



REVISTA INVESTIGACIÓN  
Y PENSAMIENTO CRÍTICO

ISSN 1812-3864  
e-ISSN 2644-4119



Volumen 14 - 2026  
No. 3

# Revista Investigación y Pensamiento Crítico

Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA)

ISSN 1812-3864 | eISSN 2644-4119

**Volumen 14, Número 3**

## Editor en Jefe

Dr. Luis A. Pinzón (Universidad Católica Santa María la Antigua, Panamá)

## Editores Asociados

Dra. Diana Oviedo (INDICASAT-AIP, Panamá)

Mgter. Gabriela Noriega (Universidad Católica Santa María la Antigua, Panamá)

Dr. Rodrigo Alva (Universidad Politécnica de Cataluña, España)

Licda. Jessibeth Caballero (Universidad Católica Santa María la Antigua, Panamá)

Dra. Patricia Cid (CIHAC-AIP, Panamá)

Dra. Marisa Montesano de Talavera (Academia Panameña de la Lengua, Panamá)

Mgter. Daisy Chacón (Universidad Católica Santa María la Antigua, Panamá)

## Consejo Científico Internacional

Dr. Luis Sierra (Universidad Nacional, Costa Rica)

Dra. María Antonieta Rebeil (Universidad Anáhuac, México)

Dr. Luis Pulido Ritter (Universidad Libre de Berlín, Alemania)

Dr. David Edgar (Glasgow Caledonian University, Escocia)

Dr. Mario Correa Bascuñán (Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile)

Dr. Chris Alden (LSE, Reino Unido)

Dr. Alvaro Mendez (LSE, Reino Unido)

Dr. Nelson Valdés Sánchez (Universidad Santo Tomas, Chile)

Dr. Miguel A. Mánica (Universidad Nacional Autónoma de México)

Dr. Diego A. Hidalgo-Leiva (Universidad de Costa Rica)

## Informática

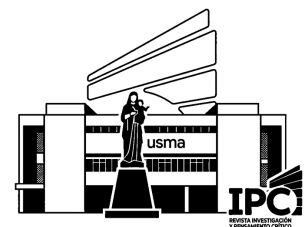
Ing. Marcos E. González-Guzmán

Universidad Católica Santa María la Antigua, Panamá

## Comunicación

Mgter. Milagros Vargas

Universidad Católica Santa María la Antigua, Panamá



# Índice

## **La sociología jurídica en el fortalecimiento del marco normativo de la minería metálica en Panamá**

*Manuel Alberto Núñez Cedeño* 1–25

## **Del vertedero a la valorización: El Ecoparque Ancón como estrategia de mitigación frente a las deficiencias de la gestión de residuos sólidos en Panamá**

*Laura Sofia Cruz Moreno, Adalberto De Gracia y Luis A. Pinzón* 26–41

## **Estrategias de marketing impulsadas por inteligencia artificial: su rol en la toma de decisiones organizacionales**

*Yermaline Ching y Ervin Macías* 42–59

## **El deber de reparar en el estado social de derecho: aproximación Filosófica y sanitaria**

*Akbar Khalil Lataste Vallarino* 60–81

## **Caracterización de la práctica didáctica del docente y la calidad en los servicios universitarios para la atención a los estudiantes en la educación inclusiva, Facultad de Humanidades, 2025**

*Fátima Adargelis Pittí Araúz, Andy Gómez De la Torre, Marieth Silva, Miguel Carrera, Gabriel Elías Portobanco Vargas, José Serrano, Carolina Mariángel González Sucre y Joselyn Vega* 82–98

# La sociología jurídica en el fortalecimiento del marco normativo de la minería metálica en Panamá

Legal sociology in strengthening the regulatory framework of metallic mining in Panama

Manuel Alberto Núñez Cedeño <sup>\*1</sup>

<sup>1</sup> *Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Ciudad de Panamá, Panamá*

Recibido: 24 de noviembre de 2025; Aceptado: 18 de junio de 2026

**Resumen:** La minería metálica en Panamá enfrenta una encrucijada entre el impulso de la extracción y las demandas sociales de sustentabilidad y justicia. Este artículo analiza críticamente el marco normativo panameño vigente en materia de minería metálica desde una perspectiva de sociología jurídica, integrando un enfoque teórico y hallazgos empíricos recientes. Se discuten los déficits del Código de Recursos Minerales de 1963, incluyendo la débil institucionalidad, la escasa participación ciudadana y la falta de consideraciones socioambientales. Se presentan resultados de encuestas y entrevistas que evidencian una legitimidad social erosionada: la mayoría de la población desconfía del modelo minero actual, aunque estaría más dispuesta a aceptarlo bajo leyes más robustas y transparentes. La minería metálica en Panamá atraviesa una etapa de redefinición jurídica, institucional y social a partir de la aprobación de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 27 de noviembre de 2023 que declaró inconstitucional dicha ley, y la Ley 407 de 3 de noviembre de 2023, que prohibió el otorgamiento de nuevas concesiones para la exploración, extracción, transporte y beneficio de la explotación de minería metálica en todo el territorio nacional. A la luz de teorías de Luhmann, Carbonell, De Sousa Santos, Ferrajoli, entre otros, se identifican desafíos institucionales, jurídicos y sociales para reformar el régimen minero. Finalmente, se proponen reformas orientadas por los principios de justicia ambiental, participación ciudadana y fortalecimiento institucional, a fin de lograr un marco legal legítimo, eficaz y acorde con el desarrollo sostenible y la democracia ambiental en Panamá.

**Palabras clave:** Sociología jurídica, Minería metálica, Panamá, Marco normativo, Justicia ambiental, Participación ciudadana, Institucionalidad.

---

\* Autor de correspondencia: [mnunezc@usma.com.pa](mailto:mnunezc@usma.com.pa)

**Abstract:** Metallic mining in Panama faces a crossroads between the push for extraction and social demands for sustainability and justice. This article critically analyzes the current Panamanian regulatory framework on metallic mining from a legal-sociological perspective, integrating theoretical approaches and recent empirical findings. It discusses the deficiencies of the 1963 Mineral Resources Code, including weak institutions, limited citizen participation, and the lack of socio-environmental considerations. Survey and interview results are presented, showing eroded social legitimacy: most citizens distrust the current mining model, though they would be more willing to accept it under stronger and more transparent laws. Metallic mining in Panama is undergoing a stage of legal, institutional, and social redefinition following Law 406 of October 20, 2023, the Supreme Court ruling of November 27, 2023 declaring that law unconstitutional, and Law 407 of November 3, 2023, which prohibited the granting of new concessions for the exploration, extraction, transportation, and processing of metallic mining exploitation throughout the national territory. In light of theoretical contributions by Luhmann, Carbonell, De Sousa Santos, Ferrajoli, among others, institutional, legal, and social challenges for reforming the mining regime are identified. Finally, reforms are proposed guided by principles of environmental justice, citizen participation, and institutional strengthening, aiming to achieve a legitimate, effective, and sustainable mining legal framework aligned with democratic environmental governance in Panama.

**Keywords:** Legal sociology, Metallic mining, Panama, Regulatory framework, Environmental justice, Citizen participation, Institutional capacity.

## 1. INTRODUCCIÓN

Panamá se encuentra ante uno de los debates sociojurídicos más relevantes de las últimas décadas: la definición del lugar que debe ocupar la minería metálica dentro de su modelo de desarrollo, su estructura institucional y su democracia ambiental. El debate ya no puede describirse de forma genérica como una controversia surgida por la firma de un contrato minero. Debe ubicarse en una secuencia jurídica precisa: la aprobación de la Ley 406 de 20 de octubre de 2023, que aprobó el contrato de concesión minera entre el Estado panameño y Minera Panamá, S.A.; la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 27 de noviembre de 2023, que declaró inconstitucional dicha ley; y la Ley 407 de 3 de noviembre de 2023, que prohibió el otorgamiento de nuevas concesiones para minería metálica en todo el territorio nacional.

Estos hitos alteraron el marco del problema. Antes de 2023, la discusión podía concentrarse en cómo reformar un régimen minero antiguo para hacerlo más compatible con estándares ambientales contemporáneos. Después de 2023, el análisis debe incorporar una pregunta más compleja: si el país

debe mantener una restricción fuerte a la minería metálica, avanzar hacia una prohibición más amplia, diseñar una transición regulatoria o reconstruir el régimen jurídico bajo condiciones estrictas de legitimidad, participación, control ambiental y capacidad institucional. El país cuenta con un Código de Recursos Minerales heredado de 1963, diseñado en una época en que primaban los incentivos a la inversión extractiva sobre consideraciones de sostenibilidad. Hoy, ese enfoque normativo muestra sus límites ante ciudadanos cada vez más conscientes de los impactos socioambientales de la minería y exigentes de transparencia y equidad. La cuestión de fondo que aborda este artículo es: ¿cómo puede la sociología jurídica contribuir al fortalecimiento del marco normativo minero panameño para responder a las demandas contemporáneas de justicia ambiental y social?

Para responder, en primer lugar se presenta el marco teórico de la sociología jurídica, que permite analizar el derecho no solo como un conjunto de normas, sino como un fenómeno social interdependiente con las dinámicas de poder, la cultura y la legitimidad. Autores clásicos y contemporáneos ofrecen herramientas conceptuales para examinar las brechas entre la ley escrita y la realidad social, así como para entender el papel del derecho en la reproducción o transformación de las estructuras sociales. En segundo lugar, se realiza un análisis crítico del régimen legal panameño sobre minería metálica desde una perspectiva socio-jurídica, identificando sus principales falencias normativas, institucionales y participativas. A esto se suman los hallazgos empíricos de una encuesta de percepción ciudadana y una entrevista a un experto del sector minero, los cuales aportan evidencia sobre cómo se percibe y experimenta en la práctica dicho marco legal. Seguidamente, se discuten los desafíos institucionales, jurídicos y sociales que enfrenta cualquier intento de reforma, considerando factores como la debilidad estatal, la oposición social y los intereses económicos en juego. Sobre esa base, se plantean propuestas de mejora normativa fundamentadas en los principios de justicia ambiental, participación ciudadana y fortalecimiento institucional, con miras a construir una regulación minera más legítima, eficaz y acorde con un desarrollo sostenible y democrático. Finalmente, las conclusiones sintetizan cómo un enfoque de sociología jurídica puede guiar la transformación del derecho minero panameño para articular la explotación responsable de recursos con la protección de los derechos fundamentales y del ambiente.

## 2. MARCO TEÓRICO DE LA SOCIOLOGÍA JURÍDICA

La sociología jurídica estudia el derecho en acción, es decir, su interacción con la sociedad, en contraste con una visión puramente dogmática o normativa del derecho. Desde esta perspectiva, el derecho no es autónomo ni neutro, sino que está imbricado en relaciones sociales, económicas y políticas. Uno de los pilares teóricos proviene de Niklas Luhmann (2002), quien concibe el derecho como un sistema social autorreferencial. Luhmann (2002) destaca que puede producirse un “déficit de juridicidad” cuando existe una brecha entre las normas formalmente vigentes y su observancia real en la sociedad. En otras palabras, leyes que no se cumplen o no se hacen cumplir generan una desconexión que mina la eficacia del ordenamiento jurídico. Esta noción es sumamente relevante para

analizar la situación panameña, donde abundan leyes ambientales y mineras que en papel establecen controles y derechos, pero cuya ejecución es débil o selectiva, creando una discordancia entre el derecho formal y la práctica social.

La sociología jurídica permite estudiar el derecho más allá de su formulación formal, examinando cómo las normas son producidas, interpretadas, obedecidas, resistidas o incumplidas dentro de relaciones sociales, económicas, políticas y culturales concretas. Desde esta perspectiva, el marco jurídico de la minería metálica en Panamá no debe analizarse únicamente como un conjunto de leyes, decretos, contratos y procedimientos administrativos, sino como un campo de disputa en el que intervienen el Estado, las empresas, las comunidades, los pueblos indígenas, los movimientos ambientales, los tribunales y la opinión pública.

Para evitar una exposición acumulativa de autores, este marco teórico se organiza a partir de categorías analíticas que permiten examinar el problema de investigación: legitimidad, eficacia normativa, captura regulatoria, pluralismo jurídico, justicia ambiental y extractivismo. Cada categoría cumple una función específica dentro del análisis: unas permiten evaluar la aceptación social de la norma; otras, su capacidad real de cumplimiento; otras, la influencia del poder económico en la producción jurídica; y otras, la distribución de cargas ambientales y sociales derivadas de la actividad extractiva.

### **2.1. Legitimidad: validez formal y aceptación social del derecho**

La primera categoría es la legitimidad. En términos sociojurídicos, una norma puede ser formalmente válida porque fue aprobada por la autoridad competente, pero carecer de legitimidad social si los sujetos afectados no la reconocen como justa, razonable o representativa de sus intereses. Esta distinción resulta esencial para estudiar la minería metálica, pues los conflictos socioambientales suelen surgir cuando las decisiones estatales se perciben como impuestas, poco transparentes o desconectadas de las comunidades directamente afectadas.

Habermas (1998) aporta una clave central para comprender esta tensión: la legitimidad del derecho democrático depende de procesos deliberativos incluyentes, donde los destinatarios de la norma puedan participar racionalmente en la formación de la voluntad pública. Aplicado al caso minero, ello implica que la aprobación de concesiones, estudios de impacto ambiental, contratos o reformas legales no debe limitarse a cumplir requisitos administrativos mínimos, sino que debe incorporar espacios reales de información, consulta, contradicción y participación ciudadana. Cuando estos procesos son débiles, la norma puede conservar validez formal, pero pierde fuerza legitimadora frente a la sociedad.

La legitimidad, por tanto, funciona como una categoría para preguntar: ¿quiénes participaron en la elaboración de las normas mineras?, ¿qué sectores fueron escuchados?, ¿qué grado de transparencia existió?, ¿las comunidades perciben el marco regulatorio como protector del interés público o como instrumento de promoción del interés empresarial? Estas preguntas permiten conectar la teoría

sociológica con el análisis jurídico concreto del régimen minero panameño.

## **2.2. Eficacia normativa: la brecha entre derecho formal y derecho aplicado**

La segunda categoría es la eficacia normativa. Luhmann (2002) permite comprender el derecho como un sistema social que produce expectativas normativas, es decir, orientaciones de conducta que la sociedad espera que sean cumplidas y aplicadas. Sin embargo, cuando existe una distancia persistente entre lo que la norma ordena y lo que las instituciones efectivamente hacen, aparece una brecha entre derecho formal y derecho aplicado. Esta brecha debilita la confianza en el sistema jurídico y genera la percepción de que la ley existe en el papel, pero no en la práctica.

En materia minera y ambiental, esta categoría permite examinar si las normas sobre evaluación ambiental, fiscalización, participación ciudadana, consulta, sanciones, restauración ecológica y protección de territorios son realmente ejecutadas por las autoridades competentes. La existencia de una legislación ambiental amplia no garantiza, por sí sola, protección efectiva. La pregunta sociológica relevante no es únicamente si la norma existe, sino si se cumple, quién la hace cumplir, con qué recursos institucionales, bajo qué criterios técnicos y con qué consecuencias frente al incumplimiento.

La eficacia normativa se convierte, así, en una herramienta para evaluar la capacidad del Estado panameño de transformar el mandato legal en práctica institucional. Un régimen minero puede ser jurídicamente sofisticado en su diseño, pero socialmente ineficaz si la fiscalización es débil, si las sanciones no se aplican, si los estudios ambientales se revisan de forma superficial o si las comunidades no cuentan con mecanismos efectivos para reclamar sus derechos.

## **2.3. Captura regulatoria y campo jurídico: el derecho frente al poder económico**

La tercera categoría es la captura regulatoria. Bourdieu (1986) resulta útil para comprender el derecho como un campo en el que distintos actores compiten por imponer interpretaciones legítimas. En ese campo, los actores con mayor capital económico, técnico, político o simbólico pueden influir de manera significativa en la forma en que se redactan, interpretan y aplican las normas. El derecho, por tanto, no opera en el vacío: puede servir para limitar el poder, pero también puede reproducirlo cuando determinados intereses logran presentarse como interés general.

En los regímenes extractivos, la captura regulatoria aparece cuando la normativa, los procedimientos administrativos o las decisiones públicas terminan favoreciendo de manera desproporcionada a empresas o inversionistas, en detrimento de la protección ambiental, la participación ciudadana o los derechos de las comunidades. Esta captura no siempre se expresa como ilegalidad abierta; puede manifestarse mediante normas excesivamente flexibles, fiscalización insuficiente, procedimientos poco transparentes, dependencia técnica del Estado respecto de información suministrada por las empresas o debilidad institucional frente a proyectos de alto impacto económico.

Desde esta perspectiva, el análisis del marco minero panameño debe preguntarse si las reglas vigentes equilibran adecuadamente inversión, desarrollo, ambiente y derechos humanos, o si han

operado históricamente bajo una racionalidad predominantemente económica. La categoría de captura regulatoria permite, además, conectar el marco jurídico con el problema de la confianza pública: mientras más se perciba que la regulación responde a intereses particulares, menor será su legitimidad social.

#### **2.4. Pluralismo jurídico: derecho estatal, comunidades y saberes territoriales**

La cuarta categoría es el pluralismo jurídico. De Sousa Santos (2002) plantea que el derecho no se agota en el derecho oficial producido por el Estado, pues en la vida social existen múltiples formas de normatividad, autoridad y resolución de conflictos. Esta idea es especialmente relevante en contextos donde comunidades campesinas, pueblos indígenas o poblaciones locales mantienen vínculos culturales, económicos y espirituales con sus territorios.

Aplicado a la minería metálica, el pluralismo jurídico exige reconocer que la regulación estatal no puede desconocer las formas comunitarias de comprender el territorio, el agua, la biodiversidad y la vida colectiva. El conflicto minero no es solamente un conflicto entre desarrollo económico y protección ambiental; también es un conflicto entre distintas racionalidades: la racionalidad jurídico-estatal, la racionalidad económica de la inversión y la racionalidad territorial de las comunidades.

Esta categoría permite formular preguntas específicas: ¿el ordenamiento jurídico panameño reconoce suficientemente la voz de las comunidades afectadas?, ¿los mecanismos de participación son culturalmente adecuados?, ¿el procedimiento administrativo permite incorporar conocimientos locales?, ¿el derecho estatal dialoga con otras formas de normatividad social o simplemente las subordina? De esta manera, el pluralismo jurídico evita que el análisis se limite al texto de la ley y obliga a considerar el derecho vivido por los sujetos afectados.

#### **2.5. Justicia ambiental: distribución de cargas, beneficios y riesgos**

La quinta categoría es la justicia ambiental. Martínez-Alier (2004) permite comprender que los conflictos ambientales no se explican únicamente por diferencias técnicas sobre contaminación, permisos o mitigación, sino por disputas sobre la distribución de los costos y beneficios del desarrollo. En muchos proyectos extractivos, los beneficios económicos se concentran en empresas, inversionistas o centros urbanos, mientras los impactos ambientales, sociales y culturales recaen sobre comunidades rurales, indígenas o económicamente vulnerables.

La justicia ambiental permite analizar si el marco normativo distribuye de manera equitativa los riesgos de la minería metálica. Esta categoría resulta útil para examinar temas como el acceso al agua, la afectación de territorios, la pérdida de medios de vida, la contaminación, la participación pública, la reparación de daños y la responsabilidad intergeneracional. Desde esta óptica, una regulación minera no debe evaluarse solo por su capacidad para atraer inversión, sino por su capacidad para prevenir daños, proteger a los grupos vulnerables y garantizar mecanismos efectivos de reparación.

En Panamá, esta categoría permite vincular el análisis jurídico con los conflictos socioambientales recientes y con la exigencia de que el desarrollo económico no se construya sobre sacrificios territoriales desiguales. La justicia ambiental introduce una pregunta central: ¿quién gana, quién pierde y quién decide en el modelo de regulación minera?

## **2.6. Extractivismo: modelo de desarrollo y límites del derecho**

La sexta categoría es el extractivismo. Gudynas (2011) y Svampa (2013) permiten ubicar la minería metálica dentro de un modelo latinoamericano basado en la extracción intensiva de recursos naturales para mercados globales. Este modelo suele justificarse mediante argumentos de crecimiento económico, empleo, inversión extranjera y recaudación fiscal, pero también genera tensiones profundas por sus impactos ambientales, territoriales y sociales.

El extractivismo no es solamente una actividad económica; es una forma de organizar la relación entre Estado, mercado, naturaleza y sociedad. Por ello, el derecho cumple un papel ambivalente: puede actuar como límite al poder extractivo mediante garantías ambientales, participación ciudadana y control constitucional; pero también puede funcionar como instrumento de habilitación del extractivismo cuando flexibiliza estándares, reduce controles o prioriza la seguridad jurídica de la inversión sobre la protección de derechos colectivos.

Esta categoría permite analizar el caso panameño dentro de una discusión regional más amplia. El problema no consiste únicamente en determinar si una concesión o contrato cumple formalmente la ley, sino en evaluar si el marco jurídico reproduce un modelo de desarrollo compatible con la sostenibilidad, los derechos humanos, la democracia ambiental y la protección de bienes comunes. En síntesis, el marco teórico socio-jurídico brinda los lentes para analizar el régimen minero de Panamá entendiendo el derecho como un fenómeno social: sujeto a los vaivenes del poder económico, necesitado de legitimación social, y capaz de tanto reproducir desigualdades como de transformarlas si incorpora principios de justicia. Con esta base conceptual, pasamos a examinar la situación específica del marco normativo de la minería metálica en Panamá.

## **3. ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DEL MARCO NORMATIVO MINERO EN PANAMÁ**

Contexto normativo y legalidad vigente: La legislación minera panameña está principalmente conformada por el Código de Recursos Minerales, promulgado mediante el Decreto Ley 23 de 1963. Este cuerpo legal, concebido hace más de seis décadas, refleja la visión desarrollista de su época: su énfasis recae en facilitar concesiones y promover la inversión en la extracción de minerales, bajo el supuesto de que la actividad minera es intrínsecamente beneficiosa para el Estado por los ingresos fiscales que genera. Consecuentemente, las disposiciones ambientales o sociales son mínimas o inexistentes en su texto original. Durante años, esta normativa no fue objeto de reformas de fondo, quedando rezagada frente a estándares modernos de protección ambiental, participación ciudadana o respeto a

los derechos de los pueblos indígenas. Apenas en las últimas décadas se han aprobado leyes complementarias en materia ambiental (por ejemplo, ley de ambiente, evaluaciones de impacto ambiental, etc.), pero el núcleo del régimen minero sigue anclado en paradigmas extractivistas tradicionales. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018) ha advertido que marcos normativos de este tipo resultan ineficientes frente al desarrollo extractivo moderno, pues no logran conciliar crecimiento económico con sostenibilidad ni atender los conflictos que surgen del modelo extractivista.

La Constitución Política panameña contiene una tensión estructural que atraviesa todo el debate minero. Por una parte, reconoce la titularidad estatal sobre recursos naturales estratégicos y faculta al Estado para regular su aprovechamiento. Por otra parte, impone deberes de protección ambiental, salud pública y bienestar colectivo. De esta tensión se deriva una idea central: el aprovechamiento de minerales no puede interpretarse como un simple asunto de inversión o contrato, sino como una política pública sometida a límites constitucionales, ambientales y democráticos.

Junto al Código de Recursos Minerales, el análisis debe incorporar la Ley 41 de 1998, General de Ambiente, y la normativa reglamentaria sobre evaluación de impacto ambiental. Estas normas introdujeron categorías ambientales que el Código de 1963 no contemplaba con suficiente desarrollo. Sin embargo, la coexistencia entre un régimen minero de base concesional y un régimen ambiental posterior ha generado tensiones de coordinación, especialmente en materia de competencias, fiscalización, transparencia de información, seguimiento de obligaciones y responsabilidad por impactos acumulativos.

También debe incorporarse la Ley 37 de 2016, que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas en Panamá cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar sus tierras, territorios, recursos, modos de vida y cultura. Esta ley proporciona una base interna relevante para analizar proyectos extractivos con incidencia territorial indígena, aunque su eficacia depende de procedimientos culturalmente adecuados, información suficiente, tiempos razonables y respeto de las formas representativas de cada pueblo.

La Ley 125 de 2020, mediante la cual Panamá aprobó el Acuerdo de Escazú, refuerza la dimensión de democracia ambiental. Escazú no se limita a proclamar principios generales: exige acceso a información ambiental, participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales, acceso a justicia ambiental y protección de personas defensoras ambientales. En consecuencia, cualquier discusión minera debe evaluarse también desde la transparencia, la publicidad de expedientes, la posibilidad real de oposición y el seguimiento ciudadano del cumplimiento ambiental.

El punto de inflexión jurídico se produjo en 2023. La Ley 406 de 20 de octubre de 2023 aprobó el contrato de concesión minera entre el Estado y Minera Panamá, S.A. La reacción social, política y jurídica fue intensa. Posteriormente, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional dicha ley mediante sentencia de 27 de noviembre de 2023. Esta decisión no puede tratarse como un episodio aislado, sino como un momento de control constitucional que expresó la tensión entre contratación estatal, ambiente, procedimiento democrático y legitimidad pública.

La Ley 407 de 3 de noviembre de 2023 introdujo otro cambio decisivo: prohibió el otorgamiento de concesiones para la exploración, extracción, transporte y beneficio de la explotación de minería metálica en todo el territorio nacional. Esta norma obliga a reformular el debate académico. Ya no basta con proponer una reforma del Código de Recursos Minerales como si el país estuviera en el mismo escenario previo a octubre de 2023. La discusión actual debe partir de la existencia de una prohibición legal de nuevas concesiones y de la necesidad de atender expedientes, pasivos ambientales, eventuales cierres, seguridad jurídica, conflictos sociales y alternativas de desarrollo territorial.

Resulta necesario mencionar que Panamá no ha ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a pueblos indígenas y tribales. En consecuencia, dicho instrumento no puede ser invocado como una fuente convencional obligatoria para el Estado panameño. No obstante, sí puede emplearse como criterio de referencia, estándar comparado o elemento persuasivo dentro del análisis jurídico. Por ello, el estudio del marco panameño debe sustentarse principalmente en las normas internas y en los instrumentos internacionales aplicables, tales como la Constitución Política, la Ley 37 de 2016, el Acuerdo de Escazú aprobado mediante Ley 125 de 2020, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como la jurisprudencia interamericana relacionada con la consulta, la propiedad colectiva y la protección de los territorios indígenas.

Desde una mirada socio-jurídica, el marco legal panameño presenta múltiples deficiencias que han contribuido a la situación de conflictividad actual. Entre los principales problemas detectados en la normativa minera panameña se encuentran:

- **Insuficiencia participativa:** La ley no contempla mecanismos adecuados de participación ciudadana en las decisiones mineras. Por ejemplo, no exige consulta previa, libre e informada a comunidades indígenas o locales antes de otorgar concesiones, pese a que muchos proyectos afectan directamente sus territorios y modos de vida. Esta omisión vulnera estándares internacionales de derechos humanos y deja a las comunidades sin voz formal en el proceso decisorio.
- **Débil institucionalidad regulatoria:** Los organismos estatales encargados de regular y fiscalizar la minería (como la Dirección de Recursos Minerales) carecen de independencia y capacidad técnica suficientes. Su limitada autonomía presupuestaria y la interferencia política impiden una fiscalización rigurosa. La concesión de permisos y contratos ha dependido en exceso del poder discrecional del Ejecutivo, generando sospechas de corrupción e influencias. Además, no existe una entidad especializada de alto nivel (como un Ministerio de Minas) que centralice la política minera con visión estratégica.
- **Externalidades socioambientales no internalizadas:** La normativa vigente minimiza o ignora los impactos sociales y ambientales de la minería. Los requisitos de estudios de impacto

ambiental han sido laxos o tardíos, y no se contemplan adecuadamente medidas de remediación, compensación ni planes de cierre de minas obligatorios. En consecuencia, los costos de la degradación ambiental, el agotamiento de agua, la deforestación o el desplazamiento de comunidades no son asumidos por las empresas, recayendo en las poblaciones locales y el ecosistema. Esto refleja una falta de justicia ambiental, pues quienes sufren los impactos no son quienes obtienen los beneficios.

- **Distribución inequitativa de beneficios económicos:** Los cánones, regalías y tributos que pagan las empresas mineras en Panamá han sido relativamente bajos. Se estima que las regalías estándar oscilan alrededor del 2-4 % del valor del mineral extraído, porcentaje exiguo comparado con otros países. Sumado a una fiscalización débil, esto se traduce en ingresos magros para el Estado y escaso desarrollo local en las áreas mineras. La riqueza generada no se distribuye equitativamente ni se reinvierte suficientemente en las comunidades, alimentando la percepción de injusticia económica y expolio de recursos nacionales.

Estos problemas están interrelacionados y alimentan un círculo vicioso de desconfianza y conflicto. La ausencia de espacios participativos y la debilidad institucional han significado que las leyes mineras carezcan de legitimidad social, pues importantes sectores (comunidades campesinas, indígenas, organizaciones ambientales, academia) han sido excluidos de su elaboración. Desde la perspectiva de la sociología jurídica, un derecho que no incorpora la pluralidad de visiones sociales y que no es validado por los ciudadanos difícilmente será obedecido o respetado. En Panamá, muchos perciben el régimen minero como impuesto desde arriba y capturado por élites político-empresariales, lo que socava su autoridad. Esta situación configura lo que Luhmann (2002) denominaría un déficit de juridicidad: hay una distancia crítica entre el contenido de la norma y su cumplimiento efectivo. Por ejemplo, existen normas que obligan a mitigar daños ambientales o respetar ciertas zonas protegidas, pero en la práctica se toleran infracciones; así, la aplicación real del derecho se desvía de lo formalmente establecido, generando impunidad y cinismo normativo.

La legislación minera panameña, funcional al extractivismo, tampoco reconoce ni canaliza adecuadamente los conflictos sociales que la minería genera. Su diseño legal parte de la premisa de que la minería es un bien indiscutible, por lo que relega las preocupaciones ambientales o culturales a un segundo plano. Esto ha llevado a que comunidades afectadas busquen otras vías para ser escuchadas, desde la protesta social hasta litigios ante los tribunales. En 2017, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional una ley-contrato minera, evidenciando las falencias en la elaboración de estos acuerdos y dando la razón a reclamos socioambientales. Ello se inscribe en un fenómeno más amplio de judicialización de la política: cuando los canales políticos tradicionales fallan, los actores recurren a la justicia buscando protección de derechos (fenómeno estudiado en la región por autores como Sieder et al. (2005)). Si bien la intervención judicial puede corregir abusos puntuales, también revela que el marco normativo carece de consenso y arrastra problemas de origen.

En resumen, el análisis crítico muestra un marco normativo obsoleto y socialmente desconectado,

que prioriza el interés extractivo por encima del interés público. Las leyes mineras vigentes fueron concebidas en un contexto muy distinto al actual y no han incorporado los avances en materia de derechos humanos, participación ciudadana ni estándares ambientales contemporáneos. A pesar de la retórica oficial sobre “minería sostenible”, la estructura jurídica sigue sin garantizar ni sostenibilidad ambiental ni equidad social en la actividad. La consecuencia ha sido un profundo déficit de legitimidad y eficacia: el régimen legal no logra ni fomentar un desarrollo minero ordenado ni brindar garantías de protección a la sociedad. Esta conclusión encuentra eco en la teoría socio-jurídica: las normas mineras panameñas carecen de legitimidad social, uno de los pilares esenciales para un derecho válido y eficaz (Carbonell, 2009; Luhmann, 2002). Se impone, por tanto, la necesidad de reestructurar el marco normativo minero para subsanar estos déficits, tarea que exploraremos tras presentar evidencia empírica sobre la percepción ciudadana y las opiniones de expertos en la materia.

La democracia ambiental, reforzada por el Acuerdo de Escazú, se expresa en tres pilares: acceso a información ambiental, participación pública y acceso a justicia ambiental. En minería metálica, estos pilares se traducen en publicación de contratos, estudios de impacto ambiental, informes de fiscalización, datos de calidad de agua, sanciones, planes de cierre, garantías financieras y mecanismos de impugnación comprensibles y accesibles.

La justicia ambiental examina la distribución de cargas, riesgos, beneficios y poder de decisión. Autores como Martínez-Alier (2004), Gudynas (2011) y Svampa (2013) permiten ubicar la minería dentro de los conflictos socioambientales latinoamericanos vinculados al extractivismo. La pregunta no es únicamente cuánto ingreso genera la minería, sino quién recibe los beneficios, quién soporta los riesgos, quién participa en la decisión y qué mecanismos existen para prevenir, reparar o compensar daños.

El concepto de minería sostenible se utiliza con cautela. No se asume como una realidad existente ni como una promesa retórica. En este artículo se entiende como una condición exigente que solo podría afirmarse si existen límites ecológicos, evaluación independiente, fiscalización efectiva, protección del agua, consulta, transparencia, garantías financieras, plan de cierre, remediación, sanciones aplicables y beneficios sociales verificables.

#### **4. RESULTADOS EMPÍRICOS: PERCEPCIÓN CIUDADANA Y VISIÓN EXPERTA**

Para complementar el análisis documental, se realizaron una encuesta de opinión pública y una entrevista en profundidad a un profesional del sector minero. Estos hallazgos empíricos permiten contrastar la letra de la ley con la realidad vivida por la sociedad y por actores claves, revelando dónde aprieta el zapato en la práctica.

El estudio tiene carácter exploratorio-descriptivo y utiliza un enfoque mixto. Es exploratorio porque analiza un campo marcado por cambios jurídicos recientes, conflictividad social y reconfiguración normativa. Es descriptivo porque organiza hallazgos documentales, percepciones ciudadanas

y visión experta sin pretender establecer causalidad estadística. Es mixto porque combina revisión documental jurídica, datos cuantitativos de encuesta y análisis cualitativo de entrevista semiestructurada. La revisión documental incluyó el Código de Recursos Minerales, normas constitucionales y ambientales, Ley 41 de 1998, Ley 37 de 2016, Ley 125 de 2020, Ley 406 de 2023, Ley 407 de 2023, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 27 de noviembre de 2023, informes técnicos sobre política minera y literatura sociojurídica sobre legitimidad, eficacia normativa, extractivismo, pluralismo jurídico y justicia ambiental.

La encuesta se aplicó a 116 participantes durante la fase de elaboración del estudio en 2025, mediante muestreo no probabilístico por conveniencia. Este tipo de muestra permite identificar tendencias preliminares, pero no permite realizar inferencias estadísticas sobre la población panameña en su conjunto. Por ello, los porcentajes presentados se interpretan exclusivamente como resultados del grupo encuestado. El instrumento incluyó preguntas cerradas y abiertas sobre percepción de la minería metálica, confianza institucional, necesidad de reforma del Código de Recursos Minerales, posibilidad de minería sostenible y valoración de una institucionalidad especializada.

La entrevista semiestructurada se realizó a un actor experto vinculado al sector geológico-minero, con experiencia técnica relevante. La entrevista no representa la opinión del sector minero en su totalidad. Su función es complementar el análisis documental y contrastar percepciones ciudadanas con una mirada técnica sobre institucionalidad, concesiones, planificación geológica, fiscalización, cierre de minas y moratoria.

El análisis cuantitativo fue descriptivo: frecuencias, porcentajes y comparación de respuestas ante escenarios condicionales. El análisis cualitativo consistió en codificación temática básica, agrupando respuestas en categorías como legitimidad, confianza institucional, reforma normativa, sostenibilidad, cierre, fiscalización y capacidad estatal. La triangulación entre documentos, encuesta y entrevista permite construir una interpretación más sólida, sin ocultar las limitaciones del diseño.

En materia ética, la participación en la encuesta se concibió como voluntaria e informada. Los resultados se presentan de manera agregada, sin identificar personas encuestadas. El tratamiento de la entrevista resguarda la identidad del actor experto salvo autorización expresa para revelar nombre, cargo o trayectoria. Esta reserva es especialmente relevante por tratarse de un sector económicamente sensible y socialmente conflictivo. Los datos deben conservarse de forma segura, limitarse al uso académico de la investigación y eliminar identificadores personales innecesarios.

Percepción ciudadana (encuesta): Se aplicó una encuesta a una muestra de la población panameña ( $n = 116$  encuestados) con el objetivo de sondear las actitudes hacia la minería metálica, mostrando resultados empíricos de carácter exploratorios. Los resultados confirman la existencia de un alto nivel de escepticismo y descontento ciudadano con el modelo minero actual. Ante la pregunta general “¿Está usted de acuerdo con que se desarrolle la minería metálica en Panamá?”, un 77 % de los encuestados respondió negativamente, manifestándose en contra de la minería tal como se viene implementando, mientras solo el resto minoritario se mostró a favor. Esta abrumadora oposición no necesariamente implica un rechazo absoluto a la minería en sí misma; de hecho, muchos respondientes

aclararon que su posición se debía más a la desconfianza en el manejo gubernamental y en la falta de regulación adecuada, que a la mera existencia de la actividad minera. Es decir, perciben que “la minería no está mal per se, lo que está mal son las leyes y su aplicación” –una idea recurrente que vincula la aceptación social de la minería con la calidad del marco normativo.

Cuando a los participantes se les planteó un escenario hipotético en el que las leyes mineras fueran reformadas y estrictamente aplicadas, las actitudes mostraron una notable variación. Un 56.7 % indicó que estaría de acuerdo con el desarrollo de la minería metálica si existiera un marco legal más riguroso y transparente, reduciéndose la oposición a un 43.3 %. Esto sugiere que más de la mitad de la población podría respaldar proyectos mineros bajo condiciones mejoradas de gobernanza, mitigación de impactos y beneficio colectivo. En otras palabras, el rechazo no es categórico sino condicional: mucha gente cambiaría el “No a la minería” por un “Sí, pero con buenas leyes y control”. A medida que la encuesta profundizaba en aspectos específicos, se reforzaba esta tendencia: la oposición frontal se matizaba al discutir potenciales reformas, lo cual indica que el problema central radica en cómo se está llevando la minería en Panamá, más que en la minería en sí.

La encuesta también reveló un amplio consenso en que el marco legal necesita actualizarse. Un 92.9 % de los consultados consideró que el Código de Recursos Minerales de 1963 debe ser reformado. Esta casi unanimidad evidencia que la ciudadanía percibe la antigüedad y desactualización de la ley minera como un obstáculo para una gestión moderna y responsable de la minería. Igualmente, se encontró una opinión dividida pero interesante respecto a la creación de un Ministerio de Minas: el 52.2 % apoya establecer una entidad especializada en asuntos mineros, mientras que el 47.8 % restante cree que no es necesaria. Los que se oponen manifestaron reservas debido al “mal manejo que han tenido los gobiernos” en este tema, temiendo que una nueva institución podría replicar vicios existentes. No obstante, la ligera mayoría a favor sugiere que existe receptividad a fortalecer la institucionalidad siempre y cuando esto implique mayor tecnificación y seriedad en la supervisión de la industria.

Otro dato relevante es que un 61.2 % de los encuestados cree posible lograr una minería sostenible en Panamá. Este optimismo moderado está condicionado a que la minería se maneje de manera adecuada, transparente e informativa hacia el país. En contraste, un 38.8 % piensa que no es posible la sostenibilidad en minería, quizá reflejando un escepticismo arraigado por la historia de incidentes ambientales y promesas incumplidas. De nuevo, la mayoría pareciera dar un voto de confianza condicionado: sí se podría tener minería sostenible, si se hacen bien las cosas. Esto lleva a enfatizar la importancia de construir esas condiciones (buenas prácticas, control independiente, información pública) para ganarse la confianza ciudadana.

En cuanto al perfil de los participantes, destacó una amplia participación de mujeres y jóvenes en la encuesta, lo cual sugiere que estos grupos demográficos están especialmente involucrados o preocupados por el tema minero. La elevada participación juvenil indica una creciente conciencia y activismo de las nuevas generaciones en asuntos de política ambiental y de recursos naturales, lo cual podría influir en la presión social por reformas.

Visión experta (entrevista): Para obtener una perspectiva técnica sobre las deficiencias normativas y posibles soluciones, se entrevistó a un geólogo panameño con experiencia tanto en la Dirección de Recursos Minerales como en la industria minera internacional. Sus respuestas aportan una crítica interna al marco regulatorio vigente y refuerzan muchos de los puntos identificados en el análisis documental:

- En primer lugar, el experto señaló que está a favor de la minería, pero considera que “el problema son las leyes”. A su juicio, Panamá necesita nuevas leyes mineras que aborden múltiples aspectos no cubiertos por la normativa actual. Insistió en la urgencia de realizar un inventario geológico nacional para conocer realmente el potencial minero del país y planificar su aprovechamiento racional. Esto denota que incluso desde la óptica de la industria, la ausencia de información actualizada y de un marco estratégico es una limitante seria.
- Sobre el procedimiento de otorgamiento de concesiones, criticó la forma laxa y politizada en que se manejan. Propuso regular estrictamente la duración de las concesiones de exploración –otorgándolas por períodos cortos, con posibilidad de prórroga solo si se demuestra avance– y exigir reportes periódicos al concesionario sobre los progresos de exploración. En la actualidad, un solicitante puede esperar años por una respuesta estatal y, una vez que obtiene una concesión de exploración, la ley le garantiza prácticamente el derecho a explotar si encuentra reservas. Según el experto, el gobierno “no debería demorar tantos años” en responder a una solicitud ni otorgar concesiones indefinidas; además, debe eliminarse la obligación legal de conceder explotación automáticamente tras la exploración, porque ello restringe la capacidad del Estado de negar proyectos que resulten inconvenientes. Este señalamiento alude a una cláusula del Código de 1963 que efectivamente establece esa automaticidad, la cual es hoy vista como anacrónica y riesgosa.
- En línea con lo anterior, el entrevistado abogó por la creación de un Ministerio de Minas en Panamá. Argumentó que actualmente quienes otorgan las concesiones “no son técnicos o no tienen los conocimientos necesarios” en materia minera, lo que redundaría en decisiones mal fundamentadas. Un Ministerio especializado, dotado de personal experto, podría centralizar la regulación, proponer nuevas políticas y mejorar la fiscalización. Esta nueva institución también debería liderar la actualización del marco normativo y coordinarse con el Ministerio de Ambiente para evitar los vacíos y traslapes institucionales que hoy existen.
- Respecto a las responsabilidades del Estado, el experto opinó que no le corresponde al Estado determinar si una concesión minera será rentable o no en términos económicos –eso es un riesgo empresarial–, pero sí le compete establecer requisitos y condiciones desde el inicio para proteger el interés público. Por ejemplo, sugirió que desde el momento de otorgar un contrato de exploración se aseguren provisiones para proteger intereses ambientales, incluyendo garantías financieras para remediación y especialmente la obligación de presentar un plan de

cierre de mina antes de comenzar la explotación. Esto último es crucial: significa que cualquier proyecto debe planificar cómo restaurará o compensará el área una vez termine la extracción, evitando el fenómeno frecuente de minas abandonadas que dejan pasivos ambientales al Estado. Actualmente, tales previsiones no están adecuadamente contempladas en la ley panameña.

- Finalmente, sobre el debate de establecer o no una moratoria minera (suspensión temporal o indefinida de nuevas concesiones), el experto advirtió que optar por una prohibición general no es la solución de fondo. Recordó que la Constitución Panameña permite la exploración y explotación de recursos minerales, de modo que declarar una moratoria absoluta chocaría con el propio texto constitucional. En su lugar, enfatiza que la vía correcta es mejorar las leyes y la fiscalización, ya que el problema radica en cómo se ha gestionado la minería y no en la actividad en sí misma. Esta opinión sugiere que intentar resolver las deficiencias normativas simplemente deteniendo la minería podría generar inseguridad jurídica y postergar inversiones necesarias, en vez de corregir las causas estructurales de los abusos.

La entrevista refuerza la necesidad de distinguir entre minería como actividad económica y régimen jurídico minero como sistema de gobernanza. Una actividad puede ser técnicamente posible y económicamente rentable, pero socialmente inviable si carece de legitimidad. Del mismo modo, una reforma legal puede ser ambiciosa en el papel y fracasar si no se acompaña de presupuesto, personal técnico, laboratorios, monitoreo, independencia institucional y sanciones aplicables.

En conjunto, los hallazgos de la encuesta y la entrevista pintan un panorama congruente con el diagnóstico socio-jurídico previo. La población muestra resistencia al modelo actual, fundamentada en la percepción de un Estado incapaz de controlar la minería en favor del bien común. Al mismo tiempo, existe cierta apertura hacia la actividad minera bajo condiciones más estrictas y transparentes, lo que implica una demanda ciudadana de reformas. Por su lado, la visión experta corrobora técnicamente muchas falencias: burocracia ineficiente, normas desactualizadas que garantizan derechos excesivos a los concesionarios, falta de planificación estratégica, e insuficiente consideración de las dimensiones ambientales e institucionales. Tanto la ciudadanía informada como los especialistas señalan, desde sus respectivos ángulos, la necesidad impostergable de fortalecer el marco normativo e institucional para lograr una minería responsable.

Estos resultados deben leerse con cautela. No constituyen una medición nacional de opinión pública. Su aporte consiste en mostrar indicios coherentes con el diagnóstico sociojurídico: el conflicto minero panameño se explica por una combinación de crisis de confianza, déficit de participación, insuficiente fiscalización y preocupación por impactos ambientales y sociales. En las secciones siguientes profundizaremos en los desafíos que conlleva emprender ese proceso de cambio y esbozaremos propuestas concretas para superarlos.

## 5. DESAFÍOS INSTITUCIONALES, JURÍDICOS Y SOCIALES EN LA REGULACIÓN MINERA

Implementar una reforma integral del régimen minero panameño supone enfrentar obstáculos de diversa índole. Los desafíos no son únicamente técnicos (redactar nuevas leyes), sino fundamentalmente institucionales, jurídicos y sociales, dada la complejidad del entramado de intereses y condiciones necesarias para un cambio efectivo.

Desafíos institucionales: El primer gran reto es subsanar la debilidad institucional que históricamente ha aquejado al sector. Fortalecer instituciones no es una tarea inmediata; requiere voluntad política, recursos y cambios culturales en la administración pública. Panamá debe empoderar a la autoridad minera dotándola de autonomía frente a presiones políticas y económicas. Sin embargo, esto enfrenta la inercia de un sistema donde tradicionalmente ha habido captura regulatoria: es decir, las mismas empresas o grupos con intereses en la minería han influido en las agencias encargadas de supervisarlas. Romper ese patrón implica instaurar mecanismos de transparencia en la toma de decisiones, blindajes contra conflictos de interés y quizás asistencias externas o veedurías independientes mientras la nueva institucionalidad gana credibilidad. Adicionalmente, está el desafío de conseguir y retener personal técnico calificado en geología, minería, ambiente, etc., dentro del Estado, compitiendo con los salarios del sector privado. Sin cuadros técnicos sólidos, cualquier reforma legal podría naufragar en la implementación. Por último, desde una perspectiva más amplia, la fragmentación institucional actual –con competencias dispersas entre ministerios y direcciones– requeriría una reorganización, posiblemente creando un Ministerio de Minas o una agencia única robusta. Esto conlleva negociaciones políticas complejas y el riesgo de burocratizar aún más el sistema si no se hace con claridad de funciones. En suma, el Estado enfrenta el desafío de construir capacidad y confianza: capacidad para regular eficazmente y confianza ciudadana en que lo hará buscando el bien común y no favoreciendo intereses particulares.

Desafíos jurídicos: En el plano estrictamente normativo, reformar el marco legal minero implica superar resistencias legales y políticas. Cualquier modificación sustancial del Código de 1963 requerirá aprobación legislativa, donde entran a jugar presiones de diversos sectores. Es previsible que sectores económicos vinculados a la minería ejerzan lobby para limitar cambios que puedan aumentar sus costos operativos (por ejemplo, mayores regalías, obligaciones ambientales más estrictas). Asimismo, algunos actores políticos podrían oponerse por motivos ideológicos o de corto plazo, temiendo que regulaciones exigentes “espanten” la inversión extranjera. Un reto jurídico específico es actualizar la normativa armonizándola con otras leyes y con la Constitución. La Constitución establece que los recursos minerales son propiedad del Estado, pero también consagra el derecho a un ambiente sano y la participación ciudadana. Cualquier reforma deberá equilibrar estos mandatos constitucionales y posiblemente llenar lagunas jurídicas existentes, como la falta de una ley de consulta indígena. Además, está la cuestión de los derechos adquiridos: concesiones ya otorgadas bajo el régimen vigente gozan de estabilidad jurídica, por lo que transitar a un nuevo régimen requerirá disposiciones tran-

sitorias y eventuales renegociaciones con concesionarios para no incurrir en demandas o arbitrajes internacionales. Este panorama jurídico es complejo y demanda una técnica legislativa cuidadosa, apoyada en estudios comparados de legislación minera de otros países que han logrado mejoras (por ejemplo, aprender de casos como Chile, Colombia o Perú en sus reformas mineras recientes). El desafío jurídico, en resumen, es rediseñar las reglas del juego sin vulnerar la seguridad jurídica, pero sí reorientándolas hacia la sostenibilidad y equidad, lo cual requiere un amplio consenso político y social para legitimar la reforma.

Desafíos sociales: Quizá el componente más crítico sea reconstruir la legitimidad social del régimen minero. Existe un profundo déficit de confianza entre la ciudadanía –especialmente las comunidades potencialmente afectadas– y las instituciones encargadas de la minería. Décadas de exclusión de las comunidades de los procesos de decisión, sumadas a experiencias negativas (contaminación, promesas de desarrollo local incumplidas), alimentan un rechazo visceral y protestas masivas ante cualquier nuevo proyecto minero. Superar esto exige un esfuerzo intenso de diálogo social, transparencia y participación genuina. Un reto inmediato es incorporar la consulta previa a pueblos indígenas y mecanismos de participación para comunidades locales. Sin embargo, pasar del papel a la práctica implica capacitar a las comunidades, traducir información técnica a lenguaje accesible, y otorgar tiempos suficientes para la deliberación colectiva, todo lo cual puede ralentizar los procesos, algo a lo que las empresas no están habituadas. Otro desafío social es combatir la desinformación. La encuesta mostró que muchos ciudadanos desconocen incluso qué entidad fiscaliza la minería, o no cuentan con información objetiva sobre los impactos reales de la minería versus sus beneficios. En esa brecha informativa proliferan rumores y miedos (algunos fundados, otros quizá exagerados), que solo pueden atenderse con una política de comunicación transparente por parte del Estado y las empresas, y con la participación de la academia y sociedad civil aportando monitoreo independiente. Asimismo, Panamá deberá lidiar con el historial de conflictos: en ciertas localidades, las relaciones entre mineras y comunidades están muy deterioradas. Será necesario mediar y en algunos casos remediar pasivos sociales y ambientales del pasado para poder avanzar hacia un clima de cooperación. La sociología jurídica enfatiza que sin legitimidad social no hay eficacia legal –un principio confirmado por la experiencia panameña donde leyes impuestas han sido ignoradas o enfrentadas en las calles. Recuperar legitimidad demandará tiempo, apertura y probablemente ceder mayor poder de decisión a las comunidades, algo que los actores tradicionales no sueltan fácilmente.

Enfrentar estos desafíos es un proceso integral. No basta con escribir una nueva ley; hace falta construir instituciones fuertes, desarrollar capacidades, generar confianza pública y equilibrar las relaciones de poder subyacentes. Como advierte Ferrajoli (2001), el derecho debe liberarse de la subordinación a intereses dominantes para volverse garante de los derechos de todos. Igualmente, Bourdieu (1986) nos recordaría que sin alterar las estructuras de poder, el derecho por sí solo no transforma la realidad. En Panamá, esto implica que la reforma minera deberá ir acompañada de cambios en la voluntad política (priorizar el bien común sobre ganancias inmediatas), en la cultura administrativa (cero tolerancia a la corrupción y opacidad) y en la actitud empresarial (adoptar

prácticas responsables y respetar el escrutinio público). No se trata simplemente de un reto técnico, sino de un reto de gobernanza democrática en un sector históricamente opaco. La buena noticia es que la presión social actual y el escrutinio público nunca han sido tan fuertes; esto genera una ventana de oportunidad para impulsar reformas que antes hubiesen sido políticamente inviables. El camino, no obstante, requiere navegar tensiones: desarrollar minería pero con estrictos cuidados, atraer inversión pero con reglas firmes, impulsar la economía pero sin sacrificar justicia social ni ecológica. Ese delicado equilibrio es el núcleo del desafío socio-jurídico panameño.

## 6. PROPUESTAS DE MEJORA NORMATIVA

A partir del diagnóstico y los desafíos analizados, es posible delinear propuestas concretas para mejorar el marco normativo de la minería metálica en Panamá. Estas propuestas se fundamentan en tres ejes o principios rectores –justicia ambiental, participación ciudadana y fortalecimiento institucional– entendiendo que solo integrando estas dimensiones se logrará un marco legal legítimo y efectivo. A continuación, se presentan las principales recomendaciones:

- **Justicia ambiental y derechos humanos:** Incorporar en la legislación minera principios robustos de protección ambiental y respeto a los derechos humanos. Esto implica reformar el Código de Recursos Minerales para integrar exigencias ambientales estrictas en todas las fases del proyecto minero. Por ejemplo, hacer obligatoria la presentación y aprobación de planes de cierre y restauración ambiental antes de otorgar concesiones, de modo que ninguna mina pueda operar sin garantías de remediación. Asimismo, elevar los estándares de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), requiriendo evaluaciones independientes y la consideración de impactos acumulativos y sinérgicos. Debe consagrarse el principio de precaución: ante incertidumbre científica sobre daños graves, abstenerse o imponer salvaguardas adicionales. La ley debe reconocer explícitamente el derecho de las comunidades a un ambiente sano y el derecho al agua como prioritarios. Igualmente, se propone ajustar el régimen económico: aumentar las tasas de regalías y establecer mecanismos para que una proporción significativa de los ingresos mineros se reinvierta en las comunidades locales (fondo de desarrollo local) y en la rehabilitación ambiental. Esto avanzaría hacia una mayor equidad distributiva, alineándose con el enfoque de “justicia ambiental” que busca que quienes soportan los impactos reciban también beneficios. Adicionalmente, garantizar los derechos laborales en las minas y la salud ocupacional de los mineros, reforzando la inspección de trabajo en este sector. Estas medidas aseguran que la riqueza mineral se aproveche respetando límites ecológicos y derechos fundamentales, transformando el marco legal en un instrumento para el desarrollo sostenible y no en una patente de corso para el extractivismo.
- **Participación ciudadana y transparencia:** Establecer mecanismos formales de participación pública en la gobernanza minera, fortaleciendo la democracia ambiental. En particular,

adoptar una legislación de consulta previa, libre e informada para pueblos indígenas y comunidades locales afectadas, de manera que ningún proyecto minero pueda aprobarse sin el diálogo y consentimiento informado de las comunidades concernidas. Más allá de la consulta, promover instancias de participación ciudadana temprana en la formulación de políticas mineras –por ejemplo, mesas multiactor de discusión para la reforma al código minero, involucrando representantes comunitarios, ONG ambientales, academia y sector privado. La transparencia es un complemento indispensable: se sugiere implementar la iniciativa de EITI (Transparencia de las Industrias Extractivas) en Panamá o un modelo análogo, donde se publiquen todos los contratos mineros, pagos de empresas al Estado, monitoreos ambientales y demás información relevante. Igualmente, crear espacios de control social como comités locales de seguimiento en las áreas mineras, que participen junto a las autoridades en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones ambientales y sociales de las empresas. Esto puede incluir monitores comunitarios formados para reportar incidentes, veedurías ciudadanas en inspecciones, audiencias públicas periódicas sobre el desempeño de cada proyecto, etc. La ley debe contemplar y proteger la figura de denunciante ambiental para que ciudadanos puedan reportar infracciones sin temor a represalias. Al democratizar la gestión minera, se fortalece la legitimidad del marco jurídico: un derecho participativo es más respetado y eficaz (Carbonell, 2009). Además, la deliberación inclusiva tiende a mejorar la calidad de las decisiones al incorporar saberes locales y diversos intereses (Habermas, 1998). En resumen, la propuesta es transitar desde un esquema cerrado y tecnocrático a un modelo de gobernanza participativa, donde la ciudadanía tenga voz real y las decisiones se tomen de cara al público.

- **Fortalecimiento institucional y cumplimiento:** Reformar la arquitectura institucional del sector minero no debe entenderse únicamente como la creación automática de una nueva entidad estatal, sino como una respuesta técnicamente justificada frente a los déficits previamente identificados: debilidad fiscalizadora, dispersión de competencias, limitada capacidad técnica, falta de coordinación interinstitucional, demoras administrativas, escasa transparencia y pérdida de legitimidad social en torno a la actividad minera. En ese sentido, una alternativa posible sería la creación de una entidad especializada, ya sea de rango ministerial o bajo la forma de una agencia nacional autónoma, encargada de la regulación técnica, seguimiento, fiscalización y planificación estratégica del sector minero. Sin embargo, esta propuesta requiere una justificación comparada y un análisis institucional previo. La experiencia de otros países demuestra que los modelos más eficaces no dependen solamente del nombre o jerarquía de la entidad, sino de su capacidad técnica, independencia funcional, transparencia, coordinación con autoridades ambientales y mecanismos efectivos de rendición de cuentas. Por ello, antes de proponer la creación de un Ministerio de Minas o de una agencia especializada, debe evaluarse si dicha entidad resolvería de manera real los problemas existentes o si, por el contrario, podría generar nuevos riesgos. Entre esos riesgos se encuentran la captura institu-

cional por intereses económicos del sector extractivo, la duplicidad burocrática con entidades ya existentes, el aumento de costos públicos, la fragmentación de competencias, la creación de trámites innecesarios y la pérdida de legitimidad social si la reforma es percibida como una medida orientada a facilitar la minería sin fortalecer suficientemente los controles ambientales y sociales. Desde esta perspectiva, la reforma institucional debe diseñarse bajo criterios de necesidad, proporcionalidad, eficiencia administrativa y legitimidad democrática. Si se opta por una agencia especializada, esta debería tener competencias claramente delimitadas y no sustituir las funciones ambientales del Ministerio de Ambiente ni las competencias económicas, comerciales y administrativas del Ministerio de Comercio e Industrias. Por el contrario, su valor agregado tendría que estar en la especialización técnica, la fiscalización permanente, la gestión de información minera, la supervisión del cumplimiento de obligaciones concesionales y la coordinación efectiva con MiAmbiente, el MICI, el Ministerio de Economía y Finanzas, los gobiernos locales y las comunidades afectadas.

Una opción más prudente podría consistir en un modelo gradual: primero fortalecer la actual Dirección de Recursos Minerales mediante presupuesto, personal técnico, tecnología, carrera administrativa especializada y mayores facultades de fiscalización; luego crear una unidad interinstitucional permanente de gobernanza minera; y, finalmente, evaluar si la magnitud, complejidad y riesgos del sector justifican la transformación hacia una agencia autónoma o entidad de mayor jerarquía. De esta manera, la reforma no partiría de una solución institucional preconcebida, sino de una evaluación objetiva de capacidades, costos, beneficios y riesgos.

Cualquiera que sea el modelo adoptado, resulta indispensable que la autoridad minera cuente con profesionales altamente calificados en geología, ingeniería de minas, hidrología, derecho ambiental, sociología, economía pública y gestión de conflictos socioambientales. Asimismo, deben establecerse criterios meritocráticos para su selección, incompatibilidades claras para evitar conflictos de interés, mecanismos de transparencia activa, auditorías externas, controles parlamentarios y participación ciudadana en el seguimiento de la gestión institucional.

Paralelamente, se propone fortalecer las facultades sancionatorias de la autoridad competente. La ley debe prever sanciones proporcionales pero efectivas frente al incumplimiento de obligaciones ambientales, sociales, laborales, fiscales y concesionales. Estas sanciones pueden incluir multas sustanciales, suspensión temporal de actividades, ejecución de garantías, obligación de reparación ambiental, inhabilitación para contratar con el Estado y cancelación de concesiones en casos graves o reincidentes.

También deben establecerse plazos administrativos claros para resolver solicitudes, prórrogas, aprobaciones, fiscalizaciones y recursos, de forma que exista seguridad jurídica tanto para el Estado como para los particulares. No obstante, la celeridad administrativa no debe confundirse con flexibilización de controles. Los plazos deben servir para evitar la inercia institucional, no para debilitar la evaluación ambiental, social y técnica de los proyectos.

La coordinación interinstitucional constituye otro elemento central. La regulación minera no puede operar de manera aislada, pues sus impactos involucran ambiente, agua, salud pública, ordenamiento territorial, pueblos indígenas, comunidades locales, finanzas públicas, empleo, comercio exterior y derechos humanos. Por ello, deben crearse protocolos obligatorios de coordinación entre la autoridad minera, MiAmbiente, el MICI, el MEF, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, los municipios y las autoridades tradicionales cuando corresponda. Estos protocolos deben definir responsabilidades, intercambio de información, procedimientos de inspección conjunta, criterios de evaluación y mecanismos de respuesta ante incumplimientos.

Finalmente, el fortalecimiento institucional exige incorporar herramientas modernas de monitoreo y control. El Estado debe utilizar sistemas de información geográfica, monitoreo satelital, teledetección, laboratorios de calidad de agua, suelo y aire, plataformas públicas de seguimiento de concesiones y mecanismos de alerta temprana frente a riesgos ambientales. Estas herramientas permitirían pasar de una fiscalización reactiva y documental a una supervisión preventiva, continua y basada en evidencia.

En síntesis, la propuesta institucional no debe reducirse a crear una nueva entidad, sino a construir una autoridad minera técnicamente competente, ambientalmente coordinada, socialmente legítima y jurídicamente responsable. Solo si se demuestra que una agencia especializada o un ministerio resolvería mejor los déficits actuales que el simple fortalecimiento de las estructuras existentes, dicha reforma estaría plenamente justificada. De lo contrario, el objetivo prioritario debe ser reforzar capacidades, cerrar espacios de discrecionalidad, evitar la captura regulatoria y garantizar que la actividad minera, si llega a permitirse, quede sometida a controles públicos efectivos, transparentes y democráticamente legitimados.

Estas propuestas se refuerzan mutuamente: un marco legal ambientalmente justo, participativo e institucionalmente sólido tiende a generar un círculo virtuoso de legitimidad y eficacia. Cabe destacar que se alinean con las tendencias globales y regionales que exigen una minería más responsable. Corrientes contemporáneas de la sociología jurídica abogan por un derecho “vivido” y no meramente “prescrito” (De Sousa Santos, 2002), es decir, normas que nazcan del diálogo social y se apliquen en la práctica cotidiana de manera coherente. La adopción de estas reformas situaría a Panamá en sintonía con un movimiento mundial hacia la minería ética, que incorpora estándares de derechos humanos, respeto ambiental y participación comunitaria. En última instancia, se trata de articular desarrollo económico con equidad social, sostenibilidad ambiental y legitimidad democrática. Solo un enfoque integral así puede resolver la encrucijada actual, permitiendo aprovechar los recursos minerales de manera responsable sin sacrificar la justicia ni el futuro ecológico.

## 7. CONCLUSIONES

La minería metálica en Panamá debe ser abordada como un problema sociojurídico complejo y no como una cuestión meramente técnica, económica o administrativa. Los hallazgos de este estudio evidencian que el régimen minero vigente arrastra déficits de legitimidad, eficacia normativa, participación ciudadana, fiscalización ambiental y confianza institucional. Por ello, cualquier decisión futura sobre el sector exige algo más que ajustes parciales al Código de Recursos Minerales: requiere una deliberación pública amplia sobre el modelo de desarrollo, los límites ecológicos del territorio, la distribución de riesgos y beneficios, y el papel que debe asumir el Estado frente a actividades extractivas de alto impacto.

La minería metálica en Panamá debe analizarse desde el nuevo escenario creado por la Ley 406 de 2023, su declaratoria de inconstitucionalidad mediante sentencia de 27 de noviembre de 2023 y la Ley 407 de 2023. Estos hitos impiden sostener un análisis genérico sobre el régimen minero y obligan a reconocer que el país se encuentra ante una redefinición estructural de su política extractiva.

Desde la sociología jurídica, el principal aporte de este análisis consiste en mostrar que la validez formal de una norma no garantiza su aceptación social ni su cumplimiento efectivo. El derecho minero panameño ha operado históricamente dentro de una racionalidad predominantemente extractiva, con escasa capacidad para integrar las voces de comunidades afectadas, pueblos indígenas, organizaciones ambientales, academia y ciudadanía. Esta desconexión ha generado un déficit de juridicidad: la distancia entre la ley escrita y la experiencia social concreta. En ese sentido, el conflicto minero no puede explicarse únicamente por fallas de comunicación o por oposición ciudadana, sino por una crisis más profunda de legitimidad democrática y de capacidad institucional. Para sistematizar esta aproximación sociojurídica, la Tabla 1 resume las principales categorías analíticas y sus correspondientes indicadores empleados en este estudio.

Tabla 1: Categorías analíticas y operacionalización

| Categoría              | Definición de trabajo                                                                                               | Indicadores utilizados en el análisis                                                                            |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legitimidad normativa  | Aceptación razonada y democrática de una norma o política por parte de actores afectados y ciudadanía.              | Participación, transparencia, confianza institucional, deliberación pública, aceptación o resistencia social.    |
| Eficacia normativa     | Capacidad real de una norma para orientar conductas, producir cumplimiento y generar consecuencias institucionales. | Fiscalización, sanciones, cumplimiento de obligaciones ambientales, control de concesiones, seguimiento público. |
| Déficit de juridicidad | Brecha entre derecho formal, aplicación efectiva y confianza social en el cumplimiento.                             | Percepción de incumplimiento, impugnaciones judiciales, conflictos, debilidad regulatoria, opacidad.             |

Continúa en la siguiente página...

Continuación de la Tabla 1

| Categoría            | Definición de trabajo                                                                                    | Indicadores utilizados en el análisis                                                                            |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Captura regulatoria  | Riesgo de influencia indebida de intereses privados o políticos sobre la autoridad reguladora.           | Conflictos de interés, puertas giratorias, baja sanción, dependencia técnica, reuniones no trazables.            |
| Democracia ambiental | Gobernanza basada en información, participación y acceso a justicia ambiental.                           | Acceso a expedientes, audiencias, consulta, recursos, protección de defensores, datos ambientales abiertos.      |
| Justicia ambiental   | Distribución equitativa de riesgos, cargas, beneficios y poder de decisión.                              | Protección del agua, compensación, beneficios locales, remediación, participación de comunidades vulnerables.    |
| Minería sostenible   | Hipótesis condicionada por límites ecológicos, control institucional y beneficios sociales verificables. | EIA independiente, plan de cierre, garantías, monitoreo, sanciones, transparencia y protección de biodiversidad. |

A partir de este diagnóstico, la conclusión no debe presentarse como una defensa anticipada de la llamada minería responsable. En el caso panameño, dicha categoría solo podría sostenerse como una posibilidad condicionada, no como una premisa demostrada. Para hablar seriamente de minería responsable tendrían que verificarse, de manera previa y acumulativa, condiciones estrictas: información pública completa, evaluación ambiental independiente, fiscalización continua, protección efectiva del agua y los ecosistemas, consulta y participación ciudadana vinculante o significativa, garantías financieras suficientes, planes de cierre, sanciones reales frente al incumplimiento y distribución equitativa de beneficios. Mientras esas condiciones no estén institucionalmente garantizadas, la apelación a la minería responsable corre el riesgo de convertirse en una fórmula retórica más que en una política pública verificable.

En consecuencia, Panamá enfrenta varios escenarios de política pública que deben ser examinados críticamente. Un primer escenario es mantener o profundizar la moratoria sobre nuevas concesiones, como mecanismo temporal de contención mientras se revisa el marco jurídico, se atienden pasivos ambientales y se reconstruye la confianza pública. Un segundo escenario es avanzar hacia una prohibición más amplia de la minería metálica, si el Estado concluye que los riesgos ambientales, sociales e institucionales superan los beneficios esperados o que no existen capacidades suficientes para controlar la actividad. Un tercer escenario es diseñar una transición regulatoria, orientada a ordenar expedientes existentes, regular cierres, remediación, garantías, responsabilidades y reconversión económica de territorios impactados. Un cuarto escenario es impulsar una reforma integral del régimen minero, pero solo bajo condiciones institucionales fuertes, controles ambientales rigurosos, participación ciudadana efectiva y coordinación real entre las autoridades competentes. Las características

principales, ventajas y riesgos de cada una de estas opciones se sintetizan en la Tabla 2.

Tabla 2: Escenarios de política pública para la minería metálica en Panamá

| Escenario                         | Contenido                                                                                                            | Ventajas                                                                                           | Riesgos o condiciones críticas                                                                         |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Prohibición de nuevas concesiones | Mantener la Ley 407 de 2023 y gestionar expedientes, cierres y pasivos existentes.                                   | Precaución ambiental, reducción de conflictividad inmediata, claridad política.                    | Debe acompañarse de cierre ordenado, empleo, transición económica y gestión de pasivos.                |
| Moratoria con reforma integral    | Suspender nuevas decisiones mientras se reforma el régimen, se realiza consulta y se fortalece la institucionalidad. | Permite deliberación, inventario geológico, evaluación ambiental estratégica y rediseño normativo. | Puede volverse indefinida si no tiene cronograma, metas y rendición de cuentas.                        |
| Prohibición amplia                | Establecer una política más restrictiva de largo plazo sobre minería metálica.                                       | Máxima protección preventiva en territorios sensibles.                                             | Requiere análisis constitucional, económico, laboral, internacional y de derechos adquiridos.          |
| Regulación condicionada           | Permitir actividad solo con requisitos estrictos y capacidad estatal demostrada.                                     | Podría compatibilizar aprovechamiento y control ambiental si las condiciones son reales.           | Exige Estado técnicamente fuerte, transparencia, sanciones, consulta y garantías financieras robustas. |

Estos escenarios no deben entenderse como opciones puramente ideológicas, sino como alternativas jurídicas y políticas que responden a distintos niveles de riesgo, legitimidad y capacidad estatal. La moratoria puede ser necesaria cuando el Estado requiere tiempo para evaluar y corregir; la prohibición puede ser legítima si se fundamenta en la protección del ambiente, la salud pública y los derechos colectivos; la transición regulatoria puede servir para evitar vacíos jurídicos y atender efectos de proyectos pasados o en cierre; y la reforma integral puede ser viable únicamente si demuestra que el nuevo régimen no reproducirá los mismos problemas de captura regulatoria, discrecionalidad administrativa, débil fiscalización y exclusión social.

Por tanto, el desafío central no consiste en escoger entre minería sí o minería no de forma abstracta, sino en determinar qué modelo de gobernanza resulta constitucionalmente legítimo, ambientalmente sostenible, socialmente aceptable e institucionalmente ejecutable para Panamá. La sociología jurídica permite precisamente desplazar el debate desde una promesa normativa hacia una evaluación de condiciones reales de posibilidad. Bajo esta mirada, el fortalecimiento del marco normativo no puede reducirse a facilitar inversiones ni a crear nuevas entidades sin justificación suficiente; debe orientarse a reconstruir confianza, prevenir daños, garantizar derechos, transparentar decisiones y someter cualquier política minera al control democrático.

En síntesis, Panamá se encuentra ante una coyuntura decisiva en la que ninguna respuesta debe asumirse como automática. La continuidad del statu quo profundizaría la conflictividad y la desconfianza. La moratoria, la prohibición, la transición regulatoria o la reforma integral constituyen rutas posibles, cada una con ventajas, límites y riesgos que deben ser evaluados con evidencia, participación y responsabilidad pública. La conclusión más prudente de este trabajo es que la minería metálica solo podría discutirse dentro de un marco democrático robusto, ambientalmente exigente y socialmente legítimo; y, si esas condiciones no pueden garantizarse, el Estado debe considerar seriamente alternativas restrictivas o prohibitivas como expresiones válidas de política pública. El derecho, en este contexto, no debe operar como simple habilitador del extractivismo, sino como instrumento de deliberación, límite, protección y justicia socioambiental.

## Referencias

- Bourdieu, P. (1986). La fuerza del derecho: Elementos para una sociología del campo jurídico [Trad. del francés por Carlos Morales de Setién Raventós (reed. en castellano, 2000 en \*Poder, derecho y clases sociales\*)]. *Droit et Société*, 4(1), 3-19.
- Carbonell, M. (2009). *El concepto de derechos fundamentales*. Editorial Trotta.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *La ineficiencia de la desigualdad* (inf. téc.) (Documento de período de sesiones de la CEPAL). Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- De Sousa Santos, B. (2002). *La globalización del derecho: Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación* [Incluye \*El derecho de los oprimidos\*]. Editorial Trotta.
- Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* (2.<sup>a</sup> ed.). Editorial Trotta.
- Gudynas, E. (2011). *Extractivismos, política y sociedad: Tres ensayos sobre las relaciones entre lo global y lo local*. Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES).
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Editorial Trotta.
- Luhmann, N. (2002). *El derecho de la sociedad*. Universidad Iberoamericana / Herder.
- Martínez-Alier, J. (2004). *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria Editorial.
- Sieder, R., Schjolden, L., & Angell, A. (Eds.). (2005). *The Judicialization of Politics in Latin America*. Palgrave Macmillan.
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y giro ecoterritorial en América Latina. *Nueva Sociedad*, (244), 30-45.

# Del vertedero a la valorización: El Ecoparque Ancón como estrategia de mitigación frente a las deficiencias de la gestión de residuos sólidos en Panamá

From landfill to valorization: the Ancón Ecopark as a mitigation strategy for solid waste management deficiencies in Panama

Laura Sofia Cruz Moreno <sup>\*1,2</sup>, Adalberto de Gracia <sup>2</sup> y Luis A. Pinzón <sup>1,3</sup>

<sup>1</sup>*Centro de Investigación Científica y Tecnológica, Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Ciudad de Panamá, Panamá*

<sup>2</sup>*Escuela de Arquitectura Estructural, Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Ciudad de Panamá, Panamá*

<sup>3</sup>*Sistema Nacional de Investigación, SENACYT, Ciudad de Panamá, Panamá*

Recibido: 15 de junio de 2026; Aceptado: 25 de agosto de 2026

**Resumen:** La gestión de residuos sólidos urbanos en los distritos de Panamá y San Miguelito atraviesa una crisis ambiental y social derivada de la sobrecarga y el manejo deficiente del vertedero de Cerro Patacón, principal sitio de disposición final de la región metropolitana. La acumulación de desechos, las emisiones de metano, la contaminación de ríos y quebradas colindantes y la ausencia de infraestructura intermedia de tratamiento evidencian la necesidad de soluciones estructuradas. Este estudio plantea el Ecoparque Ancón, una propuesta arquitectónica de valorización de residuos mixtos concebida como respuesta directa a las deficiencias del sistema actual. A partir de un diagnóstico basado en encuestas a residentes de comunidades aledañas y entrevistas a actores clave (Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, Ministerio de Ambiente y empresas del sector), se identificaron las principales brechas de gestión: cobertura irregular de recolección, falta de puntos de reciclaje accesibles, baja participación ciudadana asociada a la ausencia de infraestructura, generación de desechos cuantificables por parte de hogares, empresas e instituciones sin aplicación de principios de economía circular, sistemas de lixiviados y biogás inoperativos, y una débil implementación normativa. El Ecoparque Ancón se configura como un equipamiento híbrido que articula un Centro de Valorización

---

\* Autor de correspondencia: lacruz@usma.com.pa

de Residuos Mixtos, una Zona de Tratamiento de Residuos Orgánicos (compostaje y biometanización) y un Centro de Visitantes y Educación Ambiental, complementados con áreas administrativas, logísticas y de control. Cada componente responde a una brecha específica del diagnóstico. La propuesta se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 4, 9, 11, 12 y 13, y se plantea como un proyecto piloto replicable que transforma un espacio degradado en infraestructura urbana resiliente.

**Palabras clave:** Residuos sólidos urbanos, Valorización de residuos, Ecoparque Ancón, Economía circular, Educación ambiental.

**Abstract:** Municipal solid waste management in the districts of Panamá and San Miguelito is undergoing an environmental and social crisis stemming from the overload and inadequate management of the Cerro Patacón landfill, the metropolitan region's main final disposal site. Waste accumulation, methane emissions, contamination of nearby rivers and streams, and the absence of intermediate treatment infrastructure highlight the need for structured solutions. This study proposes the Ancón Ecopark, an architectural proposal for the valorization of mixed waste conceived as a direct response to the shortcomings of the current system. Based on a diagnosis grounded in surveys of residents from surrounding communities and interviews with key stakeholders (the Public Cleaning and Sanitation Authority, the Ministry of Environment, and sector companies), the main management gaps were identified: irregular collection coverage, a lack of accessible recycling points, low citizen participation linked to the absence of infrastructure, the generation of quantifiable waste by households, businesses, and institutions without the application of circular economy principles, non-operational leachate and biogas systems, and weak regulatory implementation. The Ancón Ecopark is configured as a hybrid facility that integrates a Mixed Waste Valorization Center, an Organic Waste Treatment Zone (composting and biometanization), and a Visitor and Environmental Education Center, complemented by administrative, logistical, and control areas. Each component addresses a specific gap identified in the diagnosis. The proposal aligns with Sustainable Development Goals 4, 9, 11, 12, and 13, and is presented as a replicable pilot project that transforms a degraded space into resilient urban infrastructure.

**Keywords:** Municipal solid waste, Waste valorization, Ecoparque Ancón, Circular economy, Environmental education.

## 1. INTRODUCCIÓN

La gestión de residuos sólidos urbanos comprende el conjunto de procesos orientados a planificar, manipular y supervisar los desechos a lo largo de su ciclo de generación, separación, recolección, transporte, tratamiento y disposición final, incorporando estrategias de reducción, reutilización y reciclaje para minimizar los impactos ambientales y los riesgos para la salud pública. En la región metropolitana de Panamá, el relleno sanitario de Cerro Patacón constituye el principal sitio de disposición final de los desechos provenientes de los distritos de Panamá y San Miguelito, donde se depositan hasta 2,500 toneladas diarias de residuos sólidos (Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD), 2024).

El país presenta una de las tasas de generación per cápita más altas de América Latina, con un promedio aproximado de 1.5 kilogramos diarios por persona, muy por encima de la media regional de 0.87 kilogramos (World Bank, 2018). Cerro Patacón, originalmente proyectado con una vida útil hasta 2037, alcanzó su capacidad máxima en 2024 y presenta señales claras de sobrecarga (INECO (Ingeniería y Economía del Transporte S.M.E. M.P., S.A.), 2017). Esta condición se traduce en un incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero. El sector de residuos representa cerca del 7% de las emisiones brutas nacionales (Ministerio de Ambiente de Panamá (MiAMBIENTE), 2022), en la contaminación de cuerpos de agua superficiales y subterráneos por lixiviados, con reportes en los ríos Cárdenas, Guabinoso y Mocambo (Testa, 2024), y en incendios recurrentes asociados a la presencia de biogás (ASECA, 2022).

El impacto socioambiental es considerable: cerca de 9 mil personas habitan a menos de un kilómetro del vertedero (Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), 2023) y los efectos de olores, humo y proliferación de vectores se extienden a numerosos desarrollos urbanos próximos. No obstante, el reto más grave no reside únicamente en la disposición final, sino en la ausencia de instalaciones formales para la separación y el tratamiento intermedio de los residuos sólidos urbanos. A pesar de que la Ley 276 de 2021 establece directrices para la gestión integral de residuos (Asamblea Nacional de la República de Panamá, 2021), su aplicación efectiva se ve limitada por la falta de reglamentación específica y de recursos financieros.

Frente a este escenario, este estudio aborda la gestión de residuos desde una doble perspectiva: primero, un diagnóstico de las deficiencias del sistema actual a partir de la percepción ciudadana y de la visión de los actores institucionales y privados; y segundo, la presentación del Ecoparque Ancón como una propuesta arquitectónica de valorización de residuos mixtos cuya configuración responde, componente por componente, a las brechas identificadas. La investigación persiguió tres objetivos: (1) analizar el estado actual del vertedero de Cerro Patacón e identificar las deficiencias funcionales y espaciales del sistema de gestión de residuos; (2) configurar una propuesta arquitectónica de valorización de residuos mixtos, factible y sostenible, adecuada al contexto urbano y ambiental de Panamá; y (3) proponer una tipología de ecoparque que integre espacios de educación ambiental y participación comunitaria como parte de la respuesta a dichas deficiencias. El objetivo no es describir

el proceso de diseño, sino mostrar cómo la conformación del Ecoparque opera como respuesta integral a una crisis estructural de gestión.

## 2. RECOLECCIÓN DE DATOS

La recolección de información combinó dos fuentes complementarias. Por una parte, se aplicaron encuestas a residentes de los corregimientos aledaños al vertedero, seleccionados por su proximidad y su alto nivel de exposición ambiental y social; como se representa en la Figura 1. El universo de estudio se limitó a los distritos de Panamá y San Miguelito, los únicos con relación de exposición directa al vertedero de Cerro Patacón; dado que el distrito de Panamá se subdivide administrativamente en varias áreas, el muestreo priorizó los corregimientos de mayor cercanía e impacto ambiental documentado dentro de esa subdivisión, mediante un muestreo no probabilístico intencional (Otzen & Manterola, 2017). Un cálculo estadístico previo, considerando una población de referencia de 728,355 habitantes con un nivel de confianza de 95 % y un margen de error de 5 %, arrojó un tamaño muestral de 384; sin embargo, dado que el enfoque se concentró deliberadamente en los grupos de mayor exposición directa, se estableció una muestra final de 232 personas, distribuida en 5 corregimientos: Ancón, Betania, Omar Torrijos, Amelia Denis de Icaza y Victoriano Lorenzo, orientada a concentrar el análisis en los grupos con mayor exposición a los impactos del vertedero.

Las encuestas se aplicaron desde el 19 de enero y se cerraron en el plazo de un mes. Se administraron de forma presencial y en línea mediante la plataforma Google Forms, con carácter anónimo y voluntario. Por otra parte, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave con roles directos en la generación, recolección, disposición final y valorización de residuos: la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD), el Ministerio de Ambiente y tres empresas del sector privado (Convierte Inversiones Sostenibles, Panamá Compost y Recimetal). La selección de estas empresas respondió a criterios de pertinencia temática: cada una opera activamente en al menos uno de los eslabones del ciclo de valorización de residuos en la ciudad (recolección diferenciada, compostaje y reciclaje de materiales, respectivamente), lo que garantizó que la información recabada fuera directamente aplicable al diagnóstico del sistema de gestión estudiado.

Los cuestionarios se diferenciaron según el rol de cada entidad, institucional o privada, a fin de enfocar las preguntas en su ámbito específico de actuación dentro del ciclo de gestión de residuos. Previo a cada entrevista se obtuvo el consentimiento informado de los participantes, garantizando su participación voluntaria y la confidencialidad de la información compartida. Los datos se analizaron mediante análisis temático para identificar patrones y hallazgos recurrentes. Adicionalmente, los requerimientos derivados del diagnóstico se integraron con el análisis de casos internacionales de valorización y con el Informe de Diagnóstico y Recomendaciones de Manejo de los Desechos en el Relleno sanitario de Cerro Patacón (Universidad Tecnológica de Panamá (UTP), 2023), insumos que permitieron definir el programa arquitectónico del Ecoparque Ancón.

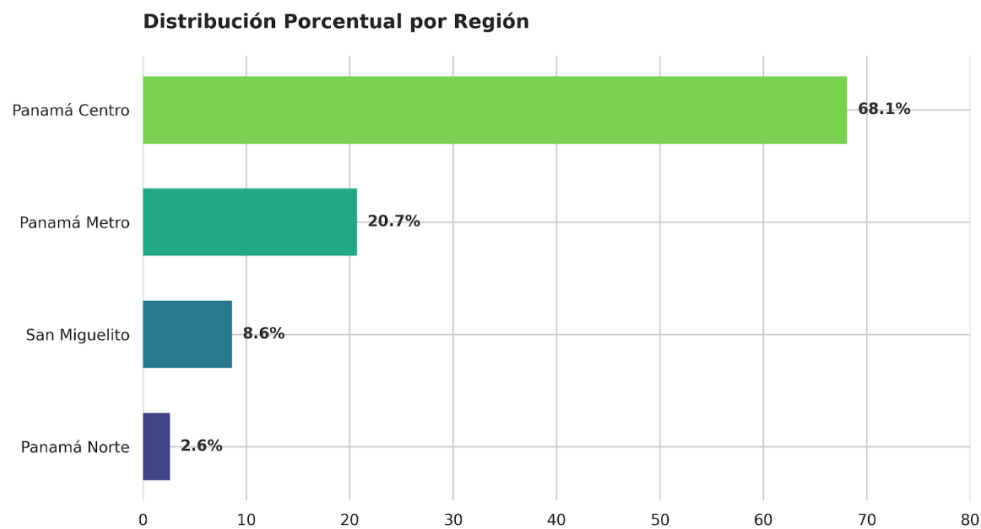


Figura 1: Sector en donde reside la población encuestada. Elaboración propia a partir de datos de una encuesta aplicada a la población de los distritos de Panamá y San Miguelito (2025). Nota: Las regiones incluyen los siguientes corregimientos: Panamá Centro (Ancón, San Felipe, Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú, Bella Vista); Panamá Metro (Betania, Pueblo Nuevo, San Francisco, Río Abajo, Parque Lefevre, Juan Díaz, Don Bosco); San Miguelito (Amelia Denis de Icaza, Belisario Porras, José Domingo Espinar, Mateo Iturralde, Victoriano Lorenzo, Arnulfo Arias, Belisario Frías, Omar Torrijos, Rufina Alfaro); y Panamá Norte (Caimitillo, Chilibre, Las Cumbres, Alcalde Díaz, Ernesto Córdoba Campos).

### 3. BRECHAS IDENTIFICADAS EN LA GESTIÓN DE RESIDUOS

Los resultados de las encuestas muestran que la población encuestada está compuesta mayoritariamente por adultos jóvenes y adultos en edad productiva, con alta concentración de residentes del distrito de Panamá, áreas de elevada generación de residuos. En relación con el servicio de recolección, se evidenció una percepción desigual: mientras una parte de la población recibe el servicio de forma regular, un porcentaje significativo reporta irregularidades o ausencia del mismo, situación que contribuye a la acumulación de residuos en espacios públicos y a la aparición de vertederos informales.

Respecto a la separación y el reciclaje, aunque existe un reconocimiento generalizado de su importancia, la mayoría de la población no cuenta con acceso cercano a estaciones de reciclaje, lo que limita la adopción de estas prácticas en el ámbito doméstico. En cuanto al manejo de residuos orgánicos, el compostaje se identifica como una práctica poco frecuente entre los encuestados. Es una práctica que en su mayoría es adoptada por personas que viven a las afueras de la ciudad, en donde sus beneficios son más conocidos. La participación en programas comunitarios es baja, pero se observa una disposición significativa a involucrarse si mejoran las condiciones, mayor accesibilidad a infraestructura, incentivos y educación ambiental. La percepción sobre el vertedero es mayoritariamente negativa, asociada a malos olores, contaminación del agua y riesgos para la salud. En la Figura 2, se observan los resultados obtenidos mediante la pregunta: ¿Cree que llevar la basura a una planta donde se recicle, se convierta en abono y en electricidad, en vez de tirarla al vertedero de Cerro Patacón, ayudaría a resolver el problema de la basura en Panamá? Si bien la formulación de la pregunta sobre la viabilidad de una planta integral de tratamiento en la encuesta orienta conceptualmente la respuesta al contrastar la valorización frente a la disposición actual en vertedero, el elevado porcentaje de aceptación registrado (82.8 % 'Totalmente de acuerdo') evidencia principalmente una clara receptividad ciudadana favorable a transicionar hacia esquemas de gestión que superen el modelo de vertido directo. En conjunto, los resultados evidencian que la problemática de la gestión de residuos en Panamá se relaciona menos con la falta de conciencia ciudadana y más con la ausencia de infraestructura adecuada (Figura 3), planificación territorial y sistemas integrales de gestión, lo que respalda la necesidad de una intervención arquitectónica de escala metropolitana.

Las entrevistas con actores clave confirmaron y profundizaron este diagnóstico. Se identificó una brecha estructural vinculada a la sobrecarga del vertedero y a la ausencia de infraestructura formal de tratamiento intermedio a escala metropolitana, que permita desviar las fracciones reciclables y orgánicas antes de su llegada a la disposición final. El recorrido técnico permitió corroborar la existencia de sistemas de decantación de lixiviados y de captación de biogás fuera de operación (Figura 4), relacionados con incendios recurrentes y falta de mantenimiento, pero con un reconocido potencial para la generación de energía. En el ámbito normativo, se señaló que la efectividad de la Ley 276 depende de su reglamentación y de recursos financieros, mientras que la separación en origen se identificó como una condición estructural para la viabilidad de cualquier estrategia de

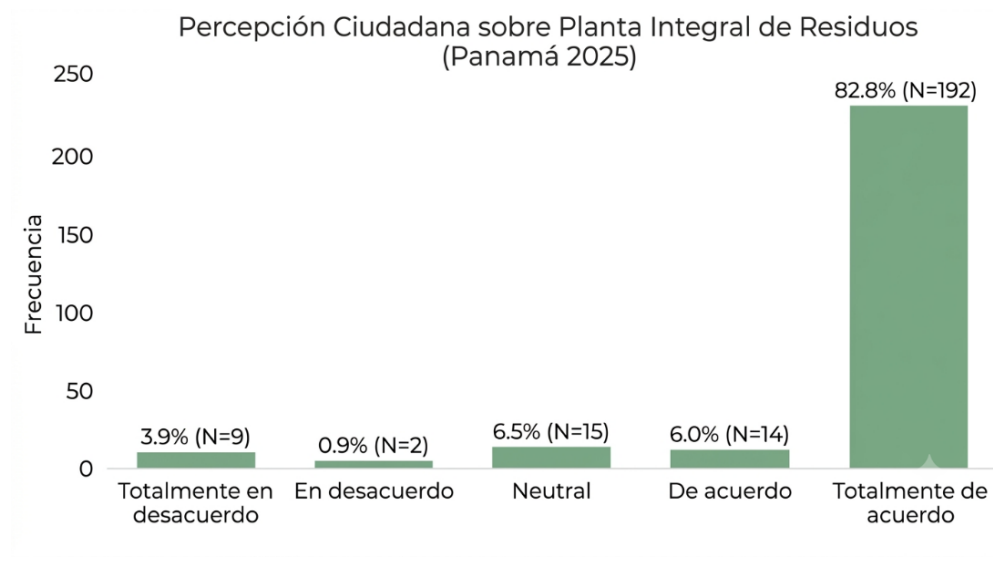


Figura 2: Percepción ciudadana sobre una planta integral de residuos como solución a la basura en Panamá. Elaboración propia a partir de datos de una encuesta aplicada a la población de los distritos de Panamá y San Miguelito (2025). Pregunta aplicada: ¿Cree que llevar la basura a una planta donde se recicle, se convierta en abono y en electricidad, en vez de tirarla al vertedero de Cerro Patacón, ayudaría a resolver el problema de la basura en Panamá?



Figura 3: Fotografía aérea de zona de reciclaje en vertedero Cerro Patacón. Fotografía proporcionada por la AAUD, tomada el 17 de enero de 2025. Reproducida con permiso.

valorización.



Figura 4: Vista aérea de piscina lixiviados y planta de generación de energía inoperativas. Fotografía proporcionada por la AAUD, tomada el 17 de enero de 2025. Reproducida con permiso.

#### 4. LA PROPUESTA DEL ECOPARQUE ANCÓN COMO RESPUESTA A

Teniendo en cuenta las brechas identificadas en la recolección de datos, se propone un ecoparque. Un ecoparque es un complejo integral que combina la valorización de residuos mixtos con espacios educativos, sociales y ambientales, bajo un enfoque de sostenibilidad. De ahí nace El Ecoparque Ancón, que se configura como un equipamiento híbrido que responde, de manera articulada, a las brechas anteriores. Su función principal es transformar los residuos en recursos mediante procesos de reciclaje, clasificación, compostaje y generación de energía, mientras ofrece a la comunidad un espacio de aprendizaje y sensibilización ambiental. Su plan maestro (Figura 5) se organiza en torno a un núcleo central industrial, que agrupa las naves de tratamiento y valorización, diseñadas con amplios claros estructurales y cubiertas inclinadas que facilitan la ventilación y la extracción de calor, envuelto por un anillo de visitantes conformado por senderos peatonales, miradores y espacios educativos (Figura 6). El acceso principal, orientado hacia la Vía Centenario, se destina a vehículos particulares y grupos escolares, mientras que un acceso técnico independiente, en una cota inferior, conecta directamente con las zonas de descarga y transferencia para los camiones recolectores. El

diseño aprovecha la vialidad e infraestructura existentes dentro de Cerro Patacón (Figura 7).

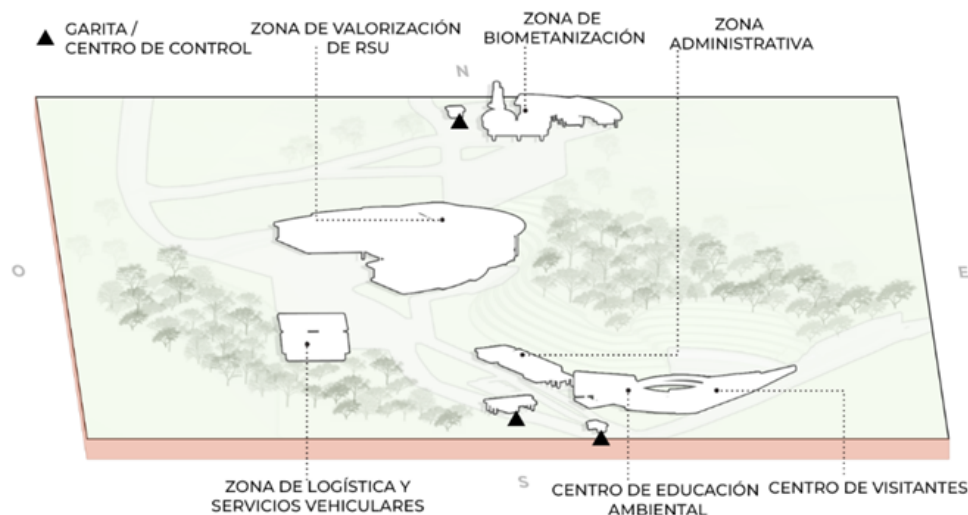


Figura 5: Plan maestro del Ecoparque Ancón.

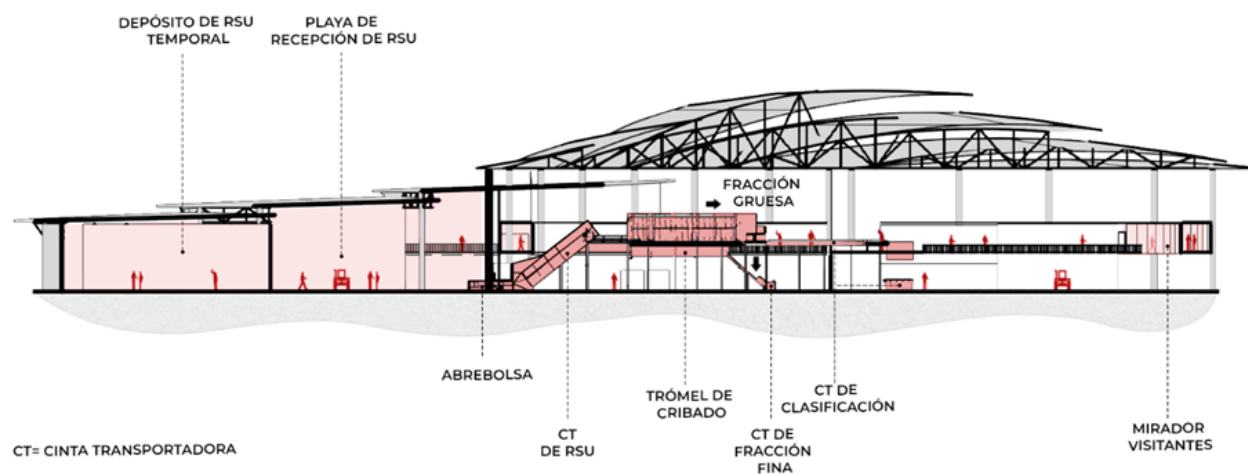


Figura 6: Centro de Valorización de Residuos del Ecoparque Ancón.

El Centro de Valorización de Residuos Mixtos constituye el corazón operativo del proyecto. Bajo una lógica de tratamiento mecánico-biológico, concentra los procesos de recepción, clasificación y reciclaje que permiten desviar las fracciones aprovechables antes de la disposición final, atendiendo directamente la ausencia de infraestructura intermedia detectada en el diagnóstico. La Zona de Tratamiento de Residuos Orgánicos, por su parte, integra espacios cerrados de control técnico y laboratorio con áreas semiabiertas bajo cubierta, y responde a una secuencia operativa clara: recepción, pretratamiento, digestión, almacenamiento y aprovechamiento energético. Su implantación

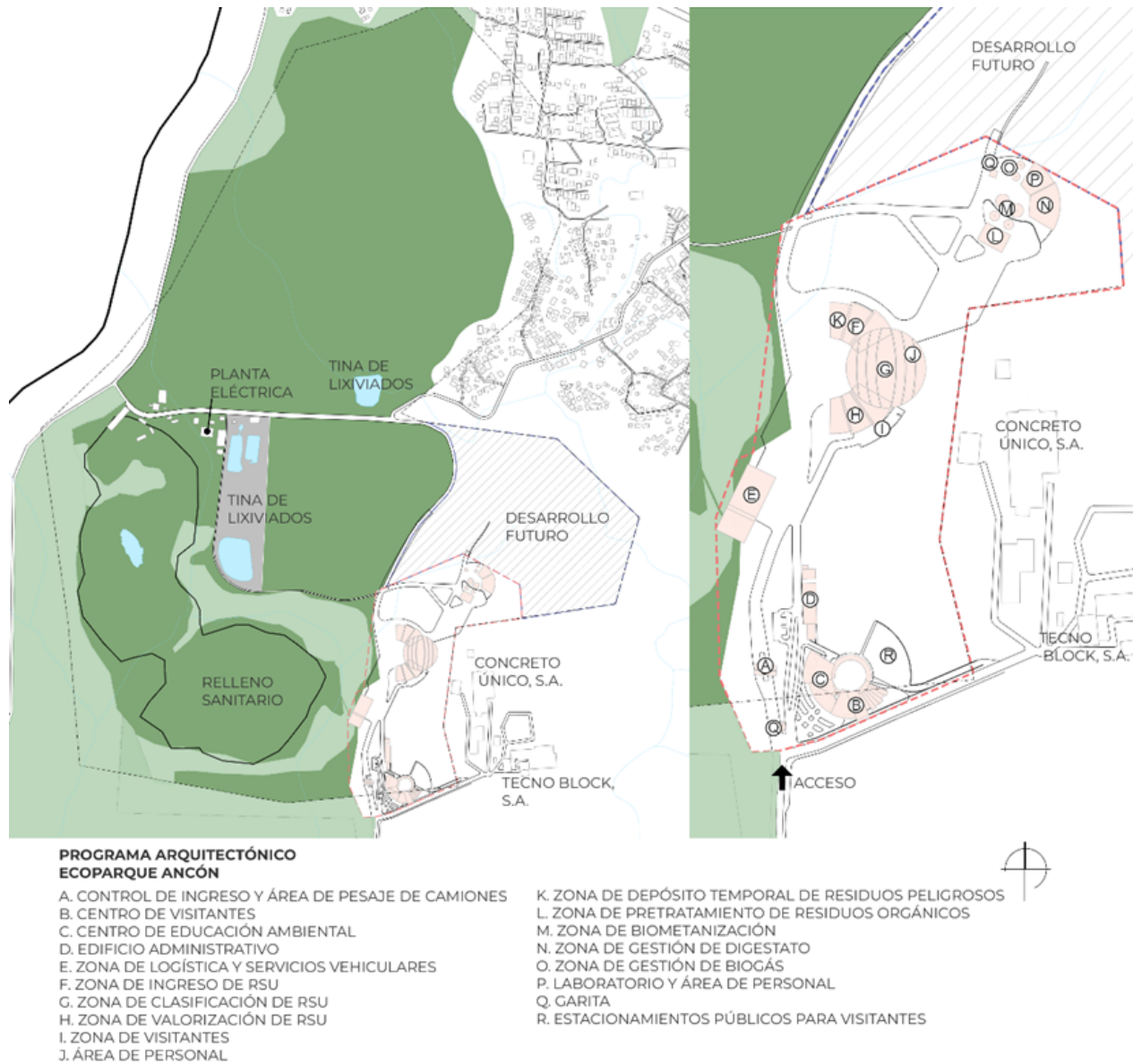


Figura 7: Plano de distribución operacional del Ecoparque Ancón.

aprovecha la topografía natural para favorecer el flujo por gravedad y reducir el consumo energético, al tiempo que la recuperación de biogás mediante biometanización atiende la problemática de las emisiones de metano y de los sistemas de captación inoperativos. Dado que el proyecto se emplaza en la proximidad de comunidades habitacionales, el diseño contempla sistemas de control de olores mediante biofiltros en las áreas de digestión y pretratamiento, reduciendo los impactos sobre la calidad del aire en el entorno inmediato.

El dimensionamiento de los componentes de valorización se fundamentó en un balance de masas elaborado a partir de la composición típica de los residuos urbanos y de las recomendaciones técnicas del Informe de Diagnóstico y Recomendaciones de Manejo de los Desechos en el Relleno Sanitario de Cerro Patacón (Universidad Tecnológica de Panamá, 2023). De las 2500 toneladas diarias que ingresan actualmente al vertedero, se proyecta que entre 35 % y 40 % (875–1000 t/día) corresponde a materiales reciclables recuperables mediante separación mecánica, entre 30 % y 40 % (750–1000 t/día) a fracción orgánica valorizable mediante compostaje y digestión anaerobia, y entre 20 % y 25 % (500–625 t/día) a rechazo no valorizable. Con base en este balance, la planta se proyecta con capacidad para generar entre 250 y 350 toneladas diarias de compost y entre 8 y 12 MWh diarios de biogás. El costo preliminar del proyecto, validado por un asesor externo especializado en costos de construcción a partir de tipologías constructivas y precios unitarios referenciales, se estima en aproximadamente B/. 38 a 40 millones. Esta cifra corresponde a una etapa de anteproyecto y tiene carácter estrictamente referencial, sujeto a recálculo en fases posteriores de desarrollo técnico y de ingeniería. Estudios técnicos sobre plantas de tratamiento mecánico-biológico en contextos comparables respaldan la viabilidad de este tipo de configuración operativa (Gallardo Izquierdo et al., 2014).

El Centro de Visitantes y Educación Ambiental (Figura 8) aporta la dimensión social y educativa de la respuesta. Organizado en torno a un jardín central y articulado por corredores y espacios semiabiertos que favorecen la ventilación cruzada y la iluminación natural, alberga un auditorio, salas de exposición, aulas de formación y talleres. Este enfoque bioclimático responde directamente a las condiciones del clima tropical húmedo de Panamá, minimizando la dependencia de sistemas de climatización artificial y reduciendo la huella energética del equipamiento. Estos espacios buscan fomentar la sensibilización ciudadana y una cultura de separación en origen, especialmente en colegios y universidades, respondiendo al hallazgo de que la disposición ciudadana a participar existe, pero se ve limitada por la falta de educación e infraestructura. Completan el conjunto el Centro Administrativo, la Zona de Logística y Servicios Vehiculares y la garita de control y pesaje de camiones, que atienden las deficiencias logístico-operativas e institucionales del sistema.

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El diagnóstico realizado confirma que la crisis de la gestión de residuos en los distritos de Panamá y San Miguelito es de naturaleza estructural antes que actitudinal: el problema no radica princi-

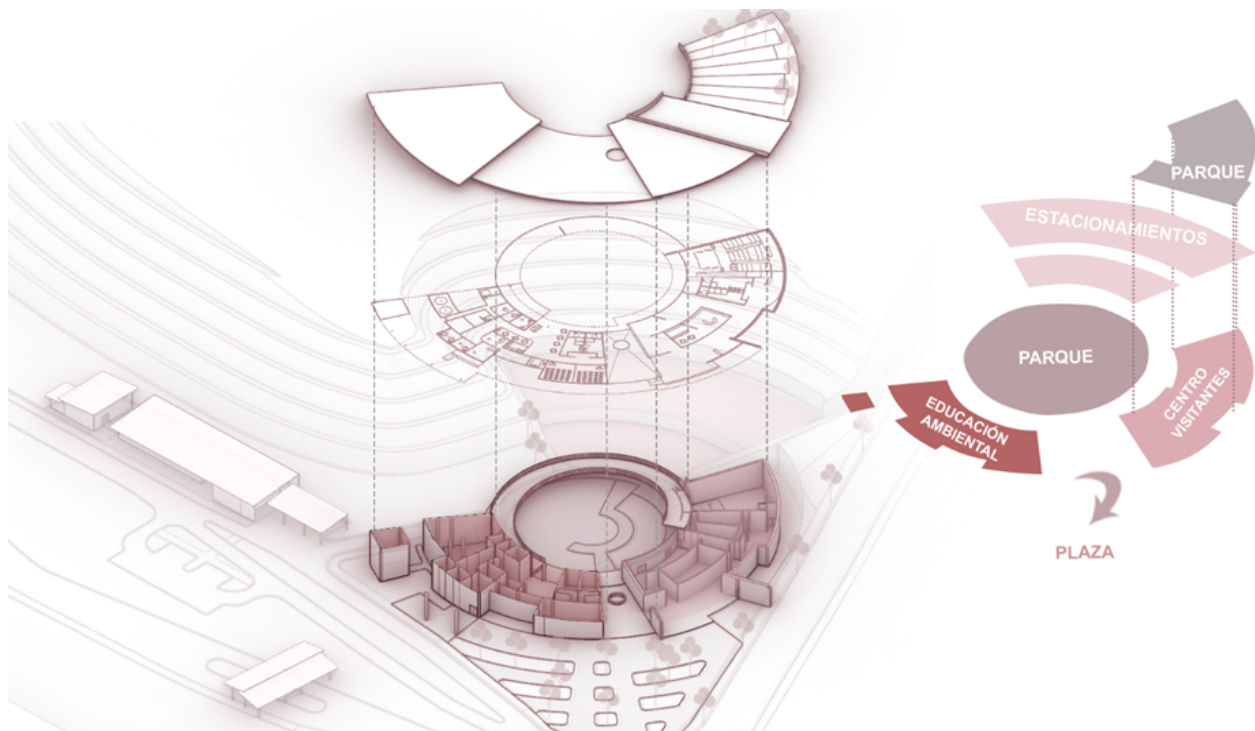


Figura 8: Diseño arquitectónico del Centro de Visitantes y Educación Ambiental.

palmente en la falta de conciencia ciudadana, sino en la ausencia de infraestructura intermedia de valorización, de planificación territorial y de sistemas integrales de gestión. La configuración del Ecoparque Ancón responde a esta lectura al articular, en un mismo equipamiento, la valorización de residuos mixtos, el compostaje y la biometanización, la recuperación energética y la educación ambiental, de modo que cada componente atiende una deficiencia concreta del sistema actual (Tabla 1).

Tabla 1: Brechas identificadas en el diagnóstico y los componentes arquitectónicos que las atienden, evidenciando que la configuración del Ecoparque Ancón responde directamente a la evidencia empírica recabada.

| Brecha identificada (evidencia)                                                                                                           | Componente del Eco-parque                 | Cómo la atiende                                                                                   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ausencia de infraestructura intermedia de separación y reciclaje (encuestas: bajo acceso a estaciones de reciclaje; entrevistas técnicas) | Centro de Valorización de Residuos Mixtos | Tratamiento mecánico-biológico que clasifica y recupera reciclables antes de la disposición final |

Continúa en la siguiente página...

Continuación de la Tabla 1

| Brecha identificada (evidencia)                                                                                      | Componente del Eco-parque                  | Cómo la atiende                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| Compostaje poco frecuente y sistemas de biogás fuera de operación (encuestas; recorrido técnico con AAUD)            | Zona de Tratamiento de Residuos Orgánicos  | Compostaje y biometanización con recuperación energética del biogás           |
| Baja participación comunitaria, pero disposición a involucrarse si mejora la educación e infraestructura (encuestas) | Centro de Visitantes y Educación Ambiental | Espacios de sensibilización y formación para fomentar la separación en origen |

La propuesta transforma un espacio degradado en una infraestructura urbana resiliente y se alinea con la Agenda 2030: contribuye al ODS 12 mediante la valorización de residuos y la reducción del volumen enviado a disposición final; al ODS 13 a través de la mitigación de emisiones de metano y la recuperación de biogás; al ODS 11 al reconvertir un sitio crítico en infraestructura sostenible con espacios públicos; al ODS 9 al fomentar instalaciones innovadoras y eficientes; y al ODS 4 mediante la inclusión de espacios de formación y sensibilización. Así concebido, el Ecoparque Ancón (Figura 9) se plantea como un proyecto piloto nacional, replicable a otras provincias y orientado a consolidar la transición hacia una economía circular (Parlamento Europeo, 2023).

Para su implementación se recomienda la clausura progresiva y la restauración ambiental de las etapas en operación de Cerro Patacón, la ampliación del sistema de tratamiento de lixiviados, la inclusión de recicladoras locales en las futuras licitaciones de gestión, y un plan de transición cultural hacia la separación en origen. Asimismo, se sugiere promover un cambio de zonificación del polígono, actualmente clasificado como área de disposición de residuos, hacia un uso compatible con infraestructura industrial, logística y educativa. Entre las limitaciones del estudio se reconoce su carácter conceptual y el alcance referencial de los costos, por lo que se plantea como línea futura la elaboración de estudios de impacto ambiental y social, el análisis de viabilidad tecnológica adaptada al clima tropical, y el diseño de esquemas de financiamiento híbrido público-privado.

En última instancia, si bien la literatura científica arbitrada sobre ecoparques de valorización de residuos en el contexto panameño es extremadamente reducida o desactualizada, este hecho subraya la pertinencia de esta investigación como una de las primeras propuestas de carácter arquitectónico documentadas en el país en esta línea temática. A esto se suma un hecho revelador: el único instrumento oficial que rige actualmente la gestión de residuos en Panamá sigue siendo el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos 2017–2027 (INECO (Ingeniería y Economía del Transporte S.M.E. M.P., S.A.), 2017). Su vigencia, pese a los años transcurridos desde su formulación, fue confirmada directamente por la AAUD durante las entrevistas realizadas para este estudio. Es decir, independientemente de haber sido planteado en 2017, el plan constituye un marco técnico completo que

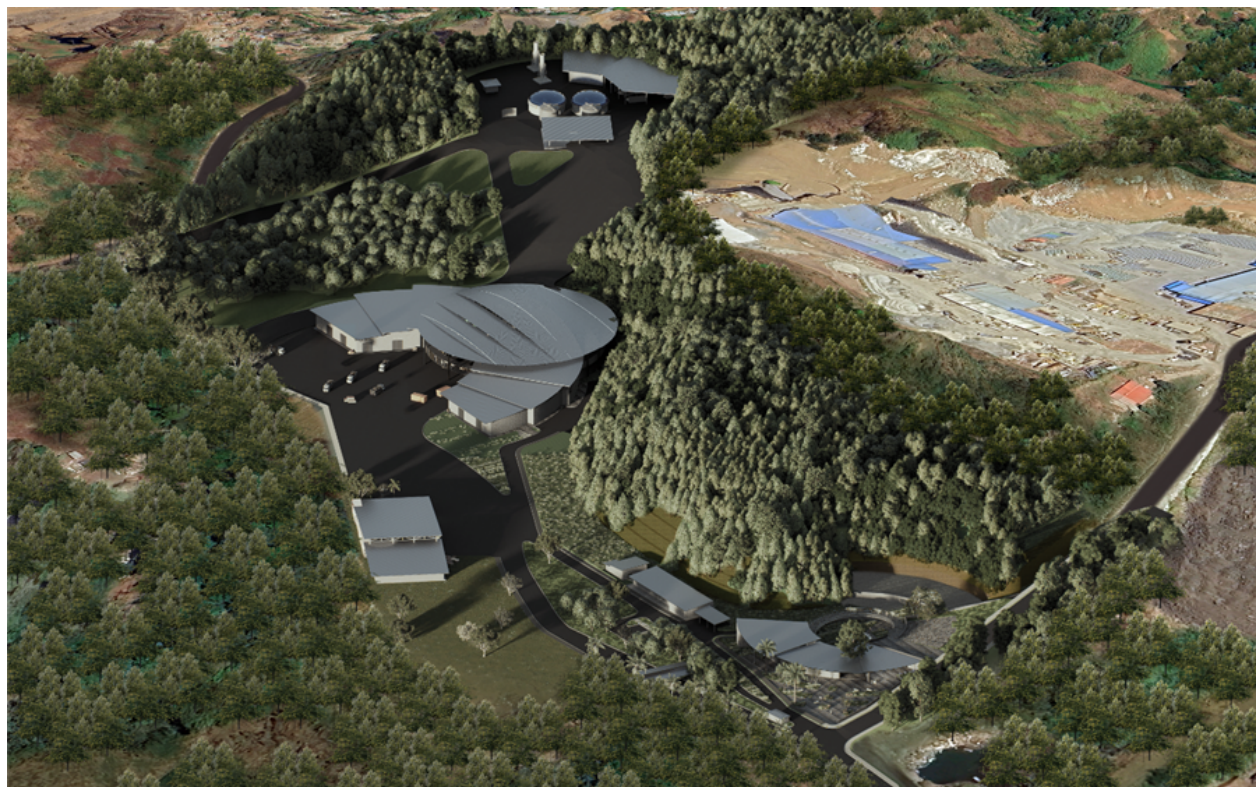


Figura 9: Vista aérea del Ecoparque Ancón.

detalla con claridad los pasos a seguir, pero que hasta la fecha no ha sido ejecutado. En este sentido, la presente propuesta arquitectónica funciona como un primer paso hacia su materialización: un anteproyecto, en el sentido literal del término, que traduce en forma física los lineamientos ya definidos en el plan y que busca incidir directamente en su implementación. El estudio se apoya además en antecedentes académicos afines: la evaluación de impactos y problemáticas en la gestión de residuos sólidos en Panamá realizada por Murillo Pitty (2021), y la propuesta de eco-parque de gestión de residuos desarrollada por Sáez (2024) para el contexto chileno, y el análisis técnico sobre la viabilidad de plantas de tratamiento mecánico-biológico realizado por Gallardo Izquierdo et al. (2014), los cuales confirman tanto la pertinencia como la viabilidad técnica y conceptual de este tipo de infraestructura en contextos de desarrollo similares.

## Agradecimientos

Los autores agradecen a la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD), al Ministerio de Ambiente y a las empresas del sector en Panamá por la información facilitada. Se agradece igualmente a la Fundación Deveaux y a la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad Católica Santa María La Antigua.

## Referencias

- Asamblea Nacional de la República de Panamá. (2021, diciembre). Ley 276 de 30 de diciembre de 2021, que regula la gestión integral de residuos sólidos en la República de Panamá [Publicada el 30 de diciembre de 2021].
- ASECA. (2022). *La problemática de los rellenos sanitarios*. Consultado el 20 de mayo de 2024, desde <https://aseca.com/la-problematica-de-los-rellenos-sanitarios/>
- Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD). (2024). *Memoria Institucional 2024*. Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario. Panamá. <https://www.aaud.gob.pa/docs/ODocs/Memoria/Memoria2024.pdf>
- Gallardo Izquierdo, A., Edo Alcón, N., Colomer Mendoza, F. J., & Sánchez López, I. (2014). Estudio de la situación actual de las plantas de tratamiento mecánico-biológico en España. *Actas del XII Congreso Nacional del Medio Ambiente (CONAMA 2014)*. <https://www.conama.org/conama/download/files/conama2014/CT%202014/1896711843.pdf>
- INECO (Ingeniería y Economía del Transporte S.M.E. M.P., S.A.) (2017). *Reformulación del relleno sanitario Cerro Patacón (Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos 2017–2027)* (inf. téc.). Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD). Panamá. <https://www.aaud.gob.pa/index.asp?id=anexos>
- Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC). (2023). XII Censo Nacional de Población y VIII de Vivienda 2023. <https://www.inec.gob.pa>

- Ministerio de Ambiente de Panamá (MiAMBIENTE). (2022). *Informe del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (GEI) de Panamá* (inf. téc.). Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). Panamá. <https://sinia.gob.pa/informe-de-inventario-nacional-de-gases-de-efecto-invernadero-gei-2022/>
- Murillo Pitty, M. Y. (2021). *Evaluación de impactos y problemáticas existentes en la gestión de residuos sólidos* [Trabajo de investigación de grado]. Universidad de Panamá. <https://up-rid.up.ac.pa/6563/>
- Otzen, T., & Manterola, C. (2017). Técnicas de Muestreo sobre una Población bajo Estudio. *International Journal of Morphology*, 35(1), 227-232. <https://doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037>
- Parlamento Europeo. (2023). *Economía circular: definición, importancia y beneficios*. Consultado el 20 de mayo de 2024, desde <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20151201STO05603/economia-circular-definicion-importancia-y-beneficios>
- Sáez, C. B. (2024). *Eco-parque de gestión de residuos como revitalizador ante intersticios de contaminación en el territorio penquista* [Tesina de título]. Universidad del Desarrollo. <https://repositorio.udd.cl/server/api/core/bitstreams/c4fb931d-0545-474a-b942-34527ab4a33f/content>
- Testa, M. (2024). Cerro Patacón: una nube de humo tóxico y un desastre ambiental en pausa en Panamá. *El País – América Futura*. <https://elpais.com/america-futura/2024-03-30/cerro-patacon-una-nube-de-humo-toxico-y-un-desastre-ambiental-en-pausa-en-panama.html>
- Universidad Tecnológica de Panamá (UTP). (2023). *Informe de diagnóstico y recomendaciones de manejo de los desechos en el relleno sanitario de Cerro Patacón* (inf. téc.). Universidad Tecnológica de Panamá. Panamá.
- World Bank. (2018). *The World Bank Annual Report 2018: Ending Poverty, Investing in Opportunity* (inf. téc.). World Bank Group. Washington, D.C. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1296-5>

# Estrategias de marketing impulsadas por inteligencia artificial: su rol en la toma de decisiones organizacionales

AI-Driven Marketing Strategies: Their Role in Organizational Decision-Making

Yermaline Ching <sup>\*1</sup> y Ervin Macías <sup>1</sup>

<sup>1</sup> *Universidad de Panamá, Ciudad de Panamá, Panamá*

Recibido: 9 de abril de 2026; Aceptado: 27 de agosto de 2026

**Resumen:** La inteligencia artificial (IA) reordena el marketing contemporáneo y se ha consolidado como un factor estratégico para la competitividad de las organizaciones. Este estudio analiza cómo la literatura académica reciente caracteriza la incorporación de la IA en las estrategias de marketing y las implicaciones que se le atribuyen para la toma de decisiones organizacionales y para la personalización de la experiencia del cliente. El enfoque es cualitativo, con diseño documental de carácter narrativo estructurado. Se revisó literatura recuperada de Scopus y Web of Science, circunscrita al período 2014-2024 y analizada mediante matrices de categorías temáticas y codificación con el software ATLAS.ti 23. Tras un cribado documental que identificó 38 fuentes primarias elegibles, el corpus analítico quedó conformado por 11 fuentes seleccionadas por su densidad de contenido empírico y calidad académica. Se identificaron 313 citas codificadas en 12 códigos, agrupados en tres familias: herramientas de IA en marketing (139 citas), barreras de implementación (99 citas) y transformación de la relación marca-consumidor (75 citas). Las herramientas más adoptadas sistemas de recomendación, chatbots, analítica predictiva y automatización publicitaria elevan la eficiencia operativa y las tasas de conversión según los estudios revisados. A partir de los hallazgos se propone un modelo interpretativo que articula las tres familias en una secuencia condicional: la adopción tecnológica se traduce en ventaja competitiva solo cuando supera el filtro de las barreras de implementación y cuando la organización gobierna la tensión entre la personalización, que exige datos, y la confianza, que exige transparencia y control sobre esos datos. Se

---

\*Autor de correspondencia: [yermaline.ching@up.ac.pa](mailto:yermaline.ching@up.ac.pa)

concluye que ese equilibrio, y no la mera adopción, determina la sostenibilidad de la venta. Se sugiere avanzar hacia estudios longitudinales y de alcance regional que validen empíricamente estos hallazgos en contextos latinoamericanos.

**Palabras clave:** Marketing, Inteligencia artificial, Toma de decisiones, Privacidad de datos, Confianza del consumidor.

**Abstract:** Artificial intelligence (AI) is reshaping contemporary marketing and has become a key strategic factor for organizational competitiveness. This study analyzes how recent academic literature characterizes the incorporation of AI into marketing strategies and the implications attributed to it for organizational decision-making and for the personalization of the customer experience. The approach is qualitative, with a structured narrative documentary design. Literature retrieved from Scopus and Web of Science was reviewed, limited to the 2014-2024 period and analyzed through thematic category matrices and coding with ATLAS.ti 23 software. Following a documentary screening process that identified 38 eligible primary sources, the analytical corpus was composed of 11 primary sources selected for their empirical content density and academic quality. A total of 313 citations were identified, coded under 12 codes grouped into three families: AI tools in marketing (139 citations), implementation barriers (99 citations), and transformation of the brand-consumer relationship (75 citations). The most widely adopted tools recommendation systems, chatbots, predictive analytics, and advertising automation increase operational efficiency and conversion rates according to the reviewed studies. Drawing on the findings, an interpretive model is proposed that articulates the three families in a conditional sequence: technological adoption translates into competitive advantage only when it clears the filter of implementation barriers and when the organization governs the tension between personalization, which requires data, and trust, which requires transparency and consumer control over that data. It is concluded that this balance, rather than adoption itself, determines the sustainability of the advantage. Longitudinal and regionally focused studies are suggested to empirically validate these findings in Latin American contexts.

**Keywords:** Marketing, Artificial intelligence, Decision-making, Data privacy, Consumer trust.

## 1. INTRODUCCIÓN

La irrupción de la inteligencia artificial (IA) en el ámbito empresarial ha reconfigurado las prácticas de marketing. Lo que en décadas pasadas se reducía a técnicas de segmentación masiva y comunica-

ción unidireccional evolucionó hacia un ecosistema de interacciones personalizadas y sustentadas en datos. Las organizaciones que aspiran a mantenerse competitivas incorporan hoy tecnologías de IA no como meras herramientas operativas, sino como componentes centrales de su estrategia comercial.

La confluencia entre IA y marketing tiene raíces largas. En los años ochenta se desarrollaron los primeros algoritmos de clasificación para segmentar clientes, y la masificación de Internet en los noventa trajo consigo los sistemas de recomendación y la publicidad comportamental. El punto de inflexión llegó después de 2015: el auge del aprendizaje profundo, el crecimiento exponencial de los datos y la caída del costo computacional dieron a la IA una dimensión verdaderamente transformadora para el marketing organizacional (Vlačić et al., 2021).

El interés académico ha crecido de forma sostenida. Arcos Naranjo y Fernández Villacrés (2024) reportan que más del 60 % de los especialistas en marketing ya emplea alguna herramienta de IA en sus campañas, señal tanto de la madurez de la oferta tecnológica como de la presión competitiva del mercado. Ching Ruíz (2024), por su parte, advierte que la transformación no se agota en la operación táctica: permea la cultura organizacional y los modelos de gobernanza de datos.

Conviene precisar qué se entiende aquí por inteligencia artificial, pues el término suele usarse como paraguas de tecnologías dispares. En este trabajo la IA designa el conjunto de sistemas computacionales capaces de ejecutar tareas que ordinariamente requerirían intervención humana, como reconocer patrones, predecir conductas o generar contenido. Dentro de ese conjunto conviene distinguir tres niveles que la literatura a menudo confunde: la automatización, que ejecuta reglas predefinidas sin aprender de los datos; la analítica predictiva, que estima resultados futuros con modelos estadísticos; y el aprendizaje automático (machine learning), incluido el aprendizaje profundo, que ajusta sus propios parámetros a partir de los datos y mejora con la experiencia. La distinción importa porque cada nivel plantea exigencias distintas de datos, talento y gobernanza.

Las aplicaciones son diversas. Van de la automatización de campañas al análisis predictivo del comportamiento del consumidor, y han probado su valor para maximizar el retorno de inversión y mejorar la experiencia del cliente (AI Marketing Engineers, 2024). Amazon, por ejemplo, sustenta buena parte de sus recomendaciones en algoritmos que procesan el historial de compras y búsquedas, con un efecto documentado sobre sus tasas de conversión (Cáceres, 2023).

El avance no está exento de fricciones. Muchas empresas tropiezan al integrar estas tecnologías en sistemas heredados y necesitan capacitar a su personal (Liberos Hoppe et al., 2024). La dependencia excesiva de la IA puede, además, distanciar a la marca de sus consumidores cuando se percibe como intrusiva o poco auténtica. De ahí que el reto no sea solo técnico, sino relacional.

Ese reto relacional define el problema que este estudio coloca en el centro. La cuestión no es si la IA mejora las decisiones de marketing sobre lo cual existe amplio consenso, sino la tensión que su uso introduce entre dos exigencias contrapuestas. La personalización que da valor a la IA se alimenta de datos personales; la confianza que sostiene el vínculo con el cliente depende de la transparencia y del control que este conserve sobre esos datos. La hipótesis de trabajo sostiene que la ventaja competitiva no deriva de la adopción tecnológica por sí misma, sino de la capacidad de

la organización para gestionar el equilibrio entre personalización y privacidad.

Un vacío adicional motiva la investigación. La evidencia disponible se concentra en grandes corporaciones globales y presta escasa atención a los mercados latinoamericanos, donde los costos de adopción y las brechas de acceso condicionan de otro modo la incorporación de la IA. Revisar la literatura con esa mirada permite organizar hallazgos dispersos y orientarlos hacia decisiones gerenciales pertinentes para contextos como el panameño.

## 2. METODOLOGÍA

El propósito general del estudio consiste en analizar, a partir de la literatura académica reciente, cómo se caracteriza la incorporación de la inteligencia artificial en las estrategias de marketing y qué implicaciones se le atribuyen para la toma de decisiones organizacionales y la personalización de la experiencia del cliente. De ese propósito se derivan tres objetivos específicos: (a) identificar las herramientas de IA con mayor adopción reportada en la literatura; (b) sistematizar las barreras de implementación documentadas en el corpus; y (c) caracterizar cómo se describe la reconfiguración de la relación marca-consumidor, con atención a la tensión entre personalización y privacidad.

El estudio se enmarca en un paradigma cualitativo. Según Flick (2017), esta orientación resulta apropiada cuando el objetivo no es cuantificar fenómenos sino comprender los significados y las dinámicas que los actores atribuyen a sus experiencias. La elección se ajusta al problema planteado, pues el impacto de la IA en el marketing no se deja reducir a métricas aisladas y exige una lectura contextualizada de tendencias y tensiones.

El alcance es descriptivo. Hernández Sampieri y Mendoza Torres (2018) señalan que este diseño busca especificar las características de un fenómeno sin establecer relaciones causales. En consonancia, el estudio describe cómo las organizaciones incorporan la IA, qué herramientas predominan, qué barreras emergen y cómo se reconfigura el vínculo con el consumidor, sin pretender inferir causalidad a partir de los documentos. El diseño específico es el documental, que implica revisar y analizar de forma crítica fuentes escritas para construir conocimiento a partir de hallazgos ya reportados (Arias, 2012).

Conviene precisar el tipo de revisión. El trabajo no constituye una revisión sistemática en sentido estricto, pues no aplica el protocolo PRISMA ni procedimientos de metaanálisis. Se trata de una revisión documental de carácter narrativo estructurado, orientada a organizar de manera trazable y replicable la evidencia disponible en torno a los tres ejes analíticos. La elección responde al propósito interpretativo de la investigación, que busca comprender tendencias y tensiones antes que estimar efectos.

### 3. PROCESO DE BÚSQUEDA Y SELECCIÓN DE FUENTES

La búsqueda se realizó en Scopus y Web of Science, con cobertura de 2014 a 2024 y énfasis en el último quinquenio por el ritmo de evolución del campo. Los descriptores, en español e inglés, fueron: «inteligencia artificial en marketing», «artificial intelligence marketing strategy», «machine learning consumer behavior», «AI personalization customer experience» y «digital marketing automation».

La selección se desarrolló en cuatro fases identificación, cribado por título y resumen, evaluación de elegibilidad a texto completo e inclusión final, documentadas en la Figura 1. Los criterios de inclusión contemplaron publicaciones en revistas arbitradas o libros académicos con respaldo institucional, estudios empíricos o revisiones vinculados directamente a la intersección entre IA y marketing, y documentos con acceso a texto completo. Se excluyeron artículos de opinión sin respaldo empírico, publicaciones de autoría anónima o sin filiación verificable, documentos ajenos a la intersección temática y duplicados entre bases.

La calidad de las fuentes se valoró mediante tres criterios: condición de arbitraje o respaldo editorial institucional, transparencia metodológica y pertinencia directa con el objeto de estudio. Las fuentes sectoriales se incorporaron como evidencia contextual complementaria, sin sustituir el peso analítico de las fuentes arbitradas. El proceso de cribado descrito en la Figura 1 arrojó un total de 38 fuentes primarias elegibles. De estas, 11 presentaron la densidad de contenido empírico necesaria para ser sometidas al proceso de codificación con ATLAS.ti 23 y constituyeron el corpus analítico final del estudio; las 27 fuentes restantes, aunque cumplieron los criterios temáticos de elegibilidad, se excluyeron por tratarse de textos breves con desarrollo empírico insuficiente para un análisis de codificación en profundidad. De manera complementaria, la investigación se apoyó en 3 fuentes metodológicas para el diseño de la investigación y en 7 fuentes institucionales, sectoriales y normativas —informes de mercado, encuestas del sector y documentos regulatorios—, empleadas como evidencia contextual y no sometidas al proceso de codificación.

### 4. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La información se organizó en matrices de análisis temático, instrumento que facilita categorizar, comparar y sintetizar datos de fuentes heterogéneas. Las categorías principales fueron tres: herramientas y tecnologías de IA aplicadas al marketing; barreras y desafíos de implementación; y transformación de la relación marca-consumidor.

Para la codificación cualitativa del corpus se empleó ATLAS.ti 23. La herramienta permitió asignar códigos a fragmentos de texto, identificar co-ocurrencias y visualizar redes conceptuales que revelan las relaciones entre categorías. El proceso combinó una fase inductiva, dirigida a detectar categorías emergentes, y otra deductiva, que verificó la correspondencia entre esos códigos y el marco teórico de referencia.

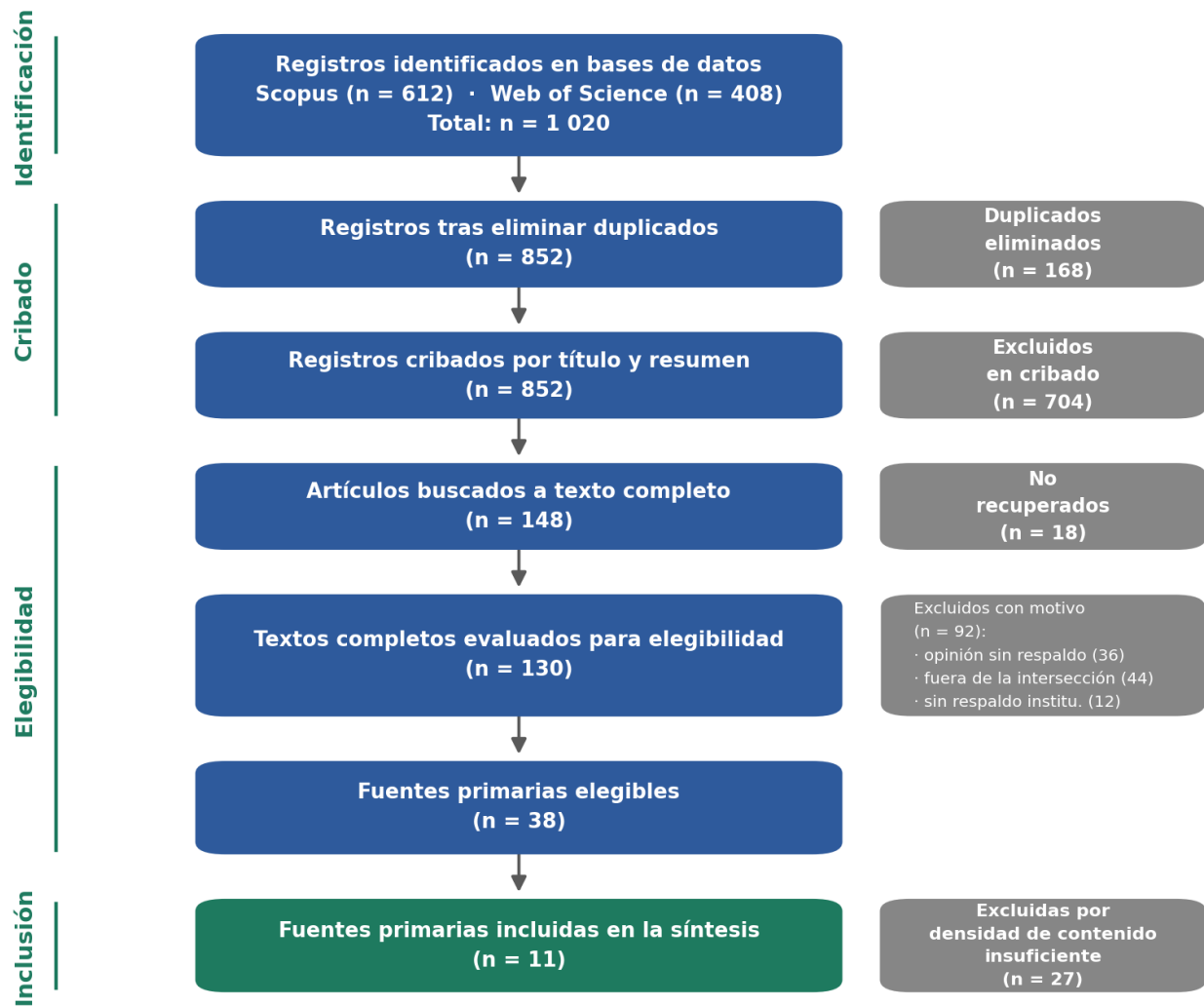


Figura 1: Flujo de selección de fuentes (adaptado del esquema PRISMA). Nota. Elaboración propia. El diseño corresponde a una revisión documental de carácter narrativo estructurado; el esquema se adapta de PRISMA con fines de trazabilidad, sin constituir una revisión sistemática en sentido estricto. Del total de 38 fuentes primarias elegibles, 27 se excluyeron del proceso de codificación por presentar un desarrollo empírico insuficiente para el análisis de contenido; las 11 fuentes restantes constituyeron el corpus analítico codificado con ATLAS.ti 23.

## 5. RESULTADOS

El procesamiento del corpus con ATLAS.ti 23 arrojó 313 citas codificadas, distribuidas en 12 códigos y agrupadas en tres familias temáticas. La Familia A (herramientas y tecnologías de IA en marketing) concentró la mayor densidad, con 139 citas, equivalentes al 44 % del total codificado; su código más frecuente fue IA\_Automatización\_Campañas (38 citas en 9 fuentes). La Familia B (barreras de implementación) reunió 99 citas (32 % del total codificado), encabezadas por Brecha de Competencias Digitales (35 citas en 9 fuentes). La Familia C (relación marca-consumidor) registró 75 citas (24 % del total codificado).

El análisis de co-ocurrencias reveló un dato que orienta las conclusiones del estudio: una relación de tipo «contradice» entre los códigos Confianza\_Transparencia y Privacidad\_Datos. Esa tensión, lejos de ser un detalle técnico, constituye el núcleo del fenómeno y se retomará en la discusión. La Figura 2 presenta la red conceptual completa generada en ATLAS.ti 23.



Nota. Elaboración propia mediante ATLAS.ti 23. Los conectores representan tipos de relación entre códigos: se asocia con (línea continua), es causa de (línea discontinua), contradice (línea punteada roja), co-ocurre / habilita (línea discontinua gris).

Figura 2: Red conceptual de familias y códigos.

5.1. Herramientas y tecnologías de IA más utilizadas en el marketing actual

El primer hallazgo es la existencia de un conjunto consolidado de herramientas de IA que organizaciones de sectores diversos han incorporado a sus operaciones de marketing. La adopción no es homogénea: las tecnologías elegidas responden a la madurez digital de cada organización, su tamaño, su sector y sus objetivos. Entre las de mayor penetración figuran los sistemas de recomendación basados en filtrado colaborativo y aprendizaje profundo, los chatbots con procesamiento de lenguaje natural, las plataformas de análisis predictivo y los sistemas de automatización publicitaria con optimización en tiempo real. Cáceres (2023) ilustra el punto con Amazon, cuyo motor de recomendaciones alimentado por el historial de compras, búsquedas y valoraciones de millones de usuarios llega a explicar cerca del 35 % de los ingresos de la empresa. El dato muestra que la IA no opera como complemento marginal, sino como activo estratégico central. La Tabla 1 sistematiza las principales herramientas identificadas, su función y la evidencia de adopción reportada; la Figura 3 presenta su porcentaje de adopción.

Tabla 1: Principales herramientas de IA adoptadas en marketing organizacional (2020-2024).

| Herramienta /<br>Plataforma                     | Función principal en<br>marketing                                                                  | Evidencia de adopción<br>(reportada)                                                                            |
|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ChatGPT / GPT-4o<br/>(OpenAI)</b>            | Generación de contenido,<br>asistencia conversacional y<br>personalización de mensajes a<br>escala | El 77 % de los especialistas lo<br>emplea para redacción y<br>segmentación (Salesforce, 2024)                   |
| <b>HubSpot con IA<br/>integrada</b>             | Automatización de campañas de<br>correo y puntuación predictiva de<br>leads                        | Adoptado por más de 216 000<br>empresas en 135 países (HubSpot,<br>2024)                                        |
| <b>Salesforce Einstein</b>                      | Análisis predictivo del cliente y<br>recomendación de productos                                    | Incremento del 26 % en las tasas de<br>conversión reportado por usuarios<br>de la plataforma (Salesforce, 2024) |
| <b>Google Ads con Smart<br/>Bidding</b>         | Optimización automática de pujas<br>publicitarias mediante aprendizaje<br>automático               | Reducción del costo por adquisición<br>reportada en la literatura sectorial<br>(Salesforce, 2024)               |
| <b>Meta Advantage+<br/>(Facebook/Instagram)</b> | Segmentación dinámica de<br>audiencias y creatividades<br>automatizadas                            | Mejora del 32 % en el retorno de la<br>inversión publicitaria en comercio<br>electrónico (Meta, 2024)           |

*Nota.* Elaboración propia a partir de Cáceres (2023), Arcos Naranjo y Fernández Villacrés (2024), Liberos Hoppe et al. (2024) y las fuentes sectoriales referenciadas. Las cifras corresponden a datos reportados por dichas fuentes.

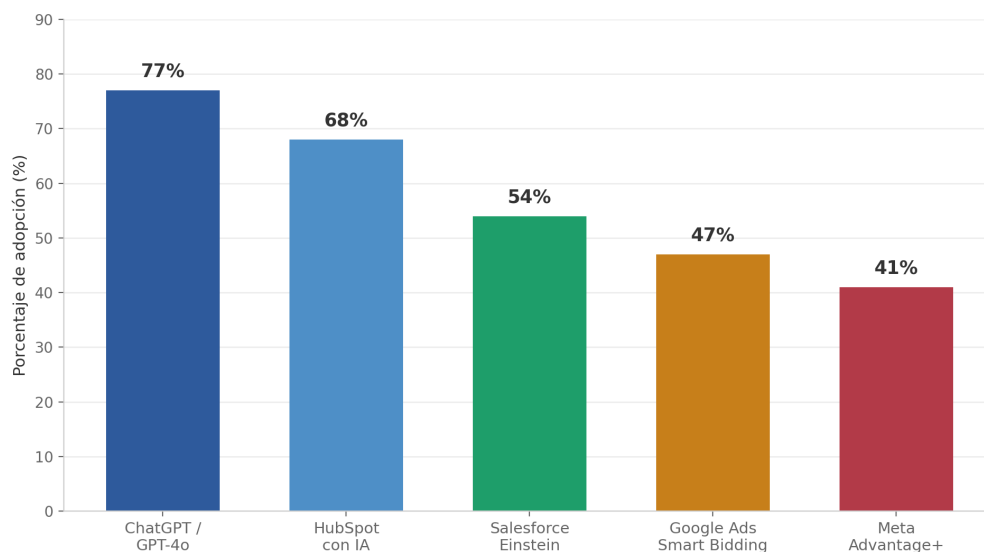


Figura 3: Herramientas de IA más adoptadas en marketing organizacional (2020-2024) Nota. Elaboración propia. Porcentaje de adopción reportado en la literatura revisada Arcos Naranjo y Fernández Villacrés (2024), HubSpot (2024) y Salesforce (2024).

La automatización del marketing, articulada en plataformas como HubSpot, Marketo o Salesforce Einstein, constituye otro vector de adopción. Estas soluciones integran puntuación predictiva de leads, segmentación dinámica y personalización de contenidos a escala, y liberan a los equipos de tareas repetitivas para concentrarlos en labores de mayor valor analítico. Liberos Hoppe et al. (2024) reportan incrementos de productividad de entre el 20 % y el 30 % en los departamentos que la adoptan, aunque advierten que esos beneficios se materializan solo cuando la tecnología se acompaña de capacitación estructurada.

La publicidad programática impulsada por IA representa un tercer ámbito. Google Ads con Smart Bidding o Meta Advantage recurren a algoritmos de aprendizaje automático para ajustar en tiempo real las pujas, los públicos y las creatividades, a una velocidad y escala que ningún equipo humano podría igualar. La literatura converge en que esa capacidad de procesamiento en tiempo real es una de las ventajas más nítidas de la IA frente al marketing tradicional (Arcos Naranjo & Fernández Villacrés, 2024; Vlačić et al., 2021). Ahora bien, la sola disponibilidad de estas herramientas no garantiza la ventaja: su valor estratégico emerge de integrarlas con procesos definidos, equipos competentes y una cultura orientada al dato (Ching Ruíz, 2024).

## 5.2. Desafíos y barreras en la implementación de IA en marketing

La literatura documenta con similar consistencia las barreras que dificultan y a veces truncan la adopción efectiva de la IA. Reconocerlas es indispensable para transitar de una incorporación superficial hacia una integración estratégica. La revisión sistemática de Oldemeyer et al. (2025), centrada

en pequeñas y medianas empresas, identifica veintisiete desafíos de implementación y confirma que las condiciones de partida difieren notablemente según el tamaño de la organización.

La brecha de competencias digitales es el obstáculo más citado del corpus. Muchos departamentos cuentan con profesionales sólidos en técnicas tradicionales, pero con formación insuficiente en análisis de datos o interpretación de modelos algorítmicos (Liberos Hoppe et al., 2024). El problema no se resuelve solo contratando perfiles técnicos; exige una transformación cultural que valore la decisión basada en evidencia cuantitativa junto a la experiencia acumulada del equipo.

El segundo desafío es financiero. Implementar soluciones de IA implica inversiones iniciales elevadas licencias, infraestructura en la nube, integración y formación que pueden resultar prohibitivas para las PYMEs. Arcos Naranjo y Fernández Villacrés (2024) documentan esta asimetría en América Latina, donde la brecha de acceso entre grandes corporaciones y pequeñas empresas se amplía cuando se trata de tecnologías emergentes de alta complejidad. La Tabla 2 resume las barreras y la Figura 4 muestra su frecuencia de mención en el corpus.

Tabla 2: Barreras de implementación de IA en estrategias de marketing organizacional.

| Barrera identificada                        | Descripción                                                                                   | Fuente de respaldo                                                  |
|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| <b>Brecha de competencias digitales</b>     | Escasez de talento con formación técnica en IA dentro de los equipos de marketing             | Liberos Hoppe et al. (2024); Oldemeyer et al. (2025)                |
| <b>Costos de implementación</b>             | Inversión inicial elevada en infraestructura, especialmente limitante para las PYMEs          | Arcos Naranjo y Fernández Villacrés (2024); Oldemeyer et al. (2025) |
| <b>Privacidad y gobernanza de datos</b>     | Tensión entre la personalización basada en datos y el cumplimiento de marcos como el RGPD     | Kaplan y Haenlein (2019); European Union (2024)                     |
| <b>Resistencia al cambio organizacional</b> | Cultura corporativa reacia a modificar procesos consolidados y a confiar en la automatización | Vlačić et al. (2021)                                                |
| <b>Falta de integración sistémica</b>       | Incompatibilidad entre plataformas de IA emergentes y los sistemas heredados (ERP, CRM)       | Ching Ruíz (2024); Cáceres (2023)                                   |

*Nota.* Elaboración propia a partir de la revisión documental. Las categorías emergieron del proceso de codificación con ATLAS.ti 23.

La privacidad y la gobernanza de datos conforman el tercer vector, acaso el más complejo en el plano ético y regulatorio. La personalización que ofrece la IA descansa en el procesamiento masivo de datos personales, lo que genera fricciones con marcos como el Reglamento General de Protección

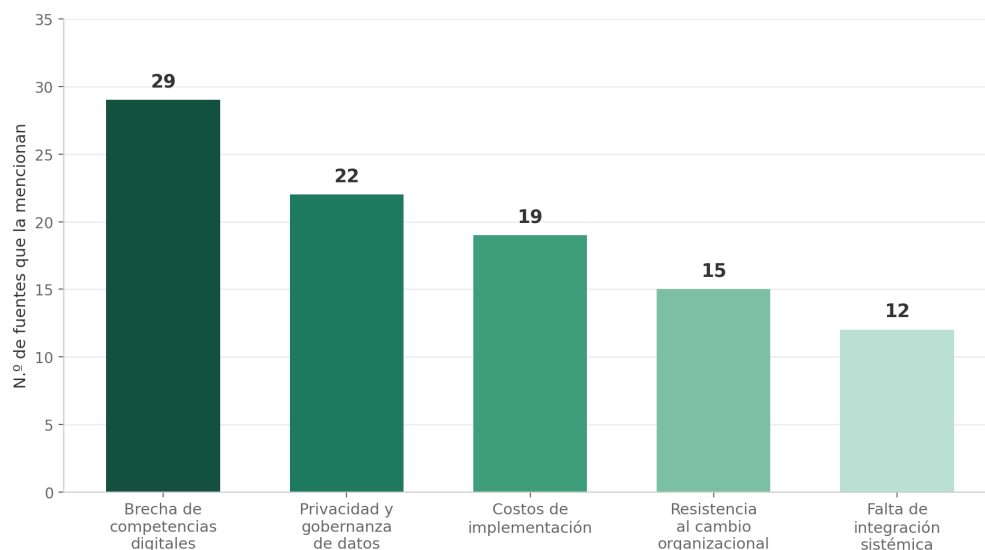


Figura 4: Barreras y desafíos de implementación de IA en marketing. Nota. Elaboración propia. Frecuencia de mención en el corpus analizado ( $n = 11$  fuentes). Codificación con ATLAS.ti 23.

de Datos (RGPD) europeo y legislaciones equivalentes. La European Union (2024) ha alertado sobre los riesgos de discriminación algorítmica y opacidad en los sistemas comerciales, y Kaplan y Haenlein (2019) anticiparon que la acumulación de datos sin gestión ética adecuada frenaría la adopción a largo plazo.

La resistencia al cambio actúa como barrera cultural más que técnica. Vlačić et al. (2021) observan que muchos equipos perciben la automatización como una amenaza a su rol, lo que alimenta actitudes defensivas frente a herramientas técnicamente viables. Superarla exige un liderazgo capaz de comunicar que la IA no reemplaza al profesional, sino que amplía sus capacidades y lo libera de tareas repetitivas. Las organizaciones que transmiten ese mensaje con claridad acortan los tiempos de adopción y aprovechan mejor su inversión tecnológica.

### 5.3. Impacto de la IA en la relación entre marcas y consumidores

El tercer eje aborda la dimensión más relacional del fenómeno: cómo la IA reconfigura el vínculo entre las marcas y sus consumidores. Aquí el análisis trasciende la eficiencia operativa y entra en un terreno sensible, el de la confianza y la experiencia subjetiva del cliente. La personalización a escala es la transformación más visible. Gracias a algoritmos que procesan de forma simultánea historial de navegación, compras y contexto, las marcas ajustan mensajes y ofertas a cada usuario con una precisión inalcanzable para la segmentación manual (Cáceres, 2023; Chen et al., 2022). La Tabla 3 sintetiza las principales dimensiones de este impacto y la Figura 5 presenta las mejoras reportadas.

Tabla 3: Impacto de la inteligencia artificial en la relación marca-consumidor.

| Dimensión relacional                     | Efecto de la IA                                                                                            | Hallazgo clave (reportado)                                                                                 |
|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Personalización de la experiencia</b> | Los algoritmos de recomendación adaptan contenidos, ofertas y mensajes al perfil individual del usuario    | Amazon atribuye a su motor de recomendaciones cerca del 35 % de sus ingresos anuales (Cáceres, 2023)       |
| <b>Atención y servicio al cliente</b>    | Chatbots y asistentes virtuales resuelven consultas en tiempo real y amplían la disponibilidad de la marca | El 67 % de los consumidores interactúa con chatbots antes de escalar a un agente humano (Salesforce, 2024) |
| <b>Confianza y percepción de marca</b>   | Una IA mal calibrada puede generar sesgos que erosionan la reputación corporativa                          | La transparencia declarada en el uso de IA eleva la intención de compra en torno al 15 % (Edelman, 2024)   |
| <b>Lealtad y retención</b>               | Los programas de fidelización con IA predicen el riesgo de abandono y activan retención proactiva          | Las organizaciones con IA predictiva reducen la tasa de abandono cerca del 20 % (Gartner, 2023)            |

*Nota.* Elaboración propia con base en Cáceres (2023), Arcos Naranjo y Fernández Villacrés (2024), Kaplan y Haenlein (2019) y datos sectoriales referenciados. Las cifras corresponden a hallazgos reportados por dichas fuentes.

La atención al cliente es otra dimensión profundamente transformada. Los chatbots con procesamiento de lenguaje natural resuelven en tiempo real un porcentaje creciente de consultas y ofrecen una disponibilidad permanente que ningún equipo humano podría sostener a costos comparables. Más allá de la eficiencia, contribuyen a una experiencia de marca coherente en contextos omnicanal. Arcos Naranjo y Fernández Villacrés (2024) reportan que las organizaciones que integran asistentes virtuales elevan la satisfacción del cliente entre un 15 % y un 22 % frente a modelos de atención exclusivamente humanos.

#### 5.4. Impacto de la IA en la relación entre marcas y consumidores

La red conceptual de la Figura 2 señala una relación de tipo «contradice» entre las barreras de implementación y la lealtad del cliente. El diagrama la muestra, pero merece explicarse en palabras, porque el mecanismo no es evidente a primera vista. Las barreras técnicas y culturales no se quedan del lado interno de la organización: se filtran hacia la experiencia del consumidor y terminan por afectar el vínculo con la marca.

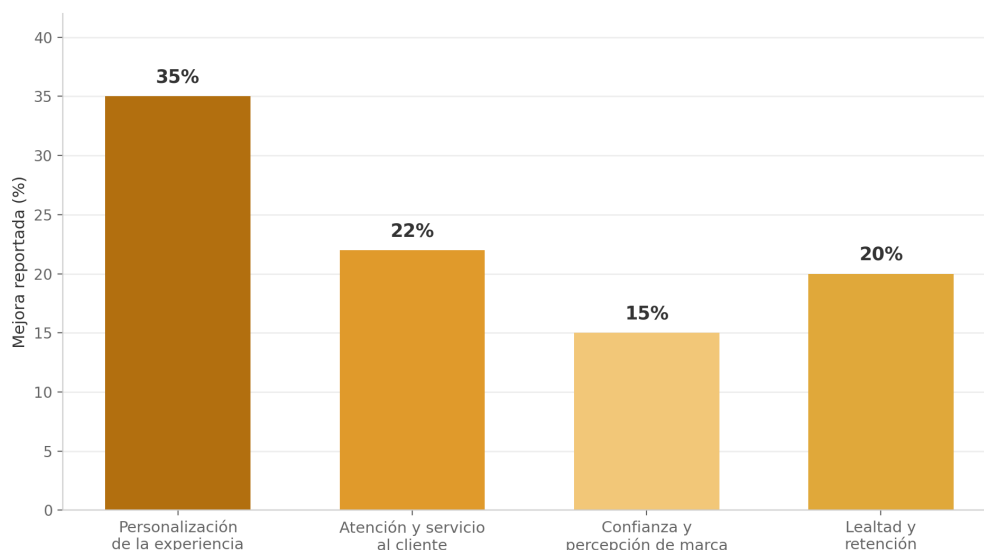


Figura 5: Impacto de la IA en la relación marca-consumidor. Nota. Elaboración propia. Porcentaje de mejora reportado en la literatura revisada (Cáceres, 2023; Edelman, 2024; Gartner, 2023; Salesforce, 2024).

El encadenamiento es el siguiente. Una brecha de competencias mal resuelta produce implementaciones deficientes recomendaciones irrelevantes, respuestas automáticas que no comprenden la consulta que el cliente percibe como fricción. La opacidad algorítmica agrava el efecto: cuando el usuario no entiende por qué recibe determinado mensaje, la personalización se lee como intrusión antes que como valor (Kim et al., 2023). Así, una barrera interna se convierte en una señal externa de desconfianza que desgasta la lealtad.

La evidencia empírica respalda esta lectura. Du y Xie (2021) muestran que la IA en los mercados de consumo opera como una paradoja: los mismos mecanismos que aumentan la relevancia pueden reducir la sensación de control del cliente y, con ella, su confianza. Kim et al. (2023) documentan el carácter de «arma de doble filo» de la publicidad conversacional, cuyo efecto sobre la actitud del consumidor depende de sus preocupaciones por la privacidad. La transparencia, entonces, no es un adorno ético: es el factor que decide si la barrera se traduce en abandono o si la personalización consolida el vínculo (Kaplan & Haenlein, 2019; Naz & Kashif, 2025).

## 6. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El análisis del corpus, apoyado en la codificación con ATLAS.ti 23 y en las redes conceptuales, permite pasar de la descripción del fenómeno a su interpretación. La IA dejó de ser una tecnología emergente para volverse un componente estratégico maduro del marketing: las herramientas de recomendación, automatización, análisis predictivo y atención conversacional están disponibles en múltiples formatos y escalas de inversión. Esa disponibilidad, sin embargo, no basta por sí sola, y

ese es el punto de partida del modelo que se propone a continuación.

### 6.1. Un modelo interpretativo: la ventaja competitiva como resultado condicionado

A partir de los hallazgos se propone el Modelo de Integración Estratégica de la IA en el marketing (MIE-IA), que articula las tres familias en una secuencia condicional en lugar de tratarlas como bloques independientes. La Figura 6 lo representa. Su tesis central es que la ventaja competitiva no es un efecto automático de la adopción tecnológica, sino un resultado que solo se alcanza cuando se cumplen dos condiciones sucesivas.



Figura 6: Modelo de Integración Estratégica de la IA en el marketing (MIE-IA). Nota. Elaboración propia a partir de la codificación del corpus en ATLAS.ti 23. El modelo articula las tres familias en una secuencia condicional cuyo pivote es la relación de tipo «contradice» entre transparencia y privacidad de datos.

La primera condición es superar el filtro de las barreras. Las herramientas de la Familia A actúan como habilitadores, pero su potencial se activa únicamente si la organización resuelve las restricciones

de la Familia B competencias, costos, integración y resistencia cultural. Sin ese filtro superado, la inversión en herramientas rinde por debajo de lo esperado, tal como advierte Oldemeyer et al. (2025) para el caso de las PYMEs.

La segunda condición es gobernar la tensión que ocupa el centro del modelo: la relación «contradice» entre transparencia y privacidad. Este es el pivote que decide el destino de la personalización. Gestionada con equilibrio, la personalización se percibe como valor y desemboca en confianza y lealtad; gestionada de forma deficiente, se percibe como intrusión y deriva en desconfianza y abandono. La ventaja competitiva sostenible aparece, entonces, solo cuando ambas condiciones se satisfacen, y se retroalimenta en el tiempo a medida que la confianza consolidada genera más y mejores datos.

## **6.2. Tensiones en la literatura**

La revisión no arroja un consenso uniforme, sino una tensión productiva entre dos lecturas. De un lado, las fuentes de origen sectorial Salesforce (2024), HubSpot (2024), Gartner (2023) presentan un panorama optimista, centrado en ganancias de eficiencia y conversión. Del otro, la literatura arbitrada matiza ese entusiasmo: Kaplan y Haenlein (2019) alertaron temprano sobre los límites de la acumulación de datos sin gobernanza ética, y Vlačić et al. (2021) subrayan que la resistencia organizacional puede neutralizar los beneficios técnicos.

Esa divergencia no es anecdótica. Du y Xie (2021) la formulan como una paradoja estructural: la IA amplía la capacidad de servir al cliente y, al mismo tiempo, multiplica las ocasiones de vulnerar su confianza. Naz y Kashif (2025), desde la perspectiva de los gerentes, muestran que la adopción responsable exige marcos éticos explícitos y no solo capacidad técnica. Leídas en conjunto, estas voces sugieren que el optimismo sectorial describe el potencial, mientras la investigación académica describe las condiciones para realizarlo, distinción que el modelo MIE-IA busca capturar.

## **6.3. La hipótesis a la luz de los hallazgos**

La hipótesis de trabajo se sostiene. La integración de la IA transforma la toma de decisiones la vuelve más rápida, granular y sustentada en datos y mejora la personalización de la experiencia. Pero esa transformación positiva no es incondicional: ocurre en organizaciones con cultura orientada al dato, liderazgos comprometidos con la formación y marcos de gobernanza que equilibran la extracción de valor con el respeto a la privacidad. El factor decisivo no es adoptar la tecnología, sino administrar la tensión entre personalización y confianza que ella misma introduce.

## **6.4. Implicaciones para el contexto latinoamericano y panameño**

La evidencia revisada procede en su mayoría de grandes corporaciones globales, lo que obliga a una lectura cuidadosa para contextos como el panameño. El costo de implementación, que en las grandes empresas es una variable manejable, se vuelve una barrera de entrada para las PYMEs que dominan el tejido productivo regional. Oldemeyer et al. (2025) confirman que las condiciones de

partida disponibilidad de datos, talento e infraestructura pesan más cuanto menor es la empresa, de modo que la brecha de acceso tiende a ampliarse con las tecnologías más complejas.

Para las organizaciones panameñas, la lectura práctica del modelo MIE-IA es directa. Antes de invertir en herramientas sofisticadas conviene asegurar el filtro de barreras: formar al equipo, prever la integración con los sistemas heredados y definir una política de datos que anticipe la exigencia de transparencia. Sin esas condiciones, la adopción corre el riesgo de quedar en el plano del anuncio y no en el de la ventaja competitiva. El desafío regional, entonces, no es tecnológico sino de gestión y de gobernanza.

### 6.5. Limitaciones y agenda de investigación

El diseño documental, adecuado para el propósito interpretativo del estudio, no permite verificar empíricamente los hallazgos en el contexto de las organizaciones panameñas o latinoamericanas. Esta limitación abre una agenda de investigación con tres líneas prioritarias: estudios de caso en empresas panameñas de distintos sectores que hayan implementado IA en su marketing; investigaciones longitudinales que examinen la evolución de la adopción y sus efectos en el tiempo; y análisis comparativos por tamaño de empresa que identifiquen factores moderadores del impacto de la IA. Avanzar en ellas permitiría contrastar empíricamente el modelo MIE-IA y enriquecer el conocimiento con evidencia de contextos aún subrepresentados en la literatura internacional.

La relación entre marcas y consumidores atraviesa un momento de redefinición. La IA ofrece vínculos más pertinentes y oportunos, pero también introduce riesgos de opacidad y manipulación capaces de deteriorar la confianza. Las organizaciones que logren equilibrar la eficiencia algorítmica con la transparencia relacional estarán mejor situadas para construir una ventaja duradera en mercados saturados de estímulos digitales. Ese equilibrio, y no la tecnología en sí, es el que este estudio identifica como la variable estratégica decisiva.

### Agradecimientos

Los autores agradecen a la Universidad de Panamá, en particular al Centro Regional Universitario de San Miguelito (CRUSAM) y a la Facultad de Administración de Empresas y Contabilidad (FAECO), por el respaldo institucional brindado para el desarrollo de esta investigación.

### Referencias

- AI Marketing Engineers. (2024). *Introducción a la IA en marketing*. Consultado el 28 de agosto de 2026, desde <https://aimarketingengineers.com/es/introduccion-al-marketing-de-ia/>
- Arcos Naranjo, G. A., & Fernández Villacrés, G. E. (2024). La inteligencia artificial como estrategia de marketing en los emprendimientos del mercado mayorista de Ambato. *Pertinencia Académica*, 8(1), 111-126. <https://doi.org/10.5281/zenodo.12775328>

- Arias, F. G. (2012). *El proyecto de investigación: Introducción a la metodología científica* (6.<sup>a</sup> ed.). Editorial Episteme.
- Cáceres, J. D. (2023). La inteligencia artificial y sus implicaciones en el marketing. *Palermo Business Review*, (27), 39-55. [https://www.palermo.edu/negocios/cbrs/pdf/pbr27/PBR\\_27\\_03.pdf](https://www.palermo.edu/negocios/cbrs/pdf/pbr27/PBR_27_03.pdf)
- Chen, H., Chan-Olmsted, S., Kim, J., & Mayor Sanabria, I. (2022). Consumers' perception on artificial intelligence applications in marketing communication. *Qualitative Market Research: An International Journal*, 25(1), 125-142. <https://doi.org/10.1108/QMR-03-2021-0040>
- Ching Ruíz, Y. (2024). El uso de la inteligencia artificial en la transformación del mercadeo: tendencias y futuro. *Revista Científica Centros*, 13(2), 291-296. <https://doi.org/10.48204/j.centros.v13n2.a5304>
- Du, S., & Xie, C. (2021). Paradoxes of artificial intelligence in consumer markets: Ethical challenges and opportunities. *Journal of Business Research*, 129, 961-974. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.08.024>
- Edelman. (2024). *Edelman Trust Barometer 2024: Trust and AI*. Edelman Global Advisory. <https://www.edelman.com/trust/2024/trust-barometer>
- Artificial Intelligence Act: Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council (2024). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1689>
- Flick, U. (2017). *Introducción a la investigación cualitativa* (3.<sup>a</sup> ed.). Ediciones Morata.
- Gartner. (2023). *Gartner survey reveals marketing budgets have plateaued amid higher expectations*. Consultado el 28 de agosto de 2026, desde <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2023-09-28-gartner-survey-reveals-marketing-budgets-have-plateaued>
- Hernández Sampieri, R., & Mendoza Torres, C. P. (2018). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Interamericana.
- HubSpot. (2024). *State of Marketing Report 2024*. Consultado el 28 de agosto de 2026, desde <https://www.hubspot.com/state-of-marketing>
- Kaplan, A. M., & Haenlein, M. (2019). Siri, Siri, in my hand: Who's the fairest in the land? On the interpretations, illustrations, and implications of artificial intelligence. *Business Horizons*, 62(1), 15-25. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2018.08.004>
- Kim, W. J., Ryoo, Y., Lee, S. Y., & Lee, J. A. (2023). Chatbot advertising as a double-edged sword: The roles of regulatory focus and privacy concerns. *Journal of Advertising*, 52(4), 504-522. <https://doi.org/10.1080/00913367.2022.2043795>
- Liberos Hoppe, E., Ahumada Luyando, S., & Sánchez Ahumada, M. (2024). *Inteligencia artificial para el marketing: Cómo la tecnología revolucionará tu estrategia*. ESIC Editorial.
- Meta. (2024). *Meta aposta em automação, consumo omnicanal e personalização para potencializar o desempenho na temporada de compras*. Meta Newsroom. Consultado el 28 de agosto de 2026, desde <https://about.fb.com/br/news/2024/08/>

- Naz, H., & Kashif, M. (2025). Artificial intelligence and predictive marketing: An ethical framework from managers' perspective. *Spanish Journal of Marketing - ESIC*, 29(1), 22-45. <https://doi.org/10.1108/SJME-06-2023-0154>
- Oldemeyer, L., Jede, A., & Teuteberg, F. (2025). Investigation of artificial intelligence in SMEs: A systematic review of the state of the art and the main implementation challenges. *Management Review Quarterly*, 75, 1185-1227. <https://doi.org/10.1007/s11301-024-00405-4>
- Salesforce. (2024). *State of Marketing: Insights from 4,850 Marketing Professionals Worldwide* (9.<sup>a</sup> ed.). Salesforce, Inc. <https://www.salesforce.com/resources/research-reports/state-of-marketing/>
- Vlačić, B., Corbo, L., Costa e Silva, S., & Dabić, M. (2021). The evolving role of artificial intelligence in marketing: A review and research agenda. *Journal of Business Research*, 128, 187-203. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2021.01.055>

## El deber de reparar en el estado social de derecho: aproximación filosófica y sanitaria

The state's reparation duty in the social rule-of-law framework: a philosophical and  
healthcare perspective

Akbar Khalil Lataste Vallarino \*<sup>1</sup>

<sup>1</sup>*Doctorado en Derecho, Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), Ciudad de Panamá,  
Panamá*

Recibido: 2 de julio de 2026; Aceptado: 19 de septiembre de 2026

**Resumen:** El presente artículo desarrolla un análisis filosófico, doctrinal y jurídico sobre los fundamentos de la responsabilidad patrimonial del Estado, con especial atención a su configuración en el ámbito sanitario. A partir de un enfoque cualitativo y hermenéutico, se examinan las raíces históricas del deber de reparar, desde la justicia correctiva aristotélica hasta su reformulación moderna como exigencia racional autónoma, según la ética de la razón práctica. En esta línea, Saavedra Becerra (2005) muestra cómo la responsabilidad extracontractual emerge como respuesta estructural frente al daño injusto, mientras que Gil Botero (2010) expone su evolución hacia modelos objetivos de imputación, desvinculados de la culpa subjetiva. Asimismo, Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013) profundizan en las bases axiológicas de la reparación estatal, articulando principios de justicia correctiva, justicia distributiva y responsabilidad por resultados (outcome responsibility), lo cual permite fundamentar un modelo estructural de atribución del daño. El estudio también incorpora la perspectiva tomista del deber natural de reparar, así como la crítica de Hume y la propuesta kantiana de la autonomía moral, destacadas en los desarrollos de Gil Botero (2010), para explicar por qué la responsabilidad estatal responde a un mandato racional anterior a la ley positiva. Desde el ámbito metodológico, la investigación se sustenta en el método hermenéutico descrito por De la Maza (2005), en diálogo con la visión cualitativa planteada por Taylor et al. (2016). Esta aproximación resulta pertinente para reconstruir los sentidos normativos y axiológicos que subyacen

---

\*Autor de correspondencia: [abogadoalv@gmail.com](mailto:abogadoalv@gmail.com)

a la obligación de reparar, especialmente en sectores caracterizados por alta vulnerabilidad, como la salud pública. En síntesis, el artículo demuestra que la responsabilidad patrimonial del Estado se sostiene en una estructura filosófica y constitucional que integra los principios de dignidad, justicia y equidad. Estas bases permiten afirmar que el deber de indemnizar no depende exclusivamente de la ilicitud de la conducta administrativa, sino de la necesidad de restituir el equilibrio roto por un daño injustamente soportado por el ciudadano, conforme a la tradición de justicia correctiva y a los modelos contemporáneos de imputación objetiva. El análisis comprende la jurisprudencia de Francia, Panamá y Colombia, el marco constitucional y legal panameño, la doctrina colombiana del daño y el contraste entre hospitales públicos y privados. Se concluye que la vulnerabilidad del paciente intensifica los deberes institucionales, pero no autoriza a presumir responsabilidad por todo resultado adverso.

**Palabras clave:** Responsabilidad patrimonial del Estado, justicia correctiva, justicia distributiva, imputación objetiva, razón práctica, ámbito sanitario, daño injusto, vulnerabilidad estructural, enfoque pretoriano, pérdida de oportunidad, reparación integral.

**Abstract:** This article presents a philosophical, doctrinal, and legal analysis of the foundations of the State's patrimonial liability, with particular emphasis on its theoretical configuration within the healthcare sector. Using a qualitative and hermeneutic approach, the study examines the historical and conceptual development of the duty to compensate, beginning with Aristotelian corrective justice and its subsequent reformulation within modern theories of practical reason. Saavedra Becerra (2005) identifies the emergence of extracontractual liability as a structural response to unjust harm, while Gil Botero (2010) explains its evolution toward objective models of imputation, detached from subjective fault. Likewise, Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013) explore the axiological foundations of State liability, integrating corrective justice, distributive justice, and outcome responsibility as contemporary criteria for attributing harm. The article also incorporates Thomistic notions of natural duty, Hume's critique of the naturalistic fallacy, and Kant's conception of moral autonomy, as interpreted by Gil Botero (2010), to demonstrate that the obligation to repair arises from a rational mandate prior to positive law. Methodologically, the research adopts the hermeneutic perspective described by De la Maza (2005), in dialogue with the qualitative approach outlined by Taylor et al. (2016). This framework allows for an interpretive reconstruction of the normative and axiological principles underlying State liability, especially in contexts of structural vulnerability such as public healthcare. In summary, the article argues that patrimonial liability of the State rests upon a philosophical and constitutional structure grounded in dignity, justice, and equity. These principles establish that the duty to indemnify is not solely

contingent upon the illegality of administrative conduct, but rather on the need to restore the normative balance disrupted by harm unjustly borne by the citizen, in line with the tradition of corrective justice and contemporary models of objective imputation. The analysis encompasses a comparative jurisprudential examination of France, Panama, and Colombia, the Panamanian constitutional and statutory framework, Colombian scholarship on harm, and a distinction between public and private hospitals. It concludes that patient vulnerability heightens institutional duties but does not justify presuming liability from every adverse outcome.

**Keywords:** State patrimonial liability, corrective justice, distributive justice, objective imputation, practical reason, healthcare sector, unjust harm, structural vulnerability, jurisprudential approach, loss of chance, full reparation.

## 1. INTRODUCCIÓN

La responsabilidad patrimonial del Estado constituye uno de los pilares del constitucionalismo contemporáneo, al representar un límite material al ejercicio del poder público y un mecanismo de protección frente a daños injustamente soportados por los ciudadanos. Su desarrollo responde a una larga evolución filosófica, jurídica y doctrinal que atraviesa diversas tradiciones del pensamiento, desde la justicia correctiva aristotélica hasta los modernos modelos de imputación objetiva y estructural. En este proceso, la idea de reparación ha pasado de ser una simple reacción privada frente al daño, a convertirse en un deber institucional que articula los principios de dignidad, equidad y justicia dentro del Estado social de derecho.

Saavedra Becerra (2005) explica que la responsabilidad extracontractual del Estado surge como resultado de la necesidad de proteger al administrado frente a los efectos nocivos del ejercicio del poder público, incluso cuando la actuación estatal ha sido formalmente legítima. Esta constatación llevó a superar modelos centrados exclusivamente en la culpa subjetiva del agente, permitiendo construir criterios objetivos de imputación basados en la afectación especial, el sacrificio desigual o la falla del servicio. En la misma línea, Gil Botero (2010) destaca que el tránsito hacia la responsabilidad objetiva no constituye una simple evolución técnica, sino una transformación estructural del sistema jurídico, fundada en la idea de que el ciudadano no está obligado a soportar las consecuencias de un daño que no le es jurídicamente exigible.

Este fundamento axiológico ha sido profundamente desarrollado por Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013), quienes muestran que la responsabilidad estatal se sostiene en la convergencia entre justicia correctiva, justicia distributiva y la noción contemporánea de outcome responsibility, según la cual la imputación del daño depende del resultado generado por el funcionamiento del aparato público y no únicamente de la conducta subjetiva del agente. Estos autores subrayan que el Estado,

como sujeto institucional dotado de poder, debe responder por los riesgos inherentes a su actividad, especialmente en contextos donde los ciudadanos se encuentran en posición de vulnerabilidad estructural, como es el caso del sistema público de salud.

La fundamentación filosófica del deber de reparar también ha sido elaborada desde la perspectiva de la razón práctica. Desde la tradición escolástica, Santo Tomás de Aquino sostiene que la restitución es un deber derivado de la ley natural, en tanto la justicia exige restaurar el equilibrio cuando una acción injusta lo ha roto. Esta concepción encuentra un contrapunto en la crítica de Hume, quien, según expone Gil Botero (2010), cuestiona la posibilidad de derivar un deber normativo directamente de un hecho, lo que obliga a replantear la justificación racional del deber de reparar. Kant retoma este desafío y, como explica el mismo autor, sitúa el fundamento de la responsabilidad en la autonomía moral y en el imperativo categórico, que exige tratar a toda persona como fin en sí misma, lo cual convierte la reparación en una exigencia racional de justicia.

Desde el punto de vista metodológico, la presente investigación se apoya en un enfoque cualitativo, tal como lo definen Taylor et al. (2016), quienes entienden este tipo de investigación como una aproximación que permite comprender fenómenos sociales y jurídicos desde la interpretación del significado que los actores o las instituciones atribuyen a sus acciones. Esta aproximación se articula con el método hermenéutico descrito por De la Maza (2005), inspirado en la filosofía de Gadamer, para quien comprender un texto implica reconstruir el horizonte histórico y lingüístico que lo constituye. En este sentido, la responsabilidad patrimonial del Estado no se analiza como un conjunto de reglas aisladas, sino como una práctica interpretativa que combina principios, valores y estructuras institucionales.

El ámbito sanitario constituye un escenario privilegiado para analizar la responsabilidad estatal, debido a la complejidad organizativa del sistema de salud, la vulnerabilidad del ciudadano frente a la institución pública y la gravedad de los bienes jurídicos involucrados. Según Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013), los daños en salud poseen un carácter existencial, lo que exige criterios reforzados de imputación basados en la justicia correctiva, la justicia distributiva y la reparación integral. En estos casos, el Estado se encuentra en posición preferente para evitar el daño, y el ciudadano no tiene el deber jurídico de soportar sus consecuencias cuando estas derivan de omisiones institucionales, fallas estructurales o decisiones administrativas que afectan desproporcionadamente su dignidad o integridad.

Ahora bien, la dimensión doctrinal se articula con un abordaje pretoriano, entendido como el examen de los criterios que las decisiones judiciales han construido sobre el deber estatal de reparar. Con ese propósito, se estudia la jurisprudencia del Tribunal de Conflictos y del Consejo de Estado franceses, de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá y del Consejo de Estado colombiano.

En esa perspectiva, el problema de investigación se formula así: ¿de qué manera los fundamentos filosóficos del deber de reparar se convierten en criterios jurídicos de responsabilidad sanitaria, y qué semejanzas y diferencias presenta esa conversión en Francia, Panamá y Colombia, especialmente

ante daños producidos en hospitales públicos y privados? La hipótesis sostiene que la protección reforzada del paciente exige un juicio centrado en la víctima, pero disciplinado por la prueba del daño, la atribución fáctica y jurídica y un fundamento normativo identificable.

En consecuencia, la investigación persigue cuatro objetivos específicos: identificar el marco constitucional y legal panameño; analizar la doctrina colombiana especializada sobre daño e imputación; examinar hitos jurisprudenciales de los tres países; y contrastar el régimen aplicable a prestadores públicos y privados. El contraste se limita a criterios comunes de análisis y no presupone que los ordenamientos posean idénticas fórmulas constitucionales o soluciones procesales.

En suma, esta introducción plantea el propósito central del artículo siendo este el ofrecer un análisis teórico y doctrinal que permita comprender por qué el Estado tiene el deber de reparar los daños que causa—incluso en ausencia de ilicitud—y cómo este mandato se articula con los principios filosóficos, axiológicos y constitucionales que sustentan el modelo contemporáneo de responsabilidad patrimonial, especialmente en el ámbito sanitario. La investigación se inserta así en la discusión sobre los fundamentos estructurales de la responsabilidad estatal, destacando su conexión con la justicia correctiva, la equidad distributiva, la razón práctica y la protección de los derechos fundamentales.

## 2. METODOLOGÍA

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo, sustentado en técnicas documentales y en métodos interpretativos propios del análisis jurídico. Como señalan Taylor et al. (2016), la investigación cualitativa se caracteriza por producir descripciones detalladas basadas en palabras, discursos y contextos, permitiendo comprender los fenómenos desde la perspectiva de quienes los producen o experimentan. Este enfoque resulta idóneo para el estudio de la responsabilidad patrimonial del Estado, dado que su fundamento no se agota en la literalidad normativa, sino que requiere reconstruir los principios y criterios axiológicos que guían su aplicación en contextos específicos.

En consonancia con esta aproximación, se emplea la técnica de análisis documental, definida por Tancara (1993) como un proceso sistemático de revisión, selección e interpretación de fuentes para identificar sus contenidos conceptuales, argumentativos y estructurales. El corpus doctrinal comprende las obras de Saavedra Becerra (2005), Gil Botero (2010), Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013), De la Maza (2005) y los textos clásicos examinados. Esta delimitación favorece la coherencia interna del artículo y fija el marco conceptual de la investigación.

El corpus comprende asimismo la doctrina de Fernández Muñoz (2014), Santofimio Gamboa (2017), Valencia Moreno (2023) y Vargas Jácome (2021); la sistematización jurisprudencial de Suárez Beltrán (2025); las decisiones de la Sala Tercera examinadas; y las fuentes normativas panameñas—Ley 68 de 2003 («Ley n.º 68 de 20 de noviembre de 2003, que regula los derechos y obligaciones de los pacientes, en materia de información y de decisión libre e informada», 2003), Decreto Ejecutivo 1458 de 2012 («Decreto Ejecutivo n.º 1458 de 6 de noviembre de 2012, que reglamenta la Ley 68 de 20 de noviembre de 2003», 2012) y Ley 33 de 2013 («Ley n.º 33 de 25 de abril de 2013, que

crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información», 2013)». Para Francia, el análisis de Blanco y Époux V. se apoya en Valencia Moreno (2023) y Fernández Muñoz (2014). Esta selección articula los componentes doctrinal, jurisprudencial y normativo de la investigación.

El método principal que orienta el análisis es el método hermenéutico, cuyo fundamento se encuentra en la tradición filosófica desarrollada por Gadamer. De acuerdo con la interpretación ofrecida por De la Maza (2005), comprender un texto jurídico implica situarse en un diálogo interpretativo que articula la historicidad del significado, el horizonte cultural del intérprete y la estructura lingüística del texto. En este sentido, analizar la responsabilidad estatal requiere reconstruir su racionalidad interna, esto es, el sentido que adquiere el deber de indemnizar a partir de la justicia correctiva, la equidad distributiva y la razón práctica.

Asimismo, la investigación incorpora el método dogmático jurídico, orientado a la reconstrucción sistemática de conceptos, principios y categorías normativas. Como lo muestran Saavedra Becerra (2005) y Gil Botero (2010), este método permite identificar los elementos esenciales del régimen de responsabilidad estatal y su evolución hacia criterios objetivos de imputación. La dogmática se articula aquí con el enfoque hermenéutico, al reconocer que el derecho no se limita a reglas positivas, sino que expresa valores y principios que deben interpretarse en su contexto histórico y filosófico.

El diseño metodológico incorpora un análisis jurisprudencial comparado de Francia, Panamá y Colombia. El contraste se organiza según la fuente del deber de reparar, el daño resarcible, el criterio de imputación, la función de la prueba y el alcance de la reparación. Estas categorías ordenan la lectura del corpus y no implican trasladar automáticamente soluciones entre ordenamientos.

En esa misma línea, la selección jurisprudencial se organiza en torno a tres problemas: la autonomía de la responsabilidad administrativa y la evolución de la falta médica en Francia; el mal funcionamiento del servicio sanitario en Panamá; y el daño antijurídico y la pérdida de oportunidad médica en Colombia. Los resultados son analíticos y no pretenden establecer generalizaciones empíricas.

La combinación de estos métodos —cualitativo, documental, hermenéutico y dogmático— permite elaborar un análisis profundo y articulado del corpus doctrinal, jurisprudencial y normativo, adecuado para reconstruir las bases filosóficas, axiológicas y estructurales del deber estatal de reparar, especialmente en el ámbito sanitario.

### 3. MARCO TEÓRICO

#### 3.1. Raíces filosóficas de la responsabilidad: justicia, equilibrio y deber de reparación

La comprensión contemporánea de la responsabilidad patrimonial del Estado tiene sus raíces en tradiciones filosóficas que anteceden con mucho al derecho público moderno. Los cimientos del deber de reparar se encuentran en la reflexión clásica sobre la justicia, iniciada por Aristóteles y reelaborada por Santo Tomás de Aquino, quienes, desde lógicas distintas, concibieron la reparación como una exigencia estructural del orden moral y social.

### **3.1.1. Aristóteles: justicia correctiva como restauración del equilibrio roto**

Aristóteles distingue entre la justicia distributiva y la justicia correctiva. Según Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013), esta última constituye el fundamento remoto de la responsabilidad civil, en tanto busca restablecer el equilibrio afectado por una acción lesiva. En la *Ética a Nicómaco*, Aristóteles explica que la justicia correctiva no depende del estatus del autor ni de la intención subjetiva, sino del hecho objetivo del daño producido. Lo que se busca es restaurar el equilibrio “como si la lesión no hubiera ocurrido”, lo que constituye una lógica aritmética que antecede a cualquier sistema jurídico formal.

Este enfoque introduce una idea que será esencial para la responsabilidad estatal, según el cual el juez aparece como autoridad encargada de restablecer la igualdad rota. Aunque Aristóteles no formula una teoría autónoma de la responsabilidad, sí perfila la noción moral de que toda acción dañosa genera un deber de restitución, principio que será retomado por la tradición escolástica.

### **3.1.2. Santo Tomás de Aquino: el deber natural de reparar**

La tradición tomista profundiza esta visión integrando la justicia correctiva en una cosmovisión fundada en la ley natural. Santo Tomás sostiene que la razón humana, participando de la razón divina, impone como deber universal obrar el bien y evitar el mal (*Summa Theologiae*, I-II, q. 94, a. 2). Gil Botero (2010) explica que, para Santo Tomás, el daño injusto constituye una perturbación del orden natural, generando la obligación moral y jurídica de restituirlo aun cuando no haya dolo.

El deber de reparación no se fundamenta en la conveniencia ni en la utilidad, sino en el mandato racional inscrito en la naturaleza humana. Así, la justicia conmutativa exige restituir lo perdido, mientras que la justicia legal orienta la protección del bien común. Ambas convergen en la exigencia de reparar el daño injustificado como un acto de justicia.

### **3.1.3. De la reciprocidad al deber racional: fundamento estructural del daño injusto**

Según Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013), tanto en Aristóteles como en Santo Tomás el deber de reparar se concibe como una exigencia racional anterior a cualquier norma positiva. La responsabilidad surge de un principio de justicia que obliga a restituir el equilibrio roto por la acción dañosa. Si bien no existe aún una teoría de imputación ni un sistema jurídico estructurado, sí se configura una intuición normativa poderosa. Conforme a esta idea, quien causa un daño injusto está obligado a repararlo.

Este fundamento filosófico tendrá implicaciones profundas en la configuración moderna del Estado de derecho, donde la responsabilidad patrimonial descansa en la idea de que ningún ejercicio legítimo del poder puede dejar sin reparación un daño especial y desproporcionado sufrido por un ciudadano.

### **3.2. Razón práctica moderna: del deber moral al fundamento constitucional del resarcimiento**

La modernidad reconfiguró la noción del deber a partir de la autonomía moral. La pregunta central era cómo justificar racionalmente obligaciones morales sin recurrir a la teología. En este contexto, el debate entre David Hume, Immanuel Kant y los autores neoescolásticos aporta bases esenciales para comprender la responsabilidad estatal.

#### **3.2.1. La crítica de Hume: la falacia naturalista**

Hume distingue entre el “ser” y el “deber ser” y advierte que no es posible deducir deberes normativos a partir de hechos meramente descriptivos. Gil Botero (2010) señala que esta crítica obliga a repensar la responsabilidad jurídica. En ese contexto, ¿por qué derivar un deber de reparar del simple hecho de haber causado un daño? Esta tensión exige fundamentar el deber de reparación en principios racionales independientes de la causalidad natural.

#### **3.2.2. Kant y la autonomía moral: la reparación como deber racional**

Kant reformula el deber como autoimposición racional. Según Gil Botero (2010), el imperativo categórico ordena actuar conforme a máximas que puedan universalizarse sin contradicción. Desde esta perspectiva, la responsabilidad surge como consecuencia de tratar al otro como fin en sí mismo. El daño injusto implica una vulneración a la dignidad humana, y la reparación se convierte en una exigencia moral necesaria para restaurar la libertad del otro.

Este fundamento ético se proyectará hacia el constitucionalismo moderno, convirtiendo la responsabilidad estatal en una expresión del respeto a la dignidad humana.

#### **3.2.3. Razón práctica contemporánea: Finnis y los bienes humanos básicos**

Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013) destacan que autores como John Finnis sostienen que los deberes jurídicos se fundamentan en bienes humanos básicos cuya protección exige respuestas normativas objetivas. Cuando el Estado afecta injustificadamente un bien fundamental como lo es la vida, la salud o la integridad se activa un deber racional de reparación, incluso sin culpa. La responsabilidad estatal surge así como un mecanismo que protege bienes esenciales ante daños que el ciudadano no está obligado a soportar.

### **3.3. El derecho romano, la Edad Media y el tránsito hacia el constitucionalismo**

#### **3.3.1. La iniuria y la Lex Aquilia**

Saavedra Becerra (2005) muestra cómo el derecho romano sentó las bases del principio *neminem laedere*, consolidado en la Lex Aquilia, que estableció la obligación de indemnizar daños injustamente causados. Este antecedente será esencial para el derecho civil moderno.

### **3.3.2. Edad Media: paralización del principio de responsabilidad estatal**

Según Gil Botero (2010), durante la Edad Media prevaleció la inmunidad del soberano (the king can do no wrong), negando la posibilidad de reclamar al poder público. La responsabilidad del soberano quedó suspendida durante siglos, pese a subsistir la intuición moral del deber de reparación.

### **3.3.3. La Revolución Francesa y el tránsito hacia la responsabilidad del Estado**

Como antecedente de la responsabilidad directa del Estado, Saavedra Becerra (2005) expone que la teoría del fisco permitió llevarlo ante los tribunales cuando sus actuaciones producían consecuencias patrimoniales. En particular, si el poder público imponía coactivamente un sacrificio especial, como sucedía con la expropiación, el Fisco se convertía en deudor de una justa indemnización. En este proceso histórico, la Revolución Francesa, al proclamar el derecho de propiedad como sagrado, hizo imperativa la reparación de los daños producidos por la Administración.

Posteriormente, durante la segunda mitad del siglo XIX, la creciente intervención del Ejecutivo condujo a aplicar el derecho civil a los actos de gestión, mientras que los actos de autoridad conservaron la inmunidad derivada de la soberanía estatal. Por esta vía se introdujo la concepción subjetiva que la doctrina francesa y, posteriormente, la jurisprudencia del Consejo de Estado desarrollarían mediante la categoría de la falta de servicio. Esta evolución culminó con el reconocimiento del derecho de la persona perjudicada a demandar directamente al Estado para reclamar la indemnización del daño sufrido, dentro de un tránsito progresivo desde el Estado soberano y autoritario hacia el Estado de derecho y, finalmente, el Estado social de derecho (Saavedra Becerra, 2005).

## **3.4. Fundamentos axiológicos: dignidad, justicia y reparación**

Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013) sostienen que la responsabilidad estatal descansa en tres pilares axiológicos:

### **3.4.1. La dignidad humana como valor absoluto**

La dignidad exige reparar todo daño que comprometa la condición de persona, aun cuando la actuación estatal haya sido legal.

### **3.4.2. Justicia correctiva y justicia distributiva**

Ambas se integran en el sistema contemporáneo:

- La justicia correctiva reequilibra perjuicios interpersonales.
- La justicia distributiva exige no imponer cargas desproporcionadas a un individuo.

### **3.4.3. Reparación integral como exigencia moral y constitucional**

La reparación no solo es patrimonial. Asimismo, incluye reconocimiento, medidas institucionales y garantías de no repetición.

### **3.5. Responsabilidad institucional: del error individual al daño estructural**

Autores como Saavedra Becerra (2005) y Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013) muestran que la responsabilidad del Estado se desplaza desde la culpa individual hacia una imputación estructural.

#### **3.5.1. Agotamiento del modelo subjetivo**

Las fallas del sistema no pueden imputarse a un individuo aislado.

#### **3.5.2. Imputación objetiva y estructural**

El daño se atribuye al funcionamiento global del Estado cuando el ciudadano sufre un perjuicio que no tenía el deber de soportar.

### **3.6. Outcome responsibility: la responsabilidad por resultados**

Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013), al retomar a Anthony Honoré y David Owen, explican que el Estado puede ser responsable no por su intención, sino por el resultado lesivo atribuible a su estructura institucional. Este criterio es especialmente pertinente en el sector salud.

### **3.7. Responsabilidad en el ámbito sanitario: especial vulnerabilidad**

#### **3.7.1. La salud como bien existencial**

Según Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013), el daño sanitario afecta bienes existenciales, por lo que exige reparación reforzada.

#### **3.7.2. Vulnerabilidad estructural del paciente**

El ciudadano no puede prever ni controlar los riesgos del sistema sanitario; el Estado sí.

#### **3.7.3. Riesgo administrativo en salud**

La actividad sanitaria genera riesgos especiales, lo que justifica modelos objetivos de responsabilidad sin culpa. Ahora bien, esta afirmación debe leerse junto con la delimitación expuesta por Fernández Muñoz (2014): en el ámbito hospitalario francés, el abandono de la exigencia de falta grave no eliminó el régimen ordinario de responsabilidad por falta, y las hipótesis sin falta se presentan de manera delimitada. Por ello, el riesgo sanitario no convierte toda complicación o resultado adverso en daño indemnizable.

### **3.8. Justicia restaurativa y reparación simbólica**

Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013) subrayan que la responsabilidad estatal incluye funciones restaurativas, como lo son: el reconocimiento del daño, dignificación del afectado y transformación institucional.

### **3.9. Resultado lesivo y equidad: la base final de la imputación**

El daño injusto debe ser reparado cuando:

1. El ciudadano no tenía el deber jurídico de soportarlo.
2. El Estado estaba en mejor posición para evitarlo.
3. El resultado es atribuible a la estructura institucional.

### **3.10. Marco constitucional y legal panameño del deber estatal de reparar**

#### **3.10.1. Fundamento constitucional**

El punto de partida se encuentra en la Constitución Política de la República de Panamá. El artículo 17 atribuye a las autoridades la protección de la vida, la honra y los bienes, así como la efectividad de los derechos individuales y sociales. A su vez, el artículo 18 sujeta a los servidores públicos a responsabilidad por infracción de la Constitución o la ley, extralimitación de funciones u omisión en su ejercicio. Estas disposiciones enlazan la protección de la persona con el ejercicio responsable de la función pública.

En materia sanitaria, los artículos 109 y 110 atribuyen al Estado funciones de protección de la salud y articulan promoción, conservación, restitución y rehabilitación. El artículo 111 añade deberes relacionados con la política y el control de medicamentos. Leídas conjuntamente, estas normas no aseguran un resultado clínico determinado; establecen, en cambio, deberes de organización y vigilancia del servicio.

Este marco panameño posee rasgos propios. Por ello, su contraste con Francia y Colombia se circunscribe a los criterios judiciales examinados y no presupone una identidad entre sus fórmulas constitucionales o sus regímenes de responsabilidad.

#### **3.10.2. Configuración legal y competencia de la Sala Tercera**

A partir de esas bases, el régimen panameño se integra con disposiciones constitucionales (Constitución Política de la República de Panamá, s.f.), civiles (Código Civil de la República de Panamá, s.f.) y judiciales (Código Judicial de la República de Panamá, s.f.). El artículo 206 de la Constitución sustenta la jurisdicción contencioso-administrativa de la Corte, mientras el artículo 97 del Código Judicial atribuye a la Sala Tercera el conocimiento de pretensiones indemnizatorias vinculadas

con actos de servidores públicos y con el mal funcionamiento de servicios públicos. Los artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil aportan reglas sobre daño, culpa o negligencia, valoración y responsabilidad de personas jurídicas públicas en los supuestos correspondientes.

En el ámbito sanitario, la Ley 68 de 20 de noviembre de 2003, precisa deberes aplicables a pacientes, personas sanas, profesionales y centros y servicios de salud públicos y privados en materia de información y decisión libre e informada (art. 1). La información debe ser veraz, comprensible y adecuada a las necesidades del paciente, de manera que le permita decidir autónomamente (art. 6). A su vez, toda intervención requiere consentimiento específico y libre después de la información previa; este debe constar por escrito en intervenciones quirúrgicas, procedimientos diagnósticos invasores y actuaciones con riesgos notorios y previsibles, y puede revocarse libremente (arts. 16 y 17).

A su vez, el Decreto Ejecutivo 1458 de 6 de noviembre de 2012, reglamenta esa Ley y exige a los establecimientos formatos de consentimiento para tratamientos especiales, pruebas riesgosas o intervenciones capaces de afectar física o psíquicamente al paciente (art. 21). El documento debe identificar el procedimiento, sus beneficios, riesgos, alternativas y posibilidad de revocación, además de recoger las firmas correspondientes (art. 22); también debe ser específico para cada procedimiento (art. 23). Por su parte, la Ley 33 de 25 de abril de 2013, modificó el artículo 38 de la Ley 68 para admitir expedientes clínicos en soporte papel, audiovisual o informático, condicionados a la autenticidad, la reproducibilidad y el registro de los cambios.

Este desarrollo normativo proporciona el contexto de la sentencia de 29 de diciembre de 2021, con ponencia de Luis Ramón Fábrega Sánchez, que incorporó los deberes de información y decisión libre e informada al examen del servicio prestado. El consentimiento no exonera una mala práctica ni convierte todo riesgo informado en daño soportable; permite que el paciente adopte una decisión materialmente libre.

De allí que la responsabilidad pública sanitaria panameña no descansa en una garantía general de curación. El análisis debe identificar el deber infringido, el daño probado y el vínculo correspondiente. La articulación de esos elementos explica la relevancia del desarrollo jurisprudencial de la Sala Tercera.

### **3.11. Doctrina colombiana sobre daño, imputación y responsabilidad estatal**

#### **3.11.1. Daño antijurídico y centralidad de la víctima**

La doctrina colombiana ha elaborado con particular profundidad la teoría del daño estatal. Santofimio Gamboa (2017) sitúa a la víctima en el centro del examen y exige establecer si existe un daño cierto y específico que no deba soportar. Esa centralidad no convierte toda afectación en indemnizable; conduce, primero, a precisar la lesión jurídicamente relevante.

En esa perspectiva, Vargas Jácome (2021) exige que el daño indemnizable sea real y cierto, personal para quien lo reclama, directo y lesivo de un interés legítimo. También distingue sus consecuencias patrimoniales y extrapatrimoniales y vincula la reparación integral con el daño efectivamente

probado. Estos criterios ordenan el tránsito entre lesión, perjuicios y reparación.

Ahora bien, la centralidad de la víctima no elimina el examen de la actuación estatal. Una vez identificada la lesión, corresponde determinar si puede atribuirse fáctica y jurídicamente al Estado. Esta secuencia evita tanto un análisis reducido a la conducta del agente como una responsabilidad automática por el resultado.

### **3.11.2. Causalidad, imputación y títulos de atribución**

Santofimio Gamboa (2017) diferencia la atribución fáctica de la jurídica. La primera examina la participación de una acción u omisión en la producción del daño; la segunda determina si el ordenamiento impone a la entidad el deber de responder. En medicina, donde pueden concurrir la enfermedad previa, la evolución biológica y múltiples intervenciones, esa separación impide convertir una mera sucesión temporal en nexo causal.

La falla del servicio, el daño especial y el riesgo excepcional no son etiquetas intercambiables. La falla se refiere al funcionamiento tardío, defectuoso u omisivo; el daño especial atiende a una carga singular y anormal derivada de una actuación legítima; y el riesgo excepcional atribuye las consecuencias de un peligro cualificado creado o administrado por la entidad. La elección debe motivarse porque determina qué debe probarse y cuáles defensas resultan pertinentes.

En la actividad médica, la prueba pericial, la historia clínica y la secuencia asistencial permiten reconstruir el estándar aplicable. Cuando la causalidad plena es incierta, puede examinarse si la falla frustró una oportunidad real de curación o supervivencia. La figura no sustituye la prueba. Por el contrario, exige acreditar la oportunidad misma y excluir expectativas meramente hipotéticas.

### **3.11.3. Reparación integral y proporcionalidad**

Vargas Jácome (2021) vincula la reparación integral con las consecuencias patrimoniales y extrapatrimoniales efectivamente probadas y excluye el enriquecimiento. A su vez, la sentencia panameña de 12 de mayo de 2026, con ponencia de María Cristina Chen Stanziola, muestra que la respuesta puede incorporar una medida de satisfacción, como las disculpas públicas ordenadas en ese caso. Integralidad significa, por tanto, correspondencia con el daño acreditado y no aceptación automática de la cuantía reclamada.

Por ello, la proporcionalidad conecta prueba y reparación. Un daño final, una oportunidad frustrada y una afectación moral acreditada no representan necesariamente el mismo objeto indemnizable. La motivación judicial debe explicar qué se repara, por qué se atribuye, qué evidencia sustenta su extensión y cómo cada medida responde a la lesión reconocida.

### **3.12. Contraste entre hospitales públicos y privados**

#### **3.12.1. Responsabilidad institucional y organización asistencial**

La atención sanitaria es una actividad organizada. Diagnóstico, cirugía, enfermería, laboratorio, archivo clínico, urgencias y seguimiento integran una cadena que depende de coordinación, vigilancia, equipos e información. Por ello, Fernández Muñoz (2014) examina faltas de organización, vigilancia, presencia o competencia médica e insuficiencia de medios, además del acto técnico individual.

Esta perspectiva no borra la conducta profesional. En consecuencia, el análisis debe identificar si el deber incumplido correspondía al profesional, al equipo o a la institución. De allí que la referencia a una falla organizacional exija reconstruir la deficiencia concreta y su relación con el daño, en vez de invocar de manera abstracta la complejidad del servicio.

#### **3.12.2. Hospital público**

En el hospital público, el paciente es usuario de un servicio vinculado con deberes constitucionales y legales. La entidad responde cuando el daño se atribuye al funcionamiento tardío, defectuoso u omisivo o cuando concurre un título excepcional reconocido por el ordenamiento. La jurisdicción, el sujeto pasivo y el régimen probatorio pertenecen normalmente al derecho público, aunque algunos sistemas remitan supletoriamente a reglas civiles.

La condición pública del prestador no convierte la obligación médica de medios en una obligación universal de resultado. Deben distinguirse la evolución natural de la enfermedad, las complicaciones no evitables y la infracción de la *lex artis* o del deber organizacional. Por ello, cuando la prueba sitúa la deficiencia en la coordinación del servicio, el examen no se agota en la conducta aislada de un profesional.

#### **3.12.3. Hospital privado**

En el hospital privado, la relación puede ser contractual o extracontractual según la forma de acceso y el ordenamiento. Fernández Muñoz (2014) distingue la obligación técnica del profesional de los deberes de organización, vigilancia, coordinación y suficiencia de medios que corresponden al centro asistencial. Así, el examen institucional no depende exclusivamente de individualizar un acto médico aislado.

A su vez, Fernández Muñoz (2014) examina la dualidad entre jurisdicción civil y administrativa y muestra que la naturaleza del vínculo varía según el prestador y el ordenamiento. De allí que la comparación deba distinguir el régimen aplicable sin reducir el análisis a la condición pública o privada del establecimiento.

### 3.12.4. Convergencias y divergencias

La diferencia principal no reside en el valor de la salud lesionada, sino en la fuente jurídica del deber, el juez competente, el sujeto responsable y el título de atribución. En ambos ámbitos son centrales la *lex artis*, el consentimiento informado, la historia clínica, la prueba pericial y la relación entre deficiencia y daño. La Tabla 1 sintetiza el contraste sin desconocer las variaciones nacionales.

Tabla 1: Contraste analítico entre la responsabilidad de hospitales públicos y privados

| Aspecto          | Hospital público                                                                                                            | Hospital privado                                                                                            |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fuente del deber | Constitución, ley, deberes del servicio público y <i>lex artis</i> .                                                        | Contrato asistencial, deber general de no dañar, deberes institucionales y <i>lex artis</i> .               |
| Régimen y juez   | Responsabilidad patrimonial o administrativa; generalmente conoce la jurisdicción contencioso-administrativa.               | Responsabilidad civil contractual o extracontractual; generalmente conoce la jurisdicción ordinaria.        |
| Imputación       | Falla o mal funcionamiento y, cuando el ordenamiento lo reconozca, otros títulos de atribución.                             | Incumplimiento médico o culpa organizacional; el resultado adverso, por sí solo, no basta.                  |
| Responsable      | Entidad pública prestadora y, según el sistema, el Estado o el agente correspondiente.                                      | Clínica, sociedad médica, profesional o equipo, según el deber infringido y el vínculo jurídico.            |
| Prueba           | Daño, nexo causal, atribución fáctica y jurídica, e infracción del deber o acreditación del supuesto excepcional aplicable. | Daño, incumplimiento, nexo causal y factor de atribución; importancia de la historia clínica y el peritaje. |
| Reparación       | Perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales; pueden añadirse medidas simbólicas y de no repetición.                       | Perjuicios patrimoniales y extrapatrimoniales conforme al régimen civil aplicable.                          |

*Nota.* Las categorías son analíticas y no reglas universales. La jurisdicción, los títulos de imputación y el alcance de la reparación dependen del ordenamiento aplicable. Elaboración propia a partir de Fernández Muñoz (2014), Santofimio Gamboa (2017), Valencia Moreno (2023) y las sentencias analizadas.

### 3.13. Abordaje pretoriano comparado: Francia, Panamá y Colombia

El abordaje pretoriano se concreta mediante la identificación del problema resuelto y del criterio contenido en cada decisión examinada. Sobre esa base, el contraste reúne tres recorridos. El primero aborda la autonomía administrativa y la evolución de la falta médica en Francia. El segundo examina el mal funcionamiento del servicio sanitario en Panamá. Finalmente, el tercero estudia el daño

antijurídico y la pérdida de oportunidad en Colombia.

### **3.13.1. Francia: autonomía administrativa y evolución de la falta médica**

El análisis parte del fallo Blanco, dictado por el Tribunal de Conflictos el 8 de febrero de 1873. Según la reconstrucción contenida en Valencia Moreno (2023), la responsabilidad estatal por daños causados en los servicios públicos no se sometió simplemente a las reglas civiles aplicables entre particulares, sino a reglas vinculadas con las necesidades del servicio. De allí proviene su relevancia para la competencia administrativa y la autonomía del régimen.

En el ámbito hospitalario, Époux V., de 10 de abril de 1992, constituye un hito en la evolución de la responsabilidad médica. Fernández Muñoz (2014) señala que el Consejo de Estado abandonó la exigencia de falta grave para comprometer la responsabilidad por actos médicos y quirúrgicos. Así, la falta ordinaria pasó a ser suficiente sin convertir la obligación médica en una garantía de resultado.

### **3.13.2. Panamá: del mal funcionamiento clínico a la seguridad de medicamentos**

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 26 de abril de 2016, con ponencia de Abel Augusto Zamorano, examinó la muerte de una paciente atendida en el Hospital Santo Tomás. Para resolver el caso, consideró la existencia de una conducta culposa o negligente, un daño directo, cierto y susceptible de cuantificación y el nexo causal entre la conducta y el resultado. En concreto, tuvo por acreditada la actuación negligente del personal médico. Con base en la historia clínica, los testimonios y los peritajes, atribuyó el resultado al mal funcionamiento del servicio y reconoció perjuicios materiales y morales.

En sentencia de 29 de diciembre de 2021, con ponencia de Luis Ramón Fábrega Sánchez, la Sala analizó la atención posterior a una colecistectomía laparoscópica en un hospital de la Caja de Seguro Social. Integró en el mal funcionamiento la deficiente evaluación en urgencias, la investigación insuficiente ante síntomas posoperatorios y las deficiencias de información. El análisis desplazó la mirada desde el acto quirúrgico inicial hacia la continuidad asistencial, el seguimiento y la respuesta institucional ante signos de alarma.

La sentencia de 12 de mayo de 2026, con ponencia de María Cristina Chen Stanziola, amplió el examen hacia la intoxicación por medicamentos contaminados con dietilenglicol. La Sala abordó la salud como derecho y servicio público, la farmacovigilancia, la seguridad de productos y la prueba de los perjuicios. Aunque no tuvo por acreditada una causalidad clínica plena respecto de todas las secuelas alegadas, reconoció daño moral y ordenó, además de la indemnización, disculpas públicas como medida de satisfacción.

Leídas en orden cronológico, las tres decisiones permiten observar un tránsito temático. Este recorrido comienza con la prestación clínica individualizada, prosigue con la continuidad posoperatoria y culmina con la seguridad farmacéutica. A su vez, la sentencia de 2026 fija un límite relevante para

el contraste. En particular, la reparación debe corresponder al daño probado y no equipararse, sin motivación, a la suma reclamada.

### **3.13.3. Colombia: daño antijurídico y pérdida de oportunidad médica**

Por su parte, Santofimio Gamboa (2017) ubica a la víctima en el centro de la responsabilidad estatal colombiana y distingue la atribución fáctica de la jurídica. En medicina, esa separación permite formular el problema desarrollado por Suárez Beltrán (2025). En concreto, se debe determinar cuándo una omisión causó el resultado final y cuándo privó al paciente de una oportunidad de curación, mejoría o supervivencia.

Según la reconstrucción de Suárez Beltrán (2025), la sentencia del Consejo de Estado de 21 de octubre de 1999, con ponencia de Ricardo Hoyos Duque, reconoció que el retardo diagnóstico había restado al paciente oportunidades de sobrevivir, aun sin certeza de que el tratamiento oportuno hubiera evitado la muerte. La decisión abrió un espacio reparativo entre la causalidad plena y la ausencia total de tutela.

La sentencia de 11 de agosto de 2010, con ponencia de Mauricio Fajardo Gómez, sistematizó la pérdida de oportunidad como un daño autónomo caracterizado por la coexistencia de certeza e incertidumbre. La primera recae sobre la probabilidad definitivamente frustrada, mientras que la segunda se relaciona con la obtención del beneficio final. En consecuencia, lo indemnizable no es automáticamente la vida o la curación, sino el valor jurídico de la oportunidad, siempre que supere una expectativa insignificante.

La sentencia de 5 de abril de 2017, con ponencia de Ramiro Pazos Guerrero, distinguió la oportunidad positiva de obtener un beneficio y la negativa de evitar un perjuicio. También abrió una tensión al permitir que la figura opere como daño autónomo o como criterio de imputación del daño final. Esa ambivalencia incide en la cuantía. En efecto, no es igual reparar la oportunidad intermedia que tomar como referente el daño final y aplicarle una probabilidad.

Las decisiones de 2024 confirman que la discusión sigue abierta. La de 20 de mayo, con ponencia de Fredy Ibarra, exigió prueba idónea de una probabilidad real y rechazó presumir el nexo por la dificultad propia de la medicina. La de 2 de agosto, con ponencia de Martín Bermúdez Muñoz, sostuvo que cuando la omisión es causa determinante no corresponde reducir la reparación a una oportunidad. La de 28 de octubre, con ponencia de William Barrera Muñoz, reafirmó la oportunidad definitivamente frustrada como daño cierto y autónomo. Antes de cuantificar, el juez debe declarar expresamente qué función atribuye a la figura.

### **3.13.4. Síntesis comparativa y límites de la recepción**

La experiencia francesa muestra la autonomía del régimen público y el abandono de la falta grave en la responsabilidad hospitalaria. A su vez, las decisiones panameñas enlazan el mal funcionamiento con la continuidad asistencial, la seguridad farmacéutica y una medida de satisfacción. Finalmente, la

doctrina y la jurisprudencia colombianas desarrollan el daño antijurídico, la imputación y la pérdida de oportunidad.

De ese contraste no se sigue un traslado automático de soluciones. El fallo Blanco permite comprender la autonomía del régimen francés, pero no sustituye las normas panameñas o colombianas; del mismo modo, la pérdida de oportunidad desarrollada en Colombia no reemplaza las exigencias probatorias de los demás ordenamientos. Su utilidad radica en ordenar problemas y distinciones sin borrar el marco jurídico de cada país.

En consecuencia, la convergencia entre los tres recorridos se expresa mediante cuatro exigencias analíticas. Estas consisten en identificar una lesión jurídicamente relevante, reconstruir el deber institucional, justificar la atribución fáctica y jurídica y ajustar la reparación a la extensión probada. De este modo, la secuencia articula el análisis jurisprudencial con los fundamentos de justicia correctiva y distributiva desarrollados previamente.

#### 4. CONCLUSIONES

La responsabilidad patrimonial del Estado, entendida como un mecanismo esencial para equilibrar el ejercicio del poder público con la protección de los derechos fundamentales, encuentra su fundamento en una profunda tradición filosófica y jurídica. Tal como expone Saavedra Becerra (2005), la obligación estatal de reparar daños injustamente causados no es un simple mecanismo administrativo, sino una exigencia estructural del Estado de derecho destinada a garantizar que ningún ciudadano soporte cargas que excedan las obligaciones jurídicas que le corresponden. Este principio, que hunde sus raíces en la justicia correctiva aristotélica y en la noción tomista del deber natural de restitución, se proyecta en el constitucionalismo contemporáneo como una obligación moral y jurídica que precede a la propia legislación positiva.

El tránsito desde modelos subjetivos basados en la culpa hacia criterios objetivos y estructurales de imputación ha sido descrito ampliamente por Gil Botero (2010), quien demuestra que la responsabilidad estatal evoluciona para responder a complejidades institucionales que ya no pueden explicarse mediante el análisis del comportamiento individual de los agentes públicos. En este sentido, el daño antijurídico adquiere centralidad como categoría que permite entender la responsabilidad estatal desde la perspectiva del ciudadano afectado y no exclusivamente desde el análisis de la conducta administrativa. La reparación, entonces, se fundamenta en la necesidad de restituir el equilibrio roto por una afectación que el ciudadano no estaba obligado a soportar.

Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013) aportan a esta discusión la integración entre justicia correctiva, justicia distributiva y responsabilidad por el resultado (outcome responsibility), permitiendo comprender la responsabilidad del Estado como una institución orientada no solo a reparar el daño individual, sino a preservar la equidad en la distribución de cargas derivadas del funcionamiento del aparato público. Este enfoque resulta especialmente relevante en el ámbito sanitario, donde la vulnerabilidad del ciudadano frente a la estructura institucional exige criterios reforzados de imputación,

reparación y garantía de no repetición.

Asimismo, desde la perspectiva de la razón práctica, la reparación del daño injusto se consolida como un deber racional que preserva la dignidad de la persona afectada, en concordancia con la ética kantiana interpretada por Gil Botero (2010). La responsabilidad estatal aparece, entonces, como una manifestación concreta del mandato de respetar a la persona como fin en sí misma, lo que exige restaurar las condiciones de libertad y autonomía afectadas por la actuación o la omisión institucional.

En el ámbito sanitario, donde confluyen bienes existenciales como la vida, la integridad y la salud, los criterios de responsabilidad adquieren una dimensión particularmente sensible. La complejidad del sistema de salud, unida a la posición de vulnerabilidad del paciente, exige examinar la imputación tanto en su dimensión individual como institucional, sin convertir el resultado adverso en fundamento automático de responsabilidad. Como señalan Bernal Pulido y Fabra Zamora (2013), la responsabilidad estatal en salud no puede reducirse a la existencia de culpa individual, sino que debe considerar la estructura sistémica del servicio, sus omisiones, fallas, limitaciones de acceso y deficiencias de supervisión.

Desde el punto de vista metodológico, el uso combinado del enfoque cualitativo descrito por Taylor et al. (2016) y del método hermenéutico desarrollado por De la Maza (2005) ha permitido reconstruir los significados normativos y axiológicos que sustentan la responsabilidad estatal, proporcionando una lectura más profunda y coherente del deber de reparar como institución jurídica y como mandato moral.

En respuesta al problema de investigación, los fundamentos filosóficos del deber de reparar se convierten en criterios jurídicos de responsabilidad sanitaria cuando la justicia correctiva exige restablecer el equilibrio alterado, la justicia distributiva impide imponer al paciente una carga desproporcionada y la dignidad humana fundamenta una protección reforzada. En el plano jurídico, estas exigencias se concretan mediante la identificación del daño relevante, la reconstrucción del deber asistencial, la acreditación del nexo causal pertinente, la demostración de una oportunidad real frustrada cuando corresponda, la atribución fáctica y jurídica y una reparación ajustada a la extensión probada. De este modo, la responsabilidad patrimonial del Estado no constituye únicamente un mecanismo compensatorio, sino una institución orientada a la realización de la justicia y a la protección de la persona.

En primer lugar, el análisis normativo permite concluir que, en Panamá, los artículos 17, 18 y 109 a 111 de la Constitución, el artículo 97 del Código Judicial, los artículos 1644, 1644-A y 1645 del Código Civil, la Ley 68 de 2003, su reglamentación mediante el Decreto Ejecutivo 1458 de 2012 y la modificación de su artículo 38 por la Ley 33 de 2013 integran el marco examinado. Su lectura conjunta exige identificar con precisión el deber, el daño y el criterio de atribución aplicable.

En segundo lugar, la doctrina colombiana examinada sitúa a la víctima en el centro del juicio de responsabilidad. Santofimio Gamboa (2017) distingue la atribución fáctica de la jurídica, mientras que Suárez Beltrán (2025) muestra que, en materia médica, la pérdida de oportunidad permite

reconocer la frustración de una probabilidad real de curación, mejoría o supervivencia, sin sustituir la prueba ni convertir una expectativa meramente hipotética en daño indemnizable.

En tercer lugar, el abordaje pretoriano permite distinguir tres recorridos. Francia muestra la autonomía de la responsabilidad administrativa y el abandono de la exigencia de falta grave para los actos médicos y quirúrgicos. Panamá transita entre la falla clínica, la continuidad asistencial y la seguridad farmacéutica. Por su parte, Colombia desarrolla el daño antijurídico y la pérdida de oportunidad, aunque mantiene tensiones sobre la naturaleza y cuantificación de esta última.

En cuarto lugar, el contraste entre hospitales públicos y privados muestra que la diferencia no reside en el valor de la víctima, sino en la fuente del deber, la jurisdicción, el sujeto responsable y el título o factor de atribución. Ambos ámbitos comparten la necesidad de identificar los deberes de organización, información y respeto de la *lex artis*. La complejidad institucional tampoco permite presumir responsabilidad sin reconstruir el vínculo con el daño.

El aporte propio de esta investigación consiste en articular los fundamentos filosóficos del deber de reparar con los criterios jurisprudenciales desarrollados en Francia, Panamá y Colombia, dentro de un marco común que no equipara las soluciones particulares de cada ordenamiento. Esta integración permite contrastar la responsabilidad sanitaria pública y privada mediante una misma secuencia analítica, compuesta por la identificación del daño relevante, el nexo causal, la atribución fáctica y jurídica y la proporcionalidad de la reparación.

Finalmente, la vulnerabilidad del paciente intensifica el deber de diligencia, pero no autoriza a presumir responsabilidad por todo resultado adverso. La pérdida de oportunidad exige acreditar la probabilidad frustrada y la reparación integral debe guardar correspondencia con el daño probado. Cuando el caso lo justifique, esa respuesta puede incluir medidas de satisfacción, como muestra la sentencia panameña de 12 de mayo de 2026, con ponencia de María Cristina Chen Stanziola. Por tanto, la hipótesis se confirma con una precisión. La centralidad de la víctima refuerza la protección debida, pero no releva de acreditar el daño, el nexo causal pertinente, la atribución fáctica y jurídica y un fundamento normativo identificable.

## Jurisprudencia

- Conseil d'État, Assemblée. (1992, 10 de abril). *Époux V*.
- Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera. (1999, 21 de octubre). Sentencia (R. Hoyos Duque, magistrado ponente).
- Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera. (2010, 11 de agosto). Sentencia (M. Fajardo Gómez, magistrado ponente).
- Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera. (2017, 5 de abril). Sentencia (R. Pazos Guerrero, magistrado ponente).

- Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera. (2024, 20 de mayo). Sentencia (F. Ibarra, magistrado ponente).
- Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera. (2024, 2 de agosto). Sentencia (M. Bermúdez Muñoz, magistrado ponente).
- Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera. (2024, 28 de octubre). Sentencia (W. Barrera Muñoz, magistrado ponente).
- Corte Suprema de Justicia de Panamá, Sala Tercera. (2016, 26 de abril). Sentencia (A. A. Zamorano, magistrado ponente).
- Corte Suprema de Justicia de Panamá, Sala Tercera. (2021, 29 de diciembre). Sentencia (L. R. Fábrega Sánchez, magistrado ponente).
- Corte Suprema de Justicia de Panamá, Sala Tercera. (2026, 12 de mayo). Sentencia (M. C. Chen Stanziola, magistrada ponente).
- Tribunal de Conflictos de Francia. (1873, 8 de febrero). *Blanco*.

## Referencias

- Bernal Pulido, C., & Fabra Zamora, J. (Eds.). (2013). *La filosofía de la responsabilidad civil: Estudios sobre los fundamentos filosófico-jurídicos de la responsabilidad civil extracontractual*. Universidad Externado de Colombia.
- Código Civil de la República de Panamá (s.f.).
- Código Judicial de la República de Panamá (s.f.).
- Constitución Política de la República de Panamá (s.f.).
- De la Maza, L. (2005). Hermenéutica jurídica: Fundamentos gadamerianos para la interpretación del derecho. *Revista de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez*, (2), 201-232.
- Decreto Ejecutivo n.º 1458 de 6 de noviembre de 2012, que reglamenta la Ley 68 de 20 de noviembre de 2003. (2012, noviembre). *República de Panamá*.
- Fernández Muñoz, M. L. (2014). *La responsabilidad médica: Problemas actuales*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Gil Botero, E. (2010). *Responsabilidad extracontractual del Estado* (4.ª ed.). Grupo Editorial Ibáñez.
- Ley n.º 33 de 25 de abril de 2013, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información [Art. 46]. (2013, abril). *República de Panamá*.
- Ley n.º 68 de 20 de noviembre de 2003, que regula los derechos y obligaciones de los pacientes, en materia de información y de decisión libre e informada. (2003, noviembre). *República de Panamá*.

- Saavedra Becerra, R. (2005). *La responsabilidad extracontractual de la administración pública* (3.<sup>a</sup> reimpresión). Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- Santofimio Gamboa, J. O. (2017). *Tratado de derecho administrativo: Derecho de víctimas y responsabilidad del Estado* (Vol. V). Universidad Externado de Colombia.
- Suárez Beltrán, G. (2025). La pérdida de oportunidad médica en la responsabilidad del Estado: Tensiones jurisprudenciales. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, (382), 37-53.
- Tancara, C. (1993). La investigación documental. *Temas Sociales*, (17), 57-68.
- Taylor, S. J., Bogdan, R., & DeVault, M. (2016). *Introduction to Qualitative Research Methods: A Guidebook and Resource* (4.<sup>a</sup> ed.). John Wiley & Sons.
- Valencia Moreno, A. (2023). *La responsabilidad civil médica: Especial consideración al consentimiento informado, análisis legal, doctrinal, derecho comparado y la más reciente jurisprudencia local y extranjera*. Editora Novo Art.
- Vargas Jácome, C. (2021). *Derecho de daños actual: Ires y venires*. Grupo Editorial Ibáñez.

# Caracterización de la práctica didáctica del docente y la calidad en los servicios universitarios para la atención a los estudiantes en la educación inclusiva, Facultad de Humanidades, 2025

Characterization of the teacher's didactic Practice and the quality of university services for student support in inclusive education, Faculty of Humanities, 2025

Fátima Adargelis Pittí Araúz <sup>\*1</sup>, Andy Gómez De la Torre <sup>2</sup>, Marieth Silva <sup>1</sup>, Miguel Carrera <sup>1</sup>, Gabriel Elías Portobanco Vargas <sup>1</sup>, José Serrano <sup>1</sup>, Carolina Mariángel González Sucre <sup>1</sup> y Joselyn Vega <sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidad Autónoma de Chiriquí, David, Panamá

<sup>2</sup>Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA), David, Panamá

Recibido: 7 de julio de 2026; Aceptado: 28 de septiembre de 2026

**Resumen:** El objetivo de la investigación fue analizar la práctica didáctica del docente y la calidad de los servicios universitarios para la atención de los estudiantes en la educación inclusiva, con la participación proporcional de estudiantes, docentes y administrativos de la Facultad de Humanidades en la Universidad Autónoma de Chiriquí. El estudio fue cuantitativo, con el diseño descriptivo, mediante la aplicación de sendas Escalas Likert validadas por expertos y con plan piloto. Se identificó una discrepancia inicial significativa en el conocimiento y aplicación de la normativa universitaria, en la percepción sobre los ajustes razonables, se observó una tendencia similar, la percepción del profesorado sobre la calidad de su propia atención no se corresponde con la experiencia del estudiantado; también en los programas de tutoría entre iguales. En relación con los servicios universitarios se encontró un nivel de insatisfacción, lo que no lleva a suponer que se necesita mejoras en organizaciones estudiantiles, en las adecuaciones a las infraestructuras, en el acceso a las plataformas virtuales; así como en los espacios para deportes, cultura, religiosos. Igualmente, en los servicios de Psicología y Bienestar Estudiantil. En conclusión, es necesario el acercamiento entre las prácticas docentes y los

---

\* Autor de correspondencia: fatima.pitti@unachi.ac.pa

servicios universitarios para la atención necesaria para los estudiantes en la educación inclusiva universitaria.

**Palabras clave:** Práctica docente, servicios universitarios, educación inclusiva.

**Abstract:** The objective of this research was to analyze the teaching practices of faculty and the quality of university services for students in inclusive education, with the proportional participation of students, faculty, and administrative staff from the Faculty of Humanities at the Autonomous University of Chiriquí. The study was quantitative, with a descriptive design, using Likert scales validated by experts and a pilot study. A significant initial discrepancy was identified in the knowledge and application of university regulations. A similar trend was observed in the perception of reasonable accommodations; faculty perceptions of the quality of their own instruction did not correspond to the students' experience. This was also the case with peer tutoring programs. Regarding university services, a level of dissatisfaction was found, suggesting a need for improvements in student organizations, infrastructure, access to virtual platforms, and spaces for sports, culture, and religion. Similarly, deficiencies were found in Psychology and Student Welfare services. In conclusion, closer collaboration between teaching practices and university services is necessary to provide the support needed by students in inclusive university education.

**Keywords:** Teaching practice, university services, inclusive education.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio, surge del interés por conocer las vivencias de los estudiantes con discapacidad dentro del contexto universitario, así como las prácticas didácticas desarrolladas por los docentes que participan en los procesos de educación inclusiva. Asimismo, busca identificar el nivel de conocimiento y aplicación de estrategias inclusivas por parte del profesorado, independientemente de que cuenten o no con formación específica en esta temática. El estudio se enfoca en la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), institución que ha asumido el compromiso de fortalecer la inclusión educativa mediante la implementación de servicios y acciones orientadas a la atención de la diversidad.

La educación inclusiva se impone con sus cambios en todos los niveles hasta el universitario. Indistintamente de las diferencias que puedan presentar los estudiantes categorizados como normales, la realidad se ha ampliado en el ámbito educativo y representa un desafío para el docente.

No basta con ser especialista en un área del saber para tener éxito en la actividad de formar a nuevos profesionales. La sociedad exige que los egresados demuestren un abanico de competencias cognitivas, procedimentales y actitudinales, entonces la ciencia se debe complementar con la tecnolo-

gía y la ética para ser un colaborador efectivo y competitivo. Aunque sean personas con determinada discapacidad, las expectativas es que vayan a servir en una profesión de manera idónea. Siendo así esta temática plantea un problema para investigar: ¿Cuál es la relación entre la práctica didáctica del docente y la calidad en los servicios universitarios para la atención a los estudiantes en la educación inclusiva en la Universidad Autónoma de Chiriquí en 2025?

Entre las preguntas que permiten esclarecer el problema mencionado están:

1. ¿Cómo es la práctica que realizan los docentes en la educación inclusiva según los programas que se desarrollan en la UNACHI?
2. ¿Cuáles son los servicios universitarios para la atención a la diversidad por parte de la Dirección de Equiparación de Oportunidades en la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI)?
3. ¿Cómo se identifican las necesidades para la mejora de la calidad en la atención a los estudiantes en la educación inclusiva?

Metodológicamente, el estudio se desarrolla desde un enfoque cuantitativo, mediante un diseño no experimental, transversal, descriptivo y correlacional. El diseño no experimental permite observar y analizar los fenómenos en su contexto natural, sin manipulación de variables. A su vez, el carácter transversal posibilita la recolección de datos en un único momento temporal. La dimensión descriptiva busca identificar y caracterizar las prácticas didácticas docentes y los servicios de atención a la diversidad existentes en la institución, mientras que el componente correlacional pretende determinar la existencia de una relación entre las prácticas didácticas del profesorado y la calidad de los servicios universitarios dirigidos a los estudiantes con discapacidad.

Se espera que los resultados de esta investigación contribuyan a fortalecer los procesos de sensibilización y capacitación metodológica del personal docente en materia de educación inclusiva.

La implementación de acciones derivadas de esta investigación podría posicionar a la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI) como una institución líder en la promoción de la educación inclusiva universitaria, favoreciendo la formación de profesionales competentes y comprometidos con los principios de equidad y justicia social dentro de nuestra sociedad.

### **1.1. Antecedentes**

La educación inclusiva en la educación superior se ha convertido en una prioridad internacional debido a la necesidad de garantizar el acceso, la participación y el éxito académico de todos los estudiantes, especialmente aquellos pertenecientes a grupos históricamente excluidos. La UNESCO señala que la inclusión educativa implica la eliminación de barreras que limitan la participación y el aprendizaje, promoviendo la equidad como fundamento de una educación de calidad para todos. De esa misma manera, se destaca que toda institución educativa necesita desarrollar políticas y prácticas inclusivas, necesarias para ayudar en el equilibrio de oportunidades que reduzcan los casos de discriminación y exclusión.

En este mismo margen, el informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (GEM) de la UNESCO (UNESCO, 2020) sostuvo que la inclusión educativa se encuentra entre los principales desafíos a nivel global en cuanto al sistema de educación, dicho informe recalca que una cantidad significativa de personas siguen enfrentando barreras en el acceso y permanencia de forma sostenible en sus estudios, por causa de condiciones asociadas a la discapacidad, el origen étnico, la condición socioeconómica o el género, por ello, se recomienda un enfoque por desarrollar políticas institucionales que ayuden en este proceso de equidad y su plena participación de todos los miembros.

El Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) (Gutović et al., 2026) publicó un informe a nivel mundial sobre las tendencias en el área educativa de nivel superior, misma que sostuvo la fuerte necesidad de construir una estructura universitaria más inclusiva, resiliente y equitativa, ya que se identificó qué factores como la inclusión y la equidad actúan de forma significativa en la mejora de participación y culminación de estudios en aquellos grupos que suelen ser tradicionalmente excluidos, en especial estudiantes con discapacidad, migrantes y poblaciones vulnerables.

La educación inclusiva a nivel universitario ha tomado suma relevancia en América latina, a causa de la necesidad de garantizar un acceso y permanencia en el camino del profesionalismo a estudiantes que provienen de diversos contextos sociales, culturales y personales, bajo este concepto, diversas investigaciones desarrolladas se mostraron avances, desafíos pero y oportunidades para fortalecer el acceso inclusivo dentro de las casas de estudio.

Landeró Jácome y Miranda Álvarez (2020), en el estudio la educación inclusiva en el marco de la educación superior señalaron como objetivo analizar aquellos desafíos de inclusión en las universidades bajo una perspectiva teórica y normativa, la misma se desarrolló bajo un enfoque cualitativo documental, por medio de la revisión literaria científica y políticas educativas en materia legislativa y de las políticas de inclusión, en ellos recalcan limitaciones dentro de la formación docente, el implementación de estrategias pedagógicas inclusivas y la eliminación de barreras que afectan la manera en que participan estudiantes de grupos vulnerables, los autores llegaron a la conclusión de que es necesario fortalecer dichas prácticas para poder consolidar las políticas institucionales que ayuden a sostener un acceso y permanencia que los dirija al éxito académico sin importar de dónde provengan.

En Colombia, Rojas-Zapata y Hernández-Arteaga (2022) llevaron a cabo un estudio guiado en los lineamientos y prácticas de educación inclusiva, implementadas en las universidades por medio de una metodología cualitativa con enfoque etnográfico, en ella se encontraron esfuerzos a nivel institucional alineados a promover la inclusión, no obstante se evidenció la existencia de barreras relacionadas en su aplicación efectiva y a su vez la carencia de formación docente para la atención en diversidad estudiantil. Los resultados recalcaron que la capacitación debe ser de forma continua en el equipo de profesores, constituyendo un elemento fundamental para la consolidación de procesos inclusivos en el contexto universitario.

En Panamá, Esbrí et al. (2025) presentaron un estudio titulado Políticas de inclusión desde la responsabilidad social universitaria para la atención a estudiantes con discapacidad de la Universi-

dad de Panamá. Su objetivo estaba centrado en el análisis de las políticas de inclusión dirigida a estudiantes con discapacidad desde la perspectiva de las responsabilidades sociales en la universidad, donde se hizo uso de una metodología descriptiva basada en el análisis de experiencias institucionales y datos provenientes de la población estudiantil, en los resultados se obtuvieron avances significativos sobre el acceso y atención de estudiantes con discapacidad, sin embargo, también se identificaron algunos desafíos relacionados con su accesibilidad, acompañamiento académico y consolidación de políticas inclusivas sostenibles, lo que permitió concluir que las universidades necesitan reestructurar sus mecanismos de apoyo para garantizar una participación plena y equitativa de todos los estudiantes.

Asimismo, el estudio *En tránsito hacia la educación inclusiva en las instituciones de educación superior de Colombia: buenas prácticas* (2021), analizó los programas y servicios de estrategias implementadas por una serie de universidades en Colombia, qué favorecieran la inclusión a estudiantes con discapacidad, por medio de esta investigación exploratoria-descriptiva. Se destacaron experiencias exitosas relacionadas al equilibrio entre permanencia y reducción de barreras de aprendizaje, ya que al igual que otros autores se evidenció limitaciones en la articulación de políticas institucionales, como también en su disponibilidad de servicios especializados, llegando a la conclusión que la consolidación de una educación superior inclusiva exige de un nuevo sistema que vaya acorde a la gestión institucional, la docencia y sus servicios guiados al bienestar de la comunidad estudiantil.

Por otro lado, Betancourt Cadavid et al. (2024) analizaron el estado actual de la investigación acerca de la educación superior inclusiva en Colombia y generaron propuestas como la creación de lo que ellos llamaron Observatorio de Educación Superior Inclusiva; por medio de un enfoque cualitativo explicativo secuencial señalaron que la producción científica se encuentra muy limitada en cuanto a la temática. De la misma forma, al igual que la necesidad de fortalecer aquellos procesos de investigación que ayudan a orientar en esa creación de políticas y sobre todo estrategias institucionales, el estudio llevó a la conclusión que la generación de evidencia científica forma parte fundamental en la promoción inclusiva e igualdad de recursos en la educación superior.

De esa misma manera, Ramírez Aristizábal y Restrepo García (2024) llevaron a cabo una investigación de tipo revisión sistemática sobre educación superior inclusiva haciendo uso de la metodología *Tree of Science*, donde los resultados ayudaron a identificar 3 líneas principales de investigación: Factores que favorecen la inclusión, la atención a estudiantes con discapacidad y la implementación de didácticas inclusivas dentro de los estudios, llevando a la conclusión que aunque hay gran interés por la temática, siguen habiendo desafíos relacionados con la formación docente, la accesibilidad y la construcción de sistemas institucionales inclusivos.

En Costa Rica, Deliyore Vega (2024) desarrolló el proyecto denominado Observatorio Temático Nacional de Educación Inclusiva, Donde el propósito principal fue identificar las metodologías efectivas de capacitación y las buenas prácticas que se relacionen con la inclusión educativa, en ella se empleó un enfoque mixto de carácter exploratorio y descriptivo, ayudando a reconocer experiencias exitosas en los diferentes contextos, sus principales hallazgos señalaron la importancia de una forma-

ción continua en los principales actores educativos y de la articulación entre distintas instituciones de forma integral para garantizar una educación de calidad a grupo vulnerables, dichos resultados sugieren que las estrategias colaborativas constituyen la construcción significativa en entornos educativos más equitativos.

Por su parte, Chen-Quesada et al. (2023) analizaron la gestión educativa dentro de la promoción de entornos inclusivos en Costa Rica por medio de un estudio de política educativa nacional, todo a través de una investigación documental, en ella se determinó que la gestión institucional desempeña un papel fundamental en la implementación de prácticas inclusivas, la eliminación de barreras que lo impida y su promoción por el respeto a la diversidad. Finalmente, concluyeron que la participación de las autoridades competentes es indispensable para garantizar procesos estables y sostenibles en el trabajo por la correcta inclusión.

En este contexto, Navarro-Guillén (2026) realizó una revisión sistemática de la producción académica costarricense sobre educación inclusiva entre los años 2018 y 2025. El estudio logró identificar una amplia coincidencia al considerar la inclusión como parte de los derechos humanos y a su vez un principio orientador en el sistema educativo; también se identificaron diferencias conceptuales y metodológicas que complican su aplicación en algunos contextos, la autora concluyó qué se necesita reforzar aquellos marcos teóricos y sus estrategias de implementación para favorecer una educación superior de calidad.

Los antecedentes revisados demuestran que la educación inclusiva en la educación superior aún presenta desafíos relacionado a la accesibilidad, la formación docente, las actitudes hacia las diferencias de capacidad y su eliminación de barreras institucionales. Dichos hallazgos confirman la pertinencia de la presente investigación, guiada a profundizar en su análisis por la educación inclusiva en la educación superior y así contribuir en la generación de nuevas estrategias que favorezcan a la participación general de forma equitativa y una educación de calidad sostenible para todos los estudiantes.

## **1.2. Justificación**

La educación inclusiva es uno de los avances más significativos en materia de derechos humanos e igualdad de recursos, pues se promueve el acceso de oportunidades a todas las personas en una formación profesional sin distinción de sus condiciones físicas, sensoriales, intelectuales o sociales, hoy en día organismos internacionales como la UNESCO señalan que la educación verdaderamente inclusiva debe identificar y eliminar aquella carrera que limitan la participación y el aprendizaje de esta población estudiantil, reconociendo que la inclusión y la equidad de derechos son fundamentales en la calidad educativa (UNESCO, 2020).

En Panamá, este compromiso se encuentra respaldado por la ley 42 de 1999, modificada por la ley 15 de 2016, en la que se establece el derecho de las personas que sufren discapacidad a acceder al sistema educativo inclusivo, con igualdad de recursos y calidad, donde las disposiciones reflejan

un interés del estado organizar la e igualdad de oportunidades en todos sus niveles de educación, incluyendo la educación superior y profesional, lugar donde aún persisten desafíos hola relacionados con la atención pertinente a dicho estudiante y con la adecuación de didácticas educativas en sus necesidades particulares.

Aunque la inclusión educativa han logrado avances significativos en sus diferentes niveles de educación, se ha vuelto necesario profundizar en su contexto universitario, donde la permanencia y el éxito académico de los estudiantes dependen precisamente de su acceso a la institución, como en la calidad de los servicios que reciben y las estrategias que se implementan, en este sentido, la presente investigación busca colaborar con el aporte de conocimiento sobre la manera en que las prácticas didácticas del profesorado y los servicios universitarios contribuyen a la construcción de entornos inclusivos que favorezcan una correcta educación, participación y desarrollo holístico en grupo vulnerables.

Su relevancia social radica en que ayudará a visibilizar las experiencias y condiciones que estos estudiantes enfrentan durante su formación universitaria, aportando datos valiosos para la toma de decisiones institucionales orientadas al fortalecimiento de la inclusión. Asimismo, los resultados podrán beneficiar a estudiantes, familias, docentes, autoridades universitarias y a la sociedad en general, al promover una comprensión más amplia de la importancia de garantizar una educación superior accesible y de calidad para todos. Desde el punto de vista teórico, la investigación contribuirá a ampliar la comprensión de la educación inclusiva en el ámbito universitario mediante la revisión de antecedentes y aportes científicos desarrollados en contextos internacionales, regionales y nacionales. Metodológicamente, permitirá obtener evidencia empírica sobre las prácticas didácticas y los servicios de apoyo existentes, mientras que, en el ámbito práctico, ofrecerá información útil para fortalecer las políticas institucionales de inclusión y los procesos de aseguramiento de la calidad en la educación superior.

## **2. MÉTODO**

### **2.1. Objetivo general**

Analizar la práctica didáctica del docente y la calidad de los servicios universitarios para la atención de los estudiantes en la educación inclusiva.

### **2.2. Objetivos específicos**

1. Describir las prácticas didácticas implementadas por los docentes y los servicios universitarios destinados a la atención de los estudiantes en la educación inclusiva.
2. Determinar el nivel de calidad de la atención brindada a los estudiantes mediante las prácticas didácticas y los servicios universitarios.

3. Identificar las necesidades y oportunidades de mejora que contribuyan al fortalecimiento de la calidad de la atención a los estudiantes en la educación inclusiva.

### **2.3. Procedimiento de recogida y análisis de datos**

En el desarrollo de la investigación se cumplieron las siguientes fases:

#### **2.3.1. Fase 1: Diseño del estudio y revisión de la literatura**

Se realizó el diseño del estudio, definiendo el problema, los objetivos, las hipótesis y la estrategia metodológica. Asimismo, se llevó a cabo la revisión de la literatura científica relacionada con la educación inclusiva en la provincia de Chiriquí, lo que permitió la construcción del marco teórico que sustentó la investigación.

#### **2.3.2. Fase 2: Revisión y aprobación ética**

Una vez elaborado el proyecto, se gestionaron los procesos de revisión y aprobación correspondientes. El estudio fue presentado ante la Dirección de Investigación de la VIP y posteriormente revisado por RESEGIS del Ministerio de Salud (MINSA), entidad que certificó que la investigación no correspondía a un estudio clínico de salud con seres humanos.

Finalmente, se obtuvo la aprobación del Comité de Bioética de la Universidad Católica Santa María La Antigua (USMA).

#### **2.3.3. Fase 3: Diseño de los instrumentos**

Definida la población de estudio, se elaboraron los instrumentos de recolección de datos dirigidos a los tres estamentos universitarios seleccionados de la Facultad de Humanidades.

#### **2.3.4. Fase 4: Recolección y procesamiento de los datos**

Se aplicaron los instrumentos a los participantes de los diferentes estamentos considerados en el estudio. Posteriormente, se efectuó el procesamiento de las bases de datos obtenidas, organizando la información para su posterior análisis estadístico.

#### **2.3.5. Fase 5: Análisis de los datos y divulgación de resultados**

Los datos obtenidos fueron organizados y analizados mediante procedimientos estadísticos descriptivos. A partir de ello, se elaboraron cuadros y gráficas que facilitaron la interpretación de los resultados y la contrastación de las hipótesis planteadas.

Finalmente, se redactó el informe de investigación y se desarrollaron actividades de divulgación orientadas a comunicar los principales hallazgos del estudio.

## 2.4. Población y muestra

El universo del estudio estuvo conformado por 1628 miembros de la Facultad de Humanidades. Con base en la muestra se determinó por medio de la fórmula para poblaciones limítrofes, con un nivel de confianza del 95 % ( $Z = 1.96$ ), un margen de error del 5 % y una proporción estimada de 0.5. Esta aproximación permite maximizar la representatividad de los resultados.

Se aplicó un muestreo proporcional según el estamento al que pertenecían los participantes. Para el estamento estudiantil ( $N = 1.398$ ), se seleccionaron 302 personas, distribuidas proporcionalmente según el año de estudio con el fin de garantizar la representatividad de cada cohorte: II año ( $n = 91$ ), III año ( $n = 86$ ), IV año ( $n = 86$ ), V año ( $n = 29$ ) y estudiantes en otras opciones de grado o seminarios ( $n = 10$ ). En el estamento docente ( $N = 198$ ) se obtuvo una muestra de 131 profesores. Finalmente, dado el reducido tamaño del estamento administrativo ( $N = 32$ ), se optó por un censo completo, incluyendo a la totalidad de sus integrantes. Esta decisión metodológica garantiza que los datos obtenidos reflejen fielmente la composición estructural de la universidad.

La caracterización de la muestra reveló perfiles diferenciados entre los tres estamentos. El estudiantil resultó predominantemente joven (88.9 % entre 17 y 29 años) y con una ligera mayoría femenina (51.9 %). La mayoría de los estudiantes cursa segundo (36.6 %) o tercer año de carrera (30.2 %), asisten principalmente en horario matutino y el 73.6 % no realiza actividades laborales, por su parte, el estamento docente mostró una marcada presencia femenina (74.2 %), una alta cualificación académica (51.6 % con grado de doctor y 45.2 % con maestría) y se concentra principalmente en el rango de edad de 46 a 65 años y por último el personal administrativo, a su vez, presenta un perfil maduro (50.0 % entre 45 y 59 años), con predominio femenino (71.9 %) y un alto nivel de formación universitaria (87.5 %).

## 2.5. Instrumentos

Se elaboraron 3 Escalas Likert con base a los objetivos, en busca de conocimiento, procedimientos y actitudes sobre la didáctica del docente, servicios universitarios e identificación de necesidades en estudiantes con discapacidad. Se aplicó a estudiantes, docentes y administrativos de la Facultad de Humanidades.

Se utilizó la Escala Likert como instrumento que permite recopilación en datos referentes a opiniones o niveles de satisfacción sobre las características presentes en la didáctica de los docentes y los servicios universitarios según estudiantes, docentes y administrativos, donde cada uno contaba con la siguiente cantidad de ítems: estudiantes (29) con el 98 % de preguntas abiertas y 2 % cerradas; docentes (31) con el 98 % de preguntas abiertas y 2 % cerradas. Mientras que para los administrativos (31) 75 % con preguntas cerradas y 25 % abiertas. Todas aplicadas de manera virtual por medio de Google Forms.

## 2.6. Validación

Se procedió con la validación de las escalas Likert por medio de juicio de experto, con la participación de la Dra. Rosa Esteban Moreno, de la Universidad Autónoma de Madrid. También se realizó el estudio piloto con la respectiva aplicación de las escalas Likert a estudiantes, docentes y administrativos de la Facultad de Educación. Obteniendo el correspondiente análisis de fiabilidad (Alfa de Cronbach) en cada uno de los instrumentos aplicados a los diferentes grupos. Con los siguientes resultados: estudiantes (0.93), docentes (0.96) y administrativos (0.87). Dichos valores indican buena consistencia interna entre las variables, lo que significa que los ítems de cada cuestionario están midiendo con el mismo constructo subyacente de manera fiable.

## 3. RESULTADOS

A continuación, se exponen los hallazgos derivados del análisis de los datos recopilados, con la estructura de tres objetivos específicos como guía de la investigación, el estudio tuvo como enfoque la percepción de 3 estamentos claves en la facultad de humanidades, con el fin de evaluar aquellas políticas y programas presentes respecto a inclusión para estudiantes con discapacidad.

### 3.1. Práctica Didáctica y Conocimiento Normativo

En relación a la práctica didáctica de los docente para una mejora en la atención de la educación inclusiva, se resaltó la discrepancia inicial en los conocimientos y aplicación de las normas universitarias, donde el 58 % del profesorado indicó conocer las normativas, el 75 % de los estudiantes, el 93 % del personal administrativo señaló desconocerla, lo que nos lleva a la conclusión, que aunque el discurso normativo puede estar presente en el cuerpo docente, no se llevan a cabo acciones visibles para el resto de la comunidad educativa, lo que indica una posible desconexión entre el conocimiento y la práctica dentro de las aulas.

Respecto a la percepción sobre los ajustes razonables, se analizó una tendencia similar, el 84 % del profesorado y el 69 % de lo administrativo demostraron estar satisfechos con la realización de ajustes acorde a la discapacidad, mientras, esta percepción no tuvo correlación con el estudiantado, donde solo el 41 % manifestó satisfacción, indicando una brecha que, si bien existen protocolos y una intención declarada de hacer cambios, estos ajustes no son percibidos como suficiente o pertinentes por los principales beneficiarios, evidenciando una posible diferencia entre el cumplimiento formal y la efectividad real de los cambios que se confirman necesarios en la práctica docente según los diferentes antecedentes presentados (Figura 1).

Respecto a los componentes curriculares y metodológicos, los resultados destacaron la valoración generalmente positiva, aunque con matices, en términos de materiales didácticos, un 46 % tanto de estudiantes como de docentes se mostró satisfecho, mientras que un porcentaje similar (36 % en ambos grupos) se mostró indeciso, por medio de la metodología empleada para el aprendizaje

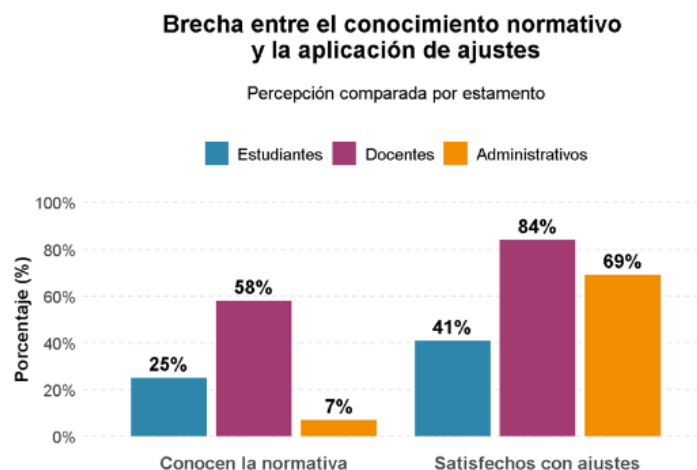


Figura 1: Brecha entre el conocimiento normativo y la satisfacción con la aplicación de ajustes razonables según el estamento universitario.

se obtuvo niveles de satisfacción del 52 % en docente y 49 % en estudiantes, en la facilitación de la participación, los docentes mostraron una satisfacción del 52 % frente al 45 % del estudiantado. Un dato relevante fue la atención individualizada, donde el 93 % de los docentes declararon estar satisfechos, mientras que el 45 % de los estudiantes indicaron lo contrario, contrastando fuertemente y reforzando la hipótesis de que la percepción del profesorado sobre la calidad de su propia atención no corresponde precisamente a la experiencia de los beneficiarios.

### 3.2. Servicios Universitarios y Calidad de la Atención

En los servicios universitarios, se encontró una percepción general de ambivalencia o insatisfacción en cuanto a la representación y participación, la mayoría de los 3 grupos coincidió en que los alumnos con discapacidad en los órganos de gobierno son insuficientes o inexistentes, y respectivamente la valoración sobre las asociaciones estudiantiles fue predominantemente baja, especialmente entre los estudiantes, quienes perciben menor apoyo por parte de sus condiscípulos, que los docentes y administrativos.

En cuanto a las instalaciones, Los ajustes en espacios deportivos y culturales fue valorada de forma indecisa o insatisfactoria por estudiantes y docentes, el personal administrativo indicó una percepción ligeramente más favorable, tendencia que se repite en el análisis de la atención individualizada, donde el cuerpo administrativo percibió la mayor calidad que los estudiantes y docentes, haciendo sugerencias de una visión más optimista desde la gestión que desde la propia vivencia.

Mientras que en los servicios de apoyo mostraron resultados dispares, donde el servicio de psicología fue valorado positivamente por administrativos (78 %) y docentes (62 %), pero solo el 47 % de los estudiantes, lo que indica que el servicio existe, pero su impacto directo es menor de lo esperado

por quienes deben receptarlo. De manera aún más crítica, el servicio de bienestar estudiantil presentó una polarización extrema, mientras que los administrativos y docentes declaran alta satisfacción, el estudiantado manifestó percepción insatisfecha, señalando una falla en la comunicación efectividad de los servicios a partir del alumnado (Figura 2).

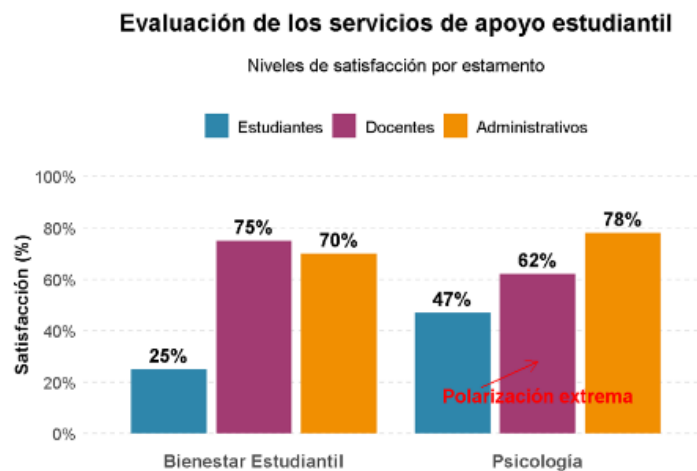


Figura 2: Nivel de satisfacción respecto a los servicios de apoyo de Bienestar Estudiantil y Psicología, destacando la discrepancia entre la percepción del estudiantado y los demás estamentos.

Respecto con la medición de calidad en la atención, los resultados sobre el protocolo de inscripción resaltaron niveles de satisfacción mayoritarios, aunque con notable grado de indecisión entre los estudiantes (36 %), la socialización de la información sobre las condiciones del estudiante fue un punto crítico, puesto que, en los 3 grupos predominó la indecisión (43 % estudiantes, 32 % docentes y 50 % administrativos), destacando que la información compartida en la admisión no se transmite eficazmente a los docentes, generando barreras en la adecuación del proceso educativo. Finalmente, la inserción en centros de práctica fue valorada de manera similar por estudiantes y docentes, con niveles de satisfacción que rondaban al 41 % y una alta indecisión con 43 %, lo que refleja que la tensión en estos espacios no es percibida como plenamente adecuada.

### 3.3. Necesidades para la Mejora de la Calidad

Finalmente, al identificar las necesidades para la mejora, se evaluó la accesibilidad a las instalaciones y plataformas virtuales. En cuanto a la accesibilidad general de las instalaciones, el 65 % de los docentes y el 56 % del personal administrativo se mostraron satisfechos, mientras que el estudiantado reportó un 45 % de satisfacción y un 21 % de insatisfacción. Esta brecha se mantuvo al evaluar la accesibilidad en la Facultad de Humanidades, donde la satisfacción de los docentes fue del 65 %, pero la de estudiantes y administrativos se situó en el 41 % y 44 %, respectivamente.

En el ámbito virtual, los resultados fueron más positivos. La universidad en general y la facultad

en particular mostraron altos niveles de satisfacción, especialmente entre el personal administrativo (75 %) y los docentes (68 %), mientras que los estudiantes se mantuvieron en torno al 51-59 %. Esto indica que, aunque las herramientas digitales están disponibles, el acceso y uso efectivo desde la perspectiva del estudiante podría requerir una mayor adecuación.

Un área con alta necesidad de atención fueron los programas de tutoría entre iguales. Tanto en la universidad como en la facultad, los niveles de satisfacción fueron bajos (entre el 32 % y el 40 %) y la indecisión fue elevada, superando el 45 % en algunos casos. De manera similar, el apoyo percibido por las asociaciones estudiantiles fue bajo, con niveles de insatisfacción que alcanzaron el 36 % entre los estudiantes. Finalmente, la organización y la vida universitaria para la convivencia cotidiana fue percibida de manera positiva por el personal administrativo (60 %), pero con una satisfacción del 50 % entre estudiantes y solo del 45 % entre docentes, lo que sugiere que las necesidades del alumnado en términos de inclusión y convivencia no están siendo plenamente cubiertas (Figura 3).

### Mapa de necesidades: áreas críticas para la mejora

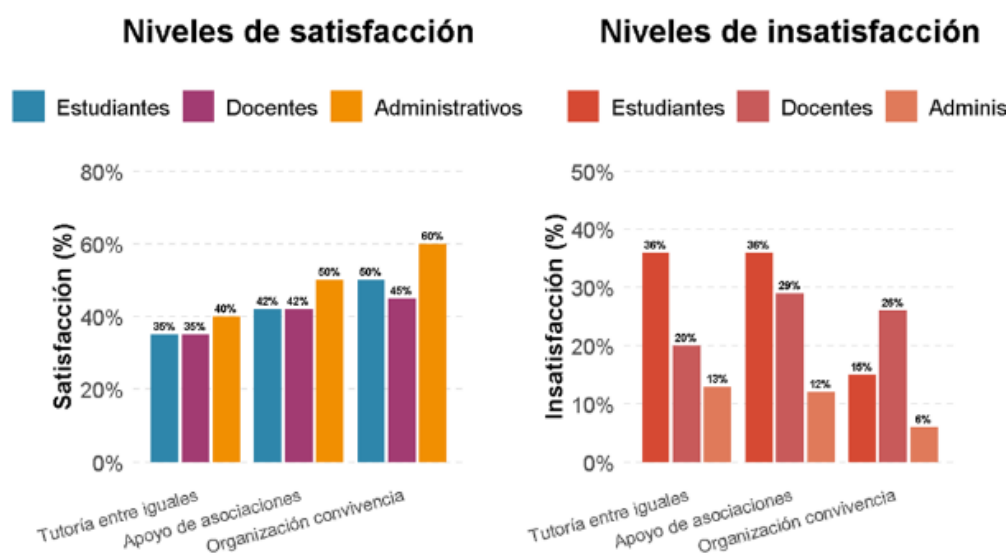


Figura 3: Comparativa de los niveles de satisfacción e insatisfacción en áreas críticas para la mejora: tutoría entre iguales, apoyo de asociaciones y organización para la convivencia.

## 4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los hallazgos ayudaron a determinar la aceptación o rechazo de las hipótesis generadas a partir de la evidencia empírica obtenida, donde la hipótesis de trabajo (H1) recalcó la existencia de una relación entre la práctica docente investigada y los servicios universitarios evidenciados, para la calidad de

atención de los estudiantes en la educación inclusiva, mientras que la hipótesis nula ( $H_0$ ) dictaminó la inexistencia de dicha relación, en contraste se analizaron las percepciones de estudiantes, docentes y personal administrativo respecto a las variables y objeto de estudio.

La presente investigación tuvo como propósito analizar la calidad de la atención brindada a los estudiantes en el contexto de la educación inclusiva en la Facultad de Humanidades de la Universidad Autónoma de Chiriquí. Los hallazgos obtenidos permitieron identificar fortalezas institucionales, así como desafíos relacionados con las prácticas didácticas, los servicios universitarios y las necesidades de mejora para garantizar una atención inclusiva de calidad. Los resultados se discuten a continuación en función de los objetivos específicos planteados y en contraste con la literatura especializada.

En relación con el primer objetivo específico, orientado a describir las prácticas didácticas implementadas por los docentes y los servicios universitarios destinados a la atención de los estudiantes en la educación inclusiva, los resultados evidenciaron diferencias importantes entre las percepciones de docentes, estudiantes y personal administrativo. Aunque más del 50 % indicó conocer las normativas institucionales con respecto a la educación inclusiva, la mayoría de estudiantes y administrativos indicó no tener conocimiento sobre ello. Estos resultados coinciden precisamente con lo reportado por Landero Jácome y Miranda Álvarez (2020), quienes señalaron que la existencia de políticas y marcos normativos no garantiza necesariamente una aplicación de ello. De igual forma, Rojas-Zapata y Hernández-Arteaga (2022) señalaron que uno de los principales obstáculos para concretar los procesos inclusivos se basa en la insuficiente divulgación de dichos alineamientos institucionales, como en las limitaciones para traducir estas políticas en prácticas sólidas.

Los resultados también señalan una discrepancia significativa entre lo que perciben los profesores y lo que perciben los estudiantes respecto a su implementación, precisamente en ajustes razonables y la atención individualizada, por un lado el estamento docente declaró que estas normas se realizan de forma satisfactoria, mientras que los estudiantes manifiestan niveles de satisfacción considerablemente menores, situación que sugiere la existencia de una brecha entre el servicio educativo y los beneficiarios, resultado que guarda relación con los planteamientos de Ramírez Aristizábal y Restrepo García (2024), quienes identificaron que la efectividad de estas prácticas dependen no sólo de su disposición institucional, sino también de la capacidad de responder adecuadamente a la necesidad de que se presentan en la práctica, asimismo, coincide con las conclusiones de la UNESCO (2020), que advierten que la inclusión educativa debe evaluarse desde la participación efectiva de los estudiantes y no únicamente desde el cumplimiento de protocolos institucionales.

Los componentes metodológicos y curriculares, en sus resultados reflejan niveles moderados de satisfacción en los estamentos competentes, particularmente en lo relacionado con el material didáctico y sus metodologías de enseñanza, hallazgos que sugieren avances en la incorporación de sus estrategias, por otro lado, los elevados porcentajes de indecisión observados indican que aún hay aspectos débiles que requieren ser reforzados, dichos resultados son consistentes con lo señalado por Navarro-Guillén (2026), quien concluye que, aunque la educación inclusiva está constituida como un derecho y un principio orientador para todos los sistemas educativos desarrollados, persisten dificul-

tades en la implementación efectiva a causa de las diferencias conceptuales y metodológica presente en las casas de estudios profesionales.

Respecto al segundo objetivo específico, acerca de la determinación del nivel de calidad de la atención brindada mediante las prácticas didácticas y los servicios universitarios, se resaltó la percepción consistente entre los distintos grupos participantes, los servicios de apoyo institucional, principalmente psicológicos y bienestar estudiantil fueron valorados positivamente por docentes, administrativos que por los estudiantes, diferencia que señala posibles debilidades en su cobertura, accesibilidad e impacto sobre la población estudiantil. Estos resultados se asimilaron a los que fueron encontrados por Esbrí et al. (2025), los cuales señalan que, a pesar de los avances logrados en materia de inclusión universitaria, siguen presentándose desafíos asociados al acompañamiento académico y fortalecimiento de mecanismos de apoyo para los estudiantes con distintas discapacidades.

Asimismo, los resultados reflejados sobre niveles de satisfacción en la representación estudiantil y la participación en asociaciones indicaron niveles de satisfacción bajos, principalmente en estudiantes, situación que indica como los mecanismos de participación actualmente no generan las oportunidades que prometen para la intervención institucional de estudiantes discapacitados, dichos hallazgos coinciden con el estudio "En tránsito hacia la educación inclusiva en las instituciones de educación superior de Colombia: buenas prácticas" (2021), donde se demuestra que el cuerpo estudiantil constituye un aporte fundamental para reforzar los entornos verdaderamente inclusivos.

Otro aspecto significativo fue la elevada indecisión que se reportó en la manera que se promulgó la información acerca de las necesidades educativas que los estudiantes indican, así como los procesos de inserción a los centros de práctica, situación que refleja barreras en los mecanismos de comunicación estudiantil y coordinación entre las diversas instancias universitarias. Chen-Quesada et al. (2023) sostienen que su gestión desempeña un papel determinante en la construcción de ambientes verdaderamente inclusivos, especialmente en la articulación de políticas, servicios y procesos de comunicación que favorezcan la eliminación de limitantes para el aprendizaje.

Referente al tercer objetivo específico, acerca de identificar las necesidades y oportunidades de mejora para fortalecer la calidad de la atención en la educación inclusiva, demostraron que la accesibilidad física continúa siendo de los desafíos más significativos como percepción de los estudiantes, pero docentes y administrativos valoraron de manera positiva condiciones de accesibilidad institucional, los estudiantes señalan menor nivel de aceptación y mayores porcentajes de insatisfacción, diferencia que resulta consistente en los planteamientos de Gutović et al. (2026), destacan que la eliminación de barreras físicas y organizacionales tiende a ser una condición indispensable para que se pueda garantizar una educación superior inclusiva y equitativa.

Por otra parte, los programas de tutoría entre compañeros y lo que asociaciones estudiantiles aportan fueron identificados como áreas con oportunidades de mejora bastante significativas, por lo que, los altos niveles de insatisfacción y los bajos niveles de satisfacción indican que dichos programas aun no logran asentarse como estrategias que rindan resultados competentes en el acompañamiento. Resultado que difiere de forma parcial en los hallazgos reportados por Deliyore Vega (2024), quien

mencionó que las redes colaborativas y programas de apoyo entre pares tienden a ser mecanismo altamente valorados en la promoción inclusiva, se estima que la diferencia podría estar asociada a factores institucionales específicos, como la carente difusión de dichos programas o la escasa participación estudiantil en ellos.

De forma general, los resultados coincidieron con los autores Betancourt Cadavid et al. (2024), quienes destacan la importante necesidad de reforzar la base científica que ayude a orientar en la formulación de políticas y estrategias institucionales en cuanto a didácticas y técnicas en la educación superior inclusiva, en este sentido, nuestros resultados obtenidos aportan información empírica relevante, en especial al contexto universitario panameño, particularmente a la Universidad Autónoma de Chiriquí, evidenciando que la inclusión educativa no depende únicamente de la existencia de normas que dirijan su implementación o servicios especializados, también requiere de una mejor percepción en los estudiantes sobre la calidad y efectividad de dichas propuestas.

En conclusión, los hallazgos permiten afirmar que en la Facultad de Humanidades presenta avances significativos en la campaña por la mejora de didácticas inclusivas, donde los desafíos se sostienen en la socialización y promoción de las normas, la efectividad de los ajustes en las necesidades específicas, la accesibilidad física, la colaboración y participación estudiantil y el reforzamiento de los servicios de apoyo. En concordancia con las recomendaciones de la UNESCO (2020) y Gutović et al. (2026), se destaca la importancia de promover una cultura institucional inclusiva que tenga como fundamento la participación de todos los miembros universitarios, formación continua del profesorado y la constante actualización de recursos en los servicios universitarios destinados a garantizar una educación de calidad y equitativa para todos.

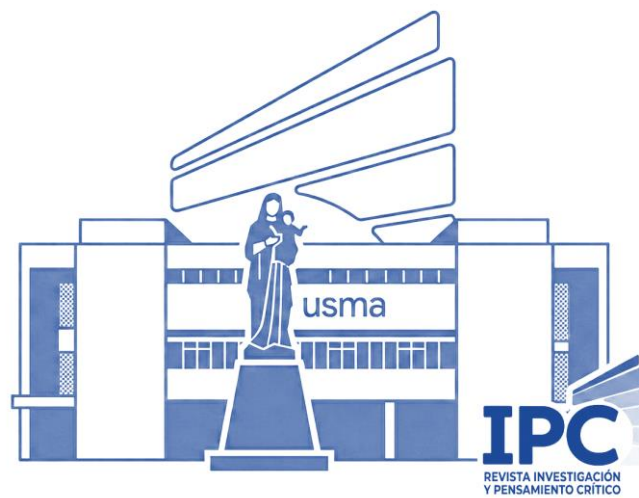
## Agradecimientos

A la Facultad de Ciencias de la Educación que permitió la realización del proceso de validación de nuestras Escalas Likert, en el estudio piloto al estamento estudiantil, docente y administrativo. A las colegas Ana Aparicio, Maribel Hurtado y Gladys G. de Pinzón que ayudaron a la realización de la investigación. A nuestros colaboradores que ayudaron en la aplicación de los instrumentos a los diferentes estamentos universitarios.

## Referencias

- Betancourt Cadavid, J. H., Rúa Lavao, M. d. M., Soto, L. C., & Velásquez Caro, L. (2024). Sobre el Observatorio de Educación Superior Inclusiva – OESI. *Aletheia, Revista de Desarrollo Humano, Educativo y Social Contemporáneo*, 15(1), 1-26. <https://doi.org/10.11600/ale.v15i1.714>

- Chen-Quesada, E., García-Martínez, J. A., & Ruiz-Chaves, W. (2023). Gestión educativa para la promoción de entornos inclusivos en Costa Rica: análisis desde la política educativa. *Revista Ensayos Pedagógicos*, 18(1), 309-336. <https://doi.org/10.15359/rep.18-1.14>
- Deliyore Vega, M. d. R. (2024). *Observatorio Temático Nacional de la Educación Inclusiva* (inf. téc.). Instituto de Investigación en Educación, Universidad de Costa Rica. <https://repositorio.inie.ucr.ac.cr/items/858390d6-0588-4ecb-9bd4-e9127eb867ee>
- En tránsito hacia la educación inclusiva en las instituciones de educación superior de Colombia: buenas prácticas. (2021). En tránsito hacia la educación inclusiva en las instituciones de educación superior de Colombia: buenas prácticas. *Revista Inclusiones*, 8, 12-22. <https://revistainclusiones.org/index.php/inclu/article/view/2789>
- Esbrí, M. Á., Durán, R. E., & Mansilla Sepúlveda, J. G. (2025). Políticas de inclusión desde la responsabilidad social universitaria para la atención a estudiantes con discapacidad de la Universidad de Panamá. *Revista Diálogos e Perspectivas em Educação Especial*, 12(2), e025025. <https://doi.org/10.36311/2358-8845.2025.v12n2.e025025>
- Gutović, V., Bouckaert, M., Xia, T., Quinteiro Goris, J. A., Baroni Boces, G., Sears, M. D., Peterson, M. S., & Osei, E. (2026). *Informe mundial sobre tendencias de la educación superior: Hacia una educación inclusiva, equitativa y de calidad en un panorama de movilidad internacional* (inf. téc.). UNESCO International Institute for Higher Education in Latin America y the Caribbean (UNESCO-IESALC). <https://www.iesalc.unesco.org/es/publication/informe-mundial-sobre-tendencias-de-la-educacion-superior>
- Landero Jácome, G. E., & Miranda Álvarez, M. C. (2020). La educación inclusiva en el marco de la educación superior. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, 15(Esp. 4), 2446-2462. <https://doi.org/10.21723/riaee.v15iesp4.14519>
- Navarro-Guillén, M. I. (2026). La educación inclusiva en el discurso académico costarricense: una revisión sistemática de significados (2018–2025). *Revista Ensayos Pedagógicos*, 21(1), 1-22. <https://doi.org/10.15359/rep.21-1.6>
- Ramírez Aristizábal, B., & Restrepo García, P. A. (2024). Educación superior inclusiva: una revisión usando Tree of Science. *Ánfora*, 31(57), 327-353. <https://doi.org/10.30854/anf.v31.n57.2024.1059>
- Rojas-Zapata, A. F., & Hernández-Arteaga, I. (2022). Lineamientos y prácticas de educación inclusiva en la universidad. *Zona Próxima*, (37), 99-121. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8529844>
- UNESCO. (2020). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2020: Inclusión y educación: Todos y todas sin excepción*. <https://doi.org/10.54676/WWUU8391>



**usma**  
universidad católica  
santa maría la antigua

**100**  
100 años | Arquidiócesis de Panamá