de subsidios de maternidad pagados, según año, número de beneficiarias, monto y promedio*

Año	Beneficiarias	Monto	Promedio
2016	15,845	44,559,947	2,812
2017	15,064	45,130,634	2,996
2018	15,176	46,433,737	3,060
2019	14,497	46,067,906	3,178
<b>2020 (datos preliminares)</b>	11,505	38,816,473	3,374

Fuente: Caja del Seguro Social, Dirección Nacional de Informática y Dirección Ejecutiva Nacional de Prestaciones Económicas. Presentación para el Diálogo Nacional por la C.S.S. 10 de mayo de 2021. Disponible en: <https://w3.css.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Presentacio%CC%81n-de-Prestaciones.pdf>

El cuadro ilustra el comportamiento del subsidio con el que se cubre la maternidad de la mujer trabajadora, de acuerdo con los requisitos que establece la ley. También se observa la disminución de la cantidad de beneficiarias a partir del 2019 y por ende la disminución, aunque se observa un aumento en el promedio de esos

montos. Se requeriría más información a fin de establecer las variables por las que se registra esta disminución a partir del año 2019 de manera marcada, es decir, si esto se debe a desempleo o una baja en la cantidad de mujeres en embarazo o por falta de pago de la cuota que cubre este beneficio por parte de los empleadores.

Los recursos de la Caja de Seguro Social para cubrir los gastos que demanda la gestión administrativa de la Institución y las prestaciones de los riesgos de enfermedad y maternidad y de invalidez, vejez y muerte, estarán constituidos por los ingresos del pago de la cuota obrero patronal en el siguiente orden: a partir del año 2013 los empleados aportan el 9.75% de sus sueldos del empleado, y la cuota pagada por los empleadores equivale al 12.25% de los sueldos que paguen a sus empleados.

Esta institución cuenta con una red de servicios de salud que en coordinación con el Ministerio de Salud tiene un enfoque bio-psicosocial en salud con criterios de efectividad, eficacia, calidad, equidad y oportunidad. En ese sentido, la infraestructura de policlínicas, hospitales e instalaciones administrativas de la Caja del Seguro Social forman parte de los bienes públicos al servicio de la ciudadanía asegurada.

## **VI. Conclusiones**

La primera aproximación al concluir este trabajo de investigación, apunta a recapitular lo que en él hemos tratado como tema principal para luego exponer algunos hallazgos. A continuación las principales observaciones:

1. El fuero de maternidad es un derecho reconocido en la Constitución de la República de Panamá, y la legislación relativa al ámbito laboral, que se deriva de ella;

debe permitir que la mujer pueda ejercer tanto el derecho al trabajo como a su maternidad.

2. El derecho a la protección de la maternidad parte del principio de igualdad, que ha sido establecido a nivel de la Constitución y que a su vez se deriva de Convenios Internacionales que protegen específicamente a la mujer, para no ser víctima de discriminación, procurando un pleno desarrollo, en igualdad de condiciones con los hombres.
3. El trabajo es un derecho de toda persona, a fin de procurarse su existencia de forma decorosa. En ese sentido, no debe ser objeto de privilegios o discriminación, que pongan en riesgo ese derecho por razón de sexo, mucho menos si afecta directamente la maternidad de la mujer, por su naturaleza y roles basados en su género.
4. El derecho a la salud se expresa mediante leyes que protegen la maternidad de la mujer en general y de la mujer trabajadora en específico, a fin de procurar el bienestar de la madre y su hijo(a), su sano desarrollo. Estos deben contemplar programas de salud sexual y reproductiva a nivel del sistema público de salud y del sector educativo en el país, que atiendan primordialmente a las adolescentes, por considerarse población en especial situación de vulnerabilidad social.
5. La jurisprudencia se constituye en la vía de revisión y evaluación de la aplicación de la ley, en casos en los que se han cometido injustas destituciones a funcionarias amparadas por el fuero de maternidad, lo que causa controversias debido a las discrepancias en el entendimiento del espíritu de las leyes que han sido crea-

das con el fin de proteger la maternidad de la mujer trabajadora, en el sector público y privado.

6. De igual forma se ha legislado, recientemente, a fin de reconocer la importancia de extender el fuero de maternidad al padre, lo que se registra como avance en esta materia, la cual podría ser elevada a nivel constitucional.

## **VII. Recomendaciones**

Las recomendaciones básicamente se desprenden de las conclusiones, en virtud de ello se recomiendan:

1. Incluir en la Constitución la atención de la maternidad de la mujer trabajadora, con base en estudios y recomendaciones de las agencias internacionales con perspectiva de género, aplicados al mundo del trabajo, las tareas del cuidado y el desarrollo personal y profesional femenino.
2. Incorporar en la Constitución la atención especial de la adolescencia, que desarrolle, amplíe la legislación que protege a esta población, a través de programas de educación y atención de salud sexual y reproductiva, orientada a prevenir la situación de embarazos en adolescentes.
3. Introducir en el artículo 72 de la Constitución las situaciones especiales y de emergencia en las que no cabe ser negado el derecho al fuero de maternidad a la mujer trabajadora, basándose en los puntos que han sido desarrollados en la jurisprudencia y en virtud de la situación de emergencia sanitaria generada por la COVID-19.
4. Abarcar en la Constitución el fuero de paternidad como un derecho que se extiende hasta los padres para protección de la familia, tal como se estableció en la ley.

## **Bibliografía**

- Beluche, O. (23 de octubre de 2011). cntpaldia. Recuperado el 29 de junio de 2021, de [cntpaldia.org/resena-historica-de-las-reformas-neoliberales-a-la-legislacion-laboral-panamena](http://cntpaldia.org/resena-historica-de-las-reformas-neoliberales-a-la-legislacion-laboral-panamena).
- Candanedo, J., & Gutiérrez, M. (2017). Marta Matamoras Entrevista Personal. Panamá: Instituto Panameño de Estudios Laborales.
- Cochez, G. (2 de febrero de 2021). Tres propuestas para la Caja de Seguro Social. La Estrella de Panamá.
- Financiero.com, E. C. (2 de febrero de 2020). El Capital Financiero.com. Recuperado el 13 de julio de 2021, de <https://elcapitalfinanciero.com/todos-tendremos-que-hacer-sacrificios-por-la-css/>
- Garay, J. (13 de septiembre de 2021). Red de conocimiento en seguridad ciudadana. Recuperado el 3 de febrero de 2022, de <https://redconose.org/2021/09/13/violencia-de-genero-en-el-contexto-del-covid-19-la-realidad-de-las-panamenas/>
- González, S. S. (2019). Historia Constitucional de Panamá. En Historia Constitucional de Iberoamérica (págs. 537-573).
- Judicial, C. d.-s. (2015). Fallos emitidos por la Corte Suprema de Justicia en materia de destitución de funcionarias amparadas por el fuero de maternidad (2005-2015). Panamá: Órgano Judicial.
- Martínez Paredes, T. (2021). Violencia contra las mujeres, crisis de paradigmas entre la casa y el hogar en tiempos de pandemia y su impacto en la seguridad ciudadana en Panamá. *Revista Panameña de Ciencias Sociales*, 5-26.
- Paz, F. (17 de junio de 2021). Asamblea Nacional aprueba dinero para el pago de subsidios de maternidad. Panamá América.

- PNUD. (2015). Informe Atenea 2015: Electoras pero no elegidas, es el tiempo de las ciudadanas. Panamá: PNUD.
- Reyes, N. (25 de agosto de 2020). Sobre el subsidio de maternidad. La Estrella de Panamá .
- Segundos, E. (19 de mayo de 2021). El fuero maternal en la pandemia. En Segundos .
- Social, C. d. (mayo de 2021). css.go.pa. Recuperado el 13 de julio de 2021, de <http://w3.css.gob.pa/wp-content/uploads/2020/12/Presentación-de-Prestaciones.pdf>
- Testa, M. (8 de septiembre de 2021). La estrella de Panamá.com. Recuperado el 22 de enero de 2022, de [https://www.laestrella.com.pa/nacional/210908/embarazos-adolescentes-aumentan-8-medio#:~:text=Los%20embarazos%20adolescentes%20aumentan%20un%208%25%20en%](https://www.laestrella.com.pa/nacional/210908/embarazos-adolescentes-aumentan-8-medio#:~:text=Los%20embarazos%20adolescentes%20aumentan%20un%208%25%20en%20)
- Zerga, L. P. (2012). La igualdad de oportunidaes y el derecho al trabajo de la mujer: un esfuerzo internacional de protección social. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México , 108-129.

# **Análisis de redes en la plataforma Twitter en Panamá, durante coyunturas de interés político entre los años 2020-2021**

*Network analysis on the Twitter  
platform, in Panama, during situations  
of political interest between the years  
2020-2021*

**Ramón H. Benjamín M.\***

**Resumen:** *el artículo discute el concepto, los usos y la situación de la libertad de expresión en Panamá durante distintos momentos tecnológicos y políticos, como paso previo a explorar la actividad en Twitter durante coyunturas recientes de interés político, para interrogar el sentido común que afirma que las redes sociales permiten a cualquier persona realizar el derecho a la expresión y participación política en condiciones de igualdad.*

**Palabras clave:** *política, redes sociales, libertad de expresión, democracia.*

**Abstract:** *the article discusses the concept, the uses and the situation of freedom of expression in Panama, during different technological and political moments, as a preliminary step to exploring the activity on Twitter during recent situations of political interest, to question the common sense that affirms that social media allow anyone, to carry out the right to expression and political participation under equal conditions.*

**Key words:** *politics, social media, freedom of expression, democracy.*

---

\*Egresado de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (2014), de Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales en FLACSO-Panamá (2016), actualmente cursa la maestría en Estudios Culturales Latinoamericanos de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia (2019) y la Especialización y Curso Internacional "Epistemologías del Sur" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (2021).

## I. Introducción

### A. La intersección entre democracia, libertad de expresión y redes sociales

La importancia de los medios digitales<sup>1</sup>, como espacio para la comunicación y la política en Panamá, ha aumentado en poco más de una década, desde un “papel secundario como medio de información” (Luna, 2012, p. 52) o un carácter marginal de los “medios asociados a internet” como vía de acceso a la información (Luna, 2013; en CIEPS, 2019, p. 14), hasta la consolidación de las redes sociales como un espacio utilizado por el 73.5% de la población para conocer sobre la situación del país, solamente superado por el 90.7% que todavía se informa a través de la televisión (CIEPS, 2019, p. 14).

Durante el proceso electoral del año 2009, el ecosistema de comunicación fue un espacio “cargado de ataques que debilitaron en conjunto la imagen de los políticos” (Luna, 2014a, p. 114). Esto condujo a la inclusión de los medios de comunicación en el Pacto Ético Electoral para el proceso electoral del año 2014. Entonces, los medios digitales sirvieron como vía de escape para las campañas sucias:

Difundieron videos, audios e imágenes conocidas como “memes” con uso no autorizado de la imagen de los candidatos e incluso de mandatarios de

---

<sup>1</sup>Lo digital (también medios digitales) en el marco de esta investigación, se refiere solamente a Internet y redes sociales. Internet comprende toda la información -en principio- disponible en todo el mundo, a la que acceden las personas a través de redes digitales. Las redes sociales son un subconjunto de plataformas de internet que permiten a los individuos, crear y compartir contenidos con redes formadas por otros individuos. (Mechkova, Pemstein, Seim y Wilson, 2019, p.11).

países extranjeros; audios captados ilegalmente; imágenes de familiares de candidatos, entre otros, lo que produjo una campaña sucia además de negativa. Las redes sociales, al no ser signatarias del pacto fueron el refugio de los peores ataques. Se utilizó la intimidación a través de las escuchas telefónicas y el uso de grabaciones ilegales para hacer daño a los adversarios políticos; las redes sociales se usaron temerariamente para hacer campañas anónimas (Luna, 2014 a, p. 117).

Esta situación, junto a nuevas regulaciones sobre períodos y gastos de campaña en la reforma electoral de 2017, produce la entrada de internet y redes sociales en la legislación sobre propaganda electoral<sup>2</sup>, la creación de la Unidad de Medios Digitales<sup>3</sup> (UMD) y el Pacto Ético Digital (2018); y luego la reestructuración de la UMD como Centro de Estudios y Monitoreo Digital<sup>4</sup> (CEMD).

Hoy operan entre la posibilidad de ser una herramienta para la información con diversidad de puntos de vista, la participación, el debate, la creación de relaciones y la movilización sobre asuntos de interés público, o ser un espacio para la desinformación, la desconexión de la realidad, el empobrecimiento de las discusiones, el aislamiento y la desmovilización (Lilleker y Vedel, 2013, p. 365 y 373; Brown, 2019; Uribarri: 2020).

---

<sup>2</sup>Lo digital (también medios digitales), en el marco de esta investigación, se refiere solamente a Internet y redes sociales. Internet comprende toda la información -en principio- disponible en todo el mundo, a la que acceden las personas a través de redes digitales. Las redes sociales son un subconjunto de plataformas de internet que permiten a los individuos crear y compartir contenidos con redes formadas por otros individuos. (Mechkova, Pemstein, Seim y Wilson, 2019, p.11).

<sup>3</sup>Específicamente, en el Título sobre Gastos y facilidades electorales, en el artículo 224, numeral 2, del Código Electoral (2017).

<sup>4</sup>Decreto 1 de 2 de enero de 2018, Boletín Electoral 4197, del 16 de enero de 2018.

Esto hace necesario explorar la dinámica en las redes sociales durante coyunturas de interés político, como primer paso en una agenda de trabajo dirigida a conocer sus efectos sobre la realización de la libertad de expresión como institución política de la democracia.

Desde un marco amplio, el problema no es algo estrictamente técnico o individual, sino el reflejo de una sociedad producida históricamente, en el momento en que sus prácticas políticas colonizan lo digital, lo que implica reconocer condiciones sociales preexistentes que no solamente se han traducido en desigualdades en la actividad política tradicional y la posibilidad de que estas sean reflejadas “online” (Lilleker y Vedel; en Dutton, 2013, p. 373), sino que definen las posibilidades mismas de acceso, uso y apropiación de los medios digitales.

Así, el acceso material a los equipos, los niveles de conectividad, uso de internet y redes sociales en determinado país, no debe leerse inmediatamente como la concreción de los potenciales efectos positivos del cambio tecnológico, dadas las desigualdades en el manejo de la información o en las habilidades para producir y distribuir contenidos aprovechando la estructura en principio descentralizada de la red, por las cuales muchos usuarios son principalmente consumidores de contenidos producidos por actores con estas capacidades (Nash; en Dutton, 2013, p. 403).

En resumen, aunque las estadísticas sobre conectividad, uso de internet y redes sociales indican que a nivel local y global, lo digital ha ido ocupando un espacio creciente en la vida de las personas (CIEPS, 2019; ITU, 2019), y los estudios indiquen que ha ido desplazando la prensa escrita y la radio como medio de información, esto no significa que todas las personas participen de ello, mucho menos en igualdad de condiciones. Por ejemplo, el uso de internet sigue creciendo, pero el 81% de la población en

zonas “menos desarrolladas” se encuentra “offline”, frente al 14% de la población en zonas “desarrolladas” (ITU, 2019).

Pero, como señalan Zeichmester y Lupu (2019, p. 63), lo digital ha venido contribuyendo a dar forma a la actividad política en la región, sin que esto signifique un impacto necesariamente positivo o negativo en las actitudes políticas de la población. Panamá no es la excepción, donde “gran parte de la campaña electoral... tuvo lugar en las redes sociales” (OEA, 2019, p. 83).

En el país, a inicios del 2020, se registraban 2,6 millones de usuarios de internet y 2,4 millones de usuarios de redes sociales, un aumento de 3.2% y 9%, respectivamente, con relación al año 2019 (Datareportal, 2020). Sin embargo, la crisis sanitaria por el COVID-19 ha aportado evidencias adicionales sobre desigualdades territoriales, económicas y formativas que atraviesan los indicadores de acceso, uso y apropiación de lo digital en la educación, cuestionando el sentido común sobre Internet y redes sociales: que estos son el entorno “natural” de los jóvenes y reducen la distancia entre estos y la población adulta.

De esta manera, la idea de jóvenes como universal abstracto, una vez situada sobre lo concreto, se muestra atravesada por variables que expresan la marca de las desigualdades, observación que puede hacerse extensiva a la relación con los medios digitales como espacios de expresión políticamente significativa en un régimen democrático.

La investigación sobre los medios digitales, en general, y en su intersección con la política, en particular, ha sido un espacio de interrogaciones durante las últimas tres décadas, consecuencia de lo relativamente reciente del desarrollo tecnológico, la constante actualización de los medios digitales y la diversidad en los usos por parte de diversos actores políticos.

En Panamá, la relación entre comunicación y política fue abordada por Clara Luna en una serie de trabajos producidos entre 2012 y 2014, describiendo las características del sistema de medios de comunicación, su relación con el poder político y económico, y las implicaciones de esta relación para la democracia.

Más recientemente, Acosta y Nevache (2020) han analizado la interacción en redes sociales como espacio de participación política, articulada en torno a la etiqueta #RespetoAlDolorDeMadre, sobre una propuesta de ley para la inscripción de bebés fallecidos en el vientre materno, logrando identificar las cuentas principales pertenecientes a activistas, académicos/as, medios de comunicación, periodistas, organizaciones no gubernamentales, líderes religiosos y tomadores de decisión, en comunidades digitales, presentando conexiones sólidas, conversaciones densas y debates polarizados.

## **II. Metodología**

Primero, se realiza una aproximación crítica al concepto de libertad de expresión desde el desarrollo teórico de Robert Dahl. Luego, el concepto es explorado en sus usos, mediante el análisis de contenido de cuatro conjuntos de texto: la teoría de Dahl, el derecho internacional de los derechos humanos, los comunicados de gremios relacionados a la comunicación y el discurso público en artículos de opinión recogidos en los sitios web de diarios locales; para identificar continuidades y tensiones entre estos, utilizando Voyant Tools, un entorno de lectura y análisis de textos en la web.

Seguidamente, se observa la situación de la libertad de expresión en distintos momentos tecnológicos y políticos del pa-

sado reciente del país, utilizando los informes de país de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de 1978 y 1989, y los indicadores de V Dem entre 1970-1989, para cubrir el período “dictadura”, por un lado, y los indicadores de V Dem entre 1990 y la actualidad, junto a otras investigaciones sobre comunicación y política en el país, cubriendo así el período “posinvasión”.

Lo digital es explorado con la herramienta de minado de redes sociales Netlytic, disponible en la web, de uso libre, la cual colecta data para su posterior análisis y representación visual. El proceso inicia con la revisión de tendencias en Twitter y la identificación de palabras o etiquetas relacionadas a lo político, es decir, una recolección de datos focalizada a momentos muy específicos.

Siguiendo este criterio se recogieron 25 conjuntos de datos entre julio de 2020 y marzo de 2021, los cuales se analizan primero individualmente, utilizando la opción “redes de nombres”, que conecta el emisor del tuit con los nombres de otros usuarios encontrados en su mensaje. Así se detectan las comunidades principales dentro del conjunto de datos, y dentro de aquellos, los principales nodos y relaciones.

Finalmente se analizan los datos en su totalidad, obteniendo una visualización a nivel de red que ofrece medidas de diámetro, densidad, reciprocidad, centralización y modularidad.

Las fases de este proceso tienen por objetivo ir identificando resultados en cada actividad recogida en redes sociales, luego comparar entre actividades y visualizar patrones en el conjunto de datos, para caracterizar la dinámica de la red y las comunidades digitales en su interior.

### III. Análisis

#### A. Una aproximación al concepto de libertad de expresión

Es parte del sentido común decir que la libertad de expresión es uno de los requisitos de una democracia, o que no puede considerarse como democrático un régimen político que no se comprometa a respetar el derecho a la libre expresión. Pero, ¿qué significa libertad de expresión y cuál es su relación con la democracia?

La teoría pluralista de Robert Dahl es una primera base para la discusión. Para el autor, la democracia es un ideal, un conjunto de objetivos a realizar para que las decisiones sobre asuntos de interés público se tomen por regla de mayoría entre individuos políticamente iguales. Al mismo tiempo es una realidad, la cual, mediante procesos de gobierno, debe tender a la maximización de aquellos objetivos, aunque su realización sea siempre incompleta (2012, p. 97).

En ese marco, la libertad de expresión es una de las instituciones políticas de la democracia, por la cual “los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin peligro a un castigo severo, sobre asuntos políticos, definidos en sentido amplio, incluyendo la crítica de los cargos públicos, el gobierno, el régimen político, el orden socioeconómico y la ideología prevaleciente” (Dahl: 1989, p.267; 1999, p. 11-12; 2012, p. 100).

Es necesario, y sin duda valioso, poder expresarse sin riesgo, pero, ¿es significativo, para la población en general, pensar la libertad de expresión y la democracia sin considerar la diferencia entre una conversación persona a persona y el discurso expresado desde las instituciones o los medios de comunicación, o el grado de centralidad de distintos actores en los medios digitales?

En *Un prefacio a la teoría democrática* (1956) Dahl señala que en la etapa previa a la votación, los controles sobre diversos recursos políticos “exageran tan espectacularmente el poder de los pocos frente a los muchos, que los procesos sociales que conducen al proceso de votación pueden calificarse con toda justicia como sumamente contrarios al principio de igualdad y antidemocráticos, aunque menos que en una dictadura” (p. 79-80), impactando en la “posibilidad de añadir alternativas”, condición “que debe cumplirse en el período previo a la votación” (p. 82) para aproximarse a una situación democrática, con igualdad política.

En resumen, una posición de control sobre la comunicación y monopolio de la información permite obstaculizar la expresión, el reconocimiento y la inclusión de alternativas políticas, todo lo cual genera condiciones de ventaja a la propuesta preferida de quienes se encuentran en posición de control<sup>5</sup>, y configura una situación de déficit en las condiciones necesarias para considerar como democrático un proceso de votación.

En la reedición de *Un prefacio a la teoría democrática*, realizada en el 2006, Dahl apunta lo “impreciso e inadecuado” de la descripción del sistema político estadounidense que había realizado cinco décadas atrás, en tanto asumía la existencia de una alta probabilidad para que todo grupo activo y legítimo de la población se hiciera escuchar efectivamente en alguna fase del proceso de decisión, reconociendo ahora que “ser escuchado” incluye un amplio espectro de actividades, que no significa igualdad de control sobre el resultado entre los diferentes grupos y que no había hecho “ningún

---

<sup>5</sup>Supongamos que se sabe que un grupo de votantes prefiere X a Y, y Y a Z. Pero A, que prefiere Y a Z, y Z a X, posee un monopolio de la información y convence a los otros votantes de que X no es una alternativa factible o pertinente. En consecuencia, nadie propone X y los votantes eligen Y” (Dahl, 1956: 82).

comentario sobre las desigualdades provenientes de otras fuentes... como la raza, la educación, la información y otras instituciones socioeconómicas” (p. xix).

En *¿Quién gobierna?* Democracia y poder en una ciudad estadounidense (Dahl, 1961) contrasta la universalidad del sufragio con la desigualdad de recursos para influir en las decisiones políticas. En el punto que trata el “control sobre las fuentes de información” argumenta que el control sobre el contenido de los medios de comunicación es un recurso político de importancia, en tanto la mayor parte de lo que la población conoce sobre política, a falta de experiencia directa en ese ámbito, es filtrado a través de aquellos (p. 256).

En *Poliarquía: participación y oposición* (Dahl, 1971) la libertad de expresión es una de las instituciones necesarias para que se produzcan las condiciones de un gobierno democrático, operacionalizada en la variable “libertad de prensa” únicamente (p. 209), planteando una relación directa entre ambos conceptos.

En su trabajo más reciente, la libertad de expresión es una de las instituciones políticas cuya grado de realización se traduce en oportunidades para cumplir tres criterios de un proceso democrático: participación efectiva en la actividad política, comprensión ilustrada de las acciones y políticas de gobierno, y capacidad de influir en la agenda de decisiones políticas mediante la exposición y discusión de perspectivas, conocimientos y opiniones sobre asuntos de interés público, es decir, escuchar y ser escuchado con la finalidad de persuadir e influir en las decisiones (Dahl, 2012, p. 109 y 113).

Luego, el problema se desplaza, ¿qué significan los criterios de efectividad de la participación, comprensión ilustrada e influencia sobre la agenda?

El primer criterio, participación efectiva, refiere a la igualdad de oportunidades para dar a conocer sus puntos de vista y

discutir las propuestas sobre la política a adoptarse, antes de que se tome la decisión. Lo contrario, que algunos tengan mucha mayor oportunidad de exponer sus puntos de vista, mientras otros casi no tienen, reduce la discusión, desde la entrada en agenda hasta la decisión, y aumenta la ventaja de las opciones preferidas por quienes tengan control sobre la comunicación, en contra del principio de igualdad.

El segundo criterio, comprensión ilustrada, significa igualdad de oportunidades para instruirse sobre las alternativas de políticas y sus consecuencias, dentro de límites de tiempo razonables. Lo contrario, asumir que todos manejan la misma información y conocen lo necesario, negar el acceso a información y puntos de vista, o que los conocimientos y desconocimientos se traduzcan desde una posición de poder en desigualdades a priori para el debate, reduce la discusión y aumenta la ventaja del punto de vista de una minoría “experta”, en contra del principio de igualdad.

El tercer criterio, oportunidad exclusiva para decidir cómo y cuáles asuntos incorporar a la agenda. Lo contrario, que una minoría de los miembros o agentes externos a la comunidad decidan la forma de entrada de los asuntos a la agenda, reduce la discusión al limitar los asuntos a aquellos que son del interés de la minoría, o al menos no contrarios a este, o aquellos que no son principalmente de interés e incluso contrarios al interés de la comunidad sobre la cual se va a aplicar la decisión, en contra del principio de igualdad (Dahl, 2012, p. 44-47).

Una evaluación significativa para la población, en el sentido de estar centrada sobre la persona y su experiencia cotidiana, se instala en el marco amplio, social, histórico, institucional, que configura el contexto de condiciones para la realización del derecho dentro de un horizonte democrático, y debería considerar

todo el espectro de obligaciones de respeto, protección y garantía del Estado respecto a la libertad de expresión, dirigidas a corregir las desigualdades en el acceso y control de la información y la comunicación, entendidos como recursos políticos, así como el papel del sistema tradicional de medios, las instituciones del régimen político y las corporaciones tecnológicas en el ámbito digital, entendidos como actores políticos.

Finalmente, para este trabajo, el concepto de libertad de expresión, como institución política de la democracia, es el derecho que tienen todas las personas a expresarse sobre asuntos políticos, en sentido amplio, sin peligro a un castigo severo, en el marco de un contexto de condiciones sociales, económicas y tecnológicas necesarias, a ser respetado, protegido y garantizado desde el Estado, que posibilite ser efectivamente escuchados, es decir, participando en la decisión sobre los asuntos a incorporarse en la agenda de discusión, accediendo a la información y puntos de vista sobre alternativas de política respecto a tales asuntos, y dando a conocer sus puntos de vista en el marco de la discusión sobre las alternativas de política antes de la elección de una u otra alternativa, en condiciones de igualdad y no discriminación.

## B. Los usos de la “libertad de expresión”

¿Qué quieren decir las personas cuando dicen libertad de expresión?

El uso del lenguaje en la vida cotidiana es una disputa permanente por el significado de conceptos, como libertad, familia, justicia, o democracia, entre distintos actores, con historias, posiciones, intereses y objetivos propios, quienes pueden enfatizar tácticamente distintos aspectos, en sus interacciones con otros.

En una primera aproximación, mediante un análisis cuantitativo de texto realizado sobre el corpus de la teoría sobre la democracia de Dahl<sup>6</sup>, se observa una frecuencia mayor de términos como “ciudadanos”, “derecho”, “expresarse”, “crítica” e “ideología”.

**Gráfica 1.** Frecuencia de palabras en corpus “teoría sobre la democracia”.



Fuente: Elaboración propia, usando Voyant Tools

La misma operación sobre un corpus extraído de cuatro documentos<sup>7</sup> básicos del corpus de derechos humanos (ver gráfica 2 en la página 52), arroja una frecuencia superior de términos como “derecho” y en un segundo nivel, “ley”, “libertad” y “expresión”.

En el corpus de comunicados de gremios (ver gráfica 3 en la página 52) relacionados a la comunicación<sup>8</sup>, el énfasis ocurre por igual en “libertad” y “periodismo”, “derecho” y “expresión”, y “medios” y “periodistas”, “información” y “comunicación” y “prensa”.

<sup>6</sup>Incluye La democracia y sus críticos (1989), La democracia (2012) y una entrada en la Enciclopedia Británica (2004) sobre la democracia. Dahl aborda la libertad de expresión en trabajos previos, pero como reconoce en el prefacio a la reedición (2006) de A preface to democratic theory (1956), a partir de la publicación de La democracia y sus críticos es que siente proximidad a una completitud en su trabajo teórico (p. xii).

<sup>7</sup>Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

<sup>8</sup>Una selección de comunicados del Sindicato de Periodistas, Consejo Nacional de Periodistas, Colegio Nacional de Periodistas, Fórum de Periodistas por las Libertades de Expresión e Información, además, una red no formal de medios digitales.



las ideas de “libertad”, “prensa” e “información” en un segundo nivel; “expresión” y “periodismo” en un tercer nivel.

**Gráfica 4.** Frecuencia de palabras en corpus “artículos de opinión”.



Fuente: Elaboración propia, usando Voyant Tools

Lo anterior expresa que alrededor del concepto “libertad de expresión”, distintos actores articulan su discurso en torno a diferentes términos, haciendo énfasis en algunos elementos presentados como principales, por lo menos en términos de frecuencia, produciendo significados, por ejemplo, en la diferencia entre libertad y derecho, o entre el sujeto político “ciudadanos”, en general, y los sujetos del periodismo, en particular.

Ahora bien, puede ocurrir que al buscar el término con mayor frecuencia en un corpus, en cada uno de los otros tres, no sea observable una diferencia significativa, más bien pequeñas variaciones que permitan caracterizar la totalidad de los conjuntos de texto como principalmente homogénea<sup>10</sup>.

<sup>10</sup>Para comparar los cuatro corpus se utiliza la frecuencia normalizada, es decir, la presencia del término por cada 10 millones de palabras, lo que permite comparar corpus de distinta extensión sin la distorsión en el resultado que produciría, por ejemplo, comparar la presencia de un término en un corpus de 100 palabras y otro de 10,000 palabras.

En la gráfica a continuación (ver gráfica 5 en la página 55) se presenta la frecuencia relativa de los términos (libertad, derecho, periodismo y ciudadanos) en cada uno de los cuatro corpus analizados (derechos humanos, comunicados de organizaciones, artículos de opinión y teoría de la democracia).

Se observa lo siguiente:

1. la mayor frecuencia del término “ciudadanos” en la teoría democrática en comparación a los otros tres corpus;
2. la frecuencia relativamente homogénea del término “libertad” en los cuatro corpus;
3. la mayor frecuencia del término “derecho” sobre el término “libertad” en los corpus de derechos humanos y teoría de la democracia;
4. la mayor frecuencia del término “libertad” sobre el término “derecho” en los comunicados de organizaciones y los artículos de opinión;
5. la mayor frecuencia del término “periodismo” en los comunicados de organizaciones y los artículos de opinión, y su baja frecuencia en los corpus de derechos humanos y teoría de la democracia.

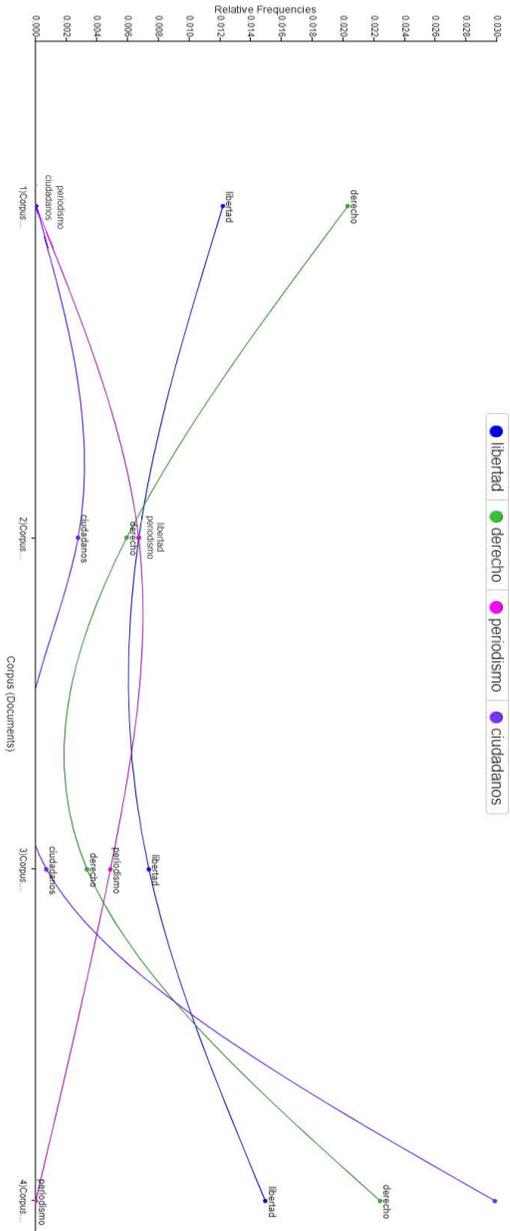
Una interpretación puede ser que, aunque el término “libertad” está distribuido de manera bastante homogénea entre todos los corpus, en dos de ellos, los más “prácticos”, se observa un énfasis en esta noción asociada al término “periodismo”, mientras en los corpus más “teóricos” es principal la noción de “derecho”.

No solo la mayor frecuencia aporta señales significativas, también la comparación de los corpus a partir de palabras diferenciadas<sup>11</sup>, es decir, en función de los términos que más distinguen un

---

<sup>11</sup>Palabras con una frecuencia superior entre aquellas que aparecen principalmente en uno de los corpus comparados, y no en aquellos corpus con los cuales se compara.

**Gráfica 5. Frecuencia de términos principales, comparada entre corpus**



Fuente: Elaboración propia, usando Voyant Tools

corpus de otros; “ideas” en el corpus de derechos humanos, “ideología” y “crítica” en el corpus de teoría sobre la democracia, “periodismo” en los corpus de comunicados de organizaciones y los artículos de opinión. Otro indicio que emerge del análisis tiene que ver con la densidad en el vocabulario: en una escala del 0 al 1, mientras más se aproxime a 1, la densidad o diversidad del vocabulario es mayor.

**Tabla 1.** *Densidad de vocabulario comparada entre corpus.*

Corpus	Teoría de la democracia	Derechos humanos	Comunicados de gremios	Artículos de opinión
Densidad del vocabulario	0.500	0.355	0.349	0.293

Fuente: Elaboración propia, usando Voyant Tools

La mayor densidad de la teoría de la democracia y la reducción en la diversidad del vocabulario en los demás corpus puede indicar una simplificación en los significados, tal como son producidos en el nivel más cercano a la población; en otras palabras, una reducción de las dimensiones y la complejidad del concepto libertad de expresión.

Entre el corpus sobre libertad de expresión en los comunicados de organizaciones y los artículos de opinión presenta dos señales de interés: ambos presentan los menores niveles de densidad en el vocabulario y una mayor frecuencia del término “libertad” frente a “derecho”, en sentido contrario a los corpus de derechos humanos y teoría sobre la democracia.

Una posible explicación es que la relación entre quienes forman parte de los gremios y operan a través de medios de comunicación, y quienes producen los artículos de opinión publicados

en esos medios, es más cercana que la distancia que puede haber entre los mencionados y el corpus de derechos humanos o la teoría democrática.

Luego, en los medios de comunicación, como espacio de mediación entre ambos niveles, ocurre una simplificación del concepto haciendo énfasis en el término “libertad”, lo cual llega a la ciudadanía, que reproduce un discurso aún más simplificado, pero con idéntico énfasis, más distante de las complejidades y dimensiones que la libertad de expresión contiene a nivel teórico y jurídico.

En los usos del concepto se observan matices, énfasis distintos, no necesariamente contradictorios, ni antagónicos. Por el momento, suficiente para sostener que no todos quieren decir lo mismo, cuando dicen libertad de expresión. Esto es importante reconocerlo claramente porque la simplificación del concepto puede operar ideológicamente, ocultando el alcance y la complejidad del mismo, con relación a la democracia.

### C. Libertad de expresión y cambio de régimen político en Panamá: una aproximación entre los índices globales y la investigación local

Según la última versión del reporte global Freedom in the World (2021), Panamá es un país “libre” con una evaluación general de 83/100, resultado de una evaluación de dos dimensiones: derechos políticos (35/40) y libertades civiles (48/60).

Esta última dimensión está compuesta por las subcategorías “libertad de expresión y creencia”, “derechos de asociación y organización”, “estado de derecho” y “autonomía personal y derechos individuales”. La subcategoría “libertad de expresión y creencia” está

compuesta por las variables “medios libres e independientes”, “libertad individual para practicar y expresar sus creencias religiosas, o su no creencia, en público y en privado”, “libertad académica y sistema educativo libre de adoctrinamiento político” y “libertad individual para expresar opiniones personales sobre temas políticos o sensibles sin temor de ser sujeto de vigilancia o represalias”.

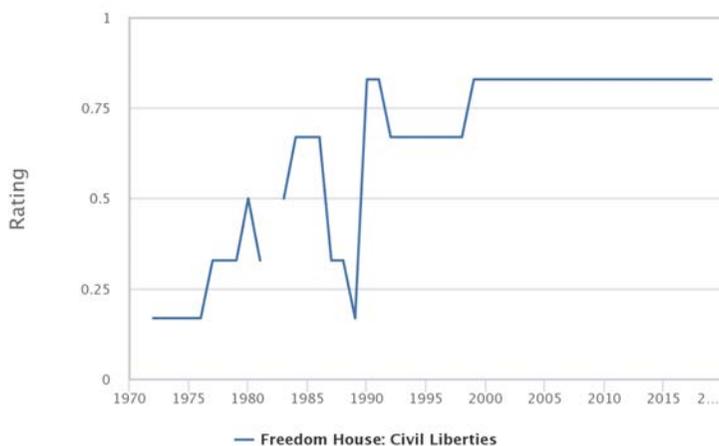
Panamá obtiene una puntuación de 3 sobre 4 en la variable “medios libres e independientes”, señalando que “los consumidores de noticias tienen acceso a una amplia variedad de medios de comunicación”, sin embargo, existen obstáculos para la libertad de prensa, como presiones editoriales, acoso y denuncias judiciales a medios y periodistas “independientes, críticos” o que en general dan cobertura a noticias y opiniones contrarias al gobierno.

En la variable “libertad individual para expresar opiniones personales sobre temas políticos o sensibles sin temor de ser sujeto de vigilancia o represalias”, Panamá obtiene una puntuación de 4 sobre 4, describiendo la discusión como “libre y vibrante”, con plataformas de redes sociales “generalmente no restringidas”, usadas para expresar opiniones personales, incluyendo aquellas que se ocupan de asuntos políticos o sociales.

Esta situación actual se inserta históricamente en un escenario de libertades civiles que, siempre según Freedom House (ver gráfica 6 en página 59), presenta un momento de quiebre en el año 1990, a partir del cual la medición se ha mantenido alta, y dos momentos con peor desempeño en la materia, el período 1972-1976 (durante el cual inician las mediciones) y el año 1989.

Un comportamiento similar se puede observar en el índice de libertad de expresión (ver gráfica 7 en página 60), el cual presenta 3 momentos de alto contraste, el primero entre 1903 y 1967, con un nivel medio con tendencia al alza; el segundo a par-

**Gráfica 6.** Índice de libertades civiles. Panamá 1972-2020



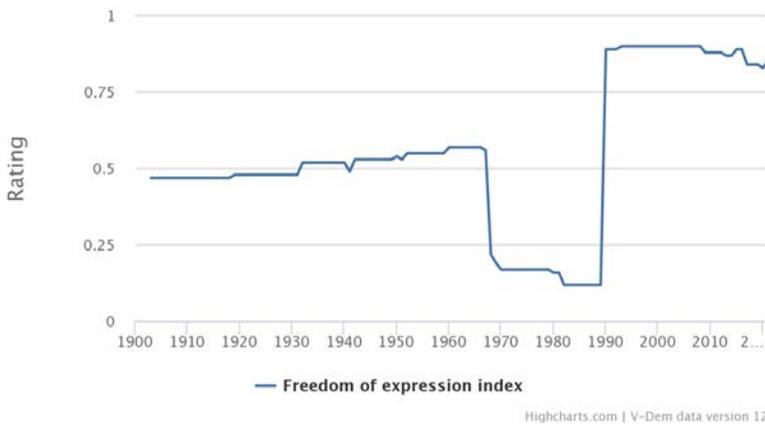
Fuente: Freedom House, usando V-Dem.

tir de 1968 y hasta 1989, donde se observa un deterioro constante en el nivel de respeto por parte del gobierno a la libertad de prensa y medios de comunicación, la libertad de hombres y mujeres para discutir asuntos políticos en privado y en la esfera pública, y la libertad de expresión académica y cultural; el tercer período, entre 1990 y 2020, con un nivel alto (0.83-0.92) de respeto a estos indicadores, aunque con tendencia a la baja desde el año 2017.

Otro índice<sup>12</sup>, el de fuentes alternativas de información (IFAI) (ver gráfica 8 en página 61), que mide el nivel de sesgo en la cobertura (o falta de cobertura) de la oposición política, la posibilidad de crítica al régimen político y la representatividad de diversas corrientes políticas en las fuentes de información, presenta

<sup>12</sup>En las gráficas, provenientes del proyecto V-Dem, todas las medidas están ajustadas a una la escala de 0-1 para permitir la comparación con otros índices.

**Gráfica 7.** Índice de libertad de expresión. Panamá 1903-2020.



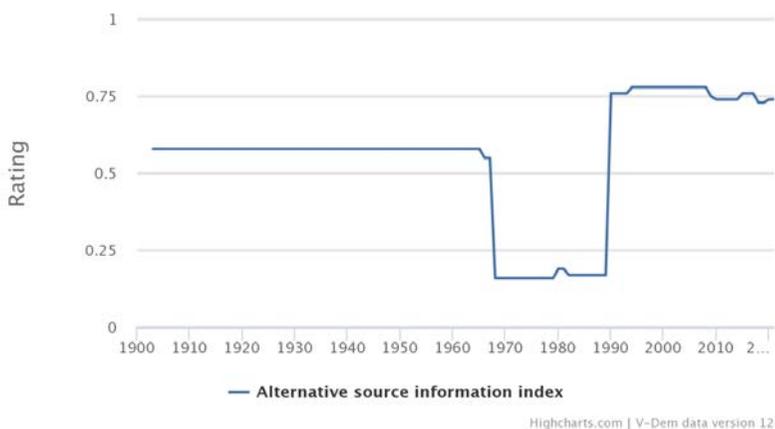
Fuente: Freedom House, usando V-Dem.

el mismo contraste entre los dos últimos períodos (1968-1989) y (1990-2020).

Incluir el período 1969-1989 para realizar una valoración del impacto de las redes sociales en la libertad de expresión no es un desvarío. Si estas tienen algún efecto hoy, sería en relación no solo con el pasado inmediato, sino porque se inscribiría como un segundo momento del período posinvasión, afirmando o negando una tendencia en el mediano-largo plazo, respecto a la situación de la libertad de expresión durante el régimen político del período 1968-1989.

En el informe de junio de 1978, la CIDH menciona diversas restricciones a la libertad de expresión, empezando por el Decreto de Gabinete 342 de 1969, que tipificaba varias formas de expresión como delitos de subversión pública, y el Decreto de Gabinete 343 de 1969, que definía los delitos de calumnia, injuria y difusión de noticias falsas, con penas de privación de libertad, ex-

**Gráfica 8.** Índice de fuentes alternativas de información. Panamá 1903-2020.



Fuente: Freedom House, usando V-Dem.

tensibles a autores, editores, directores y propietarios de medios, mediante procedimientos administrativos, no judiciales, y otras regulaciones para imprentas y medios de comunicación. También incluye casos de medios clausurados, atacados en sus instalaciones o controlados por el gobierno, y periodistas amenazados, detenidos o en el exilio.

En el informe de noviembre de 1989, la CIDH recoge denuncias de persecución, detenciones y exilio de periodistas; obstáculos al derecho de asociación mediante el otorgamiento o denegación de la personería jurídica por motivos políticos; prohibiciones a la producción y distribución de boletines de partidos políticos, confiscación de equipos y arresto de responsables; intervención y suspensión de programas, destrucción de equipos, suspensión o cancelación de licencias y cierre de medios con base a interpretaciones arbitrarias de conceptos como seguridad nacional

y orden público. Todas estas acciones, desarrolladas por funcionarios administrativos o a través del Ministerio Público, sin acceso a recursos judiciales efectivos.

Es evidente que la mayor parte de estas acciones no han ocurrido en el período posinvasión, lo que daría explicación al alza en los índices de libertad de expresión ya vistos<sup>13</sup>. Sin embargo, vale señalar que la libertad de expresión ha sido uno de los principales ejes de conflicto en el país, tanto antes como después de 1989, si ampliamos el marco de referencias al conjunto de casos contenciosos y medidas cautelares ante el sistema interamericano de protección de los derechos humanos<sup>14</sup>.

Otras investigaciones problematizan con sus hallazgos el alto nivel con que se evalúan las variables “medios libres e independientes” y “libertad individual para expresar opiniones personales sobre temas políticos o sensibles sin temor de ser sujeto de vigilancia o represalias” en el período posinvasión.

Entre 2012 y 2014, Luna se ocupó de la intersección entre democracia y el sistema de medios de comunicación, caracterizando este último como altamente concentrado en prensa, muy concentrado en televisión abierta y diverso en la radio (Luna, 2012, p. 38), con una posición dominante de corporaciones que se deriva de relaciones entre medios de comunicación, poder económico y poder político, las cuales alcanzan a condicionar la creación del marco legal aplicable a los medios, descrito como laxo y desarticulado, generando un entorno que privilegia capacidad financiera sobre contenidos, protección a la inversión privada frente a un

---

<sup>13</sup>Las medidas cautelares en los casos de Gustavo Gorriti (1997) y Carlos Singares (2000) y el caso contencioso de Santander Tristán Donoso (2009), dentro del sistema interamericano, entre otros eventos que no han llegado a ese nivel, muestran la continuidad de la libertad de expresión como eje de conflictos.

<sup>14</sup>Benjamin, 2014

papel reducido del Estado y falta de información pública sobre concesionarios de un bien público con una función pública (Luna, 2012, p. 64; 2014b, p. 203).

La pertenencia de los dueños de medios de comunicación a un grupo social y económico, sus relaciones históricas con organizaciones políticas, produce (Luna, 65, p. 2012; 2014b, p. 204) que sea ilusoria la diversidad representada en los medios de comunicación, y, por el contrario, se pueda observar una tendencia a la convergencia de opiniones políticas expresadas en estos, limitando la discusión sobre los asuntos de interés público:

Las voces ausentes del debate público serían las mismas que carecen de poder económico, y a las que también se les limita la posibilidad de formación de partidos políticos y, por tanto, el poder político (Luna, 2012, p. 65)

Aquí entra la consideración de los medios de comunicación -extensiva, posteriormente, a los medios digitales- como actores políticos en toda regla, que “determinan los temas, tiempos y figuras que participan de la comunicación social” (Luna, 2014a, p. 110), es decir, la comunicación no como un espacio neutral, sino uno condicionado por los intereses económicos y políticos de empresas y gobiernos, “decisivo en las percepciones, participaciones y decisiones de las personas” (Castells, 2011, p. 98), lo que conduce a la “calificación de las organizaciones de medios como actores políticos” a partir de “una acción observable, realizada con la finalidad de avanzar objetivos de política a través de sus contenidos” (Page, 1996).

En conclusión, las evaluaciones de la libertad de expresión coinciden en reconocer avances, pero difieren en el alcance. Los

índices más conocidos internacionalmente, alimentados por expertos, asignan puntuaciones positivas que pueden dejar por fuera mucho de lo que importa del derecho a las personas “comunes” en su vida cotidiana como sujetos de una democracia posible. Los trabajos de investigación producidos sobre el terreno señalan una relación problemática entre medios de comunicación, actores económicos y políticos, que remiten a la propuesta de Dahl: el control sobre la comunicación y la información en poder de cualquier actor, público o privado, son obstáculos a la libertad de expresión como derecho humano, y en consecuencia, contrarios a la democracia.

#### D. Análisis de redes (Twitter) durante coyunturas de interés político en Panamá

Una breve caracterización general de la intersección entre los medios digitales y la política en Panamá, según datos disponibles en V-Dem: a partir del año 2000, el consumo de medios locales en línea<sup>15</sup> (ver gráfica 9 en página 65) es relativamente extendido (2.51), con un alza reciente (2.95) hacia niveles en que casi toda la población consume medios locales en línea.

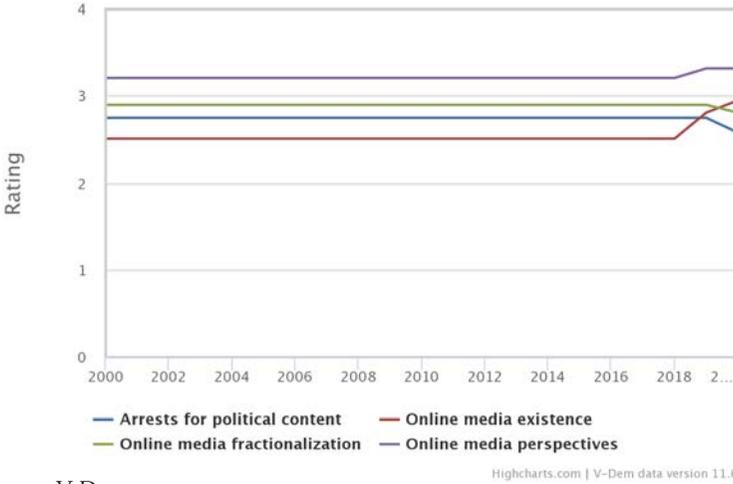
En cuanto a las perspectivas en medios locales en línea, durante el mismo período, pasan de 3.21 a 3.32, sin cambiar la valoración: todas las perspectivas políticas que son importantes en esta sociedad son representadas en al menos uno de los principales medios locales en línea.

Durante el mismo período se mantiene constante (2.90) el fraccionamiento de medios locales en línea, con una leve caída

---

<sup>15</sup>Cualquier medio originado en el país, reportando sobre eventos actuales o asuntos políticos, en sentido amplio, desde marcas establecidas hasta boletines y sitios individuales.

**Gráfica 9.** Caracterización de medios locales en línea y riesgo de arresto por contenidos políticos. Panamá, 2000-2020.



Fuente: V-Dem.

(2.81) que tampoco altera la valoración: en promedio, los principales medios en línea ofrecen una presentación similar de los principales eventos políticos. La posibilidad de ser arrestado por contenidos políticos (de 2.75 a 2.58), se mantiene en el rango de lo improbable.

En este punto surgen interrogantes que conectan con las diferencias en los usos del término “libertad de expresión” y entre las evaluaciones “internacionales” y “locales” del período posinvasión en la materia: en un momento de creciente consumo de medios en línea, ¿cómo se definen cuáles perspectivas políticas son importantes?, ¿qué significa, que al mismo tiempo, todas estas perspectivas políticas consideradas “importantes” tengan representación en los medios, y todos los medios principales ofrezcan una perspectiva similar de los eventos?

El significado político de la expresión en redes sociales, incluye, pero no puede agotarse, en la descripción de una experiencia individual en la “red de redes”, supuestamente abierta para todas y todos en condiciones de igualdad absoluta, donde cualquier individuo, en cualquier lugar del planeta, con una computadora y conocimiento mínimo, accesible a cualquiera, podría desafiar prácticas monopolísticas en el campo de la comunicación y la política.

Hoy sabemos que lo digital no opera, por lo menos en este momento, como propone su explicación mitológica. En el año 2012, Luna señalaba que “seis de los diez sitios panameños en la Internet más visitados en Panamá pertenecen a medios de comunicación privados, ya sean periódicos o canales de televisión” (p.53).

Actualmente, en los primeros lugares entre las páginas web con mayor tráfico en Panamá, se ubican buscadores (Google, en posición 1) y redes sociales (Youtube, vinculada a Google, en posición 2, y Facebook, en posición 3. Instagram, vinculada a Facebook, aparece en la posición 16)<sup>16</sup>.

Entre las 20 primeras posiciones, las páginas web de medios de comunicación tradicionales aparecen en 5 ocasiones. A diferencia de la medición en el año 2012, solo un medio de comunicación local ocupa una posición entre los primeros diez sitios web locales según número de visitas. La otra página web local corresponde a una institución bancaria, en la posición 4. Las demás posiciones son ocupadas por plataformas de compras, teleconferencias y entretenimiento, principalmente.

A primera vista se puede observar la prevalencia o consolidación de las corporaciones tecnológicas (Google, Youtube, Face-

---

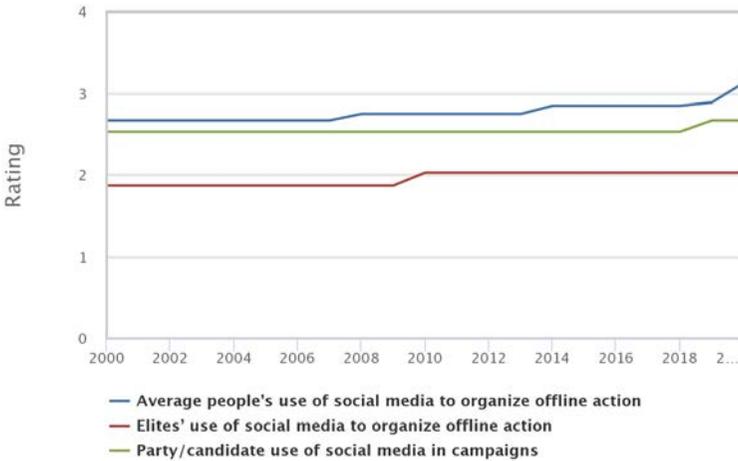
<sup>16</sup>Según datos de Alexa, <https://www.alexa.com/topsites/countries/PA> (Consultado el 5 de abril 2021).

book) durante la última década, desplazando a los medios de comunicación locales, en las primeras posiciones de tráfico en la web. Sin embargo, estos medios de comunicación mantienen una posición de principal importancia entre los actores locales, dentro del ecosistema de comunicación actual.

Por otro lado, los usos de redes sociales por parte de la población en general y las élites para organizar acciones “offline”, y de los partidos y candidatas/os en campaña, a partir del año 2000, se puede caracterizar, como “uso en algunos casos, con tendencia al alza hacia un uso frecuente” (de 2.67 a 3.13); “uso no típico, con tendencia al alza hacia algunos casos” (de 1.87 a 2.03); y “uso promedio, con tendencia al alza hacia uso sustancial” (de 2.53 a 2.67), respectivamente.

En Twitter, dentro de las 10 cuentas con mayor número de seguidores, figuran 5 cuentas de medios del ecosistema de comu-

**Gráfica 10.** *Uso de las redes sociales para acciones “offline” y campañas políticas. Panamá 2000-2020.*



Highcharts.com | V-Dem data version 11.0

Fuente: V-Dem.

nicación tradicional. A eso hay que añadir una cuenta de programa de televisión y una cuenta personal de un comunicador vinculado a medios de comunicación tradicional. La lista se completa con 2 figuras del entretenimiento y una figura política. Es decir, la prevalencia de cuentas asociadas a medios de comunicación (7 de 10 principales, incluyendo 6 de perfil estrictamente “informativo”) es alta<sup>17</sup>.

Hasta este punto de observación, la desconcentración y la inclusión de actores en el ecosistema a través de las redes sociales no resalta a primera vista. Por el contrario, se reproducen las condiciones preexistentes en el ecosistema de comunicación e información, cuestionando el significado político asignado a lo digital desde una visión ciberooptimista.

La lectura de estos datos, por lo menos hasta este momento, es que tales condiciones implican desigualdades de recursos (económicos, técnicos, sociales, todas con historias y significados políticos) que limitan las posibilidades reales de acceso, uso y apropiación de los medios digitales, traduciéndose en una posición de centralidad en el ecosistema de comunicación, ahora en lo digital, como antes.

Siguen existiendo núcleos o nodos principales, que elaboran mensajes a ser consumidos por el público, que es cierto, los puede reelaborar, realimentando el proceso, distribuir “a través de una serie de conexiones punto a punto dentro de redes en línea, en lugar de transmitir desde un medio central” (Margetts, 2013), pero no cuenta, al menos en un primer momento, con el conjunto de recursos organizados para competir con los centros de produc-

---

<sup>17</sup>Según datos de Social Bakers, <https://www.socialbakers.com/statistics/twitter/profiles/panama> (Consultado el 5 de abril 2021)

ción, dejando también inalterada la capacidad de actores con capital mediático y político preexistente para ocupar posiciones centrales en el ecosistema de comunicación actual.

Esta es una lectura, por supuesto, del momento, siempre contingente, sobre todo en un contexto de constante cambio y desarrollo tecnológico. Se trata de un proceso en todo el sentido de la palabra, activo, cuyo estudio incluye no solamente dar seguimiento a los actores más tradicionales y al usuario individual, sino también a la emergencia de “nuevos medios con vida exclusiva en la red que usan intensivamente las redes sociales para distribuir sus contenidos” (Uribarri, 2020).

Ahora bien, la presencia de actores tradicionales en ecosistemas nuevos no se traduce necesariamente en la reproducción de dinámicas entre un momento y otro, tampoco en la política.

Podría ocurrir, que a pesar de ocupar, los actores ya mencionados, las primeras posiciones en las listas de tráfico en páginas web y seguidores en redes sociales, las discusiones sobre asuntos de interés político en estas últimas reflejaran descentralización y reciprocidad, como primeros pasos hacia una participación relevante, que efectivamente aporte a una comprensión de los temas e influya en la agenda de discusión pública, claramente distinguible de la posibilidad de que operen como escape individual hacia un espacio superpoblado desde el cual “gritar” en público, sin ser escuchado.

Durante julio de 2010 y marzo de 2021 fueron identificadas tendencias en Twitter relacionadas a coyunturas de interés político, recogiendo 25 conjuntos de datos, es decir, conjuntos de tuits producidos hasta un máximo de 7 días antes de la fecha de recolección, que incluyen la etiqueta o palabra clave.

Lo primero a señalar es que las tendencias relacionadas a lo político son escasas, lo que no quiere decir ausencia de discusión

política, sino que otros temas ocupan la inmensa mayoría de la conversación en Twitter, principalmente relacionados a deportes, música y otras ramas del entretenimiento, hasta el grado de constituir el mayor número de tendencias, día tras día, en redes sociales. En esto, la actividad en los medios digitales puede no diferir demasiado de lo que acontece socialmente por otros canales de comunicación.

El total de datos está constituido entonces por todos los conjuntos recogidos en cada coyuntura, los cuales se observan, cada uno, en primer nivel, como red, y dentro de estas, grupos formadas por nodos interrelacionados.

A continuación, el análisis a nivel de red:

1. El diámetro es la distancia más larga entre dos participantes conectados en la red, o lo que es lo mismo, el número de nodos a transitar para atravesarla de un extremo a otro, indicando el tamaño de esta. En los 25 conjuntos de datos recogidos predominan redes grandes, donde la distancia más larga entre dos participantes conectados es igual o mayor a 6. Esto tiene impacto en la difusión y velocidad de los contenidos: a mayor distancia, menor velocidad de difusión y menor probabilidad de que la información llegue a todos los nodos de la red.
2. La densidad es la relación entre el número de vínculos realmente existentes y el número de vínculos posibles en la red, que mide la proximidad de los participantes en el conjunto de la red, en una escala de 0 (casi nadie está “conectado” a otros en la red) a 1 (ocurren interacciones entre muchos participantes). En los conjun-

tos de datos recogidos, la densidad es constantemente baja, cercana a 0. Esto significa que en relación al total de participantes en la red, casi ningún participante está conectado a otro en la conversación, es decir, la red es poco densa, la conversación ocurre de forma dispersa. Esto también impacta sobre la velocidad de difusión de la información.

3. La reciprocidad señala el carácter de los vínculos entre lo unidireccional y lo recíproco de la conversación en la red, en una escala de 0 (la comunicación se realiza en un solo sentido) a 1 (un mayor número de participantes se comunican de “ida y vuelta”, es decir, se trata efectivamente de conversaciones en la red). En los conjuntos de datos recogidos, el valor es constantemente cercano a 0. Esto significa que las interacciones que ocurren en la red son unidireccionales, es decir, la conversación es poca.
4. La centralización es el grado medio de centralidad de todos los nodos participantes en la red, en una escala de 0 (mayor descentralización y flujo de información entre participantes, por ende, mayor “diversidad de voces”) a 1 (mayor centralización, es decir, pocos nodos principales dominan el flujo de información). En los conjuntos de datos recogidos, la descentralización es constante, es decir, no se identifican nodos centrales que dominan el flujo de información en la red, o lo que es lo mismo, la información contenida en la red se distribuye a partir de la acción de muchos participantes.
5. La modularidad es la medida que permite identificar como comunidades digitales a los grupos de nodos

con mayor vinculación en la red, y en consecuencia, mayor probabilidad de establecer comunicación entre ellos, en comparación con otros nodos de la red no incluidos en el grupo, constituyendo comunidades separadas (valores superiores a 0.5) o superpuestas (valores inferiores a 0.5). En los conjuntos de datos recogidos, 2 de cada 3 redes presentan valores altos de modularidad, es decir, una separación visible entre grupos de nodos en la red, constituyendo comunidades. En 1 de cada 3 redes los valores de modularidad son bajos, lo que permite considerar a toda la red como un solo grupo de nodos, sin comunidades.

En conclusión, según los conjuntos de datos recogidos, se observa un predominio de formación de comunidades en la actividad de la red social Twitter durante coyunturas de interés político, es decir conjuntos de nodos (usuarios) con mayor vinculación, posible afinidad y probabilidad de comunicación; sin nodos centrales que controlen el flujo de información, por el contrario, distribuida por varios participantes, aumentando la probabilidad de expresión de diversidad de voces sobre los asuntos de interés político.

La mayor probabilidad de expresión de otras voces, no significa necesariamente la presencia de otras posiciones, conocimientos u opiniones sobre los temas de discusión que aporten a una mayor comprensión de los mismos. Otras investigaciones serían necesarias para explorar esa relación, utilizando, por ejemplo, análisis de discurso.

Sin embargo, la expresión no tiende a desarrollarse como diálogos o conversaciones entre usuarios de la red, y considerando los resultados de densidad y diámetro, que señalan poca conexión entre la totalidad de los participantes de la red y la distancia entre

estos, es muy probable que la eventual diversidad de información, opinión y posiciones sobre los asuntos de interés público, favorecida por una red descentralizada, se quede encerrada en comunidades afines, sin alcanzar la mayor parte de la red, mucho menos con una alta velocidad de difusión.

Explorar las interacciones en la red permite identificar nodos o actores principales en esta y en los grupos que la componen, mediante el número y dirección de tales interacciones, sea en números totales, en interacciones de salida o interacciones de entrada.

La primera es el total de las dos últimas, es decir, los tuits emitidos por el nodo y los tuits dirigidos hacia el nodo, señalando una posición central en el conjunto de la red o grupo, que no es sinónimo de tener una red centralizada. Las interacciones de salida, vistas por separado, apuntan hacia nodos activos y/o potencialmente influyentes. Las interacciones de entrada son una señal de popularidad o importancia del nodo, en el sentido que otros nodos, por determinado motivo, dirigen hacia este su actividad.

A nivel de redes, en 11 de los 25 conjuntos de datos, las cuentas de instituciones estatales ocupan posiciones centrales en función del total de interacciones, principalmente a partir de las interacciones de entrada. Es decir, distintos nodos que dirigen sus interacciones, contengan quejas, denuncias, cuestionamientos, solicitudes u otros contenidos, hacia estas cuentas institucionales.

Las interacciones de salida de las cuentas institucionales son pocas, lo que no significa que no comuniquen. Es el hecho social preexistente, la institución, lo que determina su centralidad en el medio digital, como fuente de información y como destinatario de las comunicaciones de otros usuarios, quienes a través de esta acción reiteran tanto su centralidad, como las ex-

pectativas sobre su actuación. Si las comunicaciones institucionales en general llegan a responder, y de qué manera, a la conversación que ocurre en redes sociales, sería objeto de otro estudio, vinculado a la efectividad de la participación o la influencia sobre la agenda. En segundo lugar, las cuentas de medios de comunicación y figuras políticas ocupan posiciones centrales a nivel de red en 3 conjuntos de datos, cada una, también a partir de las interacciones de entrada.

Respecto a las interacciones de salida, predominan las cuentas individuales como nodos de mayor actividad. Se identificaron 13 casos de cuentas de individuos en posiciones centrales a nivel de red durante alguna coyuntura de interés político. Adicionalmente, se observan otros 5 casos de cuentas individuales, pero identificables por filiación política o condición de funcionario de gobierno.

También fue identificada la cuenta individual de un periodista, por esta razón, su perfil no corresponde al individuo común mencionado arriba, y aunque está vinculado profesionalmente a un medio, la cuenta tiene un perfil personal. Luego, 4 casos de cuentas de figuras políticas, 3 casos de cuentas de medios de comunicación y 3 casos de cuentas formalmente relacionadas a medios digitales, aunque en este último caso, oscilando entre perfiles con fines informativos y usos parecidos a los de una cuenta individual.

A nivel de grupos, eventualmente comunidades que conforman las redes, y en función del número total de interacciones, se identifican 19 casos de cuentas de instituciones estatales ocupando posiciones centrales, 17 casos de cuentas de figuras políticas, 13 casos de cuentas de medios de comunicación y 6 casos de cuentas de perfiles individuales, aunque otros 7 casos de cuentas perfiles individuales son identificables por filiación política, académicos o funcionario.

## **IV. Conclusiones**

A partir del análisis realizado, es posible arribar a algunas conclusiones, siempre provisionales, sobre los usos del concepto libertad de expresión por parte de distintos actores; sobre las diferencias entre las evaluaciones del país, en la materia, visibles en distintas investigaciones; sobre la importancia creciente de lo digital, y la necesidad de tener en cuenta no solo sus características propias y sus usos, sino las condiciones sociales preexistentes al momento de pensar su impacto en la política y las posibilidades de intervenir en clave democrática:

1. La libertad de expresión es un concepto en disputa permanente por el significado, a través de los usos del lenguaje que realizan distintos actores, con historias, posiciones, intereses y objetivos distintos. Los desarrollos del concepto en la teoría, así como las diferencias de énfasis entre esta, los instrumentos jurídicos, el discurso gremial y la opinión publicada, son una muestra de esta disputa. En consecuencia, existe la posibilidad de intervenir en la discusión, no desde la pretensión de poseer un concepto claro, unívoco y delimitado de libertad de expresión en relación con lo electoral, sino desde esta complejidad, asumida en clave democrática, sin simplificaciones.
2. Las evaluaciones de “expertos” producidas a nivel internacional, las investigaciones desarrolladas localmente, los informes y evaluaciones desde sistemas regionales de derechos humanos, son una vía de entrada a esa discusión sobre la situación de la libertad de ex-

presión e información como institución política de la democracia. Explorar las similitudes y diferencias en sus valoraciones durante distintos momentos políticos y tecnológicos, pueden servir de base no solo a intervenciones fundamentadas en datos, sino al contraste entre sustratos ideológicos, conceptos, métodos, fuentes de información, difusión y usos de cada tipo de investigación, a una correcta valoración de los avances a través del tiempo, y a la identificación de los problemas concretos de las personas para la realización del derecho a la libertad de expresión, en toda la densidad del concepto, como titulares del derecho y sujetos de una democracia.

3. Lo digital, como parte de un nuevo contexto tecnológico y político, es uno de varios ámbitos de discusión e intervención, pero no el único o principal. Atendiendo a la importancia de las condiciones sociales preexistentes, ocuparse de la libertad de expresión en las redes sociales, en lo electoral, no tendría mayor sentido, sin ocuparse de las desigualdades en el acceso, uso y apropiación de la tecnología, o de las relaciones de poder que atraviesan el sistema educativo, la actuación de las instituciones en relación con la población y el ecosistema de comunicación en general, donde ocurren prácticas contrarias a la realización de la libertad de expresión, visto desde la experiencia cotidiana de las personas.
4. En consecuencia, una intervención en clave democrática tendría que ser una iniciativa compartida por una diversidad de actores que compartan un horizonte de-

mocrático, desde una visión crítica, asumiendo la decisión de observar el desarrollo de la situación de la libertad de expresión en toda la densidad del concepto, en el contexto de los cambios políticos y tecnológicos, desde distintos puntos de vista y aplicada a distintos ámbitos de la vida, siempre centrados en la experiencia de la persona humana, y la responsabilidad del Estado y las corporaciones.

5. El momento actual está caracterizado por el aumento del consumo de contenidos en línea, el aumenten el uso de redes sociales por parte de la población en general y las élites para organizar acciones “offline”, así como el uso por parte de los partidos o candidatos en campaña, el predominio de las corporaciones como puerta de entrada a lo digital y sitios web con mayor tráfico, desplazando a las páginas web de los medios de comunicación, que hasta hace poco ocupaban la mayoría de las posiciones principales. Sin embargo, entre las cuentas con mayor número de seguidores en redes sociales, figuran las cuentas de medios de comunicación e individuos relacionados a la comunicación, reproduciendo condiciones preexistentes en el ecosistema de comunicación.
6. El análisis de redes permite observar que la discusión sobre asuntos de interés político ocurre, aunque no logra consolidarse con frecuencia entre las tendencias principales; el predominio de redes grandes, afectando la velocidad y la difusión de los contenidos, también afectada por la poca densidad de la red, es decir, la escasa conexión entre la totalidad de los miembros de la

red; la poca bidireccionalidad de las interacciones, es decir, poco diálogo en redes; la descentralización en el flujo de información, propiciando la diversidad de voces, que no es necesariamente sinónimo de diversidad de posiciones sobre un tema; y la formación de comunidades en redes durante el mayor número de coyunturas de interés político con una alta probabilidad de que los contenidos compartidos permanezcan a lo interno de grupos afines, contra la posibilidad de conocer otras posiciones sobre el tema en discusión.

7. En cuanto a nodos o actores principales en la conversación, a nivel de redes y en función del total de interacciones, se observa centralidad de cuentas institucionales, principalmente a partir de interacciones de entrada, es decir, otros nodos o usuarios que dirigen sus interacciones hacia estas cuentas, con diversos contenidos. La participación activa de las cuentas institucionales en el marco de las redes identificadas, es casi nula. Sobre nodos o actores principales a nivel de grupos y en función del total de interacciones, también predominan las cuentas institucionales, aunque en este nivel también tienen centralidad las cuentas de figuras políticas y medios de comunicación.
8. La mayor actividad a nivel de redes, es decir, interacciones de salida, proviene de cuentas con perfiles individuales, acorde con los datos de descentralización de la red y diversidad de voces, que no significa necesariamente la presencia de otras posiciones, conocimientos u opiniones sobre los temas de discusión que aporten a una mayor comprensión de los mismos. Otras inves-

tigaciones serían necesarias para explorar esa relación, utilizando, por ejemplo, análisis de contenido.

9. Contrastado con el concepto de libertad de expresión ,compartido en este trabajo, lo digital ha ampliado las posibilidades de expresarse sobre asuntos políticos, en sentido amplio. No se identifica peligro de castigo severo por el ejercicio del derecho en medios digitales. Sin embargo, el contexto social, económico y tecnológico no permite afirmar que existen condiciones de igualdad y no discriminación en el ejercicio del derecho, haciendo necesaria tanto la discusión sobre el concepto en toda su densidad, en todos los ámbitos de la vida, sobre la experiencia diaria de la persona humana, como las obligaciones de respeto, protección y garantía del Estado, y el papel de las corporaciones en este escenario, de manera que en lo digital, pero también en todo el ecosistema de comunicación, toda persona tenga posibilidades efectivas de ser escuchada, influir en la definición de la agenda de discusión, compartir y acceder a puntos de vista sobre los temas de discusión política, criterios que no se pueden considerar realizados plenamente en ningún momento político o tecnológico reciente en el país, a causa de diversos dispositivos de poder, desde lo público y/o lo privado, que derivan en el control de la comunicación y la información, limitando la libertad de expresión como institución política de la democracia.

## **Bibliografía**

- Acosta y Nevache (2020). La conversación digital en torno al hashtag #RespetoAlDolorDeMadre en Panamá. *Digitos: Revista de Comunicación Digital*, (6), 13-30.
- Benjamín, Ramón (2014). Panamá ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (Tesis de Licenciatura). Universidad de Panamá.
- Brown, Harry (2019). 10 preguntas clave para analizar estas elecciones. Panamá: CIEPS. Recuperado en <https://cieps.org.pa/10-preguntas-clave-para-analizar-estas-elecciones/>
- Castells, M. (2011). Democracy in the age of the Internet. *Journal of contemporary culture*, 6, 96-103.
- Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales (CIEPS, 2019). Primera encuesta CIEPS de ciudadanía y derechos “Valores, instituciones y economía en la sociedad de la hiperdesconfianza”.
- Comisión Interamericana de Derechos (CIDH, 1978). Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá.
- Comisión Interamericana de Derechos (CIDH, 1989). Informe sobre la situación de los derechos humanos en Panamá.
- Dataeportal (2020). Digital 2020: Panamá. Recuperado en <https://dataeportal.com/reports/digital-2020-panama>
- Dahl, Robert (1956). Un prefacio a la teoría democrática.
- Dahl, Robert (1961) ¿Quién gobierna? Democracia y poder en una ciudad estadounidense.
- Dahl, Robert (1971). Poliarquía: participación y oposición.
- Dahl, Robert (1989). La democracia y sus críticos.
- Dahl, Robert (1999). El pasado y futuro de la democracia.
- Dahl, Robert (2006). Un prefacio a la teoría democrática, edición ampliada.

- Dahl, Robert. (2012). La democracia.
- Freedom House (2021). Freedom in the World 2021. Country Report: Panama.
- Lilleker, D., y Vedel T. (2013). The Internet in Campaigns and Elections. In *The Oxford Handbook of Internet Studies*.
- Luna, C. (2012). Sistema de medios de comunicación en Panamá y su relación con el poder económico y político. ¿Qué contribuciones para la consolidación de la democracia?. *Revista Panameña de Política*, N° 13, enero-junio 2012, pp. 37-68.
- Luna, C. (2013). El papel de los medios de comunicación en la consolidación de la cultura política democrática. Análisis de dos noticieros de televisión en Panamá.
- Luna, C. (2014a) Las elecciones presidenciales de Panamá 2014 vistas desde la comunicación y los medios tradicionales. *Revista Panameña de Política*, N° 18, julio-diciembre 2014, pp. 105-118.
- Luna, C. (2014b) Concentración del sistema de medios de comunicación en Panamá y sus relaciones con el poder económico y político. *Comunicación y sociedad*, (22), 179-210.
- Margetts, H. (2013). The internet and democracy. En *The Oxford Handbook of Internet Studies*.
- Mechkova, Pemstein, Sein y Wilson (2019). *Digital Society Project. Codebook*.
- Nash, V. (2013). Analyzing Freedom of Expression online: Theoretical, empirical, and normative contribution
- Organización de Estados Americanos (1948). *Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre*.
- Organización de Estados Americanos (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.
- Organización de Estados Americanos (2019). *Informe de la Misión de Observación Electoral 2019*.

- Organización de Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Organización de Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Page, B. (1996). The mass media as political actors. *PS: Political Science & Politics*, 29(1), 20-24.
- Tribunal Electoral (2014). Pacto Ético Electoral.
- Tribunal Electoral, Acuerdo del Pleno 82-2 (27 de noviembre de 2017) que aprueba el Texto Único del Código Electoral y ordena su publicación en la Gaceta Oficial y en el Boletín Electoral. Gaceta Oficial 28422 (11 de diciembre de 2017).
- Tribunal Electoral (2018). Pacto Ético Digital.
- Uribarri, R. (2020). Medios digitales y periodismo: retos para la democracia en Panamá. *Agenda Pública*, 1 de junio de 2020. Recuperado en <http://agendapublica.elpais.com/medios-digitales-y-periodismo-retos-para-la-democracia-en-panama/>
- Zechmeister, Elizabeth y Noam Lupu (Eds.). 2019. *El pulso de la democracia*, Nashville, TN: LAPOP.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, 2019). *Measuring digital development. Facts and figures 2019*.

## El Derecho a la Vivienda y la Política Nacional de Vivienda Estatal (Comentario sobre el artículo 117 de la Constitución de 1972)\*

*The Right to Housing and the National State Housing Policy (Commentary on article 117 of the 1972 Constitution)*

■ Alexis Martínez Scigliani\*\*

**Resumen:** Esta investigación propone determinar el alcance, real y efectivo, de la protección del derecho a la vivienda digna en Panamá. Lo anterior, con el objetivo de comprender cuáles medidas son necesarias para garantizar el acceso universal de este derecho. Para ello, nos valdremos, además, de un análisis histórico, a fin de mostrar qué circunstancias sociales favorecieron, en el pasado, la evolución y desarrollo legal de este derecho.

**Palabras clave:** derecho constitucional; derecho a la vivienda digna; derecho internacional; derechos económicos, sociales y culturales.

**Abstract:** This research aims to determine the real and effective scope of the protection of the right to adequate housing in the Republic of Panama. The above, with the intention of identifying the necessary measures required to guarantee universal access to this right. It will also include an analysis of historical and social settings in order to show how this right has evolved and developed legally.

**Keywords:** Constitutional right, right to adequate housing; international right; economic, social and cultural rights.

---

\*Esta investigación forma parte del proyecto sobre Evaluación de la Constitución de 1972 que adelantan el Tribunal Electoral e IDEA Internacional desde enero de 2021.

\*\*Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Santa María la Antigua con máster en Derecho Internacional por The New York University, School of Law y máster en Comunicación Política y Marketing Digital por el Centro de Educación Superior Next adscrito a la Universitat de Lleida. Investigadora en el Centro de Estudios y Monitoreo Digital del Tribunal Electoral de Panamá. (septiembre 2020 - febrero 2022). Actualmente asistente de magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

## I. Introducción

En 1943, Abraham Maslow, en su libro *Una teoría sobre la motivación humana*, propuso la jerarquización de las necesidades humanas, conocida hoy como “la pirámide de Maslow”. Esta teoría divide las necesidades humanas en cinco estamentos, en cuya base están las necesidades fisiológicas (respiración, alimento, descanso, reproducción), sin las cuales no es posible la existencia humana; mientras que en la cúspide posiciona la moralidad, la creatividad, el entretenimiento, y otros factores que son útiles y deseables para la autorrealización del ser humano.

Así, utilizando como guía la teoría de Maslow, pudiésemos entender que lo más imperante para el ser humano es el acceso al agua potable y al alimento, seguido por los métodos curativos, que nos permitan sobrevivir, a pesar de las enfermedades, continuado por la vivienda y el vestido que nos brinden protección contra las amenazas del tiempo y de la naturaleza, luego de ello, se posiciona la electricidad y demás elementos que facilitan la vida y, finalmente, la diversión y el acceso al conocimiento.

Si bien, a pesar de que la vivienda es una necesidad prioritaria para el ser humano, no porque Maslow lo diga, sino porque la experiencia de la humanidad así lo ha confirmado, al reconocimiento del “derecho a la vivienda” no se le ha dado tal prioridad. Al ser parte de los denominados *derechos económicos sociales y culturales*, el derecho a la vivienda es constantemente refutado por Estados y sectores de la población, alegando que el acceso a la vivienda no es un derecho como tal y, por tanto, los Estados no tienen el deber, ni el compromiso tangible o justiciable, de garantizarlo a la población.

No obstante, y gracias a interpretación moderna de la aplicación y extensión de los derechos humanos, la visión de que los

derechos humanos están agrupados por generaciones (primera, segunda, tercera y hasta cuarta) y, que es precisamente la posición de la generación lo que determina la relevancia del derecho, está siendo, cada vez con mayor frecuencia, desplazada por la postura que los derechos humanos son indivisibles y están relacionados entre sí, por lo que mal podría protegerse el derecho a la vida, por ejemplo, si no se garantiza el acceso a la salud, la vivienda y la educación.

Por ello, los Estados, en su deber de salvaguardar los derechos fundamentales de su población, deberán, además, tomar acciones concretas a fin de alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Lo anterior, teniendo en cuenta que, si bien, el crecimiento económico, la democracia y la institucionalidad favorece las condiciones de existencia de la población, sin medidas concretas que busquen la efectividad de estos derechos, rara vez podrán ser garantizados.

Así, proponemos este análisis, cuyo objetivo es determinar la protección tangible, en rango constitucional, del derecho a la vivienda en Panamá. Para ello, presentaremos un examen histórico contextual de las Constituciones de nuestra era republicana, con la intención de explorar la evolución de la protección de este derecho, si la hubiese. Así como el entendimiento actual: legal y jurisprudencial del “derecho a la vivienda”. Lo anterior, con la expectativa de resolver si, efectivamente, hay una tutela legal y procesal de este derecho, actualmente contemplado en el artículo 117 de nuestra Constitución Política:

Artículo 117. El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.

## II. Evolución Constitucional del Derecho a la Vivienda

Como introducción al estudio constitucional, y para contextualizar, veremos la evolución del derecho de la vivienda en la historia constitucional panameña, prestando especial atención al contexto social previo al proceso de redacción y sanción de las Constituciones, a fin de evaluar el impacto, si lo hubiese, del acontecer nacional en el desarrollo constitucional de la época.

### A. Constitución de 1904

La Constitución de 1904 fue aprobada el 15 de febrero de 1904, pocos meses después de la separación de Panamá de Colombia. Esta nueva constitución reemplazó la Constitución colombiana de 1886, que reflejaba la visión liberal-conservadora y centralista de Rafael Núñez (1825-1894), y surgió de un acuerdo entre liberales y conservadores, esperanzados con el proyecto de construcción del Canal Interoceánico, propuesto por los Estados Unidos que, además, le garantizaría al nuevo istmo la protección militar de dicho país.<sup>1</sup>

Para la elaboración de esta Constitución, se designó una Convención Nacional Constituyente, que en pocos días presentó el texto de la Constitución, que reprodujo literalmente numerosas cláusulas contenidas en la Constitución colombiana de 1886.<sup>2</sup> Esta Constitución dio acogida al individualismo filosófico, inspirado en las Constituciones de Francia y Estados Unidos de Améri-

---

<sup>1</sup>Giannareas, J. & Rodríguez, S. (2017). Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional* (pp. 777-863) México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>2</sup>Ricord, H. (1988). Las Constituciones panameñas del siglo XX (pp.321-370) México: Universidad Nacional Autónoma de México, en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX*.

ca, entendiendo que, al ser reconocidos y protegidos preferentemente los derechos individuales, las sociedades pueden desarrollarse libremente y, por ende, las condiciones de vida de las poblaciones tienden a mejorar exponencialmente.<sup>3</sup>

Este texto constitucional se mantuvo vigente durante 37 años, con leves reformas, a saber: 1906, 1918, 1928, 1932. Dichas reformas no modificaron el semblante liberal e individualista que caracterizaba a esta Constitución.<sup>4</sup> Así, es natural concluir que, ni en el texto constitucional de 1904, ni en sus posteriores reformas, se incluyó referencia alguna al reconocimiento del derecho a la vivienda. Lo anterior, ya que el derecho a la vivienda no era considerado, en ese momento, una garantía fundamental del ser humano, que debía ser garantizada por el Estado.

Ahora bien, entendiendo que, de forma expresa, no se incluía referencia alguna a los ahora denominados derechos sociales y, por ende, al derecho a la vivienda, creemos relevante destacar ciertas disposiciones que podrían ser significativas, análogamente, para este estudio. Como primer punto, vemos que, en el considerando de la Constitución, se incluyó que uno de los propósitos de la misma era “*promover el bienestar general*”. Este bienestar general, solo podría ser alcanzado, con una garantía de protección férrea a la propiedad individual.

En concordancia con lo anterior, a lo largo del desarrollo constitucional se velaba directamente porque la propiedad de los individuos fuese respetada por el Estado y por los demás particulares (Artículo 42) y que, si en caso de “grave” necesidad, era nece-

---

<sup>3</sup>Idem, p. 325

<sup>4</sup>Giannareas, J. & Rodríguez, S. (2017). Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional* (pp. 777-863), México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sario despojar a una persona de su propiedad, esta situación debía estar previamente definida por el legislador o, en casos de enajenación forzosa de bienes, era requerido mandamiento judicial y el pago del valor declarado previamente (artículo 42).

Lo anterior, en ese momento, podría representar una tímida e indirecta protección a la vivienda de cierto grupo privilegiado de personas, mas no podría entenderse, bajo ningún concepto, como disposiciones predecesoras al actual artículo 117 de nuestra Constitución, ya que el derecho a la propiedad y a la vivienda, si bien, pueden estar relacionados en la actualidad, en el contexto histórico que nos ocupa, no era así.

A fin de enmarcar la situación, en ese momento, los terrenos, las propiedades y, en general, los bienes raíces de la República de Panamá, en su mayoría pertenecían a unas cuantas familias adineradas que, a su vez, le alquilaban los cuartos a los trabajadores y personas de menor recurso económico. Este aspecto es relevante puesto que, en el tema que nos ocupa de la protección al derecho a la vivienda, si hubiese sido la intención del legislador o las autoridades proteger las condiciones y acceso a la vivienda de la población, la Constitución y/o normativa vigente hubiese incluido disposiciones relacionadas a la protección de los inquilinos, así como el respeto a los contratos de alquiler.

Por ello, fuimos categóricos en líneas anteriores, al afirmar que, ninguna de las disposiciones que velaban por el respeto a la propiedad individual (del tipo que fuese) pudiera ser entendida como predecesora de la actual protección al derecho a la vivienda. Máxime, al considerar que, en ese momento, las soluciones habitacionales disponibles para la mayoría de la población trabajadora eran las “casas de inquilinato”, pequeñas unidades de alojamiento, con poca iluminación y condiciones deplorables de salubridad,

ubicadas principalmente en las ciudades de Panamá y Colón. Para el resto de la población, la opción era ubicarse en asentamientos informales, donde cada persona era responsable de construir su vivienda de forma artesanal.

Por tanto, y entendiendo la situación habitacional de la mayoría de la población en ese momento, es viable colegir que los artículos 39 y 42 de la Constitución de Panamá eran disposiciones que tenían como única misión la protección de los adinerados propietarios de terrenos y bienes raíces, para garantizar el *statu quo* y evitar intervenciones arbitrarias por parte del Estado.

Artículo 39: No habrá bienes raíces que no sean de libre enajenación, ni obligaciones irredimibles.

Artículo 42: Nadie podrá ser privado de su propiedad ni en todo ni en parte, sino en virtud de pena o contribución general con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa de bienes o derechos mediante mandamiento judicial, pero el pago de su valor declarado se hará antes de desposeer de ellos al dueño.

Durante la vigencia de la Constitución de 1904, la República de Panamá fue el escenario de la construcción e inauguración de una de las obras de infraestructura más ambiciosas de la época, el Canal de Panamá. Esto causó que el Istmo fuera un sitio de convergencia de múltiples trabajadores, no solo de las afueras de la ciudad, sino también del extranjero, en su mayoría originarios de

las Antillas Francesas, el Caribe Británico, Europa y Asia.<sup>5</sup> La gran afluencia de personas naturalmente causó un crecimiento acelerado y desproporcionado de la población, que limitó la respuesta por parte del Estado y de los actores privados que alquilaban las soluciones habitacionales, por lo que el descontento de la población era exponencial. La situación era precaria y los servicios públicos eran virtualmente inexistentes.

El descontento era evidente y la inconformidad social se generalizó. La población exigía que el gobierno prestara atención y atendiera sus necesidades de más viviendas, escuelas y atención médica.<sup>6</sup> Las condiciones insalubres de existencia a las que estaba sometida la mayoría de la población, incluso para la época, eran inaceptables.

Resulta interesante destacar que la situación social en Panamá no era distinta a la que ocurría en otros países. A nivel mundial, las condiciones de existencia de la mayoría de las personas, al igual que el de los trabajadores y pobladores del Istmo, eran deplorables. Por tanto, provocadores movimientos sociales estaban surgiendo, exigiendo mejoras en la calidad de vida. Específicamente, y relacionado al tema que nos ocupa, los “movimientos inquilinarios” emanaban del descontento de la población, en países como Inglaterra, Estados Unidos, España, México y Chile, mismos que coexistieron contemporáneamente con la situación en Panamá.<sup>7</sup> Recordando el contexto mencionado en acápites anteriores, no sería impropio considerar que parte de las

---

<sup>5</sup>Marcilhacy, D. (s.f.) Panamá “puente del mundo”: la huelga inquilinaria de 1925, una modernidad contrariada.

<sup>6</sup>Giannareas, J. & Rodríguez, S. (2017). Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional* (pp. 777-863) México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>7</sup>Guardia, M. (2015). El Movimiento Inquilinario de 1925: el poder de las masas, *La Estrella De Panamá*.

ideas “subversivas” de la población fueron, sino exportadas, alimentadas o respaldadas por la movilización social extranjera.

El gobierno, por su parte, al ser imposible desentenderse del clamor social, incurrió en la aplicación de medidas de gestión urbana en la ciudad de Panamá. No obstante, no causó asombro en la población, al percatarse que la propuesta gubernamental estaba dirigida, únicamente, a los denominados “barrios de exposición”, es decir, aquellos donde residían las personas con elevado poder adquisitivo y no, como era necesario, a los barrios donde residían las clases populares.<sup>8</sup>

A pesar de los malogrados esfuerzos gubernamentales que no lograron contentar a la población, el tiempo aplacó la insatisfacción, y la población se abrigó con un aparente sentimiento de conformidad e impotencia frente al *statu quo*. La situación era tolerada con apatía y resignación. Empero, en 1925, el gobierno de Rodolfo Chiari, mediante la Ley 29 de 11 de febrero de 1925, impuso un cambio en el gravamen de la propiedad urbana, que pasó del 2% sobre la renta bruta probable anual, a cinco mil sobre su valor catastral, aumentando de un 25% a 50% los valores de los alquileres, sin proporcionar mejora alguna a las condiciones de vivienda, como compensación.<sup>9</sup>

Esta medida marcó un hito en la historia: la apacibilidad, resignación y apatía terminó. La situación que ya era luctuosa, se volvió insostenible. La resistencia de los inquilinos era la única alternativa viable para asegurarles su supervivencia.

---

<sup>8</sup>Cabrera, M. (2013). Políticas Públicas de Vivienda en Panamá. Análisis y Revisión Histórica, Ecuador, FLACSO, p. 348: Citando a: Rubio, A. (1949). La ciudad de Panamá, Panamá: Banco de Urbanización y Rehabilitación.

<sup>9</sup>Academia Panameña de la Historia (1986). Boletín habla el inquilino N.º 48-49, julio-diciembre. Panamá: Minerva.

Hubo movimientos sociales de protesta que, rápidamente se organizaron, creando la Liga de Inquilinos y Subsistencia, como parte del Sindicato General de Trabajadores. Este era un movimiento coordinado, con aproximadamente seis mil miembros, que demandó una mejora en la situación, e intervención inmediata por parte del gobierno en pro de los trabajadores (inquilinos).<sup>10</sup> Al no recibir respuesta oficial, la organización impuso la “Huelga de No Pago”.<sup>11</sup>

La Liga organizó mítines de protesta, desde junio hasta octubre del mismo año, los primeros, a pesar de haber levantado suspicacia, incluso, en oficiales del Gobierno de los Estados Unidos, habían sido permitidos en Panamá. No obstante, el 10 de octubre de 1925, el alcalde de la ciudad de Panamá, prohibió las reuniones de la liga, amparado con la protección del orden público. Ese mismo día, a pesar de las prohibiciones e intimidaciones por parte del gobierno panameño, los miembros de la Liga organizaron un mitin; la molestia de los protestantes y la actitud desafiante de la policía, ocasionó enfrentamientos directos, la policía abrió fuego contra los manifestantes, causando la cifra de cuatro muertos y siete heridos.<sup>12</sup>

El acontecimiento generó preocupación en las autoridades locales, quienes iniciaron esfuerzos para mitigar “la intransigencia de los inquilinos”. Se organizaron “Batallones de Voluntarios”, no obstante, las autoridades consideraron necesaria la intervención, entonces constitucional, del gobierno de los Estados Unidos, a fin de restablecer el orden público. Así, el 12 de octubre de 1925, las fuerzas norteamericanas ingresaron al territorio nacional, y permanecieron por nueve días, hasta el 23 de octubre del mismo año.

---

<sup>10</sup>Guardia, M. (2015). El Movimiento Inquilinario de 1925: el poder de las masas, *La Estrella De Panamá*.

<sup>11</sup>Idem.

<sup>12</sup>Idem.

Luego de los trágicos acontecimientos, refiriéndonos a los fallecidos y heridos y al cobarde actuar gubernamental al solicitar la intervención extranjera en suelo patrio, el entonces presidente de la República, Rodolfo Chiari, designó una Comisión encargada de preparar una nueva ley de inquilinato en 1926. Esta medida, solamente aplacó un problema agudo, puesto que aquella victoria fue revertida en años posteriores.

## B. Constitución de 1941

El descontento generalizado de la población, que el gobierno había estado lidiando en años anteriores, influyó directamente en el discurso político y electoral de la época, la atención de los problemas sociales era una prioridad para la población. Desde la década de los treinta, la necesidad de reformar la Constitución vigente (1904) era cada vez más notoria, para muchos, la carta política de 1904 era un instrumento inservible, por lo que el anhelo general era su reforma.<sup>13</sup>

En 1940, tras un proceso electoral denominado “irregular”, tomó el control de la presidencia de la República, Arnulfo Arias Madrid, quien, como parte de su promesa de campaña, logró que la Asamblea Nacional discutiera y aprobará un nuevo texto constitucional.<sup>14</sup> Este texto fue sometido a un plebiscito, cuyo resultado fue el 98% de aprobación.<sup>15</sup> Así, el 2 de enero de 1941,

---

<sup>13</sup>Ricord, H. (1988). Las Constituciones panameñas del siglo xx (pp.321-370) México: Universidad Nacional Autónoma de México, en El constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX.

<sup>14</sup>Giannareas, J. & Rodríguez, S. (2017). Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional* (pp. 777-863) México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>15</sup>Hubo especulaciones de fraude y que la consulta ciudadana fue un simulacro. Ver: Giannareas, J. & Rodríguez, S. (2017). Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional* (pp. 777-863) México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos citando

entró en vigor la segunda constitución de la era republicana, reconocida por introducir el llamado “Constitucionalismo Social”.

Cabe destacar que los redactores de esta Constitución encontraron inspiración en la obra del doctor José Dolores Moscote, “Orientación hacia la reforma constitucional”, publicado en 1934, donde el Doctor Moscote abordó una propuesta de reforma constitucional, incluyendo la explicación y adecuación de la doctrina de la “función social de la propiedad privada” y abordando numerosos derechos sociales. Si bien, la Constitución no replicó la propuesta del Dr. Moscote, es aceptado por los expertos en la materia, que dicha propuesta fue utilizada como base para la redacción del texto constitucional.<sup>16</sup>

Por otro lado, y al ser este un estudio académico, es relevante acotar, aunque de forma superficial, algunas de las críticas de la Constitución de 1941.<sup>17</sup> La primera de ellas, tiene su génesis en el nacimiento de la Constitución, al alegar que la misma surge de una corriente antidemocrática y autoritaria, al ser impuesta desde el poder y no, como en teoría debería serlo, desde el pueblo. Como segundo punto, una de las críticas más conocidas, es el tinte racista y discriminatorio de dicho cuerpo legal, alegando que se elevan a rango constitucional disposiciones migratorias basadas en el menosprecio de ciertas razas.<sup>18</sup>

Ahora bien, habiendo tratado lo concerniente al contexto y proceso de reforma, corresponde dilucidar lo relativo a la protec-

---

a: Ricord, H. (1977). Las crisis políticas y las cuatro Constituciones panameñas del siglo 20 en Los cambios constitucionales (pp.137-154). México: Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM.

<sup>16</sup>Idem.

<sup>17</sup>Idem citando a: Ricord, H. (1977). Las crisis políticas y las cuatro Constituciones panameñas del siglo 20 en Los cambios constitucionales (pp.137-154). México: Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM.

<sup>18</sup>El artículo 23 de la Constitución de 1941 consideraba como inmigración prohibida “la raza negra cuyo idioma originario no sea el castellano, la raza amarilla y las razas originarias de la India, el Asia Menor y el Norte de África”.

ción del derecho a la vivienda, que pudiese estar integrado, expresa o implícitamente, dentro del nuevo cuerpo constitucional.

Vemos que, a la posta del texto de la Constitución de 1941, no se extrae disposición o referencia directa a la protección, acceso o garantía al derecho a la vivienda. A pesar de ello, encontramos avances que pasamos a mencionar:

A primera vista, el Considerando de la Constitución de 1941 no introduce nuevos factores pertinentes a este estudio, sin embargo, en las disposiciones normativas de la Constitución, el actuar gubernamental va más allá de un simple espectador, limitado a la mera protección del derecho de propiedad individual.

Como primer punto, vemos la inclusión de la “función social de la propiedad privada”. Este elemento es de suma importancia, ya que constituye una transición entre el entendimiento de propiedad, como bien absoluto, a un entendimiento que la propiedad, en ocasiones, puede estar limitada y regulada por el Estado, de forma tal que los propietarios de dicha propiedad tienen, además de derechos, responsabilidades para con la sociedad. Este concepto actualmente es citada por los jueces como el fundamento para decretar la usucapión (prescripciones adquisitivas de dominio), que, en Panamá, es un modo legal de adquirir el derecho de propiedad, cuando una persona constituye el dominio pacífico e ininterrumpido por diez años, en el caso de la extraordinaria, o quince, en la ordinaria, sobre una propiedad que, según el Registro Público de Panamá, le corresponde a otro propietario.

De igual forma, además de incluir las disposiciones comunes sobre la no enajenación de bienes, abordadas en el análisis de la Constitución de 1904, el nuevo texto constitucional incluye una protección adicional a “*los demás derechos adquiridos con justo título*” lo que, en la práctica, es una protección accesible a todas las

clases, en ese momento, existentes en la República de Panamá, ya que el “*justo título*” podría interpretarse como contratos civiles, de arrendamiento u otros.

Artículo 47. Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, los cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad privada implica obligaciones por razón de la función social que debe llenar.

Artículo 48. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial y justa indemnización previa. (...).

En segundo lugar, vemos que la Constitución establece, en su artículo 52, numerales 6 y 7, el deber estatal de proteger la maternidad y la infancia, al ser elementos necesarios para el correcto desarrollo de la niñez y la juventud, así como el deber de velar por el fomento social y económico de la familia. A nuestro juicio, esta disposición es relevante ya que, el acceso a una vivienda, propia o

rentada, es uno de los requisitos para el desarrollo óptimo de la niñez, por tanto, consideramos que este artículo podría brindar, tímidamente, una protección o garantía al derecho a la vivienda, o al menos, ser utilizado como fundamento adyacente para exigir este derecho. El artículo establece lo siguiente:

Artículo 52. (...)

6. La Ley proveerá lo necesario y conveniente para la debida protección de la maternidad y de la infancia, y para el desarrollo moral, intelectual y físico de la niñez y de la juventud;

7. El Estado velará por el fomento social y económico de la familia y podrá organizar el patrimonio familiar de las clases pobres obreras y campesinas, determinando los bienes que deban constituirlo, sobre la base de que será inalienable y estará al amparo de toda persecución judicial.

Ahora bien, vemos que justamente, en la década de los 40, inició un desarrollo legislativo relacionado a la reglamentación de las Urbanizaciones en la República de Panamá,<sup>19</sup> donde se le confería al ministro del, en ese momento denominado Ministerio de Salubridad y Obras Públicas, la tarea de aprobar todo proyecto de urbanización dentro del territorio nacional, así como administrar su reglamento.

Años más tarde, en 1944, es creado el Banco de Urbanización y Rehabilitación (B.U.R.), la primera institución Estatal diri-

---

<sup>19</sup>Asamblea Nacional de Panamá. (1941). Ley No. 78 de 23 de junio de 1941, por la cual se reglamentan las Urbanizaciones en la República de Panamá.

gida a la vivienda, con el propósito de mitigar la cuestión de la vivienda popular, así como urbanizar las áreas suburbanas y rehabilitar los sectores deteriorados. Ese mismo año, se preparó un Reglamento de Construcciones mediante el cual se estableció el tamaño mínimo de las habitaciones y altura de los ambientes.

Lo anterior se dio en la etapa de “Estado Constructor” (1940 – 1970), lo que se tradujo en inversiones millonarias<sup>20</sup> dedicadas a la construcción de edificios de alquiler, destinados a las clases populares. Sobre la base de lo expuesto anteriormente, sería natural concluir que este movimiento social es consecuencia directa del descontento generalizado de la situación de la vivienda en Panamá, el conflicto de intereses y la presión que ejercían las pocas familias que controlaban el sector de renta y propiedad de las viviendas en Panamá.

### C. Constitución de 1946

En octubre de 1941, Arnulfo Arias Madrid fue derrocado. Pero no fue hasta diciembre del año 1944 que el ministro encargado de la presidencia de la República, Ricardo Adolfo de la Guardia, previo acuerdo Inter partidario con la oposición, disolvió la Asamblea y convocó un proceso constituyente.

De la Guardia nombró una comisión de tres juristas para que elaborasen un anteproyecto de Constitución, mismo que debería ser utilizado como guía para la posterior deliberación de los constituyentes. Los constituyentes, a su vez, fueron elegidos democráticamente, luego de la promulgación de una ley electoral, que

---

<sup>20</sup>En 1941 el Estado, a través de la Caja de Seguro Social, invirtió 120 millones de dólares en Edificios de Alquiler. Ver: Cabrera Arias, M. (2013) Políticas Públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Ecuador, FLACSO, p. 349.

determinó la participación igualitaria de la mujer, flexibilizó el criterio de la nacionalidad y permitió la postulación de independientes.

Así, el 6 de mayo de 1945, se eligió a los 51 miembros de la Asamblea Nacional Constituyente. Esta Asamblea contó con la participación de todos los partidos, tres candidatos por la libre postulación y siete mujeres (cinco titulares, dos suplentes). Las deliberaciones iniciaron el 15 de junio de 1945, y se extendieron hasta el 1 de marzo de 1946. Destacamos que durante el ejercicio de esta Asamblea se suspendieron los lanzamientos de viviendas de las personas que se encontraban en mora hasta que se aprobase una ley que regulara la materia, y se creó una Junta de Inquilinato para las ciudades de Panamá y Colón.<sup>21</sup>

Días más tarde, el 4 de marzo de 1946, se publicó el texto de la nueva Constitución de la República de Panamá, bajo la presidencia de Enrique A. Jiménez.

Esta Constitución es reconocida comúnmente por el logro político de alcanzar la inclusión de los derechos sociales. El texto de la Constitución, dividida por Títulos, consagró dentro de su contenido el Título III, que a su vez se subdivide en capítulos, a saber: garantías fundamentales, la familia, el trabajo, la cultura nacional, salud pública, asistencia social y colectividades campesinas e indígenas.

Si bien, la Constitución de 1946 mantiene la protección de la propiedad privada y la función social que esta debe llenar, así como también la obligación estatal de velar por el fomento social y económico de la familia.<sup>22</sup> Incluye, como aspecto novedoso, la obligación estatal de crear un régimen especial de protección para menores abandonados, deficientes físicos o mentales, desbarriados,

---

<sup>21</sup> Turner, A. (2014) La Constitución de 1946 y la constituyente que le dio origen. Panamá.

<sup>22</sup> Constitución de la República de Panamá. (1941). Artículo 45.

delincuentes o de aquellos que sus padres o tutores estén económicamente incapacitados para hacerlo.<sup>23</sup> Lo anterior resulta interesante, puesto que el Estado, mediante esta disposición, parece estar comprometiendo a crear políticas públicas, tendientes a garantizar el goce de derechos mínimos a menores de edad, que pudiesen incluir el derecho a la vivienda, a pesar que el mismo no sea mencionado de forma expresa.

No obstante, el artículo 93 incluye, por primera vez, una obligación Estatal directa relacionada a la vivienda, así:

Artículo 93: (...)

El Estado fomentará, además, la creación de viviendas baratas para trabajadores.

En ese sentido, el Capítulo 6 de la Constitución introduce, por primera vez, lo relativo a las colectividades campesinas e indígenas, de modo tal que el Estado, a través de este nuevo enclave, se compromete a realizar, metódicamente, actividades dirigidas a proveer tierras colectivas y gratuitas a estas comunidades.

De igual forma, mediante el artículo 233 se incluye la posibilidad de que el dominio pudiese ser limitado de forma temporal, así:

Artículo 233. No habrá bienes que no sean de libre enajenación ni obligaciones irredimibles, salvo lo dispuesto en el artículo 60. Sin embargo, valdrán hasta por un término máximo de veinte años las limitaciones temporales al derecho de enajenar

---

<sup>23</sup>Constitución de la República de Panamá. (1941). Artículos 61 y 62.

y las condiciones o modalidades que suspendan o retarden la redención de obligaciones.

A nuestro juicio, esta disposición permitió que las personas accedieran a préstamos con garantías reales, es decir, hipotecas. Nos resulta lógico colegir que esto no era posible anteriormente, puesto que las personas de escasos recursos habitaban en espacios alquilados o en asentamientos informales, ubicados en áreas periféricas a la ciudad.

Este desarrollo constitucional permitió el desarrollo legal que, a su vez, posibilitó la proyección Estatal en la planificación urbana de la ciudad. En 1958, el Instituto de Vivienda y Urbanismo (IVU)<sup>24</sup> reemplazó al BUR<sup>25</sup>, cuya misión era impulsar la construcción de viviendas y urbanizaciones y demás aspectos atinentes a la planificación urbana, e inició la construcción de varios edificios, de alquiler y de vivienda propia, ofreciendo capital para el financiamiento a través de la Caja de Seguro Social. De igual forma, los propietarios de viviendas de inquilinos (aquellos que mencionamos al inicio, circa 1915) modificaron su estructura de negocio e iniciaron inversiones para la producción, construcción y financiamiento de viviendas propias.<sup>26</sup>

Si bien, la Constitución de 1946 fue reformada cuantiosamente en 1956, dicha reforma tenía como objetivo fortalecer las Instituciones gubernamentales y el Estado de derecho, por lo que no fue afectado el catálogo de derechos sociales antes explicados.

---

<sup>24</sup>Ley No. 17 de 29 de enero de 1958.

<sup>25</sup>En 1952, el BUR se transformó en Departamento de Urbanización y Rehabilitación (DUR), adscrito al Instituto de Fomento Económico (IFE), que fue creado mediante la Ley No. 3 de 20 de enero de 1953.

<sup>26</sup>Cabrera Arias, M. (2013) Políticas Públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Ecuador, FLACSO, p. 350.

#### D. Constitución de 1972

Hemos estudiado la evolución histórica de las constituciones republicanas de Panamá, llegando a la Constitución vigente en el año 2022, la Constitución de 1972. Esta constitución fue aprobada el 11 de octubre de 1972, luego del golpe de Estado militar de 1968, mismo que suspendió formalmente la aplicación de la constitución de 1946.

En cuanto a la aprobación, la Constitución es formulada por 505 representantes de corregimiento que fueron electos conforme lo dictó el Decreto de Gabinete 214 de 11 de octubre de 1971, firmado por el presidente y el vicepresidente de la Junta Provisional de Gobierno y por todos los ministros de Estado. Estos representantes debían aprobar, en un mes, “con o sin modificaciones”, el texto de reformas que preparó la “Comisión de Reformas Revolucionarias”, integrada por 25 miembros, nombrados por el general al mando de la dictadura militar, Omar Torrijos Herrera.

Así, la Constitución vigente de 1972, al ser producto de una dictadura militar, es natural que para que pudiese tener legitimidad y aplicabilidad en un régimen democrático, como el que hoy gozamos, haya tenido que ser objeto de múltiples reformas integrales a lo largo del tiempo, a saber: en 1978, 1983, 1994 y 2004.<sup>27</sup>

Esta Constitución mantiene parte de la estructura de la Constitución de 1941; por ejemplo, la denominación del título III, “Derechos y deberes individuales y sociales”, modificando la distribución de los capítulos, así: capítulo 1, las garantías fundamentales; capítulo 2, regulación sobre la familia; capítulo 3, el tra-

---

<sup>27</sup>Constitución Política de 1972.

bajo; capítulo 4, cultura nacional; capítulo 5, la educación; capítulo 6, sobre la salud, seguridad social y asistencia social y; capítulo 7, sobre el régimen agrario.

En las Constituciones anteriores, debíamos hacer un estudio análogo de las disposiciones incluidas en ella, a fin de determinar cuál pudiese ser utilizada como fundamento a la protección del derecho a la vivienda. No obstante, en la Constitución de 1972, el constituyente incluyó, de forma expresa, el reconocimiento al derecho a la vivienda como una garantía que contempla el derecho de los ciudadanos de acceder a ella y el deber del Estado de garantizarla, así:

Artículo 109: El Estado establecerá una política nacional de vivienda destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población, especialmente a los sectores de menor ingreso.

En la Constitución de 1972, con las reformas de 1983, se incluye, además, el deber del Estado de establecer una política de población, así:

Artículo 108: Es deber del Estado establecer una política de población que responda a las necesidades del desarrollo social y económico del país.

Además del que ahora es el artículo 113, que mantiene de forma íntegra lo dispuesto en el artículo 109 de la Constitución original. Esto se mantiene así con la reforma de 1994 y con la reforma del 2004, que, a pesar de cambiar el número del artículo (al actual artículo 117) mantiene sin cambios el texto.

La Constitución de 1972 tiene como contexto histórico la consolidación del proceso de urbanización en Panamá. La coyuntura económica, vinculada al Canal de Panamá, la construcción de diversas carreteras, tales como la Carretera Panamericana y el Puente de las Américas<sup>28</sup>, así como el desarrollo industrial, provocó la migración de trabajadores rurales hacia la ciudad de Panamá. Estos trabajadores se asentaron, aumentando la toma de tierras y autoconstrucción de viviendas.

Lo anterior mantuvo la segregación vista años atrás, donde un sector de la población, en el área central de la ciudad, gozaba de infraestructura adecuada, construida por la empresa privada y, en las zonas periféricas de la ciudad, las personas vivían en casas precarias, autoconstruidas, que carecían de infraestructura y salubridad básica.<sup>29</sup>

Así, la situación antes del golpe militar, y de la entrada en vigor de la Constitución de 1972, era deplorable: viviendas deterioradas, hacinamiento y asentamientos informales sin infraestructura básica. Posteriormente, se crea el entonces Ministerio de Vivienda (MIVI), con la finalidad de asegurar la ejecución de una Política Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.<sup>30</sup> Desde entonces, el gasto público produjo una construcción masiva de viviendas e infraestructura básica; durante ese periodo, el 78% de las viviendas fue pagado por el Estado.<sup>31</sup>

Según (Cabrera, 2013) la década de los ochenta se caracterizó por normas que apoyaban a los arrendatarios y pobladores de bajos ingresos, donde el Estado estaba claramente destinado a la

---

<sup>28</sup>Puente vehicular sobre el Canal de Panamá, inaugurado el 12 de octubre de 1962.

<sup>29</sup>Cabrera Arias, M. (2013) Políticas Públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Ecuador, FLACSO, p. 353.

<sup>30</sup>Ley No. 9 de 25 de enero de 1973.

<sup>31</sup>Cabrera Arias, M. (2013) Políticas Públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Ecuador, FLACSO, p. 354

construcción de viviendas “de interés social” mientras que la empresa privada se ocupaba de la construcción de locales comerciales y viviendas de lujo.<sup>32</sup> No obstante, en la década de los ochenta también se disminuyó la inversión estatal en viviendas, donde solo se construyeron los “edificios de renovación urbana” con área mínima y mensualidades altas, pagaderas en plazos de 25 años y viviendas comunitarias, que, según (Mendoza, 2003), eran similares a los cuartos de alquiler de principio de siglo.<sup>33</sup>

Luego de ello, en 1985, mediante la Ley 3 de 20 de marzo de 1985, el Estado creó un incentivo de interés preferencial para el préstamo hipotecario. El interés preferencial contempla que el Estado subsidie, por un tiempo determinado, parte de los intereses cuando el valor de la propiedad ronde un rango determinado por la ley. El objetivo era promover el acceso a las viviendas y facilitarles a las personas solicitar préstamos bancarios con tasas de intereses accesibles.

La ley de interés preferencial ha cambiado a lo largo de los años, no obstante, una de sus principales características es que está dirigida, de forma privativa, a las viviendas nuevas. De esta forma, según el Estado, se incentivaría, no solo la adquisición de viviendas, sino también la construcción por parte de las empresas privadas. El interés preferencial es sostenido presupuestariamente con el Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECCI), creado en 1980, para subvencionar intereses preferenciales a préstamos destinados al sector agropecuario, y los aportes vendrían de un cargo adicional de 1% a quienes asumiesen préstamos locales, personales

---

<sup>32</sup>Idem.

<sup>33</sup>Mendoza, R. (2003). “Evolución de la vivienda en Panamá”. Ponencia presentada en el foro organizado por el Banco Hipotecario Nacional (BHN) en la celebración del Centenario de la República: habitaciones en hilera, balcón corrido, patio y servicios sanitarios comunales.

o comerciales, mayores a cinco mil balboas, en cualquier tipo de institución financiera. El objetivo del FECCI cambió con los años, y a partir del año 2009 se estableció que el 50% de los fondos irían al Tesoro Nacional para ser destinados a los intereses preferenciales, pero ahora en el ramo hipotecario.

Otros factores, tales como la creación del Centro Bancario Internacional, la Zona Libre de Colón y el crecimiento por el Canal de Panamá ocasionaron el crecimiento significativo de la Región Metropolitana.<sup>34</sup>

Años más tarde, en 1989, con la Invasión de los Estados Unidos a Panamá, el barrio del Chorrillo (céntrico y antiguo) fue destruido por el bombardeo por parte de los Estados Unidos, lo que produjo, además de un saldo, aún indeterminado de fallecidos y heridos, cuantiosas pérdidas materiales. El Estado, en aras de solucionar la trágica situación y proveer soluciones habitacionales a las personas que habían perdido sus hogares por los bombardeos, presupuesto contrataciones a la empresa privada, a fin de que habilitara edificios y construyera viviendas para los damnificados.

No obstante, en la década de los noventa, Panamá aplicó las políticas económicas derivadas del Decálogo del Consenso de Washington. Estas políticas resaltan por la privatización, desregularización, garantía absoluta del derecho de propiedad y drástica reducción del Estado (reducción del gasto público en educación, salud, vivienda y ayudas sociales). Sin embargo, esto no impidió que al final de la década se ejecutaran programas de subsidios con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), directamente dirigidos a la construcción de viviendas de interés social y asistencia habitacional a familias de ingresos bajos.

---

<sup>34</sup>Provincias de Panamá y Colón.

Actualmente, la obligación estatal de garantizar una “Política Nacional de Vivienda” ha sido delegada y distribuida en tres instituciones principales, a saber: el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), el Banco Hipotecario Nacional y la Caja de Ahorros.

En concreto, el MIVIOT establece, coordina y asegura la política nacional de vivienda y desarrollo urbano destinada a proporcionar el goce de este derecho social a toda la población; es la encargada de las políticas de planificación de la vivienda y ordenamiento territorial, así como la infraestructura física y equipamiento social.<sup>35</sup> Por su parte, el Banco Hipotecario de Panamá otorga el financiamiento para los programas que ejecuta el Ministerio, regula y fiscaliza el sistema nacional de ahorro y préstamos inmobiliarios, y administra financiamiento para la vivienda social.<sup>36</sup>

No obstante, tal y como hemos anticipado, estos planes de vivienda gubernamentales no han sido suficientes para satisfacer la demanda de vivienda digna por parte de la población. Actualmente, la oferta inmobiliaria reduce, cada vez más, la posibilidad de las personas para acceder a una vivienda digna, los altos costos de la vivienda, hace que solamente una selecta parte de la población pueda acceder a viviendas en el área central de la ciudad.

### **III. Derecho a la vivienda: concepto, interpretación y Constitucionalización**

#### **A. Concepto de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales**

---

<sup>35</sup> Ley 9 de 25 de enero de 1973 Por la cual se crea el Ministerio de Vivienda.

<sup>36</sup> Cabrera Arias, M. (2013) Políticas Públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Ecuador, FLACSO, p. 345.

Como primer punto, es vital entender el concepto e interpretación del derecho a la vivienda, en el marco de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), a fin de contar con mayores elementos que nos permitan determinar si la interpretación y alcance del reconocimiento al derecho de la vivienda por parte del Estado panameño es satisfactorio o, a lo más, suficiente, de acuerdo con los estándares internacionales.

Partimos de la premisa que, nuestro acercamiento al derecho a la vivienda será desde un punto de vista general, sin adentrarnos en cada uno de los elementos que lo componen, puesto que el objetivo de este estudio es entender el reconocimiento que, en conjunto, le confiere la Constitución panameña al derecho a la vivienda. Lo anterior es fundamental aclararlo puesto que, el derecho a la vivienda y, en general, el concepto de una vivienda digna y adecuada contiene, en sí mismo, diversos elementos que individualmente, requieren un trabajo investigativo propio.

Así, y luego de la aclaración antes dicha, es menester conceptualizar los DESCAs y entenderlos como aquellos derechos que están directamente relacionados con la satisfacción básica de las personas, es decir, los DESCAs son un conjunto de derechos y/o atributos que le permiten a los seres humanos tener una vida digna. Por ejemplo: el derecho a la alimentación, a la salud, al agua potable, al trabajo, a una vivienda, entre otros. Tal y como hemos anticipado, los DESCAs han sido entendidos como una responsabilidad Estatal, quien, en principio, tiene la obligación de adoptar medidas concretas (de acuerdo con los recursos disponibles) para alcanzar una progresiva efectividad de estos derechos para la totalidad de la población.

Ahora bien, en nuestro afán de definir el derecho a la vivienda, podemos tomar como primera referencia el derecho que

tiene todo ser humano de vivir en condiciones seguras, pacíficas y dignas (seguridad, paz y dignidad). Así vemos que este concepto ha ido evolucionado y se ha perfeccionado en el tiempo, adecuando la interpretación y alcance de “seguridad, paz y dignidad”, así como debatiéndose cuál debe ser el rol del Estado en esta misión, cuyas posturas se dividen entre el Estado, como un facilitador, el Estado como un proveedor y una postura híbrida entre ambos.

No obstante, para garantizar el entendimiento de este concepto, debemos repasar los documentos internacionales, nacionales, así como la jurisprudencia que se ha desarrollado, a nivel nacional e internacional, y que posibilitan una visión integral del alcance del “derecho a la vivienda”.

#### B. Instrumentos internacionales e interpretación jurisprudencial supranacional

Como primer punto, y al referirnos a los instrumentos internacionales aplicables a este estudio, anunciando que no buscamos una presentación exhaustiva de los mismos, sino una mención de aquellos con mayor relevancia, debemos mencionar prioritariamente la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948 cuyo artículo 25 establece que:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; (...)

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a firma, ratificación y adhesión por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966 menciona en su artículo 11 que:

Artículo 11. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia (...)

Así, resulta valioso remitirnos a las interpretaciones de organismos supranacionales que han sido constituidos con el mandato de supervisar el cumplimiento de las disposiciones contenidas, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este es el caso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es entablar un diálogo con los Estados parte, determinar si las normas del Pacto se aplican en los Estados Parte y evaluar cómo podría mejorarse la aplicación y cumplimiento del Pacto.<sup>37</sup>

Para el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a una vivienda debe ser entendido como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.<sup>38</sup> Este derecho, según el Comité, incluye la protec-

---

<sup>37</sup>Resolución 1985/17 (1985) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

<sup>38</sup>Naciones Unidas. (2010). *El derecho a una vivienda adecuada* [Folleto informativo] (número 21., p. 3).

ción contra el desalojo forzoso, la destrucción y demolición arbitrarias del hogar; el derecho a ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia y; el derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir, así como el derecho a la libertad de circulación. Además, el derecho a una vivienda adecuada contiene, en sí mismo, el acceso a la seguridad de la tenencia; la restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio; el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada; la participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.<sup>39</sup>

Ahora bien, la Observación General No. 4<sup>40</sup>, proferida por el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, concerniente al derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), menciona que, si bien, existe una amplia variedad de instrumentos internacionales que abordan lo relacionado al derecho a la vivienda adecuada, el párrafo 1 del artículo 11 *lex cit.* es el que, a juicio del Comité, abarca, de forma más completa las disposiciones pertinentes al derecho a la vivienda. Aclarando que, en ningún caso, y bajo el principio de hermenéutica *pro persona*, debería interpretarse el alcance al derecho a la vivienda en un sentido restrictivo.

El Comité ha mencionado, además, que la problemática de una vivienda digna no es privativa de los Estados en vías de desarrollo que enfrentan limitaciones graves de recursos, institucionalidad, entre otros, sino que también ha demostrado ser un problema visible y latente en sociedades desarrolladas económicamente, por tan-

---

<sup>39</sup>Idem.

<sup>40</sup>Opinión General N° 4 (General Comments), El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1): 13/12/91 (1991).

to, reitera que *“ningún Estado Parte está libre de problemas importantes de una clase u otra en relación con el derecho a la vivienda.”*<sup>41</sup>

En cuanto a la interpretación del artículo 11 del Pacto, el Comité, en su Opinión General No. 4<sup>42</sup>, distingue, en su párrafo séptimo, que el derecho a la vivienda debe entenderse desde una doble óptica. Es decir, como un derecho relacionado y vinculado a otros derechos humanos, por lo que debe ser garantizado a todos, independientemente de sus recursos o condición económica. Y, que no solo debe interpretarse que el objetivo es que todas las personas tengan una vivienda, como tal, sino una vivienda digna y adecuada.

En concordancia con lo anterior, vemos que, bajo estándares internacionales, una vivienda adecuada debe reunir criterios básicos, tales como: seguridad y que, en la medida de lo posible, sus habitantes están protegidos contra desalojos forzosos, hostigamiento y amenazas; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, tales como agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, calefacción, alumbrado, energía, entre otros; asequibilidad, ya que una vivienda adecuada no puede tener un precio que su acceso ponga en riesgo o dificulte en gran medida el disfrute de otros derechos (alimento, vestido, entre otros); habitabilidad, ya que se debe proporcionar un espacio apto, que proteja a sus habitantes de las inclemencias del clima, tales como el frío, la humedad, el calor, entre otros; accesibilidad, puesto que es fundamental que se tome en cuenta la infraestructura necesaria para los grupos desfavorecidos, marginados o con alguna forma de discapacidad; ubicación, que debe facilitar el acceso a fuentes de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y, similarmente, debe estar

---

<sup>41</sup>Idem.

<sup>42</sup>Idem.

alejado de zonas contaminadas, peligrosas o que pongan en riesgo la salud de los habitantes del hogar.<sup>43</sup>

De igual forma, y dentro de los esfuerzos realizados por la Comisión de Derechos Humanos para brindar aún más oportunidades de garantizar el derecho a una vivienda adecuada, se adoptó, el 17 de abril de 2000, la Resolución 2000/9, en la que decidió nombrar un Relator Especial cuyo mandato se centrara en la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Este Relator, entre sus principales tareas, tenía la responsabilidad de informar sobre la situación mundial del acceso a la vivienda; promover la asistencia de los gobiernos y la cooperación entre ellos para garantizar este derecho; entablar un diálogo con los gobiernos, organismos especializados y los órganos de las naciones unidas para formular recomendaciones sobre el ejercicio del derecho a la vivienda y presentar informes anuales sobre las acciones ejecutadas.

Luego de analizar la postura de los instrumentos internacionales provenientes de las Naciones Unidas, corresponde determinar el alcance de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cuanto al derecho a la vivienda. Esto es así, ya que dichos organismos son los de mayor relevancia, para Panamá, a nivel regional.

Como primer punto vemos que la Convención Americana sobre Derechos Humanos fue adoptada en la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos, celebrada en la ciudad de San José de Costa Rica, en noviembre de 1969. El Pacto de San José, como también se le conoce, se refiere principalmente a derechos civiles y políticos, razón que motivó la adopción posterior

---

<sup>43</sup>Idem.

del Protocolo de San Salvador, complemento a la Convención en materia de derechos económicos, sociales y culturales.<sup>44</sup>

Lo anterior es relevante puesto que, a juicio de (Ferrer, 2017) el derecho a la vivienda aparentemente ha sido olvidado en los propios instrumentos interamericanos, incluso en el Protocolo adicional antes mencionado, el Protocolo de San Salvador.<sup>45</sup> No obstante, el autor defiende la postura que es el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo texto remite a la Carta de la Organización de Estados Americanos, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se deriven de las normas económicas, sociales, educación, ciencia y cultura, contenidas en dicha carta, el fundamento legal que puede utilizar la Corte Interamericana, el organismo jurisdiccional correspondiente, para garantizar el acceso al derecho social de la vivienda, entre otros. El texto del artículo establece lo siguiente:

Artículo 26. Desarrollo progresivo. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenida en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, refor-

---

<sup>44</sup>Salvioli, F. (2004). a protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos. *Revista IIDH*, 39, 101-167.

<sup>45</sup>Ferrer Mac-Gregor, E. (2017). La justiciabilidad del "derecho a la vivienda" en el sistema interamericano de derechos humanos. En E. Ferrer Mac-Gregor & R. Flores Pantoja, La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. *Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional* (1 edición, pp. 315-378).

mada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

En palabras de (Ferrer, 2017), *“una argumentación recurrente (...) es que esa norma (artículo 26) no establece propiamente “derechos”, sino solo el compromiso de “desarrollo progresivo”; es decir, un objetivo programático”*<sup>46</sup> No obstante, mal podría ser esta la interpretación, tal y como lo adelanta el autor, puesto que los Estados, según menciona la norma, se comprometen a *“adoptar providencias (...) para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos”*. De una interpretación de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado, en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin<sup>47</sup>, debe entenderse el término “derechos”, igualmente y como se aducen en el resto del texto de la Convención. Es decir, no pudiese, bajo la norma interpretativa de los tratados, entenderse la palabra “derechos” mencionada en el artículo 26, como “objetivos”, puesto que esto sería contrario a la interpretación legal de los tratados. De igual forma, vemos que, y en concordancia con lo antes mencionado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>48</sup> se ha pronunciado sobre la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos, así como del valor jurisdiccional del desarrollo progresivo, el texto es el que sigue:

---

<sup>46</sup>Ferrer Mac-Gregor, E. (2017). La justiciabilidad del “derecho a la vivienda” en el sistema interamericano de derechos humanos. En E. Ferrer Mac-Gregor & R. Flores Pantoja, *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional* (1 edición., p. 322).

<sup>47</sup>Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados (1969).

<sup>48</sup>Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2009).

100. Asimismo, resulta pertinente observar que si bien el artículo 26 se encuentra en el capítulo III de la Convención, titulado “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, se ubica, también, en la Parte I de dicho instrumento, titulado “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos” y, por ende, está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 señalados en el capítulo I (titulado “Enumeración de Deberes”), así como lo están los artículos 3 al 25 señalados en el capítulo II (titulado “Derechos Civiles y Políticos”).

101. En este sentido, la Corte considera pertinente recordar la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello.

(...)

102. El Tribunal observa que el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido materia de pronunciamiento por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el sentido de que la plena efectividad de aquéllos “no podrá lograrse en un breve período de tiempo” y que, en

esa medida, “requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo [...] y las dificultades que implica para cada país el asegurar [dicha] efectividad”. En el marco de dicha flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades, el Estado tendrá esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos.

De lo anterior se desprenden varios elementos. El primero es una postura clara, por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con relación a la justiciabilidad de los derechos sociales. La Corte establece que, se exige una implementación progresiva de medidas destinadas a mejorar el acceso al goce de los derechos sociales, entre ellos, el de la vivienda y, que dicha implementación “*podrá ser objeto de rendición de cuentas*” en el caso que sea necesario para resolver eventuales violaciones a los derechos humanos. Es decir, los Estados, no serán directamente responsables por no tener los medios para garantizar los derechos

sociales, económicos y culturales a su población, sin embargo, lo serán si, dentro de sus posibilidades, no aplican medidas o proyectos para que, progresivamente, mejore la situación y el acceso a los mismos.

Como segundo punto, vemos que la Corte hace una distinción sobre la indivisibilidad e interdependencia (dependencia recíproca) existente entre todos los derechos humanos reconocidos por el Pacto de San José. Así, se argumenta que la indivisibilidad niega cualquiera separación, categorización o jerarquía entre derechos, mientras que la interdependencia implica que, el disfrute de unos derechos depende, directamente, de la realización de otros.

Ahora bien, específicamente, en el asunto objeto de este trabajo, vemos que “el derecho a la vivienda” se ha protegido en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, de manera indirecta por conexidad y, con relación al derecho a la vida y a la propiedad privada.<sup>49</sup> Lo que ha sido criticado por un sector de la doctrina, quienes argumentan que la interpretación de la violación al derecho a la vivienda, dependiente de la violación a otros derechos, es contraria a la postura abrigada y que hemos mencionado en líneas anteriores, relacionada a la interdependencia e indivisibilidad de derechos. Esto es así puesto que autores señalan que la Corte Interamericana pudiese valorar la violación al derecho a la vivienda, como un derecho autónomo, por conducto del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup>Ferrer Mac-Gregor, E. (2017). La justiciabilidad del “derecho a la vivienda” en el sistema interamericano de derechos humanos. En E. Ferrer Mac-Gregor & R. Flores Pantoja, *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional* (1 edición, p. 331).

<sup>50</sup>Idem, pp. 332 - 333.

### C. Interpretación y jurisprudencia nacional

Del acápite anterior se desprende que la protección de los derechos humanos, en general, solo puede ser completamente efectivo cuando existen herramientas y recursos, a disposición de la población, que permitan exigir una reparación, en caso de incumplimiento y violación. Es decir, que el reconocimiento de un derecho sin la posibilidad de exigir, justificablemente, su cumplimiento, es un mero acto declarativo y programático, que poco efectivo tiene en la realidad de las personas y la mejora de su calidad de vida.

En Panamá, el derecho a la vivienda puede ser entendido, en ocasiones, como un derecho difuso y, antes de la reforma constitucional del 2004, era considerado como un enunciado programático, sin que de él se desprendiese obligación tangible o justiciable alguna. Por ello, es pertinente abordar el entendimiento e interpretación de estos dos conceptos, a saber: “derechos difusos” y “normas programáticas”.

*“Los derechos o intereses difusos tuvieron inicialmente reconocimiento en la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema, desde el seminal fallo de 12 de marzo de 1993, mediante la cual se acogió la tesis de la existencia de intereses o derechos difusos”*<sup>51</sup> (Sánchez, 2015). Los intereses o derechos difusos o transpersonales corresponden a aquellos donde existe una indeterminación de sus titulares, dado a su carácter supraindividual, una indivisibilidad del bien jurídico sobre el cual recaen y una ausencia de relación jurídica entre sus titulares.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup>Sánchez, S. (2015). Los DESC en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. En M. Carbonell, H. Fix-Fierro, L. González & D. Valadés, *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y vida universitaria* (Primera Ed., pp. 423-450). México: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 425.

<sup>52</sup>Demanda Contencioso Administrativa De Plena Jurisdicción, interpuesta por la firma Galindo, Arias & López en representación de la Asociación Icomos de Panamá, para que se declare nula, por

Por su parte, corresponde ahora distinguir entre normas calificadas como programáticas y aquellas vinculantes, de las cuales se derivan obligaciones concretas. Tal y como fue visto en acápites anteriores, hay normas, contenidas en diversos cuerpos legales que, siendo o no su naturaleza, son calificadas como “programáticas o enunciativas”, esto es, que no pueden ser entendidas como normas justiciables directamente ni puedan ser utilizadas para reclamar derechos concretos, puesto que dirigen a disponer, con cierto grado de generalidad, objetivos políticos y sociales.<sup>53</sup>

En el pasado, el derecho a la vivienda, contenido en la Constitución Política, era considerado como un derecho programático, que no podía ni debía ser exigido, así vemos la siguiente jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, que al referirse al artículo 113 (en ese momento, el derecho a la vivienda y actualmente, artículo 117) se estipulaba lo siguiente:

se trata de normas con contenido meramente programático, lo que impide que sean susceptibles de violación directa, de donde resulta que no pueden ser utilizadas como fundamento autónomo de una acción de amparo (...)

Las disposiciones transcritas no son de aplicación directa en esta clase de proceso, pues son normas

---

ilegal, la resolución n.º 412-doycm de 5 de mayo de 2009, dictada por la Dirección de Obras y Construcciones Municipales y el proveído n.º 430-doycm de 8 de mayo de 2009, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones. (Corte Suprema de Justicia 2016) (Corte Suprema de Justicia 2016).

<sup>53</sup>Sánchez, S. (2015). Los DESC en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. En M. Carbonell, H. Fix-Fierro, L. González & D. Valadés, Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y vida universitaria (Primera Ed., pp. 423-450). México: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 427.

de carácter directivo que, según la teoría constitucional, no son preceptos autoaplicativos o autooperativos.<sup>54</sup>

No obstante, y como lo hemos anticipado, esta visión fue desplazada posterior a la reforma constitución de 2004, que adicionó un último párrafo al artículo 17 de la Constitución Política, que establece lo siguiente: *“los derechos y garantías que consagra esta Constitución deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana.”* La inclusión de esta disposición nos llama a una interpretación Constitucional integral, sistemática y en concordancia con los artículos 4<sup>55</sup> y 17<sup>56</sup> de la misma, e incluso, ha sido denominada como *“la cláusula de derechos innominados”*<sup>57</sup>. Cabe destacar, en este apartado, que a pesar de que la mayoría de la jurisprudencia va en concordancia con lo anterior, existen fallos, como el de 28 de agosto de 2007<sup>58</sup>, donde aún, y a nuestro juicio<sup>59</sup>, sin la debida interpretación de la norma, se le niega

---

<sup>54</sup>Acción de amparo de garantías constitucionales interpuesta por la Lcda. Sara López Murray, en representación de Magaly López De Urriola, contra la orden de hacer contenida en la resolución n.º 155-951 de 21 de septiembre de 1995, proferida por la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio De Vivienda. (Corte Suprema de Justicia 1995).

<sup>55</sup>ARTICULO 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.

<sup>56</sup>ARTICULO 17. Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley. Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.

<sup>57</sup>El doctor Miguel Antonio Bernal, en su propio nombre ha presentado Demanda De Inconstitucionalidad contra el último párrafo del artículo 260 del Código Electoral, tal como quedó reformado por la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006. (Corte Suprema de Justicia 2015).

<sup>58</sup>Demanda Contencioso Administrativa De Protección De Los Derechos Humanos interpuesta por el licenciado Rodrigo Sarasqueta, en representación de Cesar Enrique Segura para que se declare nula por ilegal la orden verbal emitida por el Alcalde Del Distrito Capital y nulos por ilegales los proveídos del 25 de abril de 2005 y el nº7 del 17 de diciembre de 2005, dictado por la Corregiduría De San Francisco. (Corte Suprema de Justicia 2007).

<sup>59</sup>Y en concordancia con el entendimiento de los efectos de la inclusión del segundo párrafo al artículo 17 de la Constitución, conferido por la Corte Suprema de Justicia en múltiples fallos.

el reconocimiento como un derecho justiciable a los derechos económicos, sociales y culturales, al ser, según el ponente, derechos de segunda generación que no son susceptibles a examen por vía judicial.

Sin perjuicio de lo anterior, aquella postura está siendo cada vez, con mayor frecuencia, desplazada por una visión más garantista e integral de los derechos humanos. Vemos que, en sentencias recientes de la Corte Suprema de Justicia se ha manifestado que [con relación al artículo 117] *“la población puede requerir el cumplimiento de esta obligación”*.<sup>60</sup>

#### **IV. Actualidad: Derecho a una vivienda digna, Covid-19 y Cambio climático**

Mal podríamos, en el curso de este estudio, ignorar la realidad que ha develado la pandemia, ocasionada por el virus del Covid-19 y los crecientes efectos del cambio climático. Las conversaciones en torno a la vivienda (más no a la vivienda digna) siempre han tenido una posición recurrente en los debates políticos y sociales en Panamá, no obstante, esta posición no ha sido imperante ni prioritaria, puesto que la sociedad panameña tiende a priorizar la solución de otros asuntos, tales como la corrupción, el desempleo, los problemas económicos y la salud,<sup>61</sup> tal vez porque esos eran los que, antes de la pandemia, eran considerados latentes y urgentes.

Lo anterior ha causado, indudablemente, que la respuesta por parte de la Administración Estatal sea insuficiente e interrumpida, sin una aparente visión de los objetivos y soluciones a media-

---

<sup>60</sup>Acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Renaúl Escudero Vergada, en nombre y representación de María Angélica Santos y Porfirio Vásquez, contra el artículo 1 de la ley 44 de 2013. (Corte Suprema de Justicia 2014).

<sup>61</sup>Latinobarometro. (2020). Latinobarometro 2020. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

no y largo plazo, situación que la población aceptaba con pasividad, puesto que muchas personas utilizaban sus viviendas únicamente como dormitorios, ya que pasaban la mayor parte del tiempo fuera del hogar. No obstante, y como queda claro, esta situación cambió repentinamente con la pandemia ocasionada por el coronavirus (covid-19).

La pandemia, por su parte, ha demostrado la importancia del acceso a este derecho, demostrando como la falta de una vivienda digna posiciona a las personas en una condición de vulnerabilidad notoria, específicamente, en el marco de una crisis sanitaria, donde el hacinamiento, cuya cifra alcanza el 5.0% de las viviendas a nivel nacional, y la convivencia en hogares pequeños y sin las condiciones de higiene necesarias, impide a sus habitantes mantener las medidas de protección y distanciamiento físico requeridas para mitigar el virus.

Entre las diversas fallas estructurales que el Covid-19 develó, el acceso a una vivienda digna se posiciona entre las principales.<sup>62</sup>

En la actualidad, y en el marco de la crisis sanitaria, la falta de una vivienda digna no solo ha significado mayor posibilidad de contagio, sino también exposición a la violencia intrafamiliar contra mujeres y niños y desventajas en el acceso a la educación y al trabajo en condiciones dignas. En cuanto a la violencia intrafamiliar, se evidencia por cifras del Ministerio Público de Panamá, donde los “delitos contra el orden familiar y el estado civil” que incluyen la violencia doméstica, aumentaron un 7.3% si comparamos las cifras de enero a marzo del 2020 con las de enero a marzo del 2021.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup>Ver noticia: PNUD, Panamá. La pobreza y la exclusión son dos de los principales obstáculos para el acceso a una vivienda digna. 2020.. Enlace: <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/2020/la-pobreza-y-la-exclusion-son-dos-de-los-principales-obstaculos-.html>

<sup>63</sup>Ver: Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. Cuadro 1: Números de denuncias registradas contra el orden jurídico familiar y el estado civil, a nivel nacional, por mes, según el tipo de delito del 1 de

Por otro lado, vemos como se vulnera el derecho a la educación en los casos que los estudiantes no tienen acceso a una vivienda digna, puesto que con la implementación de las clases a distancia, muchos estudiantes no cuentan con espacios adecuados ni aptos para completar sus jornadas escolares, máxime, en los hogares donde hay más de una persona en edad escolar.

Además, encontramos una relación entre la falta de una vivienda digna y la exposición de trabajadores a condiciones precarias, puesto que, debido a la pandemia, se aplicaron medidas de teletrabajo, lo que ciertamente modificó las condiciones laborales de las personas que conservaron su empleo en versión a distancia.

Si bien, la falta de acceso a una vivienda digna parece ser un problema secundario dentro de nuestra sociedad, las cifras nos demuestran lo contrario. Según datos oficiales, hasta el 2019, el 7.3% de los hogares en Panamá eran considerados como precarios por los materiales de su construcción (zinc, pencas), mientras que este porcentaje aumentó considerablemente en las comarcas indígenas, a saber: un 72.3% en Guna Yala; 71.9% en Ngäbe Buglé; 15.6% en Emberá. Y en las provincias de Darién, un 17.7%, Bocas del Toro, 17.7% y Veraguas, 12.5%.<sup>64</sup>

## V. Conclusiones

Del estudio presentado sobre la evolución de la Protección Constitucional del Derecho a la Vivienda en la República de Pana-

---

enero al 31 de marzo de 2021: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Estadistico-de-Violencia-Domestica-a-Nivel-Nacional-Marzo-2021.pdf> Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. Cuadro 1: Números de denuncias registradas contra el orden jurídico familiar y el estado civil, a nivel nacional, por mes, según el tipo de delito del 1 de enero al 31 de marzo de 2020: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Estad%C3%ADstico-de-Violencia-Dom%C3%A9stica-a-Nivel-Nacional-de-Enero-a-Marzo-2020.pdf>

<sup>64</sup> Ver noticia: PNUD, Panamá. La pobreza y la exclusión son dos de los principales obstáculos para el acceso a una vivienda digna. 2020. Enlace: <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/2020/la-pobreza-y-la-exclusion-son-dos-de-los-principales-obstaculos-.html>

má, podemos concluir, como primer punto, que la Constitución, a pesar de haber incluido, en 1972, el deber Estatal de implementar “*una Política Nacional de Vivienda*”, esta inclusión nos resulta tardía al considerar el statu quo de la población panameña.

Vemos que la Constitución de 1904, comúnmente por diversos sectores de la población, al ser la más liberal de la historia Republicana, no contenía en su texto disposición alguna que protegiera los derechos de las personas, más allá de una protección férrea a la propiedad individual. Propiedad que, como vimos en aquel apartado, estaba limitado su acceso a un sector minoritario de la población.

Por tanto, y recordando que para la vigencia de la Constitución de 1904 se construyó e inauguró el Canal de Panamá, la densidad de la población aumentó en las ciudades de Panamá y Colón, debido al gran movimiento de personas del campo y del extranjero, que buscaban oportunidades de empleo en estas áreas. Por tanto, la capacidad Estatal, que en ese momento no estaba supuesta a brindar respuesta a las demandas de soluciones habitacionales, se vio aún más reducida y los trabajadores estaban a expensas de condiciones insalubres de vivienda a altos costos.

Lo anterior, indudablemente, causó un estallido social. Que años más tarde y, aunado a otros problemas que estaban presentes en la sociedad panameña, motivaron el interés general en un cambio constitucional. Para muchos, era necesario una transición de un modelo netamente liberal a uno donde el Estado pudiese velar por que ciertos derechos se garantizaran a la ciudadanía.

Así surge la nueva constitución en 1941, una constitución de vigencia reducida debido a la inestabilidad política de la época, pero que incluyó diversos elementos que brindaban una protección mayor a los inquilinos (como el reconocimiento de los dere-

chos adquiridos por justo título y la función social de la propiedad privada).

Años más tarde, en 1946, por la situación política expuesta, se promulga el nuevo texto constitucional: novedoso, garantista e incluyente (tanto en su contenido, como en el proceso de elaboración). Esta Constitución, por primera vez, impulsa el deber Estatal y lo dirige a la creación de viviendas “baratas” para trabajadores. Lo anterior, a nuestro juicio, haciendo eco al estallido social que, aún para esa fecha, estaban viviendo los pobladores de las ciudades de Panamá y Colón. Además, se permite, en rango constitucional, la enajenación de bienes, lo que a su vez patrocinó los préstamos inmobiliarios, permitiéndole a las personas acceder a hogares propios.

Con el golpe de Estado de 1968 se suspendieron todas las garantías y la vigencia de la Constitución de 1946. Esta fue, posteriormente, reemplazada por la actual Constitución vigente, la Constitución de 1972.

Esta Constitución incluyó, por primera vez, una protección directa al derecho a la vivienda, que es la vigente al día de hoy, actualmente el artículo 117 de la Constitución.

Este recuento histórico nos permite concluir que, desde la primera Constitución vigente en la era republicana y, en la actualidad, el derecho a la vivienda ha estado olvidado. La postura del Estado panameño ha sido, en la mayoría de las ocasiones, reaccionaria, y pareciese que no se destinan recursos, políticas o planes, al menos que el problema tendiente a resolver, se encuentre en un punto crítico y que la población demuestre un descontento implacable ante la inacción gubernamental.

Si bien, la doctrina constitucional panameña, así como la jurisprudencia, se ha enriquecido desde la reforma Constitucio-

nal del 2004, que incluyó la “*cláusula de derechos innominados*”, el entendimiento de que existe una protección, aún mayor a la provista por la Constitución, pareciese no ser generalizada ni estar “indudablemente aceptada” por todos los administradores de justicia, dando apariencia de que no permeado esta nueva interpretación, aplicable al texto vigente, más allá de la Corte Suprema de Justicia.

Consideramos que el debate en Panamá debe continuar avanzando. Aceptar, generalizadamente, que el derecho a la vivienda, a pesar de ser comúnmente denominado “derecho de segunda generación, es un derecho justiciable, es el primer paso. Es vital esta aceptación a fin de que podamos construir sobre ella y, entonces, sea propicia la interpretación pendiente, relativa a los conceptos de “vivienda digna” o “vivienda adecuada” que actualmente, y desde hace algunos años, se desarrolla en los organismos supranacionales garantes de la protección de derechos humanos.

En conclusión, la protección constitucional de derechos humanos, siguiendo un tenor literal de la norma es, a nuestro juicio, deficiente. No obstante, la Corte Suprema de Justicia ha adoptado una postura mayoritariamente garantista, interpretando el artículo 117 de la Constitución como parte de los derechos que, en virtud de la adecuación al artículo 17, ahora son justiciables y, por tanto, puede exigirse su cumplimiento en los Tribunales de Justicia.

No obstante, somos del criterio que el texto constitucional, en caso de ser reformado, deberá contener elementos suficientes que manifiesten, sin lugar a dudas ni espacio a interpretación, que el derecho a la vivienda digna debe ser accesible a todas las personas, sin importar su nivel de ingreso, y en virtud de ello, el Estado está obligado a tomar las medidas necesarias para garantizarlo.

## **Bibliografía**

- Academia Panameña de la Historia (1986). Boletín habla el inquilino N.º 48-49, julio-diciembre. Panamá: Minerva.
- Acción de amparo de garantías constitucionales interpuesta por la Lcda. Sara López Murray, en representación de Magaly López De Urriola, contra la orden de hacer contenida en la resolución n° 155-951 de 21 de septiembre de 1995, proferida por la Dirección General De Arrendamientos del Ministerio De Vivienda. (Corte Suprema de Justicia 1995).
- Acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Renaúl Escudero Vergada, en nombre y representación de María Angélica Santos y Porfirio Vásquez, contra el artículo 1 de la ley 44 de 2013. (Corte Suprema de Justicia 2014)
- Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Corte Interamericana de Derechos Humanos 2009).
- Asamblea Nacional de Panamá. (1941). Ley No. 78 de 23 de junio de 1941, Por la cual se reglamentan las Urbanizaciones en la República de Panamá.
- Cabrera Arias, M. (2013) Políticas Públicas de vivienda en Panamá. Análisis y revisión histórica. Ecuador, FLACSO.
- Constitución de la República de Panamá. (1941).
- Constitución Política de 1972.
- Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados (1969).
- Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, interpuesta por la firma Galindo, Arias & López en representación de la Asociación Icomos de Panamá, para que se declare nula por ilegal, la resolución no. 412-doycm de 5 de mayo de 2009, dictada por la Dirección de Obras y Construcciones

Municipales y el proveído n.º 430-doycm de 8 de mayo de 2009, el acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones. (Corte Suprema de Justicia 2016).

Demanda Contencioso Administrativa de Protección de Los Derechos Humanos interpuesta por el licenciado Rodrigo Sarasqueta, en representación de César Enrique Segura para que se declare nula por ilegal la orden verbal emitida por el alcalde del Distrito Capital y nulos por ilegales los proveídos del 25 de abril de 2005 y el n.º 7 del 17 de diciembre de 2005, dictado por la Corregiduría de San Francisco. (Corte Suprema de Justicia 2007)

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el doctor Miguel Antonio Bernal, contra el último párrafo del artículo 260 del Código Electoral, tal como quedó reformado por la ley 60 de 29 de diciembre de 2006. (Corte Suprema de Justicia 2015).

Ferrer Mac-Gregor, E. (2017). La justiciabilidad del “derecho a la vivienda” en el sistema interamericano de derechos humanos. En E. Ferrer Mac-Gregor & R. Flores Pantoja, *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria del XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional* (1 edición., pp. 315-378).

Giannareas, J. & Rodríguez, S. (2017). Orígenes, Evolución y Actualidad del Constitucionalismo Social Panameño, en *Influencia Extranjera y Trascendencia Internacional* (pp. 777-863) México: Comité para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Guardia, M. (2015). El Movimiento Inquilinario de 1925: el poder de las masas, *La Estrella De Panamá*.

- Latinobarometro. (2020). Latinobarometro 2020. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Marcilhacy, D. (s.f.) Panamá “puente del mundo”: la huelga inquilinaria de 1925, una modernidad contrariada.
- Mendoza, R. (2003). “Evolución de la vivienda en Panamá”. Ponencia presentada en el foro organizado por el Banco Hipotecario Nacional (BHN) en celebración del Centenario de la República: habitaciones en hilera, balcón corrido, patio y servicios sanitarios comunales.
- Naciones Unidas. (2010). *El derecho a una vivienda adecuada* [Folleto informativo] (número 21., p. 3).
- Opinión General N° 4 (General Comments), El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1): 13/12/91 (1991).
- Resolución 1985/17 (1985) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- Ricord, H. (1988). Las Constituciones panameñas del siglo xx (pp.321-370) México: Universidad Nacional Autónoma de México, en *El constitucionalismo en las postrimerías del Siglo XX*.
- Salvioli, F. (2004). A protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos. *Revista IIDH*, 39, 101-167.
- Sánchez, S. (2015). Los DESC en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. En M. Carbonell, H. Fix-Fierro, L. González & D. Valadés, *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y vida universitaria* (Primera Ed., pp. 423-450). México: Universidad Nacional Autónoma de México. P. 425
- Turner, A. (2014) La Constitución de 1946 y la constituyente que le dio origen. Panamá.

PNUD, Panamá. La pobreza y la exclusión son dos de los principales obstáculos para el acceso a una vivienda digna. 2020.. Enlace: <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/presscenter/articles/2020/la-pobreza-y-la-exclusion-son-dos-de-los-principales-obstaculos-.html>

Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. Cuadro 1: Números de denuncias registradas contra el orden jurídico familiar y el estado civil, a nivel nacional, por mes, según el tipo de delito del 1 de enero al 31 de marzo de 2021: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2021/04/Informe-Estadistico-de-Violencia-Domestica-a-Nivel-Nacional-Marzo-2021.pdf> y Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. Cuadro 1: Números de denuncias registradas contra el orden jurídico familiar y el estado civil, a nivel nacional, por mes, según el tipo de delito del 1 de enero al 31 de marzo de 2020: <https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2020/04/Informe-Estad%3%ADstico-de-Violencia-Dom%3%A9stica-a-Nivel-Nacional-de-Enero-a-Marzo-2020.pdf>



# El misterio del excepcionalismo panameño\*

## *The Puzzle of Panamanian Exceptionalism*

James Loxton\*\*

**Resumen:** En las tres décadas desde la invasión estadounidense que derrocó a la dictadura del general Manuel Noriega, Panamá ha experimentado una transformación notable, y en gran parte ignorada. Se ha mantenido como una democracia estable y es hoy uno de los países más desarrollados de América Latina. Este artículo llama la atención sobre el ascenso de Panamá y destaca varias características intrigantes: es un caso raro de democratización exitosa por invasión militar; es uno de los casos más improbables del mundo de regeneración de un partido de origen autoritario; es un ejemplo destacado de gestión eficaz de los recursos por parte de una empresa estatal; y ha logrado un rápido desarrollo económico a pesar de niveles de corrupción extremadamente altos.

**Palabras clave:** Panamá, democracia, transición democrática, excepcionalismo, corrupción, desarrollo económico.

**Abstract:** In the three decades since the U.S. invasion that overthrew the dictatorship of General Manuel Noriega, Panama has undergone a remarkable—and largely overlooked—transformation. It has remained a stable democracy and is today one of Latin America's most developed countries. This article draws attention to Panama's rise and highlights several puzzling features: it is a rare case of successful democratization by military invasion; it is one of the world's most unlikely cases of authoritarian successor party regeneration; it is an outstanding example of effective resource management by a state-owned enterprise; and it has achieved rapid economic development despite extremely high levels of corruption.

**Key words:** Panama, democracy, democratic transition, exceptionalism, corruption, economic development.

---

\*Loxton, James. "The Puzzle of Panamanian Exceptionalism." *Journal of Democracy* 33 (enero 2022), 85-99. © 2022 National Endowment for Democracy and the Johns Hopkins University Press. Impreso con autorización de Johns Hopkins University Press. Traducido por: Juan Diego Alvarado.

\*\* James Loxton es profesor titular en el Departamento de Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad de Sidney. Es el autor de *Conservative Party-Building in Latin America: Authoritarian Inheritance and Counterrevolutionary Struggle* (Oxford University Press, 2021).

Cuando el ejército estadounidense invadió Panamá en diciembre de 1989, había pocas razones para tener grandes esperanzas en el futuro del país. La dictadura del general Manuel Noriega, en vigor desde 1983, había sido infame por su brutalidad y corrupción. La posibilidad de un nuevo comienzo parecía desvanecerse en 1994 cuando, en la primera elección posterior a la invasión, los votantes enviaron al Partido Revolucionario Democrático (PRD) de Noriega de regreso a la presidencia. También era una pregunta abierta si este pequeño país de 4,3 millones de habitantes estaría a la altura del desafío de operar el Canal de Panamá, que estaba programado para ser transferido de los Estados Unidos a Panamá en 1999. Desde entonces, los politólogos han prestado una atención limitada a Panamá.<sup>1</sup> Uno podría excusarse por suponer que el país había progresado poco, especialmente dada la publicación en 2016 de los llamados “Papeles de Panamá”, que expusieron los desagradables tratos financieros de muchas empresas e individuos de alto perfil de países alrededor del mundo.

Sin embargo, Panamá es una de las historias de éxito político y económico más notables de América Latina de las últimas tres décadas. No solo se ha mantenido como una democracia estable, sino que también ha sido la economía de más rápido crecimiento de la región y hoy se encuentra entre sus países más desarrollados. Estos logros se han producido en condiciones que van en contra de las creencias generalizadas sobre la democratización y

---

<sup>1</sup> Para algunas excepciones recientes a este patrón general de negligencia académica, véase Clara Inés Luna y Salvador Sánchez, “Panamá: paraíso imperfecto,” *Revista de Ciencia Política* 29, n.º 2 (2009): 533-64; Harry Brown Araúz y Clara Inés Luna Vásquez, “Panamá: el crecimiento económico a expensas de la política,” *Revista de Ciencia Política* 33, n.º 1 (2013): 287-301; Orlando J. Pérez, “Panama: Democracy Under the Shadow of Corruption,” *Revista de Ciencia Política* 37, n.º 2 (2017): 519-41.

el desarrollo económico. Cuatro características son especialmente llamativas: 1) Es un caso raro de democratización por invasión militar; 2) dio lugar a un partido de origen autoritario electoralmente viable a pesar de condiciones muy desfavorables; 3) es un ejemplo destacado de gestión eficaz de los recursos por parte de una empresa estatal; y 4) ha logrado un rápido desarrollo económico a pesar de los altos niveles de corrupción.

Antes de discutir el misterio del excepcionalismo panameño, es necesario considerar lo que significa describir a un país como “excepcional”. Como lo ilustra el ejemplo tan invocado del excepcionalismo estadounidense, el término se usa típicamente de una de dos maneras. La primera es explícitamente evaluativa. Esta es la visión de los Estados Unidos como un lugar extraordinariamente exitoso y atractivo, una “ciudad sobre una colina”. El segundo, que es favorecido por los académicos, es descriptivo y de valor neutral. Por ejemplo, en su libro *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (El excepcionalismo estadounidense: un arma de doble filo), Seymour Martin Lipset destaca cómo Estados Unidos es un caso atípico entre los países desarrollados, y no siempre de manera buena. Llamar excepcional a un país, entonces, es decir o que sobresale en dimensiones que valoramos, o que es algún tipo de anomalía empírica o teórica.

Panamá es excepcional en ambos sentidos. Ha sido sumamente exitoso en varias dimensiones clave al tiempo que desafía la sabiduría convencional de maneras sorprendentes. El caso del excepcionalismo panameño en el sentido evaluativo es tanto político como económico. Desde que emergió de 21 años de gobierno militar, Panamá se ha mantenido como una democracia estable. Ha sido clasificado como “Libre” por Freedom House cada año desde 1994. A diferencia de Ecuador en 2000 y Honduras en 2009, don-

de los presidentes democráticamente elegidos fueron destituidos en golpes militares, Panamá ha estado libre de golpes, lo que podría explicarse en parte por su decisión de abolir su ejército en 1990. A diferencia de Nicaragua bajo Daniel Ortega y El Salvador bajo Nayib Bukele, Panamá también ha logrado evitar el desmantelamiento de la democracia desde arriba por un caudillo electo.

Si la supervivencia democrática de Panamá ha sido su mayor logro político, el país también ha mantenido un alto grado de estabilidad política de otras maneras. Mientras que en las últimas décadas países como Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela han visto colapsar sus sistemas de partidos, el panameño se ha mantenido en gran medida estable, girando, especialmente a nivel presidencial, en torno a dos partidos principales: el PRD y el Partido Panameñista, que fue fundado en 1931 y sirvió durante medio siglo como el vehículo del líder populista Arnulfo Arias. El primer partido es nominalmente de izquierda y el segundo generalmente se describe como de centro derecha, pero en la práctica ambos son partidos centristas pragmáticos. En todas las elecciones menos una desde la transición democrática, el candidato de uno de estos dos partidos ha ganado la presidencia. (La excepción fue la elección en 2009 del empresario Ricardo Martinelli del Partido Cambio Democrático. Incluso esta victoria, sin embargo, fue producto de una coalición con el Partido Panameñista.)

Panamá también ha logrado evitar los vicios gemelos del “continuismo”, cuando los presidentes modifican la constitución para prolongar sus mandatos, y de las “presidencias interrumpidas”, o el juicio político prematuro o la renuncia forzada del jefe del ejecutivo en medio de las manifestaciones masivas.<sup>2</sup> Si bien la

---

<sup>2</sup>Véase Javier Corrales y Michael Penfold, “Manipulating Terms Limits in Latin America,” *Journal of Democracy* 25 (octubre 2014): 157-68; Arturo Valenzuela, “Latin American Presidencies Interrupted,” *Journal of Democracy* 15 (octubre 2004): 5-19.

reelección y la eliminación ocasional de los límites de mandato se ha convertido en una ocurrencia común en América Latina, los panameños han demostrado un firme compromiso con la alternancia. Cuando se les preguntó en un referéndum de 1998 si la constitución debía enmendarse para permitir la reelección consecutiva, se opusieron por un margen de dos a uno. También han optado por un candidato de la oposición en todas las elecciones presidenciales desde la transición a la democracia. Al mismo tiempo, los panameños han permitido que gobiernen los presidentes debidamente elegidos: cada presidente desde la transición a la democracia ha cumplido su mandato completo.

El caso del excepcionalismo panameño es aún más claro con respecto a la economía. Panamá sobresale en comparación no solo con América Latina y el Caribe en su conjunto, sino también con los tres países que son ampliamente considerados como los más desarrollados de la región y a menudo descritos como “excepcionales”: Chile, Costa Rica y Uruguay. En 2019, según datos del Banco Mundial, el PIB per cápita de Panamá (US\$15.728) estuvo muy por encima del promedio regional (\$8.693) y superó al de Chile (US\$14.742) y Costa Rica (\$12.670), solo por detrás del de Uruguay (\$17.688). En términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), Panamá tuvo el PIB per cápita más alto de la región con \$32.768. Esto fue el producto de tres décadas de sólido crecimiento económico; el PIB del país se expandió a una tasa promedio de 5,9 por ciento anual entre 1990 y 2019. Si bien el “milagro chileno” es bien conocido, la economía de Panamá ha crecido más rápidamente que la de cualquier otro país de la región.

Por supuesto, un país puede experimentar el crecimiento económico sin que la vida mejore significativamente para la gente común. Por esta razón, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) de

las Naciones Unidas se basa en tres indicadores: PIB per cápita en PPA, esperanza de vida y años promedio de escolaridad. El puntaje del IDH en 2019 de Panamá supera al de Costa Rica y casi iguala el de Uruguay, aunque está rezagado con respecto al de Chile. Si bien todos estos países son historias de éxito en cuanto al desarrollo y están clasificados por la ONU como casos de desarrollo humano “muy alto”, los logros de Panamá no han sido ampliamente reconocidos.

A pesar de estos éxitos políticos y económicos, Panamá tiene serios problemas. Con un coeficiente de Gini de 2017 de 49,9 (donde 100 es más desigual y 0 es más igual), tiene un nivel de desigualdad económica que supera el promedio de los catorce países de América Latina y el Caribe para los que el Banco Mundial tiene datos (45,5). Por lo tanto, Panamá es desigual en relación no solo con Chile (44,4), Costa Rica (48,3) y Uruguay (39,5), sino que también se destaca en lo que a menudo se describe como la región más desigual del mundo. Si bien la desigualdad ha disminuido desde la transición a la democracia (en 1989, el coeficiente de Gini de Panamá fue de un asombroso 58,9), sigue siendo un país profundamente desigual.

La corrupción también alcanza niveles extremos en Panamá. En 2020, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional lo ubicó en el puesto 111 de 179 países. Si bien esta clasificación es mejor que la de muchos países latinoamericanos, incluidos México (124), Guatemala (149), Honduras (157) y Venezuela (176), es terrible según cualquier estándar razonable. De hecho, a Panamá le va considerablemente peor en este ranking que a países notorios por sus niveles de corrupción, tales como China (78), India (86) y Brasil (94). Y los dos últimos presidentes de Panamá, Ricardo Martinelli (2009-

14) y Juan Carlos Varela (2014-19), están bajo investigación por lavado de dinero.<sup>3</sup>

Si los problemas de corrupción de Panamá le quitan algo de brillo a su excepcionalismo en el sentido evaluativo, es simultáneamente un ejemplo de su excepcionalismo en el sentido descriptivo. Aunque se supone que la corrupción obstaculiza el progreso económico, Panamá ha logrado combinar altos niveles de corrupción con un rápido desarrollo, uno de los varios misterios que necesitan explicación.

### **Democratización por invasión militar**

El 11 de octubre de 1968, las fuerzas armadas de Panamá tomaron el poder en un golpe de Estado, y el país pronto fue dominado por el general Omar Torrijos, el autodenominado “Líder Máximo de la Revolución Panameña”. Descrito como un ejemplo de “populismo militar”,<sup>4</sup> el régimen de Torrijos persiguió una serie de políticas económicas nacionalistas y esencialmente izquierdistas. Después de que Torrijos muriera en un accidente aéreo en 1981, Manuel Noriega, el jefe de la rama de inteligencia militar, gobernó hasta su dramática caída en 1989. No hay nada único en la experiencia de Panamá de gobierno militar. Muchos países latinoamericanos sufrieron golpes de Estado en las décadas de 1960 y 1970, y varios de los regímenes resultantes fueron de izquierda. Lo que es único es cómo el régimen militar de Panamá llegó a ser reemplazado por la democracia: a través de una plena invasión estadounidense.

---

<sup>3</sup>“Panamanian Ex-Presidents Banned from Travel amid Corruption Probes,” Reuters, 2 July 2020, [www.reuters.com/article/us-panama-politics/panamanian-ex-presidents-banned-from-travel-amid-corruption-probes-idUSKBN2440BQ](http://www.reuters.com/article/us-panama-politics/panamanian-ex-presidents-banned-from-travel-amid-corruption-probes-idUSKBN2440BQ).

<sup>4</sup>Carlos Guevara Mann, *Panamanian Militarism: A Historical Interpretation* (Athens, Ohio: Ohio University Press, 1996), 114-42.

A partir del 20 de diciembre de 1989, más de veinte mil soldados estadounidenses invadieron Panamá como parte de la Operación Causa Justa. Aunque Noriega había sido un aliado de Estados Unidos, las relaciones se deterioraron a mediados de la década de 1980 debido a su participación en el tráfico de drogas y su creciente brutalidad.<sup>5</sup> En mayo de 1989, en una de las elecciones no democráticas periódicas del régimen, los conteos rápidos indicaron que el candidato de una coalición de partidos de oposición, Guillermo Endara, había vencido al candidato de Noriega por un margen de tres a uno. En respuesta, Noriega anuló las elecciones, comenzó una violenta represión y, ante los llamados a renunciar del presidente George H. W. Bush, declaró que Panamá estaba en un “estado de guerra” con los Estados Unidos. Estados Unidos respondió invadiendo.

La invasión estadounidense de Panamá fue, y sigue siendo, muy controvertida. Denunciada por la Asamblea General de la ONU y la Organización de Estados Americanos, resultó en un derramamiento de sangre significativo: al menos quinientos soldados y civiles panameños, así como 23 militares estadounidenses, se murieron. También causó destrucción física a gran escala y miles de millones de dólares en pérdidas económicas. Sin embargo, queda un hecho incómodo: funcionó. Noriega fue derrocado, Endara fue instalado como presidente y la democracia echó raíces. Si bien es imposible saber qué habría sucedido sin la invasión, hay razones para creer que los métodos alternativos para eliminar a Noriega no habrían dado frutos. La respuesta de Noriega a las elecciones de 1989 indica que nunca aceptaría la derrota electoral. El fracaso de un intento de golpe de Estado en octubre de ese año sugiere que

---

<sup>5</sup>Véase Roberto Eisenmann, “The Struggle Against Noriega,” *Journal of Democracy* 1 (invierno 1990): 41-46; Orlando J. Pérez, *Political Culture in Panama: Democracy After Invasion* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), 63-87.

era poco probable que fuera derrocado desde dentro. Aunque los golpistas lograron capturar brevemente a Noriega, los militares leales pronto lo rescataron y los líderes del intento de golpe fueron ejecutados. Y los intentos de forzar el derrocamiento de Noriega a través de la presión diplomática y económica, que incluyó sanciones de Estados Unidos que redujeron el PIB de Panamá en al menos un 13 por ciento en 1988, resultaron ineficaces.

La experiencia de Panamá está en tensión con el escepticismo generalizado y comprensible de la eficacia de la democratización mediante la invasión militar, especialmente después de las invasiones lideradas por Estados Unidos de Afganistán en 2001 e Irak en 2003. Junto con Granada, un microestado en el Caribe que Estados Unidos invadió en 1983, Panamá es uno de solo dos países donde la democracia estable ha sido impuesta con éxito por una fuerza militar externa desde las antiguas potencias del Eje después de la Segunda Guerra Mundial.

¿Por qué el éxito en Panamá? Alexander Downes y Jonathan Monten destacan dos factores que pueden ayudar a explicar este resultado: las condiciones estructurales en el país invadido y la estrategia del invasor. En términos de lo primero, es más probable que la democracia se arraigue en países económicamente desarrollados y étnicamente homogéneos que tienen experiencia con el gobierno representativo. En términos de esto último, “Cuando las democracias intervinientes apuntan a líderes individuales para su remoción, pero dejan intactas las instituciones políticas subyacentes de un régimen, es poco probable que ocurra la democratización, incluso si existen condiciones favorables a la democracia”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup>Alexander B. Downes y Jonathan Monten, “Forced to be Free? Why Foreign-Imposed Regime Change Rarely Leads to Democratization,” *International Security* 37 (primavera 2013): 94.

El caso de Panamá es consistente con la primera parte del argumento de Downes y Monten. En el momento de la invasión, Panamá ya era un país de ingreso mediano con un PIB per cápita de \$2.446, casi catorce veces el de Afganistán y el triple que el de Irak cuando cada uno fue invadido por los Estados Unidos. Del mismo modo, si bien Panamá siempre ha sido racialmente diverso, su diversidad no es comparable a la extrema heterogeneidad lingüística de Afganistán o las profundas divisiones religiosas de Irak. Además, a pesar de los golpes de Estado y otras formas de inestabilidad política, Panamá tenía décadas de experiencia en elecciones competitivas antes de 1968. En realidad, la invasión de 1989 produjo la restauración de la democracia, no su creación.

La exitosa democratización de Panamá, sin embargo, no encaja con el argumento de Downes y Monten con respecto a la estrategia del invasor. Estados Unidos derrocó a Noriega, pero dejó intactas las instituciones básicas de Panamá, en particular la Constitución de 1972 que Torrijos había introducido.<sup>7</sup> Permanece vigente hasta el día de hoy, aunque con enmiendas significativas. Más sorprendentemente, en lugar de llevar a cabo el equivalente de la desnazificación en Alemania o la desbaazificación en Irak, Estados Unidos permitió que el PRD siguiera operando, e incluso que volviera al poder en elecciones libres y justas solo unos años después de la invasión.

### **Un regreso improbable**

El partido más exitoso en Panamá después de la transición ha sido nada menos que el PRD, el partido oficial bajo el gobierno

---

<sup>7</sup>Sobre los orígenes del PRD y la Constitución de 1972, véase Robert C. Harding II, *Military Foundations of Panamanian Politics* (London: Routledge, 2001).

militar. El PRD ganó las elecciones presidenciales de 1994, 2004 y 2019, y obtuvo la mayor cantidad de votos en todas las elecciones legislativas menos una. (Ocupó el segundo lugar en 2014.) En cierto sentido, el éxito electoral del PRD no es sorprendente. Como he discutido en otros lugares, los “partidos de origen autoritario” —partidos que emergen de regímenes autoritarios, pero que continúan operando después de una transición democrática— son extremadamente comunes.<sup>8</sup> Han estado presentes en casi tres cuartas partes de las nuevas democracias desde la “tercera ola” de la democratización y han vuelto al poder en más de la mitad de las democracias de la tercera ola. América Latina no es una excepción: desde 1978, los votantes en Bolivia, Chile, la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y Paraguay han enviado partidos de origen autoritario a la presidencia en elecciones democráticas.

Lo sorprendente es que el PRD prosperó en las condiciones más desfavorables. Se cree que pocos acontecimientos son más dañinos para la reputación de un régimen autoritario que la derrota en la guerra, y por lo tanto, uno podría suponer, para la probabilidad de que surja un partido de origen autoritario viable. Por ejemplo, la última junta militar de Argentina colapsó después de perder ante el Reino Unido en la Guerra de las Malvinas de 1982. Aunque el conflicto había sido inicialmente popular entre los argentinos, la derrota hizo que la marca del régimen se volviera tóxica, y no surgió ningún partido de origen autoritario a nivel nacional. Las dictaduras en Portugal y Grecia que colapsaron en la década de 1970 después de las derrotas militares, en las guerras

---

<sup>8</sup>James Loxton, “Authoritarian Vestiges in Democracies,” *Journal of Democracy* 32 (abril 2021): 145–58.

coloniales en África en el caso de la primera y en una guerra por Chipre en el caso de la segunda, tampoco lograron producir partidos de origen autoritario.

Una comparación aún más llamativa es Granada. Al igual que Panamá, Granada había estado bajo un gobierno autoritario de izquierda antes de que Estados Unidos invadiera. El revolucionario Movimiento Nueva Joya, bajo la dirección de Maurice Bishop, tomó el poder en 1979. Pero en octubre de 1983, miembros radicales del régimen lo derrocaron y ejecutaron. Días después, Estados Unidos invadió y la democracia se implantó con éxito. Según todos los indicios, Bishop era, y sigue siendo, ampliamente popular. (Hoy en día, el principal aeropuerto del país se llama Aeropuerto Internacional Maurice Bishop.) Sin embargo, el partido formado para representar su legado no logró ganar un solo escaño en las elecciones parlamentarias de 1984 y luego desapareció.

Si el PRD es una anomalía empírica, también es una anomalía teórica. Para entender por qué, es útil distinguir entre lo que yo llamo la “herencia autoritaria” y el “lastre autoritario”.<sup>9</sup> Lo primero se refiere a los valiosos recursos que los partidos de origen autoritario pueden heredar de las dictaduras anteriores, como un récord de crecimiento económico o una asociación con el “orden”, mientras que lo segundo se refiere a los pasivos de un pasado autocrático, como una historia de abusos contra los derechos humanos.

Dos teorías buscan explicar cómo los partidos pueden descargar su lastre autoritario. En su estudio de los ex partidos gobernantes de los regímenes comunistas de Europa Centro-Oriental, Anna Grzymała-Busse concluyó que los partidos deben hacer una

---

<sup>9</sup>James Loxton, “Introduction: Authoritarian Successor Parties Worldwide,” en James Loxton y Scott Mainwaring, eds., *Life After Dictatorship: Authoritarian Successor Parties Worldwide* (New York: Cambridge University Press, 2018), 1–40.

“ruptura simbólica con el pasado”, por ejemplo, cambiando sus nombres, purgando sus liderazgos y disculpándose por los crímenes del pasado.<sup>10</sup> La segunda teoría enfatiza el modo de transición democrática. Sobre la base de las experiencias de Taiwán, Corea del Sur e Indonesia, Dan Slater y Joseph Wong argumentan que a los funcionarios autoritarios les conviene iniciar transiciones a la democracia desde una posición de fuerza. Si el régimen termina con una nota alta, es probable que el partido de origen autoritario tenga menos lastre y, por lo tanto, se desempeñe mejor bajo la democracia. A esto lo llaman “conceder para prosperar”.<sup>11</sup>

La experiencia del PRD no es consistente con ninguna de estas dos teorías. El régimen autoritario de Panamá terminó en las peores circunstancias posibles: en medio de una severa crisis económica y después de una invasión militar. Noriega fue capturado, juzgado en los Estados Unidos por una batería de cargos, y pasó diecisiete años en una prisión de Miami. El PRD tampoco hizo una ruptura limpia con el pasado. Por el contrario, abrazó con entusiasmo el legado del antiguo régimen, o más precisamente, parte de ese legado. Hasta el día de hoy, el logotipo del PRD es el número once dentro de una “O”, una referencia al golpe del 11 de octubre de 1968. El encabezado de la página de Twitter del PRD es una imagen de Torrijos con uniforme militar, y la sección de ideología de su página web proclama su compromiso con “los principios del torrijismo”. El PRD eligió dos veces al hijo de Torrijos, Martín Torrijos, como su candidato presidencial, y ganó en 2004.

---

<sup>10</sup>Anna M. Grzymala-Busse, *Redeeming the Communist Past: The Regeneration of Communist Parties in East Central Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 69.

<sup>11</sup>Dan Slater y Joseph Wong, “The Strength to Concede: Ruling Parties and Democratization in Developmental Asia,” *Perspectives on Politics* 11 (Septiembre 2013): 717–33.

¿Qué explica el improbable regreso del PRD bajo la democracia? El partido fue pionero en una estrategia novedosa que yo llamo “sacrificar un chivo expiatorio para prosperar”.<sup>12</sup> Mientras abrazaba la memoria de Torrijos, arrojó a Noriega debajo del autobús. Esta estrategia fue implementada por el exitoso candidato presidencial del partido en 1994, Ernesto Pérez Balladares, quien “[perdió] ninguna oportunidad de desvincularse de Noriega... y envolverse en el manto del general más popular de Panamá, Omar Torrijos”.<sup>13</sup> En la campaña electoral, Pérez Balladares calificó a Torrijos como “un héroe y un gran innovador”, al tiempo que denunció a Noriega como “un traidor y una vergüenza”.<sup>14</sup> Esto requirió una reescritura significativa de la historia. Noriega había sido un aliado cercano de Torrijos, incluso ayudando a salvarlo de un intento de golpe de Estado en 1969. Por su papel en los aspectos coercitivos del régimen, Torrijos supuestamente describió a Noriega como “mi gángster”. Es más, ni Pérez Balladares ni el resto del PRD parecen haber tenido ningún reparo en trabajar con Noriega cuando estaba en el poder. De hecho, Pérez Balladares fue el jefe de campaña del candidato de Noriega en las fraudulentas elecciones presidenciales de 1989.

Esta estrategia resultó eficaz porque Noriega era un chivo expiatorio perfecto: era una figura extraordinariamente malévola, y Torrijos había estado muerto durante el tiempo suficiente como para poder desacoplarse plausiblemente de Noriega en la imaginación popular. Además, Torrijos tuvo algunos logros notables como

---

<sup>12</sup>Véase Loxton, “Introduction,” 14–18.

<sup>13</sup>David R. Dye, “Panama Voters Choose President from Topped Noriega Party,” *Christian Science Monitor*, 10 de mayo de 1994.

<sup>14</sup>Citado en Howard W. French, “Panama Journal: Democracy at Work, Under Shadow of Dictators,” *New York Times*, 21 de febrero de 1994.

dictador: se redistribuyó la tierra, se introdujo un nuevo código laboral progresista, más trabajadores se unieron a los sindicatos y el gasto social aumentó. Lo más importante es que Torrijos negoció dos tratados que iniciaron la transferencia del control del Canal de Panamá de los Estados Unidos a Panamá. Al hacerlo, resolvió el tema político más espinoso del país y, a los ojos de muchos panameños, aseguró su lugar en el panteón de los héroes nacionales. En suma, la estrategia del “chivo expiatorio” le dio al PRD lo mejor de ambos mundos: podía aprovechar al máximo su herencia torrijista mientras descargaba su lastre en Noriega.

### **Mantener a la gallina de los huevos de oro viva y bien**

La historia de Panamá está inextricablemente ligada al canal que lleva su nombre. El sueño de conectar el Atlántico y el Pacífico con un canal a través del istmo panameño data de los primeros días del colonialismo español en América. Pero ese sueño no se hizo realidad hasta 1903, cuando los rebeldes respaldados por Estados Unidos declararon la independencia de Panamá de Colombia, de la que había sido parte desde 1821. En el controvertido Tratado Hay-Bunau Varilla que resultó, la nueva República de Panamá cedió el control de un futuro canal y una franja de territorio circundante (conocida como la Zona del Canal) a los Estados Unidos “a perpetuidad”. Durante los siguientes años, se construyó el Canal de Panamá, considerado como una de las grandes maravillas de la ingeniería del mundo. En 1920, se abrió para uso comercial e inmediatamente se convirtió en una arteria central del comercio internacional.

A pesar de su ubicación geográfica, el término “Canal de Panamá” no era totalmente preciso. El canal estaba controlado por

los Estados Unidos, que mantenía una relación de imperialismo formal con Panamá. Decenas de miles de ciudadanos estadounidenses se mudaron a la Zona del Canal (conocidos como “zoneítas”), donde dirigieron el canal y varias instalaciones militares estadounidenses. Más allá de la Zona del Canal, Estados Unidos ejercía poderes tutelares sobre Panamá. Al igual que la Enmienda Platt a la Constitución de Cuba de 1901, el artículo 136 de la Constitución de Panamá de 1904 otorgó a los Estados Unidos el derecho de “intervenir, en cualquier parte de la República de Panamá, para restablecer la paz pública y el orden constitucional”.

A medida que pasaron las décadas, el estado del Canal de Panamá y la Zona del Canal se convirtió en el foco de la creciente ira nacionalista en Panamá. En 1959 y 1964, hubo disturbios sobre qué bandera debía ondear en la Zona del Canal. Después del golpe de 1968, Torrijos hizo de la obtención del control del Canal de Panamá y el territorio circundante la pieza central de su agenda. Como él dijo, “No quiero entrar en la historia; quiero entrar en la Zona del Canal”. Logró ambas cosas. En septiembre de 1977, Torrijos y el presidente estadounidense Jimmy Carter firmaron dos tratados que pusieron fin a la Zona del Canal en 1979 y programaron la entrega del canal de los Estados Unidos a Panamá en 1999.

No obstante, había preguntas reales sobre si Panamá estaba a la altura de la tarea de manejar el canal por su cuenta. El desafío era técnico. A diferencia del Canal de Suez en Egipto, el Canal de Panamá está sobre el nivel del mar y opera a través de un complicado sistema de esclusas. Los panameños habían sido excluidos en gran medida de las posiciones técnicamente más exigentes del canal: en 1979, constituían solo el 7 por ciento de los gerentes y menos del 2 por ciento de los pilotos del canal, una ocupación crítica

y altamente calificada.<sup>15</sup> El segundo desafío era político. El mundo en desarrollo está plagado de ejemplos de industrias nacionalizadas que se hundieron, desde la “zairianización” bajo Mobutu Sese Seko en lo que hoy es la República Democrática del Congo hasta la industria petrolera en Venezuela bajo Hugo Chávez y Nicolás Maduro. Ya sea debido al saqueo, la dotación de personal por compinches incompetentes o la mala asignación de recursos sobre la base de consideraciones políticas a corto plazo, existía el riesgo de que el Canal de Panamá sufriera un destino similar.

Sin embargo, Panamá no mató a la gallina de los huevos de oro. Por el contrario, el canal, del que depende abrumadoramente la economía panameña, se convirtió en un ejemplo destacado de la gestión eficaz de los recursos.<sup>16</sup> Los tiempos de tránsito y las tasas de accidentes disminuyeron drásticamente después de la entrega de 1999. Se realizaron nuevas inversiones para mejorar su infraestructura física, incluida una importante expansión que se inauguró en 2016. También hubo innovaciones importantes en el modelo de negocio del canal. Si bien la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), al igual que la entidad controlada por Estados Unidos que reemplazó, es una empresa estatal, se opera de acuerdo con imperativos comerciales y no como un servicio público. Por lo tanto, la estructura de peaje del canal se revisó para maximizar las ganancias, con diferentes barcos y el cobro de diferentes tarifas basadas en una variedad de factores. Los efectos se sintieron de inmediato, con las contribuciones del canal al tesoro panameño

---

<sup>15</sup>Michael L. Conniff y Gene E. Bigler, *Modern Panama: From Occupation to Crossroads of the Americas* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 63; Noel Maurer y Carlos Yu, *The Big Ditch: How America Took, Built, Ran, and Ultimately Gave Away the Panama Canal* (Princeton: Princeton University Press, 2011), 299.

<sup>16</sup>Sobre la gestión eficiente del Canal de Panamá después del traspaso de 1999, véase Maurer y Yu, *The Big Ditch*, 298-312 y Conniff y Bigler, *Modern Panama*, 200-31.

más que cuadruplicándose entre 2000 y 2008. Debido a esta combinación de eficiencia, inversión y orientación al mercado, Noel Maurer y Carlos Yu concluyen que Panamá “manejó el canal de manera mucho más eficiente y comercial que los Estados Unidos”.<sup>17</sup>

¿Por qué Panamá pudo operar el canal tan eficazmente? La solución al desafío técnico fue relativamente sencilla, aunque de una manera que sería difícil de replicar. La brecha de 22 años entre la firma de los tratados Torrijos-Carter y la entrega del Canal proporcionó tiempo para que ocurriera un proceso gradual de “panameñización” de la fuerza laboral. Durante este período, como cuentan Michael Conniff y Gene Bigler, Estados Unidos “tomó esfuerzos especiales para reclutar, entrenar y retener a panameños para puestos ejecutivos y trabajos de alta calificación como pilotos y capitanes de remolcadores”.<sup>18</sup> Para la entrega, el 97 por ciento de la fuerza laboral del canal era panameña, incluido su principal administrador.

Para evitar que la interferencia política socavara la gestión eficiente del canal, los sucesivos gobiernos tomaron medidas rigurosas para garantizar la autonomía de la ACP, en particular a través de una enmienda a la constitución panameña conocida como el Título XIV. Garantiza, entre otras cosas, que los miembros de la junta directiva de la ACP (de los cuales solo uno es nombrado por el presidente) desempeñen mandatos escalonados de nueve años, y que la ACP fije su propio presupuesto sobre una base de tres años separada del presupuesto nacional anual. Crucialmente, esta enmienda fue apoyada por los dos principales partidos de Panamá: introducida en 1993 por el presidente Endara del Partido Panameñista, fue ratifica-

---

<sup>17</sup>Maurer y Yu, *The Big Ditch*, 10.

<sup>18</sup>Conniff y Bigler, *Modern Panama*, 122.

da por el presidente Pérez Balladares del PRD en 1994. Sin embargo, si la existencia del Título XIV es la causa próxima del aislamiento político de la ACP, la causa última es menos clara. La decisión de construir un cordón sanitario alrededor de la ACP es especialmente sorprendente dada la corrupción generalizada del país.

### **Corrupción y desarrollo**

La existencia de la corrupción masiva en Panamá no solo es una deficiencia moral, sino también muy llamativa desde una perspectiva teórica y empírica dado el sólido desempeño económico del país. Se sabe que la corrupción puede obstaculizar el desarrollo económico, con varios estudios mostrando una fuerte correlación negativa entre los dos.<sup>19</sup> Pero una vez más, Panamá es una excepción: de los 53 países clasificados por el Banco Mundial como de “altos ingresos” en 2019 para los cuales existen datos, Panamá fue, por mucho, el más corrupto según el Índice de Percepción de la Corrupción.<sup>20</sup>

El análisis de Yuen Yuen Ang de las “variedades de corrupción” en China, otro caso de alto crecimiento en medio de la corrupción generalizada, puede ayudar a explicar este resultado inusual. Notando que la definición convencional de corrupción, el abuso de cargos públicos para beneficio privado, abarca una amplia gama de actividades, argumenta que si bien “la corrupción nunca es buena, no todas las formas de corrupción son igualmente malas para la economía”. En su opinión, la corrupción debe

---

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, Daniel Treisman, “What Have We Learned About the Causes of Corruption from Ten Years of Cross-National Empirical Research?” *Annual Review of Political Science* 10 (junio 2007): 211-44.

<sup>20</sup> A raíz de una recesión causada por la pandemia de covid-19, el PIB per cápita de Panamá cayó y el Banco Mundial rebajó la calificación del país a “ingreso medio-alto” en 2021.

desglosarse de acuerdo con dos dimensiones: si el acto corrupto implica un robo directo (malversación de fondos) o intercambios bidireccionales (soborno), y si los actores corruptos son élites o no. Aunque el robo, argumenta, siempre es perjudicial, los intercambios bidireccionales pueden tener consecuencias menos perjudiciales, particularmente cuando involucran a actores de élite, como en el caso de los sobornos para ganar contratos públicos. Si bien esta forma de corrupción puede exacerbar la desigualdad y generar distorsiones económicas a largo plazo, no tiene por qué inhibir el crecimiento. De hecho, citando a la China contemporánea y a los Estados Unidos del siglo XIX como ejemplos, Ang afirma que puede actuar como un “esteroide” para la economía.<sup>21</sup>

Si bien se necesitan más investigaciones para determinar si los detalles del argumento de Ang se aplican a Panamá, la observación general de que la corrupción viene en diferentes formas, y que algunas son más dañinas económicamente que otras, puede ayudar a aclarar las implicaciones del escándalo de los Papeles de Panamá.<sup>22</sup> En 2016, millones de documentos del bufete de abogados panameño Mossack Fonseca fueron filtrados por un denunciante anónimo. Los documentos detallaron cómo, a lo largo de las décadas, la firma había ayudado en la creación de más de doscientas mil corporaciones fantasma y cuentas bancarias offshore para clientes ricos, que iban desde empresarios estadounidenses y políticos prominentes en varios países hasta cárteles de la droga mexicanos. Al ayudar a sus clientes a mover su dinero a paraísos fiscales, incluido el propio Panamá, la firma fue cómplice de actividades

---

<sup>21</sup>Yuen Yuen Ang, *China's Gilded Age: The Paradox of Economic Boom and Vast Corruption* (New York: Cambridge University Press, 2020), 9, 11, 12.

<sup>22</sup>Para una descripción general del escándalo de los Papeles de Panamá, véase Pérez, “Panamá”, 520, 526-29.

que se extendían desde lo moralmente dudoso (elusión de impuestos) hasta lo totalmente ilegal (lavado de dinero).

La conmoción que generaron los Papeles de Panamá estaba justificada, con el escándalo revelando cómo los ricos y poderosos a menudo juegan según su propio conjunto de reglas. Las implicaciones para Panamá mismo, sin embargo, fueron más ambiguas. Si bien el escándalo fue perjudicial para la reputación del país -su clasificación en el Índice de Percepción de la Corrupción cayó de 72 en 2015, el año anterior al escándalo, a 96 en 2017, el año posterior- en realidad no está claro que los servicios prestados por Mossack Fonseca calificarían como corrupción, si con esto nos referimos al abuso de cargos públicos para beneficio privado. Los Papeles de Panamá fueron tan impactantes en parte porque muchas de las actividades que expusieron eran perfectamente legales. Incluso con una definición de corrupción lo suficientemente amplia como para abarcar servicios financieros cuestionables, estas actividades pueden no haber sido especialmente dañinas para la economía de Panamá. Entre 2016 y 2019, el PIB del país creció a más de cuatro veces la tasa promedio de América Latina y el Caribe, y la lista de países y territorios típicamente clasificados como paraísos fiscales, como las Islas Caimán y Luxemburgo, incluye algunos de los lugares más ricos del mundo.

Además de venir en diferentes formas, la corrupción puede propagarse de manera desigual. Esto se refleja en el concepto de “islas de integridad”, o instituciones públicas (como la ACP) que mantienen altos niveles de probidad a pesar de operar en un contexto de corrupción generalizada.<sup>23</sup> El hecho de que el motor de la

---

<sup>23</sup>Véase Peter Eigen, “Combating Corruption Around the World,” *Journal of Democracy* 7 (enero 1996): 163-65.

economía panameña haya permanecido políticamente aislado sin duda ayuda a explicar la capacidad de Panamá de lograr un rápido crecimiento económico a pesar de los altos niveles de corrupción en otras partes del país. Pero, ¿por qué se tomó la decisión de aislar a la gallina de los huevos de oro en primer lugar, y por qué se ha respetado la autonomía de la ACP a lo largo del tiempo? Las reglas formales, incluidas las escritas en las constituciones, pueden ser alteradas o simplemente ignoradas.<sup>24</sup> El hecho de que esto no parezca haber ocurrido en el caso del Canal de Panamá es muy llamativo y exige una explicación.

Maurer y Yu sugieren dos posibilidades. La primera es una historia inspiradora de la democracia en acción. Desde el derrocamiento de Noriega, “la interferencia en la operación del Canal de Panamá se convirtió en el ‘tercer riel’ de la política panameña”, en el que “acusaciones creíbles de corromper, politizar o incluso no invertir lo suficiente en el Canal de Panamá se convirtieron en un beso electoral de muerte”.<sup>25</sup> Por ejemplo, se cree que la indignación pública por los intentos percibidos por el presidente Pérez Balladares de politizar el canal en beneficio del PRD y su propia familia fue una de las principales razones de su derrota decisiva en el referéndum constitucional de 1998 sobre la reelección presidencial.<sup>26</sup>

La segunda posibilidad, más inquietante, es la amenaza implícita de una nueva acción militar estadounidense. Junto con el Tratado del Canal de Panamá de 1977, Carter y Torrijos también firmaron el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y

---

<sup>24</sup>Véase Steven Levitsky y María Victoria Murillo, “Variation in Institutional Strength,” *Annual Review of Political Science* 12 (junio 2009): 115–33.

<sup>25</sup>Maurer y Yu, *The Big Ditch*, 305, 329.

<sup>26</sup>Larry Rohter, “Vote Today in Panama Could Affect Canal’s Fate,” *New York Times*, 30 de agosto de 1998; Larry Rohter, “Ruling Party in Panama Is Profiting from Canal,” *New York Times*, 20 de septiembre de 1998.

al Funcionamiento del Canal de Panamá (conocido como el “Tratado de Neutralidad”), que obliga a Panamá a permitir que todas las naciones usen el canal y lo operen de manera eficaz. El asesor de seguridad nacional de Carter, Zbigniew Brzezinski, explicó lo que esto significaba en la práctica. Cuando un senador estadounidense preguntó qué pasaría si el gobierno de Panamá cerrara el canal “por arreglos”, Brzezinski respondió que “en ese caso, de acuerdo con las disposiciones del Tratado de Neutralidad, iremos allí y cerraremos el gobierno panameño por arreglos”. El ejemplo de la invasión de 1989 sugiere que esta no fue una amenaza ociosa. De hecho, a pesar del empeoramiento de las relaciones con Panamá a mediados de la década de 1980, Estados Unidos “no contempló una invasión militar hasta que Noriega dejó en claro que interferiría con la operación del Canal de Panamá”.<sup>27</sup>

### Las lecciones de Panamá

La historia del excepcionalismo panameño desde 1989 merece ser más conocida. Si bien el país está lejos de ser perfecto, su récord político y económico general debe considerarse un éxito. Una democracia estable en una era de retroceso democrático, Panamá ha aprovechado tres décadas de sólido crecimiento económico para convertirse en uno de los países más desarrollados de América Latina a pesar de una historia complicada de interferencia extranjera, dictadura militar, invasión estadounidense y dependencia abrumadora de un solo recurso: el Canal de Panamá.

¿Qué se puede aprender de la experiencia de Panamá? Una lección que probablemente *no* debería aprenderse es sobre la de-

---

<sup>27</sup>Maurer y Yu, *The Big Ditch*, 260, 9.

seabilidad de promover la democratización mediante la invasión militar. Si bien funcionó en Panamá (y Granada), sería un error tratar de repetir la experiencia en países como Cuba y Venezuela. Incluso en Panamá, un pequeño país donde Estados Unidos ya tenía una presencia militar, la invasión produjo un derramamiento de sangre significativo; en los países más grandes con ejércitos más formidables, las consecuencias probablemente serían más trágicas aún.

Una lección de Panamá relevante para países como Cuba y Venezuela, sin embargo, es que los partidos de origen autoritario pueden prosperar incluso en las circunstancias más adversas. Los oficiales autoritarios a menudo se resisten a la democratización porque temen lo que les espera. Para maximizar sus posibilidades en el nuevo régimen, Slater y Wong argumentan que los autócratas deberían iniciar transiciones a la democracia desde una posición de fuerza. Este escenario ya no es viable en Venezuela, dada la crisis humanitaria del país. Las protestas sin precedentes de julio de 2021 en Cuba sugieren que la ventana también podría estar cerrándose allí. El ejemplo de Panamá, sin embargo, muestra que hay otro camino hacia el éxito: sacrificar un chivo expiatorio. Así como el PRD se recuperó al denunciar a Noriega mientras abrazaba a Torrijos, el Partido Socialista Unido de Venezuela en un futuro democrático podría culpar a Maduro por los males del país mientras abrazaba la memoria de Hugo Chávez.<sup>28</sup> El Partido Comunista de Cuba podría hacer lo mismo celebrando el legado de Fidel y Raúl Castro, mientras descarga su lastre autoritario en el presidente Manuel Díaz-Canel. En suma, estos partidos no tienen

---

<sup>28</sup>James Loxton y Javier Corrales, "Venezuelans Are Still Demonstrating. What Happens Next for the Dictatorship of Nicolás Maduro?" *Washington Post*, blog de Monkey Cage, 20 de abril de 2017.

por qué temer a la democracia: siguiendo el ejemplo del PRD, podrían prosperar como partidos de origen autoritario.

La experiencia de Panamá también demuestra la sabiduría de crear islas de integridad. Si bien lo ideal sería erradicar la corrupción por completo, en entornos de alta corrupción puede ser necesario concentrar los esfuerzos. La prioridad obvia para los países altamente dependientes de un solo recurso es proteger el motor de la economía nacional. La creación de instituciones formales para aislar a las empresas estatales, como el Título XIV de la constitución panameña, es un primer paso importante. Las instituciones, sin embargo, son solo tan fuertes como las normas que las sustentan. Cómo se fomentan tales normas es una pregunta crítica para futuras investigaciones.

La lección final de Panamá es simple pero profunda. Uno de los desafíos centrales creados por la creciente ola de autoritarismo alrededor del mundo es demostrar que la democracia puede mejorar la vida de la ciudadanía. El ejemplo de Panamá demuestra que puede: el ascenso económico extraordinario del país ha coincidido con su tiempo bajo democracia. Esa es una historia que vale la pena contar.



## Ciudadanos contra los “residuos”: la reforma electoral de 2021 en Panamá\*

*Citizens against “remainders”: the electoral reform of 2021 in Panama*

■ Claire Nevache\*\*

**Resumen:** Como sucede después de cada elección, el Tribunal Electoral convocó en 2020 la Comisión Nacional de Reformas Electorales para actualizar y “perfeccionar” el Código Electoral, cuya nueva versión fue votada por la Asamblea Nacional en octubre de 2021. Sin embargo, esta séptima reforma electoral desde la transición a la democracia fue particularmente conflictiva. La pérdida de confianza en las instituciones, la falta de legitimidad de los modos de negociación colectiva y los repetidos escándalos también fueron obstáculos para el buen desarrollo de una reforma entendida por cada actor como una forma de maximizar sus próximos intereses electorales.

**Palabras clave:** Panamá, reforma electoral, elecciones, democracia, democracia participativa.

**Summary:** As usually happens after each election, the Electoral Tribunal convened in 2020 the National Commission for Electoral Reforms to update and “perfect” the Electoral Code, whose new version was voted by the National Assembly in October 2021. However, this seventh electoral reform since the transition to democracy was particularly conflictive. The loss of trust in institutions, the lack of legitimacy of collective bargaining modes and repeated scandals were also obstacles to the smooth development of a reform understood by each actor as a way to maximize their next electoral interests.

**Keywords:** Panama, electoral reform, elections, democracy, participatory democracy.

---

\*Este artículo fue publicado originalmente en francés, en Claire Nevache, «Citoyens contre «résidus»: la réforme électorale de 2021 au Panama», IdeAs [En ligne], 19 | 2022, mis en ligne le 07 mars 2022, consulté le 10 mars 2022. URL: <http://journals.openedition.org/ideas/12878> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ideas.12878>. Se publica con autorización de la autora, quien lo ha editado y traducido.

\*\*Claire Nevache es estudiante de doctorado en la Université Libre de Bruxelles, donde es miembro de CEVIPOL. También está asociada con el Centro Internacional de Estudios Políticos y Sociales en Panamá y es miembro del Sistema Nacional de Investigación (SNI) de Panamá. Claire Nevache trabaja sobre la relación entre religión y política en América Latina.

Las próximas elecciones de Panamá se celebrarán el primer domingo de mayo de 2024. Además de la nueva “nómina presidencial”, el electorado elegirá a 71 diputados y diputadas, 20 diputados y diputadas del parlamento centroamericano, 81 alcaldes y alcaldesas y 679 representantes de corregimientos. Como en todas las elecciones, el electorado panameño votará de acuerdo con reglas modificadas, una peculiaridad del sistema electoral panameño. De hecho, desde la transición democrática, el Tribunal Electoral ha institucionalizado un proceso de reformas electorales regulares y participativas.

### **Reforma electoral**

Durante los siete procesos (1993, 1997, 2002, 2005, 2010, 2015 y 2020), la metodología ha cambiado poco. El Tribunal Electoral convocó a una Comisión Nacional de Reforma Electoral (CNRE), integrada por todos los partidos legalmente activos, el Foro Ciudadano para la Reforma Electoral y el propio Tribunal. En su último período de sesiones, integró también a un representante de los candidatos de libre postulación. El Foro Ciudadano está compuesto por cuatro “sectores”, cada uno con derecho a voto desde 2010 (el sector académico en el que participa una o un representante de las universidades, el sector de las ONG, un/a representante del sector privado y otro/a del sector sindical). Otras instituciones y organizaciones pueden participar en la Comisión, pero sin derecho a voto. La Comisión se reúne regularmente durante un año hasta que se obtiene un proyecto de ley para reformar el Código Electoral, que el Tribunal Electoral envía a la Asamblea Nacional (Valdés Escoffery, 2006).

Los sucesivos procesos de reforma electoral han llevado a cambios y avances significativos para la democracia panameña,

como el voto único (1993), la introducción del financiamiento público de los partidos políticos (1997), la regulación progresiva del financiamiento de campañas (1997, 2002, 2006, 2015), de las encuestas (2006), de los medios de comunicación (2002), la introducción de cuotas para candidatas, cuya redacción, sin embargo, permite eludir fácilmente la regla (1997, 2010), la posibilidad de votar para residentes en el extranjero, en hospitales y cárceles (2006) o la introducción de la candidatura independiente para las elecciones legislativas (2006) y luego presidenciales (2010) (Brown Araúz, 2010).

Sin duda, las reformas electorales han permitido evitar la esclerosis y la rigidez del sistema y modernizarlo gradualmente. Sin embargo, es necesario moderar la valoración positiva de estas sucesivas reformas. Por un lado, no cumplen sistemáticamente objetivos claros y las personas no siempre participan en pie de igualdad en su conocimiento del sistema electoral. Además, la opinión pública no siempre está a favor de las medidas favorecidas por las/os expertas/os para mejorar y democratizar el sistema electoral (Brown Araúz, 2015). Por último, más que la introducción de mecanismos de democracia participativa, la Comisión Nacional de Reforma Electoral refleja la debilidad de las instituciones representativas. En Panamá, la crisis de representación ha derivado en la proliferación de órganos deliberativos paralelos a las instituciones, que ofrecen pocas garantías democráticas. Es el caso de las numerosas mesas de diálogo creadas desde la década de 1990, o de la Concertación, un organismo que se supone representa a los diferentes sectores de la sociedad, para decidir cómo enfrentar el desafío que planteaba la reversión del Canal de Panamá. Así, la legitimidad y representatividad de los miembros del Foro Ciudadano a veces no están claras, mientras que las posiciones que ocupan los representantes de los

partidos políticos dentro de la CNRE a menudo tienen poco que ver con los votos de sus propias bancadas en la Asamblea. Esto ha contribuido a tensar considerablemente las relaciones entre la Comisión y la Asamblea durante los últimos procesos de reforma.

### **Actores y contexto**

Incluso si se supone que las reformas electorales corrigen las deficiencias de las elecciones anteriores, no es raro que diferentes actores las utilicen para proponer reglas que consideren más ventajosas para sus futuros intereses electorales. Esto parece obvio con respecto a los partidos políticos, pero parte de la sociedad civil y en particular el movimiento anticorrupción también ha invertido el campo electoral a través de candidaturas independientes, lo que ha contribuido a colocar la reforma electoral en una división ya anclada en el país de partido político vs. “independientes”.

Un elemento importante de contexto requiere que nos volvamos a octubre y noviembre de 2019, cuando toda la región, incluido Panamá, fue sacudida por intensos movimientos sociales. En Panamá, un proyecto constitucional redactado por la Concertación había provocado un gran rechazo, uniéndose en la calle a movimientos feministas, LGBT y estudiantiles de universidades públicas y privadas, exigiendo una mayor participación y discusión del modelo de sociedad, que los actores antes mencionados habían optado por no abordar, limitándose a reformas institucionales que se supone que reducirían la impunidad en torno a los casos de corrupción. Las encuestas (CIEPS, 2019) mostraron que mientras el 88,2% de la población consideraba necesario reformar todo o parte de la Constitución, solo el 8,6% pensaba que la Con-

certación era el espacio adecuado para llevar a cabo esta reforma. Además, la lucha contra la corrupción fue el objetivo elegido por el 14,9% de la población, mientras que la mayoría de los encuestados (39,9%) respondió que la reforma constitucional debería buscar “defender a los más pobres”. Este escenario sirvió como una especie de ensayo para la reforma electoral: una reforma llevada a cabo por actores sin legitimidad, limitada a aspectos institucionales y técnicos, un fuerte descontento entre la población y finalmente un fracaso de la reforma.

Las instituciones responsables de la reforma electoral registran altísimos puntajes de desconfianza: según el Latinobarómetro, el 87,5% de los encuestados tiene “ninguna confianza” o “poca confianza” en los partidos políticos, mientras que este es el caso del 84,2% para la Asamblea Nacional. El caso del Tribunal Electoral ascendió a 74.1% de desconfianza en 2018, lo que representa una multiplicación por tres de la desconfianza en este órgano desde 2006 (Corporación Latinobarómetro, 2020).

A esta crisis de desconfianza y a la crisis de los sistemas habituales de negociación colectiva, hay que añadir sin duda una crisis de probidad. En medio de la reforma electoral, dos expresidentes fueron acusados. Además, el Ministerio Público había abierto dieciocho investigaciones relacionadas con casos de corrupción o malversación en el contexto de la gestión de la pandemia (Morales Gil, 2021). En octubre de 2021, la publicación de los *Pandora Papers* levantó el fantasma de las listas negras en las que Panamá aparece regularmente. Así, la corrupción es considerada como el primer problema que afecta al país en las encuestas en 2022, por delante de la inseguridad y la educación, que ocupaban los dos primeros rangos en 2019 (CIEPS, 2019, 2022).

## **El conflicto**

En septiembre de 2021, los magistrados del Tribunal Electoral anunciaron públicamente su retiro de las discusiones parlamentarias, denunciando la falta de transparencia de los debates y una serie de retrocesos entre las propuestas de los diputados, por ejemplo, la de dejar de hacer obligatoria la presentación de cuentas de campaña (García Armuelles, 2021). La opinión pública vio así en el proceso de reforma la confirmación de la falta de integridad de la Asamblea, que dio lugar a una cobertura mediática y manifestaciones inusualmente intensas. Estas, convocadas por el movimiento anticorrupción, denunciaron principalmente el hecho de que la Asamblea no ratificara diferentes propuestas del CNRE, como el cambio de la fórmula electoral vigente (una fórmula Hare modificada, que la convierte en muy mayoritaria), la asignación del 15% del financiamiento público a candidatos independientes (contra el 3.5% anterior) y la abolición del fuero electoral para los candidatos durante la campaña electoral. Sin embargo, el movimiento anticorrupción, sociológicamente cercano a las élites económicas, ha logrado articular las demandas de otros sectores, incluida la paridad reclamada por un movimiento feminista renovado y rejuvenecido. Los debates sobre la reforma electoral han permitido al movimiento anticorrupción explotar los evidentes excesos de la Asamblea para movilizar a la opinión pública en su contra. Un ejemplo de ello es la cuestión del resto (residuo) en la fórmula electoral.

Un sistema proporcional Hare modificado beneficia a los partidos más grandes en lugar de beneficiar a los más pequeños, en el espíritu de la fórmula. Esta cuestión del residuo se ha convertido en un tema central del debate en torno a la reforma electoral y los diputados panameños, ya extremadamente impopulares.

El nuevo Código Electoral fue finalmente aprobado por la Asamblea el 15 de octubre de 2021. Mientras continuaban las protestas, el presidente Laurentino Cortizo, cuyo partido tiene mayoría en la Asamblea, lo vetó, como le exigían el Tribunal Electoral, la Cámara de Comercio y parte de la sociedad civil, pero solo sobre un artículo, relativo a una amnistía para las multas adeudadas por los candidatos de 2019 que no presentaron sus cuentas de campaña. Por consiguiente, el proyecto fue aprobado con excepción de este artículo.

Desde entonces, las demandas de inconstitucionalidad se han multiplicado ante la Corte Suprema, por parte de diputados de la mayoría y de la oposición, el Colegio de Abogados, el Tribunal Electoral sobre artículos tan fundamentales como los relativos a la paridad, la financiación de partidos, la campaña electoral de los independientes, la organización de las listas electorales, el fuero, la fórmula electoral, la posibilidad de votar en una o más listas, etc. Paradójicamente, la mayoría de los artículos en cuestión no fueron introducidos por la reforma, sino que permanecieron como estaban en el código vigente desde 2017 (y que, por lo tanto, se utilizó para las elecciones de 2019), o incluso antes. Si algunos de estos artículos son realmente cuestionables, la declaratoria de inconstitucionalidad de estos artículos requeriría el reconocimiento de que las últimas elecciones se celebraron en condiciones contrarias a la Constitución. La presión que hemos descrito de la opinión pública y de ciertos sectores de la población, así como la pérdida de confianza de que goza el Tribunal Electoral, parecen ser dos factores que lo han obligado a reconsiderar normas de larga data.

Los habituales largos retrasos que preceden a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia y el gran número de recursos hacen que las reglas según las cuales se celebrarán las próximas elec-

ciones sean inciertas. Aún más problemático, los vigorosos debates introducidos en la sociedad civil corren el riesgo de aumentar aún más la desconfianza en las instituciones e incluso en las próximas elecciones. Mientras que solo el 28% de la población piensa que los votos siempre se cuentan correctamente, el 88% piensa que los ricos compran elecciones “siempre” o “a veces” y el 78% piensa que el secreto del voto no siempre, si es que alguna vez, se respeta (Lupu et al., 2021). En este contexto, es probable que las elecciones de 2024 profundicen una cierta ruptura entre la población y sus instituciones.

## **Bibliografía**

- Brown Araúz, Harry, *Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, Panamá, PNUD, 2010.
- Brown Araúz, Harry, "Las reformas electorales en Panamá: Metodología, contenidos y opinión pública", *Reformas Políticas en América Latina*, 28 de febrero de 2015.
- CIEPS, *Primera Encuesta CIEPS de Ciudadanía y Derechos*, Panamá, 2019.
- CIEPS, *Encuesta sobre las reformas constitucionales*, Panamá, 2019.
- CIEPS, *Encuesta de Ciudadanía y Derechos*, Panamá, 2022.
- Corporación Latinobarómetro, *Banco de datos en línea*.
- García Armuelles, Lourdes, "Magistrados del TE se retiran de la discusión de las Reformas Electorales", *La Estrella de Panamá*, Panamá, 6 de septiembre de 2021.
- Lupu, Noam, Zechmeister, Elizabeth y Mariana, Rodríguez, *Pulso de la Democracia*, Nashville, LAPOP, 2021.
- Morales Gil, Eliana, "Pocos avances en casos judiciales por mal uso de los fondos de la pandemia", *La Prensa*, Panamá, 24 de enero de 2021.
- Valdés Escoffery, Eduardo, *Acontecer electoral panameño: vol. II*, Panamá, Tribunal Electoral, 2006.



# Justicia Constitucional y la Judicialización de la Política\*

## *Constitutional Justice and Judicialization of Politics*

■ Julio César Pérez\*\*

**Resumen:** Los jueces encargados de la interpretación del texto constitucional en la actualidad se enfrentan a un fenómeno creciente llamado la judicialización de la política. En este escenario la función de los jueces de decidir sobre asuntos jurídicos que son de su competencia se ha visto alterado por la intromisión de la política en los despachos judiciales. Esto se debe a que los ciudadanos han perdido la confianza de que los Órganos políticos puedan efectivamente resolver los problemas sociales actuales y por lo tanto llevan sus demandas populares al Órgano Judicial.

**Palabras clave:** Justicia Constitucional, Constitución, Política, Interpretación, separación de poderes.

**Abstract:** The judges who interpret the constitution currently face a growing phenomenon called the judicialization of politics. The function of constitutional judges is to make a legal decision on the case that is presented to them, instead of a political solution. This phenomenon that affects constitutional justice has its genesis in the citizens' loss of confidence in the traditional political bodies, because the people think that the political institutions are not able to resolve their popular demands. For this reason the citizens transfer their claims to the courts of justice, in the search of solutions.

**Keywords:** Constitutional Justice, Constitution, Politics, Interpretation of the constitution, separation of powers.

---

\*Adaptación del Trabajo final para optar por el diploma de especialización en Herramientas Constitucionales para las Crisis de las Democracias Contemporáneas de la Universidad de Salamanca, año 2020.

\*\*Admitido en junio 2022 en el doctorado Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca, máster en Derecho Privado por la Universidad Complutense de Madrid, especialización en Derecho Tributario en la Universidad Externado de Colombia, maestría en Educación Universitaria y licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua. Profesor de derecho Constitucional y Derecho Tributario en la Universidad Católica Santa María la Antigua.

## **I. Introducción**

No podemos iniciar un tema tan complejo como la justicia constitucional y la judicialización de la política, sin comprender cómo funciona el sistema político, la constitución y la teoría de la separación de los poderes. Es por ello que de forma breve los primeros temas desarrollados versarán sobre tales temas mencionados. Luego de comprender dichos conceptos nos adentraremos específicamente en la regulación de los tribunales constitucionales detallando su rol, funciones e importancia dentro de un sistema democrático que tiene pesos y contrapesos al poder; para a continuación extendernos en la explicación de la problemática política y jurídica que representa en la actualidad la creciente intromisión de la política en los tribunales constitucionales y como última instancia analizaremos una sentencia que nos explicará en la práctica cómo se da el activismo judicial y los peligros que la misma representa para el correcto desempeño de la justicia constitucional. En cada tema he procurado hacer referencia al derecho comparado para tener un panorama más amplio sobre este tema de estudio. A lo largo de esta publicación se hará referencia al derecho panameño y al español.

## **II. Preliminar: La política y el Estado**

Antes de adentrarnos en el fondo del asunto debemos abordar los conceptos básicos e introductorios que nos permitan comprender cuál es la función del órgano judicial en la sociedad, su importancia y la evolución de la figura de los jueces como árbitros para la solución pacífica de los conflictos de forma imparcial y justa.

Es por ello que en la presente publicación, al versar sobre una materia comprendida en las ciencias sociales (derecho y ciencia política), se hace necesario realizar una breve introducción sobre el origen del poder ya que más adelante profundizaremos sobre el comportamiento político, su influencia en las ciencias constitucionales del derecho, las causas, consecuencias y desafíos que planea dicho fenómeno para el derecho constitucional. La influencia que ejerce la política en la justicia constitucional debe estudiarse de forma integral, y para ello es necesario no únicamente estudiar los factores jurídicos, sino también todos aquellos que influyen en el mismo.

Por lo tanto es necesario fijar una definición de la política que puede ser entendida como una práctica o actividad colectiva que los miembros de una comunidad llevan a cabo, cuya finalidad es regular los conflictos entre grupos y su resultado es la adopción de decisiones que obligan a los miembros de la comunidad.

Con esta definición como punto de partida podemos inducir que el ser humano es una especie social que tiene una necesidad de convivencia para lograr su desarrollo, para lo cual se agrupa en comunidades, pero al mismo tiempo existen ciertas diferencias y desigualdades sociales entre los miembros de dicha comunidad, producto de que sus miembros no gozan de las mismas habilidades y a su vez no todos tienen acceso a las mismas oportunidades.

Es por ello que para manejar el riesgo de que un conflicto social se vuelva insostenible, violento y que coloque a los miembros de una comunidad en una situación de incertidumbre sobre el futuro, se buscan los medios necesarios para contar con una seguridad que los mantenga con cierto grado de armonía, y tal medio o solución es la política.

Pero para que la política pueda lograr sus fines es necesario que exista una forma de organización que permita el ejercicio del poder y la administración del monopolio de la fuerza para hacer cumplir las normas autoimpuestas que regulan la vida en comunidad.

La forma de organización política que nos rige actualmente en las sociedades occidentales es el Estado.

El Estado es el que administra, gestiona y controla un territorio y sus habitantes a través de una forma de organización burocrática, basada en la monopolización de la violencia legítima. Esta definición implica el reconocimiento de la capacidad coercitiva y administrativa del Estado, una organización autónoma que supera, al menos, en la capacidad coercitiva al resto de los actores en un territorio dado. De esta manera, el Estado se encuentra en el centro de la problemática sobre cómo generar un orden público legítimo, que esté en condiciones de responder a los intereses de la sociedad y de realizar sus derechos, mediante un proceso de desarrollo inclusivo.

Entre los elementos que conforman al Estado tenemos:

1. Población. Debe haber una cantidad cierta de personas, cierta complejidad en las relaciones de los miembros de la población, y ciertas necesidades comunes que solo a través del Estado la comunidad puede satisfacer.
2. Territorio. Debe haber una posesión fija y determinada de un territorio.
3. Gobierno. Es el instrumento por medio el cual el Estado actúa, el cual puede ser democrático, autocrático, aristocrático, republicano o monárquico. En el si-

guiente apartado desarrollaremos el concepto democrático con mayor amplitud.

4. Soberanía. Es la capacidad que tiene todo Estado de gobernarse a sí mismo y sus ciudadanos, incluso recurriendo a la fuerza, sin que otro Estado u organización controle sus decisiones.

Existe un elemento que considero fundamental dada su importancia práctica, aunque no forma parte de los cuatro elementos constitutivos mencionados anteriormente, y me refiero al reconocimiento internacional. Toda vez que el reconocimiento internacional de un Estado consiste en una decisión de otros Estados mediante el cual aceptan la existencia del primer Estado; con el cual entonces podrán entablar relaciones diplomáticas.

### **III. Importancia de una Constitución Política**

Para que el Estado democrático funcione correctamente es necesario que la propia comunidad establezca, mediante el mayor consenso y participación posible, ciertas reglas básicas que sean de obligatorio cumplimiento para todos sus miembros.

Tales reglas básicas, tanto en España como en Panamá, se encuentran contenidas en un texto llamado Constitución.

Una constitución puede ser definida como una norma jurídica suprema creada por el pueblo, que divide y estructura los poderes del Estado, en donde se determinan los procedimientos y autoridades que permiten la creación de las demás normas del ordenamiento.

De ella se desprende que para la comprensión de la constitución debemos entenderlas en dos corrientes una política y una jurídica, donde en algunas ocasiones prima lo político y en otras lo normativo de acuerdo con las necesidades del constitucionalismo.

Las características de una constitución moderna son las siguientes:

1. Es una norma creada mediante el pueblo, mediante el poder constituyente originario, que se define como los representantes del pueblo reunidos en asamblea que se dedican a elaborar un texto normativo.
2. Establece la forma de gobierno, la estructura de los poderes y la relación entre estos.
3. Establece una forma de organización territorial unitaria o federal.
4. Incorpora una serie de derechos fundamentales para las personas que los protejan de los abusos de la autoridades gubernamentales.
5. Es una norma jurídica suprema que no puede ser contrariada por las demás.
6. Solo puede ser reformada mediante un procedimiento especial establecido en ella misma.
7. Permite la creación de normas de menor nivel jerárquico.
8. Puede ser interpretada por los jueces constitucionales de manera de ir la adecuando a la sociedad, y cuyas decisiones constituirán un precedente vinculante.

De los elementos enumerados anteriormente, de forma inmediata podemos identificar que el juez constitucional tiene una función primordial y exclusiva para que el Estado democrático se mantenga en funcionamiento, el cual consiste en interpretar la norma suprema y que sus decisiones sean vinculantes y por tanto obligatorias para todos ciudadanos, incluidos los administrados y los administradores. Además, tales atribuciones las debe realizar con absoluta independencia de los otros órganos del Estado.

#### **IV. Principio de la separación de los poderes**

El principio de la separación de poderes se encuentra consagrado en el artículo 1.2 de la Constitución española que establece “La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”.

¿Pero, en qué consiste dicho principio? Repasemos un poco la evolución del ejercicio del poder. En los estados absolutistas, todas las atribuciones del poder se concentraban en el monarca soberano, es decir, las funciones que hoy en día son competencias del parlamento, de los municipios y de los tribunales eran concentradas y ejercidas por una sola persona.

Pero en la medidas en que las relaciones económicas y sociales se volvieron más complejas, se incrementaron las demandas ciudadanas para satisfacer sus necesidades, a participar activamente en la toma de decisiones para evitar los abusos y a ser juzgados de forma imparcial en caso de que se suscitase algún conflicto.

En vista de ello se encontró una solución en la división de poderes, es decir, este método reparte las funciones del estado en diversas instituciones independientes entre sí pero que deben trabajar en armoniosa colaboración para cumplir con los fines del Estado. Con este sistema, la administración, la regulación y el juzgamiento de los conflictos quedaron ejercidos por instituciones diferentes para garantizar la libertad del ciudadano.

Es por ello que Montesquieu establece que “solo el poder contrarresta al poder” ya que “Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente inclinación a abusar de él, yendo hasta donde encuentra límites”.

Actualmente el sistema tripartito parlamento, ejecutivo y poder judicial tienen las siguientes funciones atribuciones de fiscalización mutua:

- El parlamento o las cortes: es el órgano representativo del pueblo electo por votación popular, el cual reunido en asamblea expide las leyes que deben ser cumplidas por el ejecutivo y los ciudadanos e interpretadas por el poder judicial. Las leyes pueden ser declaradas nulas por el Tribunal constitucional si vulneran la constitución política.

- El Ejecutivo: es el encargado de la administración del Estado de acuerdo a lo dictado por el parlamento, las decisiones del ejecutivo pueden ser revisadas por el poder judicial para garantizar su legalidad.

- El poder judicial: es el encargado de interpretar la constitución y las leyes, y de solucionar las controversias surgidas entre particulares o entre particulares y el Estado y sus decisiones tienen carácter vinculante de acuerdo a lo establecido previamente en las leyes que expide el parlamento. La distribución del Poder Judicial sigue el principio de que los hombres deben ser juzgados por sus iguales, asignando las causas entre miembros del pueblo a los tribunales ordinarios. En España, el encargado de velar por la interpretación de la Constitución como veremos más adelante.

De esta manera los órganos o poderes del Estado tienen actualmente poderes limitados a las funciones que se les asignan, lo que quiere decir que no pueden realizar invasiones de competencia ya que de lo contrario incurrirían en causales de responsabilidad; además, tal división funciona como pesos y contrapesos al poder entre los diversos órganos.

## **V. Órgano o Poder Judicial**

Al Poder Judicial se le atribuye el ejercicio de la potestad o función jurisdiccional, que se concibe, en sentido estricto, como

aquella función estatal destinada a pronunciar derecho de manera irrevocable en la resolución de conflictos de intereses, con autoridad legítima y de forma tendencialmente justa, y cuyo ejercicio corresponde a los órganos judiciales.

El Poder Judicial es ejercido por los juzgados y tribunales en su actividad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en todo tipo de procesos.

Es de obligatorio cumplimiento acatar las sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y tribunales ya que el artículo 118 de la constitución española así lo establece.

Según lo contenido en el artículo 117.1 de la constitución española la justicia emana del pueblo y se administra por jueces y magistrados que actuarán de forma independiente, serán inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

En cuanto a las características del poder judicial señaladas en la Constitución nos detendremos únicamente en el apartado referente a la independencia y al relativo al principio de estricta legalidad, por ser los más cercanos con el tema de estudio de la presente publicación.

El principio constitucional de la independencia de los jueces es de tal importancia que es considerado un derecho humano por la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. El artículo 10 de tal instrumento internacional dictamina que toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones.

Es por ello que es una característica e indispensable que el juez, al momento de proferir sus decisiones, las realice siguiendo el

principio de independencia e imparcialidad con la finalidad de que sus decisiones gocen de legitimidad. Ya que estos principios son una garantía de los derechos por parte de un tercero neutral e imparcial ante el poder político, económico o mediático.

La Corte Constitucional colombiana mediante su sentencia C-285 de 2016, con relación a la independencia judicial, señala lo siguiente: “originalmente la independencia judicial fue concebida como un instrumento orientado a asegurar que el proceso decisional de los jueces estuviese libre de injerencias y presiones de otros actores, como los demás operadores de justicia (especialmente jueces o magistrados de una instancia superior, las agencias gubernamentales, el legislador, grupos económicos o sociales de presión, medios de comunicación y las propias partes involucradas en la controversia judicial, a efectos de que la motivación y el contenido de la decisión judicial sea exclusivamente el resultado de la aplicación de la ley al caso concreto”.

La independencia judicial es entonces la garantía que tiene el juez de aplicar el derecho libre de interferencias indebidas, y constituye una garantía para los ciudadanos, lo cual incluye la independencia del juez mismo y la del poder judicial respecto de los otros poderes del Estado, con la consecuencia de llamado autogobierno judicial, esto es, de que exista una estructura de gobierno y gerencia en la rama judicial por fuera del poder ejecutivo, que defina las políticas judiciales y administre los recursos humanos, presupuestales e institucionales del poder judicial.

Por otro lado el principio de legalidad establece que los jueces deberán someter sus decisiones al imperio de la ley, esto quiere decir que la doctrina, la costumbre, la analogía, la jurisprudencia y los principios generales del derecho son criterios

auxiliares de interpretación de la función judicial. Con lo cual otorga una garantía o certeza jurídica a la persona que utiliza la administración de justicia de que la decisión que tome el juez estará basada en normas establecidas con anterioridad.

Con relación al principio de legalidad, la Corte Suprema de Justicia de Panamá, en su sentencia del 29 de junio de 2017, establece que “El principio de legalidad se estructura en el cabal sometimiento de la administración y de sus actos a las normas superiores -bloque de la legalidad- previamente proferidas como garantía ciudadana y para la estabilidad estatal. Debemos agregar a lo anterior, que la legalidad así entendida no es un simple presupuesto de la actuación administrativa; todo lo contrario, en nuestro concepto, la legalidad de los actos se proyecta tanto en su procedimiento formativo como en la vigencia de los mismos. Se caracteriza de manera consecuente por su naturaleza previa, concomitante y subsiguiente a la manifestación del órgano administrativo.”

De ello se puede concluir que el principio de legalidad garantiza dos dimensiones: la primera le da certeza al administrado sobre como estarán dirigidas las actuaciones del Estado, y la segunda establece qué actos la administración puede hacer o no hacer.

## **VI. Justicia Constitucional**

De manera sencilla, la justicia constitucional, según lo define el jurista Rigoberto González, *es la facultad que lleva a cabo el Estado, con miras a resolver controversias jurídicas de índole constitucional, en aquellos casos en los que busca hacer prevalecer la supremacía de la Constitución como norma jurídica.*

En España, el Tribunal Constitucional es el intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos

constitucionales y está sometido solo a la Constitución y a la ley orgánica de 2/1979, de 3 de octubre. Por lo cual El Poder judicial y el Tribunal constitucional poseen una independencia del uno con el otro.

Pero, un tribunal constitucional no es el único vehículo existente en el derecho comparado para ostentar la guarda de la constitución, veamos:

En la República de Panamá el artículo 206.1 de su carta magna establece que la guarda de la integridad de la Constitución estará a cargo de los nueve magistrados en pleno de la Corte Suprema de Justicia, quien conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona, es decir, en Panamá no existe un tribunal especializado en temas constitucionales, toda vez que los magistrados que integran las cuatro salas (Sala de lo civil, Sala de lo penal, Sala de lo contencioso administrativo y laboral y la Sala Cuarta de Negocios generales) de la Corte Suprema de Justicia deben reunirse en pleno y en mayoría decidir sobre la constitucionalidad o no de las normas que se impugnen.

Un ejemplo de otro vehículo utilizado para el control de la justicia constitucional es que una Sala Especializada de la Corte Suprema de Justicia posea esta función, tal como lo detalla el artículo 10 de la constitución de Costa Rica al expresar que dicha sala especializada tendrá entre sus atribuciones declarar por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público.

El tribunal constitucional español, para el tema que nos ocupa, tiene las siguientes competencias según el artículo 161 de

la constitución española: Conocer del recurso de Amparo y del recurso de inconstitucionalidad. Es decir, la salvaguarda de que el gobierno, mediante sus actuaciones, no vulnere los derechos humanos de los administrados y garantizar que las leyes que expida el congreso no sean contrarias a la constitución, es función de este tribunal especializado.

#### A. Control difuso y control concentrado

Sobre esta materia existen dos tipos de controles constitucionales, a saber: el control concentrado y el control difuso.

España se rige por el control concentrado que es aquel en el cual se atiende de forma exclusiva o privativa en el máximo tribunal constitucional del país, en este caso el Tribunal Constitucional, la guarda de la integridad de la Constitución, cuyos efectos son erga omnes.

Esto quiere decir que en un solo tribunal especializado u ordinario, se concentra el mencionado control y consecuentemente a él le corresponde velar por la guarda he integridad del ordenamiento constitucional así como por su supremacía dentro del ordenamiento jurídico. Consecuentemente sus decisiones, cuando ejercen este control, tienen efectos distintos a los de los tribunales ordinarios o comunes.

El control difuso, como en el caso de Estados Unidos, es en el cual se otorga a todos y a cada uno de los jueces la potestad de controlar la constitucionalidad de las leyes. Lo que quiere decir que no existe un tribunal supremo encargado de resguardar la constitución. Las decisiones que tomen los jueces en cada caso particular tendrá efecto únicamente entre las partes en conflicto y para el caso en concreto.

En este sentido el juez que en ejercicio del poder jurisdiccional, dimanante de la soberanía del estado, esta obligado a interpretar la ley a fin de adecuar el caso particular que se somete a su decisión; si encuentra que existen leyes o normas en conflicto, debe aplicar aquella que cuente con preeminencia constitucional.

### B. Caso Marbury vs. Madison

Este es el caso más famoso del derecho constitucional moderno ya que atiende la discusión sobre el lugar de la constitución dentro de la jerarquía normativa del sistema jurídico de los Estados Unidos de América. Por tanto se deja claramente establecido la supremacía constitucional y el rol que desempeñan los jueces ante la ley y la constitución, es decir, se deja plasmado que la justicia constitucional corresponde a los jueces del tribunal supremo de justicia de ese país.

Pero además en el caso Marbury vs. Madison, para los efectos que nos ocupa en el desarrollo de la presente publicación, se vislumbra como un conflicto con altas connotaciones políticas es solucionado desde la vía judicial, ya que a la vez la controversia contenía matices legales que debían ser resueltos por el órgano judicial, el cual es el ente encargado para resolver tales asuntos. Con lo cual se observa que la judicialización de la política (que explicaremos en el capítulo siguiente) es un tema de larga data y que además se encuentra intrínsecamente e inseparablemente ligado a la función estructural de los jueces o magistrados encargados de mantener la guarda de la integridad del control constitucional o la justicia constitucional.

Veamos entonces de que se trató el caso en mención:

El presidente Adams del partido federalista, al final de su mandato en febrero de 1801, nombra al juez John Marshall como magistrado de la Corte Suprema y a cuarenta y dos jueces paz; el senado ratifica tales nombramientos un día antes de la toma de posesión del nuevo presidente Thomas Jefferson del partido republicano.

John Marshall (que durante un mes desempeñó simultáneamente el cargo de secretario de estado y magistrado) como secretario de estado debía ratificar los nombramientos de los jueces, pero no tuvo tiempo para sellarlos y enviarlos a sus titulares.

Cuando Jefferson asume como presidente de la república nombra como secretario de estado a James Madison, en 1802. El senado ahora se encuentra dominado por miembros del partido republicano, sin que se hubiese resuelto la cuestión. El senado modifica la ley sobre criterios judiciales, eliminando la plaza de los jueces nombrado por el expresidente Adams.

William Marbury fue uno de esos jueces que fue nombrado por el expresidente Adams, ratificado por el senado que no recibió el nombramiento dado que Madison no había sellado y entregado los mismos. Por lo tanto Marbury demandó a Madison y pedía una orden de “mandamus” para que el gobierno se viera obligado a hacerle llegar el nombramiento.

La sentencia es emitida por unanimidad el 24 de febrero de 1803 y se basaba en la respuesta a tres preguntas fundamentales que se planteaba el juez sustanciador Marshall:

1. ¿Tiene el demandante derecho al nombramiento que solicita?

Marshall explica que el proceso de nombramiento termina cuando se expide el nombramiento escrito estando o no entregado al interesado, ya que una vez hecho el nombramiento el presidente ya no puede revocarlo. “La firma es la orden expresa para la fijación de sello en el nombramiento”. Por tanto el gobierno estaba violando derechos adquiridos al no entregarle a Marbury el nombramiento. El poder constitucional de nombrar queda ejercitado al momento del nombramiento.

2. ¿Si tiene tal derecho y ese derecho le ha sido negado las leyes lo asisten?

La respuesta es que todo individuo tiene la facultad de reclamar judicialmente la protección de un derecho que se le ha vulnerado.

3. ¿Si las leyes le ofrecen asistencia, tal mecanismo es un “mandamus” que expida la corte suprema?

Se establece que Estados Unidos de América es un gobierno limitado por mandato de la constitución que impone límites a la actuación de los poderes públicos, lo que lleva a la conclusión de que la constitución controla cualquier acto legislativo que le sea contrario y que los jueces son los encargados de mantener tal orden. Esto con el fin de que una ley no cambie la constitución a su antojo por conveniencias políticas, ya que de lo contrario no existiría certeza jurídica ni orden.

Por lo tanto los jueces en una corte de los Estados Unidos de América tienen la competencia y el deber de declarar si una ley viola la constitución.

Se dice en la doctrina que con esta sentencia se produce formalmente el nacimiento del control judicial de la constitución por parte de los jueces.

## VII. Activismo judicial, judicialización de la política y politización de la justicia

*“Acerca de la legislación, se observa que «pone» el ordenamiento, mientras que la jurisdicción lo tutela, y siempre está a ella subordinada, incluso donde actúa el stare decisis y se reconoce al precedente judicial un papel creativo. Para subrayar la diferencia, se añade que también donde se atribuye carácter creativo a la interpretación eso solo es consecuencia del «espacio libre que el legislador otorga al poder jurisdiccional, y que por otra parte puede siempre «avocar» (con la interpretación auténtica» (ibid.). De verdad, como se analizará a continuación, los tribunales encargados de ejercer la función jurisdiccional tienen una latitud interpretativa ampliada fuera de proporción por la hipertrofia legislativa y la oscuridad del lenguaje, tal que le otorga una libertad no siempre y no tanto distinta de la del legislador.”*

Del texto anteriormente citado se puede realizar el siguiente análisis: siguiendo a la doctrina del legislador positivo, se produce el fenómeno jurídico en el cual el juez puede realizar una interpretación de la norma e incurrir en la elaboración de políticas públicas. Es decir, la decisión del juez no se limita a decidir únicamente sobre la validez o no de una norma con respecto a la constitución, sino que el juez interpreta la misma y le da un alcance diferente. Con lo cual se podría alegar que se estarían usurpando, mediante sentencias interpretativas, las funciones de los dos órganos del Estado encargados de la elaboración de las políticas públicas los cuales son el poder ejecutivo y el legislativo.

Esta situación se produce, como muy bien lo explica el profesor Pegoraro (en el primer párrafo de este apartado), producto de que en algunas ocasiones las leyes o decretos no contemplan todos los supuestos de una determinada materia que buscan regular, o simplemente la redacción de las mismas es confusa o contradictoria y debe ser el juez quien en su función constitucional decida sobre su alcance. Y es precisamente por tal fenómeno que en determinadas ocasiones ciertas normas son demandadas ante el tribunal constitucional con la finalidad de buscar algún provecho político sobre la interpretación de la norma impugnada, por ejemplo: matrimonio igualitario o el aborto.

Los actores políticos (grupos de presión, movimientos políticos, partidos políticos, etc. ) en muchas ocasiones utilizan el sistema judicial para solucionar controversias jurídicas y obtener beneficios para el grupo (judicialización de la política), es decir, los actores políticos llevan al escenario jurídico una controversia política y producto de ello las decisiones de la corte tendrán matices políticos (politización de la justicia).

#### A. Control político

Resulta necesario realizar una mención al control político, que define Jacob Carrera Spooner como un serie de instrumentos, muchos de estos, reales instituciones jurídicas que regulan, fiscalizan y limitan el poder político.

Es importante destacar este tema ya que nos da una idea más clara sobre la relación por mandato constitucional, de forma inseparable, que mantienen los diferentes órganos del estado entre sí y por qué la política se encuentra intrínsecamente relacionada entre ellos.

El control político puede ser clasificado de dos formas:

El control horizontal es el que ejercen los órganos del Estado entre sí, o bien entidades gubernamentales para con estos órganos o controlando los actos de la administración pública, tal como lo establecen los artículos 113 y 114 de la constitución española al dictar que el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura y que en el caso de que la moción prospere el presidente del gobierno deberá presentar su dimisión.

Otro ejemplo más claro lo encontramos en el derecho comparado, específicamente en la constitución panameña, en su artículo 206 menciona que es función del pleno de la Corte Suprema de Justicia investigar y procesar a los diputados pero a su vez el artículo 160 instruye como función judicial de la Asamblea Nacional de Diputados conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y juzgarlos por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de esta Constitución o las leyes, es decir, se observa, por lo tanto, que existe un juzgamiento cruzado entre los miembros titulares de los órganos legislativo y judicial. Este sistema trae vicios, en los cuales nadie se atreve verdaderamente a juzgar al otro por miedo a represarías (Recordemos que como ya se explicó los magistrados de la corte suprema de justicia en Panamá cuando se reúnen en pleno tienen el control de la constitucionalidad).

Adicionalmente, cabe destacar que en el derecho panameño los diputados tienen la potestad de ratificar o no a los magistrados de la Corte Suprema de justicia, con lo cual se observa entonces

que el control político puede estar viciado, toda vez que es muy probable que los diputados ratifiquen a magistrados que no les sean adversos.

Pero a pesar de ello, si existen instituciones fuertes, este tipo de control representa uno de los principios fundamentales para el correcto mantenimiento del Estado de derecho, al representar los pesos y contrapesos del poder, toda vez que como menciona la constitución panameña al dictar que los órganos del Estado los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

El otro tipo de control político es el vertical cuyo ejercicio corresponde a la ciudadanía ejercerlo principalmente mediante el sufragio popular, la revocatoria de mandato o el referéndum.

#### B. Judicialización de la política y los problemas que conlleva

Una de las mayores preocupaciones o desafíos que enfrenta el tribunal constitucional o los tribunales del poder judicial (dependiendo del caso o de la jurisdicción en que nos encontremos) se debe a la judicialización de la política, que se entiende como la creciente intervención de los tribunales y jueces para dirimir desacuerdos políticos que en otro tiempo hubieran sido planteados en el escenario parlamentario o mediático.

Es frecuente entonces que, como mencionamos anteriormente, los actores políticos sometan y lleven sus diferencias o conflictos para que sean solucionados en los tribunales, aunque en muchas ocasiones no tengan una base legal fuerte que justifique recurrir ante el tribunal constitucional.

Este activismo judicial, en clara expansión, tiene su génesis en que la cultura política y los valores sociales se

encuentran cambiando con mayor rapidez que en el pasado y las leyes o normas jurídicas no se están actualizando a la velocidad que demandan nuestros tiempos; otra razón puede ser que ciertos sectores consideran que las leyes existentes no los protegen o no representan sus intereses; y por último podría mencionar que los ciudadanos, grupos de presión, partidos políticos, organizaciones o movimientos políticos recurren a la vía judicial cuando no ven que sus esfuerzos por impulsar determinada legislación se ven frustrados y recurren entonces a los jueces para que mediante la jurisprudencia (que es fuente de derecho y tiene carácter vinculante) se modifique, derogue o se interprete de determinada manera una norma jurídica.

Por ejemplo, en lo relativo a la discusión sobre el Estado laico, los derechos ambientales, los “derechos” de los animales, se busca que el tribunal constitucional satisfaga sus demandas sociales o políticas que no han sido cumplidas en el parlamento o en el ejecutivo.

Otra razón, que cada vez cobra más fuerza y que por lo tanto aumenta la utilización de la justicia con fines políticos y no jurídicos, es que los ciudadanos están perdiendo la confianza en los partidos políticos y ven en los jueces a personas más preparadas, serias y confiables que puedan solucionar sus demandas, luchas y reivindicaciones.

Un fenómeno no deseado, que conlleva la judicialización de la política es la innecesaria cobertura mediática sobre los jueces constitucionales y las presiones que reciben los jueces (que normalmente no son políticos) para fallar de determinada manera, dado que la demanda popular es muy grande y el costo de no satisfacer tales presiones podrían ser contraproducentes para la imagen profesional del magistrado.

Por otro lado, el parlamento, por mandato constitucional, es el órgano donde se deben dar los debates sobre las políticas a implementar ya que son el único órgano colegiado que representa en su máxima expresión la idea de democracia (ya que los parlamentarios son electos por el pueblo y por lo tanto están legitimados para que los representen), es decir, los jueces no representan a los ciudadanos ya que son un poder del Estado con una función estrictamente jurídica, no económica ni cultural.

Los jueces, por su formación netamente en derecho, son incapaces de manejar conceptos como la gobernabilidad o la gobernanza, que es tan importante al momento de elaborar o implementar una política pública. Y como estamos viendo mediante las sentencias de los jueces pueden tener un impacto político.

En este escenario resulta importante definir el término de gobernabilidad y gobernanza.

- **Gobernabilidad:** está asociado exclusivamente a la esfera gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno, en el cómo un gobierno bien equipado con los recursos y poderes asociados es capaz de dirigir la sociedad.

- **Gobernanza:** es el proceso en el que se define la dirección y la forma de organización para cumplir los objetivos de la política y ya no es obra exclusiva del gobierno, considerado un actor único o dominante, sino que es resultado de la deliberación conjunta entre el gobierno y los distintos actores sociales, privados y políticos que se encuentran en el espacio de la política pública.

Hoy en día la formación y elaboración de las políticas públicas deben ser producto de una discusión amplia con diferentes actores de la sociedad tal como establecen los supuestos de gobernanza para mantener a flote la democracia de un país. Tal

proceso de debate se produce en el parlamento y en el poder ejecutivo, pero no se da en el poder judicial.

Por ejemplo, los ciudadanos pueden asistir a las sesiones parlamentarias y presentar informes sobre los temas que se están debatiendo a los miembros del parlamento. Además en muchos países las sesiones del congreso son televisadas y la ciudadanía puede estar pendiente de la toma de decisiones políticas que tomen los diputados. Caso contrario se produce en con los jueces, donde los ciudadanos no pueden y no deben intervenir en la toma de decisiones judiciales, toda vez que esto significaría intervención en el proceso y se perdería la imparcialidad de los jueces; por lo tanto el único criterio que importa es el del juez sustanciador al momento de la toma de decisiones.

Por otro lado, un problema adicional que representa que los jueces se proyecten sobre casos políticos es que los magistrados no conocen la realidad económica del país, es decir, no tienen los datos para dictar una determinada sentencia que en su parte resolutive puede que impacte en los fondos del Estado de forma negativa. Esto es muy peligroso ya que como las sentencias son de obligatorio cumplimiento se podría desestabilizar el gobierno, y por lo tanto se contraproducente para los intereses de la nación. O se puede dar el supuesto que la sentencia se encuentre tan alejada de la realidad de las finanzas públicas que el gobierno decida no acatarla con el objetivo de salvaguardar el interés nacional y esto genere como consecuencia una situación anómala y contraria al Estado de derecho como: el no cumplimiento de un mandato de los magistrados o jueces.

Sumado a lo anterior, la corrupción también ha tenido un gran impacto en el activismo judicial ya que en los últimos años resulta evidente el aumento de los cosas de corrupción que son

descubiertos y que por tanto debe dárseles un tratamiento en los tribunales para deslindar responsabilidades. En muchos de tales casos de corrupción se encuentran involucrados políticos o colectivos políticos que han sido denunciados por organizaciones sociales, por las fiscalías o promovidos por la acción desarrollada en otros países y que implican, en la práctica, la intervención de los poderes judiciales de los tribunales. Esta situación supone un riesgo evidente de instrumentalización de la justicia, pues su intervención genera consecuencias políticas que pueden desencadenar ganancias o pérdidas para los diversos actores políticos. Más allá del fondo o contenido jurídico del proceso de los casos de corrupción en los que están implicados altos funcionarios públicos o personas con cargos políticos, el mero inicio o proceso tiene un impacto que puede ser aprovechado en términos de contienda o competencia política.

Todo esta explicación nos lleva a forzosamente tener que dedicar un apartado para explicar la relación entre las políticas públicas y los jueces constitucionales.

### C. Relación existente entre la elaboración de las políticas públicas y los jueces constitucionales

Lo primero que nos ocupa en este apartado es establecer una definición de Política pública:

Una PP no es una acción de gobierno singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o a demandas sociales del momento. **Las características fundamentales de la PP son:** su orientación hacia objetivos de interés o beneficio

público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; **la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política;** la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales. (El énfasis es mío).

Como se desprende de la definición citada, las políticas públicas deben ser elaboradas mediante un proceso inclusivo entre ciudadanía y gobierno. Como ya explicamos, estos mecanismos no se producen en un proceso jurídico que llevan los jueces en sus despachos. Por lo tanto, los jueces constitucionales no deberían extenderse en sus sentencias interpretando o reinterpretando situaciones que vayan más allá del tema estrictamente jurídico. Sus decisiones deben ser únicamente fundadas en derecho y no con fines políticos ulteriores. En pocas palabras, la formación, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas competen únicamente a los órganos legislativo y ejecutivo.

Pero la teoría está muy lejos de la práctica en este escenario. Los jueces constitucionales en el ejercicio de sus funciones presentan tendencias políticas cuando se marca una línea jurisprudencial que puede ser considerada como progresista o conservadora sobre un tema en particular. Recordemos que en muchos casos los ciudadanos o políticos recurren a los tribunales constitucionales para que por medio de una demanda o petición legal se decidan cuestiones políticas (se disfrazan las intenciones).

La intervención de los jueces constitucionales en el diseño de las políticas públicas queda plasmado cuando se realiza una verificación entre la política pública establecido por el parlamento o por el órgano ejecutivo y la resultante luego de la sentencia del tribunal constitucional. En otras palabras, las sentencias de los jueces constitucionales pueden aprovecharse de la revisión a una determinada ley para donde en el contenido de sus fallo realicen una interpretación amplia y enérgica de derechos constitucionales, o también pueden recurrir a la técnica realizar giros o cambios dentro de la línea jurisprudencial con contenidos altamente políticos. Como se sabe existen jueces que en sus decisiones judiciales existe una clara tendencia ideológica, lo cual puede resultar muy peligroso al momento de mantener la imparcialidad que debe caracterizar a un magistrado.

Como se observó este es el mecanismo utilizado por los jueces constitucionales para intervenir en la reestructuración de las políticas públicas; que se da en uso de sus facultades constitucionales para decidir sobre la constitucionalidad de una ley o sobre la viabilidad de un amparo, y donde sus decisiones marcan el camino a seguir en temas políticos. Es decir, sus sentencias van más allá de lo meramente jurídico.

#### D. La politización de la justicia

*“...recuerda que en cada sistema de justicia constitucional conviven al lado de características jurisdiccionales formas «políticas» de control de la ley, y funciones otorgadas a los tribunales constitucionales que no son típicas de la jurisdicción; sobre todo, subraya que la propia noción de jurisdicción no es nítida. A menudo los tribunales constitucionales tienen*

*conexiones estrictas con la política, pueden actuar sin impulso de parte y otorgar opiniones y asesorar a los órganos políticos. Sobre todo la posibilidad de autorregularse, de establecer la tipología de sentencias, de dominar los efectos temporales de las mismas, y la latitud de su discrecionalidad interpretando la Constitución, y la ley les confiere una libertad no tanto distinta a la de los órganos políticos.” PEGORARO*

Como hemos explicado anteriormente, es una tendencia creciente que cada vez los jueces constitucionales se encuentren en la situación de decidir sobre casos con un alto contenido político pero que puede ser enmarcado dentro sus competencias funcionales y por tanto deben darle debido curso y trámite en derecho que resulta con la toma de una decisión vinculante llamada sentencia o fallo.

La politización de la justicia hace referencia al proceso de avance del poder de los tribunales sobre el espacio de la política y que se manifiesta de las siguientes formas:

1. Aumentan los temas sobre los que la política no puede decidir. Ya no solo son los derechos de libertad negativa que implican la obligación de no hacer por parte del Estado respecto de la esfera de los individuo, sino también derechos que marcan la obligación de hacer por parte del Estado.
2. Se legitima el aumento de la capacidad de fiscalización del poder judicial sobre los funcionarios públicos. Interviene más en la sanción de funcionarios que cometen excesos.

En este escenario nos encontramos entonces con otro gran problema que dependiendo del país en que nos encontremos

existen mayores o menores medidas para remediarlo, me refiero a la forma de selección o escogencia de los jueces de los tribunales constitucionales ya que en gran medida esto interfiere con la independencia del juez sobre las presiones de la política. Cabe destacar que los requisitos para ser magistrado también son relevantes al momento de procurar funcionar como contrapesos a influencias indebidas.

Me enfocaré en la comparación entre el Reino de España y la República de Panamá:

En Panamá, los jueces constitucionales (que son los magistrados en pleno de la Corte Suprema de Justicia) con escogidos por el Órgano Ejecutivo, mediante acuerdo del Consejo de Gabinete, y ratificados por el Órgano Legislativo (que es unicameral). Con este método de selección se observa claramente el matiz político, es decir, los jueces estarán viciados desde el momento de su elección para decidir sobre temas que le afecten a los otros órganos del estado y de esta forma se debilita el Estado de derecho.

Por otro lado, en Panamá no es requisito que el juez constitucional sea un especialista en la materia ya que el artículo 204 de la constitución solo establece como requisito que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia se debe estar graduado en derecho y contar con diez años de ejercicio en la profesión. Por ejemplo, el juez constitucional panameño puede ser especialista en derecho de familia, desconocer el tema constitucional, pero como la norma están básica dicho abogado cumple con los requisitos para optar a la más alta magistratura y por tanto ser el garante del control de la carta magna.

Este requisito tan pobre desde el punto de vista académico, ha quedado desfasado en nuestros tiempos y además ayuda

convenientemente a escoger entre cualquier abogado que tenga diez años ejerciendo el derecho y que sea fiel al partido político gobernante que lo nombró.

Un juez designado mediante esta forma y con requisitos tan simples tendrá altas probabilidades de que al momento de decidir sobre temas políticos se decante por una opinión que no afecte a quienes lo pusieron en el puesto.

En España, tanto el método de elección de los magistrados del tribunal constitucional como los requisitos para optar por la magistratura son completamente diferentes al sistema panameño.

El artículo 159 de la constitución española dicta que los magistrados constitucionales serán propuestos por diferentes instituciones del poder público, y además en la composición del tribunal debe existir un balance entre académicos, fiscales, abogados y funcionarios.

A mi juicio este sistema español es mucho más respetuoso del Estado de derecho, de la separación de poderes e impide en mayor medida las influencias políticas indebidas sobre los jueces constitucionales que en el sistema panameño.

Ahora para sustentar mi posición me referiré al informe sobre el Estado de derecho del año 2021 elaborado por el World Justice Project. El informe mide los siguientes factores: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, seguridad, cumplimiento regulatorio, justicia penal y justicia civil.

Dentro del factor de límites al poder gubernamental se encuentran estudiados los límites al poder gubernamental por parte del poder judicial que mide la independencia y la capacidad del poder judicial para ejercer contrapesos efectivos sobre el gobierno en la práctica.

En ese factor, que es el que nos interesa para los efectos de esta publicación, sitúa a España con una puntuación de 65/100, mientras que Panamá puntúa 45 sobre 100. Con lo cual se comprueba la tesis de que el mecanismo que tiene España para evitar la politización de la justicia es más efectivo que el Panameño.

### **VIII. Análisis de sentencia**

En este apartado se analizará una sentencia de la Corte Suprema de Panamá con matices altamente políticos, tanto desde la motivación que da pie a la interposición de la acción constitucional hasta el activismo de los magistrados que se ve reflejado en su decisión:

**La sentencia que resuelve el *habeas data* presentado por el abogado Guillermo Cochez F., contra el contralor general de la República de Panamá, resuelta por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Panamá el doce (12) de mayo de dos mil nueve (2009).**

#### **A. Contexto político:**

Antes de proceder a la explicación del caso debemos conocer el matiz político preexistente que da inicio a que se interponga una acción de acceso a la información ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia y que por tanto se active la judicialización de la política.

La parte actora, el abogado Cochez, es un político que adversaba al partido político gobernante en el país entre los años 2004 y 2009. Por lo cual el 19 de mayo 2008 solicita al

contralor general de la República que le proporcione las declaraciones juradas de estado patrimonial de algunos ministros salientes. Tal solicitud no fue respondida en el tiempo estipulado por ley por el contralor con lo cual se perfecciona el silencio administrativo negativo y la solicitud se entiende negada o rechazada.

#### B. Normas jurídicas aplicables al caso:

La Constitución de la República de Panamá, en su artículo 304, establece que ciertos servidores públicos, dentro de los cuales se incluyen a los ministros de Estado deben presentar al inicio y al término de sus funciones una declaración jurada de estado patrimonial la cual deberá realizarse mediante escritura pública.

La ley 59 de 29 de diciembre de 1999 sobre la declaración jurada de estado patrimonial desarrolla el artículo 304 de la Constitución pero no hace mención alguna sobre la confidencialidad o carácter reservado de tales declaraciones patrimoniales.

En Panamá, toda persona puede promover acción de *habeas data* con miras a garantizar el derecho de acceso a la información personal o pública que repose en poder del Estado. Esta acción constitucional está prevista dentro del título de las garantías fundamentales específicamente en el artículo 44.

Por otro lado, la Ley 6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública y que establece la acción de *habeas data*, en su artículo 8 dispone que las instituciones del Estado están obligadas a brindar, a cualquier persona que lo requiera, información sobre el funcionamiento y las actividades que desarrollan, exceptuando únicamente las informaciones de carácter confidencial y de acceso restringido.

### C. Desarrollo judicial del caso:

En vista que el contralor panameño no responde de la solicitud del abogado Cochez, este último interpone una acción de hábeas data ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia del país, que es la instancia encargada de la guarda de la Constitución.

La Corte en Pleno decide no admitir la acción de hábeas data sustentada en un fallo similar de 14 de mayo de 2002 donde se argumentaba lo siguiente: *“Este Pleno arriba a la conclusión que el objeto sobre el que recae la acción que nos ocupa, constituye materia confidencial, por tratarse de información contenida “ en los registros individuales o expediente de personal o de recursos humanos de los funcionarios” (artículo 1º, numeral 5 de la Ley 6 de 2002) cuyas copias reposan en la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA (artículo 3 de la Ley N° 59, de 29 de diciembre de 1999) destinada a las investigaciones sobre enriquecimiento injustificado (artículo 5 º) que regula la ante dicha ley”.*

En pocas palabras, los jueces constitucionales consideran que la declaración jurada de estado patrimonial aunque este elevada en escritura pública tienen un carácter confidencial y por lo tanto no son de acceso público. Con lo cual los ciudadanos no pueden tener acceso a tales declaraciones para ejercer su rol fiscalizador. Los magistrados aprovechan que la norma no es completamente clara y al existir algún grado de vacío normativo deciden interpretar la norma a su conveniencia como veremos en párrafos siguientes.

Aquí debo mencionar que en Panamá los magistrados de la Corte Suprema de Justicia también deben presentar su declaración jurada de bienes; con lo cual se pudiese despertar suspicacias sobre si los mismos jueces estaban procurando que su información patrimonial no fuese pública.

Se observa cómo claramente los magistrados niegan el derecho constitucional de acceso a la información de un ciudadano alegando razones de confidencialidad, para salvaguardar sus propios intereses, es decir, se disfraza mediante una decisión jurídica (sentencia) un tema que en el fondo oculta razones políticas. Toda vez que cierran la puerta para que no se puedan publicar las declaraciones juradas de bienes patrimoniales de los jueces.

Se ha considerado esta sentencia como un retroceso en materia de transparencia en el país.

Cuando, por ejemplo, vemos el caso en el derecho comparado que las declaraciones de estado patrimonial son de carácter público y que deben colgarse en las páginas web de las respectivas instituciones, tal es el caso de Perú que mediante su Ley 30521 y de Chile Ley 20.880, se hace más evidente el atraso del derecho panameño en esta materia que viene dada por una decisión política de los jueces constitucionales.

Por otro lado, en la legislación española la Ley 3/2015, de 30 de marzo, norma que el contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado y demás Altos Cargos se publicarán en el Boletín Oficial del Estado. Con lo cual España se encuentra muchos pasos por delante de Panamá en cuanto a la lucha contra la corrupción, mediante medidas que promueven la transparencia en el sector público.

#### D. Opinión disidente:

La Procuraduría de la Administración de Panamá tiene un concepto que difiere del emitido por la Corte Suprema de Justicia con relación a la restricción de confidencialidad de la información contenida en las declaraciones juradas de estado patrimonial.

Mediante concepto emitido el 21 de abril de 2015, la Procuraduría de la Administración de Panamá establece que la declaración jurada de estado patrimonial es un documento público y en consecuencia de acceso público toda vez que no ha sido clasificada como información de carácter confidencial o de acceso restringido de forma expresa por la ley 6 de 2002.

Este argumento cobra mayor relevancia cuando se estudia lo que dicta el artículo 43 de la constitución panameña cuando establece que “toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público, siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposición escrita en la ley”.

Por otro lado, el artículo 1728 del Código Civil panameño dicta que todo instrumento otorgado por notario e incorporado al respectivo protocolo es de carácter público.

Por lo tanto, con la presente sentencia se observa claramente en primer lugar el fenómeno de la judicialización de la política cuando el abogado Cochez intenta trasladar un asunto político a la esfera de los tribunales para que sean los jueces los que resuelvan la situación, y en segundo lugar la aparición de la politización de la justicia cuando los jueces constitucionales deciden salvaguardar sus interés al declarar determinado documento como de acceso restringido.

Otro punto que se puede rescatar de esta sentencia es que los magistrados de la Corte Suprema de justicia, aprovechado un supuesto vacío normativo, desarrollan a su criterio como debe ser el tratamiento relativo a la publicidad de las declaraciones patrimoniales.

Pero como he sustentado, apalancándome en la opinión de la Procuraduría de la Administración, la constitución es clara y establece que solo podrán ser de carácter restringido o confidencial aquellos documentos que la ley expresamente así lo mencione.

## **IX. Conclusiones**

A modo general puedo concluir que al sistema judicial panameño le hace falta una reforma constitucional que cree un Tribunal Constitucional, con la finalidad de adoptar las buenas prácticas internacionales y de emular los casos de éxito en el derecho comparado. Las exigencias jurídicas y políticas son mayores hoy en día que en décadas pasadas por ello necesitamos jueces especialistas en derecho constitucional y elegidos de una forma que garantice su independencia frente a los otros Órganos del Estado. De esta forma cuando el juez constitucional se enfrente una situación política que deba terminar en una sentencia pueda dictarla en estricto derecho.

Entre las conclusiones específicas de la presente publicación puede mencionar:

1. Que justicia constitucional resulta un medio comúnmente utilizado por los diferentes actores de la sociedad para solventar demandas que no han sido satisfechas por parte del gobierno.
2. Que la ideología, forma de pensar y convicciones personales de los jueces constitucionales pueden influir de manera indebida al momento de dictar sentencia ya que se pueden inclinar por una postura progresistas u conservadora sobre un asunto que debiese ser resuelto únicamente mediante estructuras jurídicas.
3. Que los jueces constitucionales, en la actualidad, se están transformando en legisladores positivos, ya que con sus fallos pueden alterar la interpretación de una ley o decreto; la consecuencia inmediata de este fenómeno es que desde los tribunales se pueden crear polí-

ticas públicas o re direccionarlas, aprovechándose de un vacío legal con respecto a la carta magna. Por lo tanto se está perdiendo la separación de poderes, toda vez que los jueces no deben ser activistas políticos; ese escenario esta reservado para el parlamento o el jefe de gobierno, quienes son los que deben dirigir las políticas de un país.

4. Que debemos fortalecer las instituciones para evitar el debilitamiento del estado de derecho y en especial encaminar a que los tribunales constitucionales se dediquen exclusivamente a la función que les es conferida (árbitros en caso de un conflicto jurídico con la constitución). Si bien es cierto que muchos casos jurídicos tienen matices políticos, los mismos deben ser resueltos sin ningún tipo de interferencia o presión externa.

## Bibliografía

- ACADEMIA. (2009) *Revista sobre enseñanza del Derecho*, La enseñanza del caso Marbury vs. Madison, Argentina, año 7, número 13.
- AGUILAR VILLANUEVA, L, (2012); *Política pública: una visión panorámica*; Bolivia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- ANSOLABEHERE, K, (2005) *Jueces, política y derecho: particularidades y alcances de la politización de la justicia*, México.
- ARAÚZ, H, (2003) *Panorama de la justicia constitucional panameña*, Panamá, Universal books.
- CAF (2017), *12 notas de concepto para entender mejor al estado, las políticas públicas y su gestión*, Corporación Andina de Fomento.
- CONSELL CONSULTIU DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, (2008) *Constitución y Justicia constitucional*, Barcelona, España.
- CORREA, M; OSUNA, N, Y RAMÍREZ, G, (2017) *Lecciones de derecho constitucional*, Colombia, Editorial Universidad Externado de Colombia, Tomo I.
- CORREA, M; OSUNA, N, Y RAMÍREZ, G, (2018) *Lecciones de derecho constitucional*, Colombia, Editorial Universidad Externado de Colombia, Tomo II.
- FUENTES, CLAUDIA, (2011) *Montesquieu: Teoría de la distribución social del poder*, Chile, Revista de Ciencia Política, volumen 31, No.1.
- GONZÁLEZ MONTENEGRO, R, (2009) *Curso de derecho procesal constitucional*, Panamá, Cultural Portobelo, tercera edición.

- OROZCO SOLANO, V, Y CUARESMA TERÁN, S., (2020) *La justicia constitucional en Iberoamérica*, Nicaragua, Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ).
- PEGORARO, LUCIO, (2019) *Control jurisdiccional vs. control político: la erosión de una categoría dicotómica (y el progresivo alcance de este último)*. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. España.
- RAMOS ROOLÓN, M, Y ÁLVAREZ GARCÍA, F, (2019) *El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción*, España, Fundación Carolina.
- SUMARIA BENAVENTE, O; VASALLO EFFTHA, K; *Derecho y sociedad; Un nuevo actor político: la participación de los tribunales constitucionales en la elaboración de las políticas públicas*; Perú.
- TORRES-MELO, J; SANTANDER, J; (2013) *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*, Colombia, Instituto de Estudios del Ministerio Público.
- VALLES, JOSEP y MARTI I PUIG, SALVADOR. (2015) *Ciencia Política un Manual*, España, Editorial Planeta.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
LA PATRIA LA HACEMOS CONTIGO  
Instituto de Estudios Democráticos

Síguenos en nuestras  
redes sociales



tepanama