







ASAMBLEA NACIONAL



H.D. Crispiano Adames Navarro
Presidente



H.D. Kayra Harding Tejada
Primer Vicepresidente



H.D. Miguel Ángel Fanovich T.
Segundo Vicepresidente



Quibian Panay
Secretario General



Dana Castañeda
Subsecretaria General



Contenido

REVISTA DEBATE EDICIÓN N° 33 JUNIO 2023

.....	9
PRESENTACIÓN.	
<i>Deida Chavarría</i>	
.....	13
MONOGRAFÍAS Y ENSAYOS.	
.....	14
Reseña bibliográfica de la Dra. Carmen Miró.	
<i>Balbina Herrera Araúz</i>	
.....	16
La Objeción de Inexequibilidad, Vía para la solución de conflictos constitucionales.	
<i>Rigoberto González Montenegro</i>	
.....	62
Reflexiones sobre la retroactividad de la Ley Tributaria en la República de Panamá.	
<i>Julio César Pérez Martínez</i>	
.....	86
Posiciones contradictorias sobre los sucesos del 9 de enero 1964.	
<i>Celestino Andrés Arauz</i>	
.....	106
La historia del Canal de Panamá que debe conocerse.	
<i>Olmedo Beluche</i>	
.....	114
Sistema de información e investigación Parlamentaria.	
<i>Ernesto Caverro Pérez</i>	
.....	120
Entorno global, una década del concepto chino.	
<i>Orelys Castillo</i>	
.....	122

**Análisis histórico comparativo entre Arnulfo Arias Madrid
y José María Velasco Ibarra, figuras políticas hispanoamericanas.**

Carlos Aguirre Castillo

.....132

**Algunas consideraciones en torno a la culpa en la Responsabilidad
Civil Médica.**

Manuel Salvador Oberto

.....149

LEGISLACIÓN AL DÍA

.....150

Ley 230 de 24 de junio de 2021

Que crea el Sistema de Alerta AMBER para la ubicación rápida
y expedita ante la desaparición o sustracción de personas menores de edad

.....154

Ley 291 de 31 de marzo de 2022

Que adopta medidas de concientización nacional sobre el 20 de diciembre de 1989

.....156

Ley 294 del 6 de abril de 2022

Que establece los lineamientos generales para las políticas públicas
educativas dirigidas a la transformación digital de la educación

.....163

DISCURSOS Y CONFERENCIAS

.....164

Discurso del Presidente de la Asamblea Nacional H. D. Crispiano Adames
Navarro en la sesión de instalación del 2 de enero de 2023

.....178

Discurso del Señor Presidente de la República Laurentino Cortizo Cohen en el
pleno de la Asamblea Nacional el día 2 de enero de 2023

.....213
DOCUMENTOS DE CONSULTAS

.....214
Reconfiguración de los circuitos electorales según la Ley 299 y promulgado en gaceta oficial N° 29530-B, REFORMAS ELECTORALES
Fuentes: Tribunal Electoral de Panamá

.....220
Costos más bajos de la canasta básica familiar de alimentos (cbfa), en los distritos de Panamá y San Miguelito: febrero de 2023
Fuente: ACODECÓ



PRESENTACIÓN

La Dirección de Estudios Parlamentarios y el Departamento de Información y Publicaciones Parlamentarias, presentan a sus gentiles lectores la Revista Parlamentaria Debate N°33, en donde encontrarán en sus páginas, valiosa información, presentada de forma amena y de fácil manejo.

Es importante mencionar que la Revista hace alusión a la distinguida panameña Carmen A. Miró Gandásegui, socióloga y estadista panameña, considerada pionera en los estudios demográficos de Panamá.

De esta manera, damos inicio a una serie de monografías y ensayos, que traen importantes contribuciones de connotados profesionales que abordan temas de gran interés y actualidad; siendo la primera autora la ex Presidenta de la Asamblea Nacional y ex candidata presidencial Balbina Herrera Araúz, quien dedica su escrito con una reseña bibliográfica a la ilustre agasajada en la Revista Parlamentaria Debate, Dra. Carmen A.

Miró Gandásegui, primera directora de los Censos Nacionales de la República.

Continuamos con el Licenciado Rigoberto González Montenegro, quien nos describe desde su perspectiva, **“La objeción de inexequibilidad; vía para la solución de conflictos constitucionales”**, conflicto que, a su juicio, van más allá de los aspectos técnicos o procesales.

El constituyente Montenegro nos hace ver el control previo de la constitucionalidad de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional.

La monografía del respetado Julio César Pérez Martínez, nos ilustra sobre la **“Irretroactividad de la Ley Tributaria en la República de Panamá”** y nos señala que el problema de fondo es si las leyes tributarias pueden ser de orden público o interés social.

El distinguido historiador panameño Celestino Andrés Araúz, nos plantea las **“Posiciones contradictorias sobre los sucesos de enero de 1964”**. En su

escrito nos manifiesta que el legado de este acontecimiento trascendental, ocurrido en 1964, vivirá en la memoria histórica colectiva por siempre.

Siguiendo con la historia de nuestro país, tenemos por el sociólogo Olmedo Beluche, su intervención **“La Historia sobre El Canal de Panamá que debe conocerse”**; donde podemos encontrar temas como: **“Otra vivencia del racismo y los abusos norteamericanos en Panamá”**, **“Se borró a los habitantes originarios de la zona del canal”**, **“En 1904 la zona del canal no estaba vacía y no era selva”**, entre otras.

El honorable Ernesto Cavero Pérez, de la Universidad Nacional de México, nos presenta **“Sistema, Información e Investigación en los Parlamentos”**; donde nos muestra cuatro modelos básicos de organización que se utilizan en el mundo. También, nos menciona que los servicios de investigación y asesoría parlamentaria deben partir de una visión del futuro que tenga presente las dinámicas de un mundo cambiante que demanda de marcos legales adecuados.

Orelys Castillo, nos expone el **“Entorno global, una década del concepto chino”**, la cual nos plasma una comunidad de futuro para la humanidad. Construcción en consenso con el sur global.

En la siguiente monografía, el profesor Carlo Aguirre Castillo, nos hace un análisis histórico comparativo entre Arnulfo Arias Madrid y José María Velasco Ibarra, reconocidas figuras políticas.

Posteriormente, encontramos el escrito: **“Algunas consideraciones en torno a la culpa en la responsabilidad civil medica”**, por Manuel Salvador Oberto; donde hace consideraciones previas sobre el tema, responsabilidad civil, forma de culpa médica, imprudencia, negligencia, entre otras.

Seguidamente de los ensayos y monografías presentados en esta Revista Parlamentaria Debate N°33, tenemos algunas leyes aprobadas recientemente de gran interés para nuestros lectores. En esta oportunidad se presenta la Ley N°291 de 31 de marzo de 2022 **“Que adopta medidas**

de concientización nacional sobre el 20 de diciembre de 1989”. Ley N°230 de 24 de junio 2021 “Que crea el sistema de alerta AMBER para la ubicación rápida y expedita ante la desaparición o sustracción de personas menores de edad”, Ley N°294 de 6 de abril de 2022, “Que establece los lineamientos generales para las políticas públicas educativas dirigidas a la transformación digital de la educación”.

Igualmente, contamos con el discurso del Presidente de la Asamblea Nacional, H.D. Crispiano Adames Navarro, en la sesión de instalaciones del 2 de enero de 2023. Así mismo, encontrarán el informe a la nación por S.E. Laurentino Cortizo Cohen, Presidente de la República de Panamá.

Cerramos este número de la Revista Parlamentaria, con la reconfiguración de los circuitos electorales, Tribuna Electoral, Ley N°299 de 5 de mayo de 2022 y, el informe del costo más bajos de la canasta básicas familiar de alimentos (CBFA) de los distritos de Panamá y San Miguelito, periodo de

febrero de 2023; la cual es información que, sin lugar a duda, es de gran interés para los lectores.

Mgtr. Deida Chavarria

Jefa del Departamento de Información y Publicaciones Parlamentarias.



Monografías y Ensayos

CARMEN MIRÓ: DEMÓGRAFA, ESTADISTA Y SOCIÓLOGA

Por: Balbina Herrera Araúz

Ex Candidata Presidencial

balbinaherreraarauz@hotmail.com

La Dra. Carmen Miró G. fue de las pocas mujeres graduadas en esa primera promoción con estudios superiores en nuestra casa de estudio Octavio Méndez Pereira en los años 1940. Era una de las mejores científicas sociales; alcanzó a ser una profesional y precursora en los estudios de población en América Latina y en estudios demográficos en Panamá.

Su madre Blanca Gandásegui muere muy joven y queda bajo la responsabilidad de su tío y abuela materna. Su padre fue el reconocido poeta y escritor Ricardo Miró Denis.

Realizó estudios en el Instituto Nacional y en la Universidad de Panamá, recibiendo en Administración Pública; posteriormente se graduó en Sociología y Estadística en Minnesota. Además, obtiene su doctorado en Demografía y Economía en Londres.

Su vida laboral comenzó en la Contraloría General de la República, donde fue Directora de Estadística y Censo. En 1949 logra la creación de la Sección de Cartografía y a sus 31 años, logra realizar el Primer Censo con bases científicas en nuestro país; esto

la lleva a ser referencial estadístico en América Latina. En 1984 Naciones Unidas le concedió el Premio Mundial de Población.

Fue una mujer profesional, adelantada a sus tiempos; y hoy día que la pandemia nos llevó a mirar el mundo de otra manera, debemos comprender el alcance de sus estudios relacionados al ambiente, el papel del trabajo científico, la comprensión de lo que significa la apropiación social de la ciencia y la tecnología.

Además, dejó plasmados documentos sobre la participación de la mujer panameña, sobre todo relacionado al avance hacia la igualdad entre hombres y mujeres. Fue un ser humano excepcional, dejó impregnada su contribución al pensamiento latinoamericano sobre población y desarrollo.

En 2003 publicó un artículo sobre el envejecimiento demográfico en América Latina, Nos habló de la importancia de ‘Informar a la población en general acerca del proceso de envejecimiento, promover campañas que divulguen los aportes de los adultos mayores y las implicaciones

que se derivan de la disminución de sus capacidades físicas y mentales.

Carmen Miró Gandásegui es una de las mujeres de nuestra patria que rompió paradigmas, en momentos que todos estos temas eran solo de hombres.

LA OBJECCIÓN DE INEXEQUIBILIDAD

Vía para la solución de conflictos constitucionales

Rigoberto González Montenegro

Sumario: I. Unas consideraciones introductorias. II. El control preventivo de constitucionalidad o de la objeción de inexecutable. III. Finalidad y concepto de la objeción de inexecutable. IV. La objeción de inexecutable en el constitucionalismo panameño. V. Su regulación y momento en el que se promueve este mecanismo. VI. Particularidades de la objeción de inexecutable. VII. Semejanzas y diferencias entre la objeción de inexecutable y la objeción por inconveniencia. VIII. A manera de reflexión final.

I. Unas consideraciones introductorias.

En un artículo de opinión consultado en la versión digital del Diario El País, de España, señalaba Agustín Ruíz Robledo, lo siguiente:

“¿Por qué necesita una sociedad democrática un Tribunal Constitucional que corrija la plana a una asamblea legislativa elegida por los ciudadanos? Dicho de una forma un tanto tosca, esta es una pregunta que lleva dando vueltas en la teoría constitucional doscientos años, desde que el tribunal

Supremo americano se arrogara en 1803 el poder de dejar sin efecto una ley. La respuesta es que se necesita tal tribunal porque la Constitución es un pacto entre las diversas fuerzas políticas y sociales de un país que exige un árbitro que controle que los jugadores respetan el reglamento. Y como las leyes las elaboran los partidos que han ganado las elecciones, la función principal del Tribunal Constitucional es evitar que la mayoría incumpla el pacto constitucional. Diciéndolo con la prosa brillante de Alexis de Tocqueville: el control judicial de constitucionalidad es ‘una de las más poderosas barreras jamás levantadas contra la tiranía de las asambleas políticas’¹.

Estas reflexiones sabiamente formuladas por Agustín Ruíz Robledo, en cuanto a la necesidad e importancia de contar con un Tribunal

¹ Ruíz Robledo, Agustín. El complejo de Clausewitz. Artículo de Opinión publicado en el Diario El País.es, versión digital, 25 de julio de 2013

Constitucional, a objeto que, como custodio de las reglas constitucionales, tutele el contenido de la supremacía constitucional, nos permiten resaltar el significado de lo que implica el control de constitucionalidad.

En efecto, como claramente lo señala, Agustín Ruíz Robledo, es necesario contar con un mecanismo que permita que, en el evento en el que las mayorías políticas representadas en el Parlamento, haciendo uso de su poder, rebasen, traspasen, vulneren o infrinjan lo establecido en la Constitución, no sólo poder verificar tal situación sino también poder remediarla, anulando y dejando sin efecto, lo que se considera contrario a la Constitución.

De eso trata y en eso consiste el control de constitucionalidad. Constituye, dicho mecanismo, en la vía jurisdiccional a través de la cual se puede someter, al control y verificación de una instancia judicial, llámese Tribunal Constitucional, Corte Constitucional o Tribunal o Corte Suprema, una ley o norma jurídica cuya constitucionalidad se cuestiona y, establecido que resulta contraria a la Constitución, así decláralo, haciendo prevalecer el contenido normativo de la norma suprema.

No se trata, ahora, de entrar a analizar a profundidad los distintos modelos que se han ideado para llevar a cabo el control de la constitucionalidad. Basta con indicar

que existen dos grandes modelos sobre el control de constitucionalidad, uno, el denominado control difuso y, el otro, el conocido como control concentrado.

En lo que respecta al control de constitucionalidad difuso, como se sabe, su nota relevante es que, en este modelo, todos los jueces del poder judicial, sin importar su jerarquía ni la materia que les ha sido atribuida, tienen competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley, en aquellos supuestos en los que, dicha ley, sea aplicable al caso del que conocen.

De manera que, en el modelo de control de constitucionalidad difuso, el mismo juez que conoce del proceso en el que se plantea la duda de la constitucionalidad de la ley que ha de aplicarse a dicho proceso, puede determinar y establecer si la misma es o no conforme con la Constitución.

En cuanto al control o modelo concentrado, la concepción es distinta, pues, en este caso, la competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley recae en un tribunal en concreto, el que, de manera exclusiva y excluyente, es el que puede determinar, si dicha ley se ajusta o no a la Constitución.

En este *último* modelo, las vías para acceder o activar el mecanismo del control de constitucionalidad, lo puede ser de manera directa o también por medio de la denominada vía incidental.

De manera que, se activa de manera directa el control de constitucionalidad concentrado, cuando existe la posibilidad de promover, en contra de la ley o norma jurídica, una demanda de inconstitucionalidad ante el tribunal que ejerce el control de constitucionalidad.

En el caso de la denominada vía incidental, se produce cuando existe la posibilidad que, dentro de un proceso ya en marcha, el juzgador o una de las partes, ante la duda que la ley que se va a aplicar para resolver la causa, o un artículo de ésta, según como se regule tal modalidad, sea contraria a la Constitución, podrán plantear lo que se conoce como, la cuestión de inconstitucionalidad, la que ha de elevarse ante el tribunal competente para ejercer el control concentrado de constitucionalidad.

Lo básico y fundamental es que, en el modelo de control de constitucionalidad difuso, todos los jueces del Poder Judicial tienen competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley o norma jurídica. En el modelo de control de constitucionalidad concentrado, esta competencia está reservada o atribuida a un tribunal en especial, sin que ningún otro tribunal o autoridad pueda hacerlo.

Finalmente, y en este sucinto recorrido sobre ciertos aspectos doctrinales del control de constitucionalidad, y que nos han de servir como marco introductorio para

abordar lo referente a la problemática de la objeción de inexecutable, resulta importante aludir a los distintos momentos en los que este control se puede activar.

En cuanto a esto, en el control de constitucionalidad concentrado, el mismo puede promoverse, con respecto a las leyes o normas jurídicas, en dos momentos distintos, lo que ha dado lugar a que se hable del control previo o preventivo de constitucionalidad y del control *a posteriori* o reparador.

Cuando se alude al control previo de constitucionalidad, que como se verá en su momento, es el caso de la objeción de inexecutable en Panamá, significa que el control se puede llevar a cabo, antes que la ley entre en vigencia. Más concretamente, antes que la ley esté formada o, si se quiere, cuando ésta está en etapa de formación. Con tal control lo que se quiere evitar, por tanto, es que entre al sistema jurídico, una ley que sea contraria a la Constitución, de ahí lo de control previo o preventivo.

En el caso del control posterior o *a posteriori*, el control de constitucionalidad que se ejerce, es a partir que la ley ha entrado en vigencia. Es decir, la ley ya se ha perfeccionado, ya forma parte del ordenamiento jurídico. Y es, cuando estando vigente, que se considera que la misma es contraria a la Constitución, lo que lleva a que se le demande como tal.

En este caso, de determinarse que

en efecto la ley es violatoria de la Constitución, así se le podrá declarar, siendo expulsada del ordenamiento jurídico. Esta particularidad del control *a posteriori*, es lo que lleva a que se le denomine como de *reparador*, al permitir enmendar la inconstitucionalidad que se había ocasionado, con la entrada en vigencia de una ley violatoria del contenido normativo de la Constitución.

Pues bien, nuestro país cuenta con un control de constitucionalidad que responde, y es acorde, con el denominado control de constitucionalidad concentrado. Ello implica, por tanto, que en Panamá existe un tribunal al que se le ha atribuido, de manera exclusiva, el control de constitucionalidad. Dicho tribunal es la Corte Suprema de Justicia.

Por otra parte, el control de constitucionalidad en Panamá puede activarse, tanto de forma directa como a través de la llamada vía incidental. De igual manera, y con respecto a la ley, entendiéndose por ésta la expedida por la Asamblea Nacional, el control de constitucionalidad se puede activar, durante el proceso de formación de tal norma jurídica como una vez ha sido aprobada y promulgada.

Es dentro de este marco doctrinal así planteado que se ubica la problemática de la objeción de inexequibilidad. Afirmamos esto toda vez que, como veremos a continuación, ésta es uno de los mecanismos por medio de los

cuales es posible activar el control de constitucionalidad en Panamá.

De ahí la importancia de conocer, como se vio y aunque de manera sucinta, lo que dicho control implica, así como sus particularidades más relevantes.

Veamos ahora, de manera concreta, lo referente a la objeción de inexequibilidad.

II. El control preventivo de constitucionalidad o de la objeción de inexequibilidad.

Como se indicó, en el sistema de control de constitucionalidad panameño operan, tanto el control previo como el *a posteriori* o reparador. Mediante el primero, como también se señaló, podrá ser posible verificar la constitucionalidad de una norma jurídica, en nuestro caso la ley, que aún está en formación, es decir, esta modalidad del control de constitucionalidad, “funciona anticipándose a la puesta en actividad de una norma cualquiera, permitiendo que se revise su constitucionalidad antes de haber finalizado el procedimiento de aprobación definitiva”².

Se trata, por tanto, de un control que, al poderse ejercer en la etapa de formación de la norma, no llega a verse vulnerado o infringido el contenido de la Constitución, ya que, en el caso que

². Gozaini, Osvaldo. La justicia constitucional. Edit. Depalma, Argentina, 1994, p.325

se acredite que en efecto, el proyecto de ley objetado o cuestionado como contrario a la Constitución, desconoce, infringe o vulnera ésta, así se le declarara impidiendo que se convierta en ley.

En Panamá, el control preventivo de constitucionalidad se lleva a cabo a través de lo que se conoce como, la objeción de inexecutable, la cual compete promover, al Presidente de la República.

Esta vía de acceso al control de constitucionalidad se produce cuando, el Presidente de la República, objeta un proyecto de ley por considerarlo contrario o infractor de la Constitución, ya sea por razones de forma o de fondo. Al formular la referida objeción de inexecutable, el proyecto así objetado se devuelve a la Asamblea Nacional y, si ésta mantiene los aspectos del proyecto de ley que han sido objetados por ser contrarios a la Constitución, deberá aprobar el proyecto de ley objetado por inexecutable mediante la fórmula que se conoce como, la aprobación por insistencia.

La aprobación por insistencia de un proyecto de Ley objetado por inexecutable por parte de la Asamblea Nacional trae como resultado, que el proyecto de Ley deba ser enviado, nuevamente, al Ejecutivo para su sanción, pero, como el proyecto había sido objetado por considerarse violatorio de la Constitución, el Ejecutivo deberá remitir dicho

proyecto así objetado, a la Corte Suprema de Justicia para que sea este alto tribunal, el que decida sobre la inconstitucionalidad formulada vía la objeción de inexecutable.

Con respecto a la participación y decisión que ha de emitir el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dispone el artículo 171 de la Constitución, que “el fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar”.

Por el contrario, si la decisión consiste en que el proyecto de Ley objetado por inexecutable, es en efecto violatorio de la Constitución, se entiende que no podrá perfeccionarse como Ley, al quedar truncada una de sus fases en el proceso de formación, como lo es su sanción y posterior promulgación. Lo que se pretendía se convirtiera en Ley, no llega a tener la calidad de tal al haberse cuestionado su constitucionalidad a través de la objeción de inexecutable y, demostrada ésta, no llegará a formar parte del ordenamiento jurídico.

Como se observa, pues, se trata de un control previo en la medida en que, el acto sobre el cual recae es un proyecto de Ley, cuyo proceso de formación no ha concluido y, con su declaratoria de inconstitucionalidad, se evita que la Constitución se viole.

Además de los proyectos de Ley, pueden ser objeto de control de constitucionalidad a través de la

objección de inexecutableidad, los proyectos de reformas constitucionales, si bien éstos serán objetados, ya no por su contenido, sino cuando se considere que su aprobación, "no se ha ajustado a lo establecido en la Constitución", tal y como lo prevé el artículo 2556 del Código Judicial.

En este caso, por tanto, de acuerdo a nuestro modelo de control de constitucionalidad, en los casos de las propuestas de reformas constitucionales, sólo procede la objeción de inexecutableidad por razones de forma.

Expuestas estas ideas generales con respecto a la objeción de inexecutableidad, veamos, por una parte, cuál es la finalidad y concepto de la objeción de inexecutableidad y, por la otra, ver en detalle este mecanismo en cuanto a la forma como ha sido tratado o diseñado en el constitucionalismo panameño.

III. Finalidad y concepto de la objeción de inexecutableidad.

De lo que se ha explicado se puede afirmar, en cuanto a la finalidad de la objeción de inexecutableidad, que con ésta lo que se busca y pretende es evitar o impedir que un proyecto de Ley, el cual se considera contrario a la Constitución, se convierta en Ley del Estado.

La objeción de inexecutableidad se ubica, por ende, dentro de lo que en la doctrina se denomina, y como

ya se expresó, "el control previo de constitucionalidad". Este tipo de control consiste en la posibilidad de poder verificar, previamente, antes de su perfeccionamiento, la adecuación a la Constitución, ya sea de los proyectos de Ley, de los tratados internacionales y demás normas jurídicas que, según el sistema de cada país, deban ser sometidos a este control.

Queda claro de lo expresado, como lo manifiesta Franck Moderne, que "los denominados recursos previos de inconstitucionalidad se producen en el curso de procedimiento de elaboración de las normas, por ejemplo antes de la promulgación de las leyes aprobadas, antes de la ratificación de los tratados... ya formados o antes de la entrada en vigor de los reglamentos parlamentarios adoptados, según el caso"³.

En cuanto a la objeción de inexecutableidad, y como ha venido explicándose, por medio de ésta se lleva a cabo un control previo sobre los proyectos de Ley, cuando el Presidente de la República objete éstos por inexecutablees, es decir, por considerarlos contrarios a la Constitución, ya sea por razones de forma o de fondo, así como sobre propuestas de reformas constitucionales, aunque en este caso, sólo por motivos de forma.

³. Moderne, Franck. El control previo de constitucionalidad en la Europa Contemporánea, en la obra *La jurisdicción constitucional*. Edit. Juricentro, Costa Rica, 1993, p.150

Ese control previo le corresponde, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico, a la Corte Suprema de Justicia, la que tendría que verificar o comprobar la adecuación o no del proyecto de Ley o de la propuesta de reforma constitucional, a la Constitución, es decir, comprobar si uno u otro son compatibles con lo previsto en tal ley suprema.

De ser compatible, implicaría su exequibilidad o conformidad con la Constitución o, por el contrario, si se trata de un proyecto de Ley o de una propuesta de reforma constitucional incompatibles con ésta, implicaría la no procedencia o inexecutable de lo objetado.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término *exequible* significa, "que se puede hacer, conseguir o llevar a efecto" y, por *inexecutable* se entiende, lo "no exequible; que no se puede hacer, conseguir o llevar a efecto".

De manera entonces que cuando se objeta un proyecto de Ley por inexecutable o, lo que es lo mismo, por considerarse no procedente constitucionalmente, trae como resultado que se interrumpa, hasta tanto no se produzca un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia, el proceso de formación de la Ley, dependiendo su perfeccionamiento de lo que decida tal tribunal de justicia.

De ahí que se indicara, que con

este mecanismo del control de la constitucionalidad, se ejerce un control previo con respecto a ciertas normas jurídicas no perfeccionadas aún, por no haberse agotado el proceso de su formación, al haberse cuestionado su constitucionalidad.

En concreto, la finalidad de la objeción de inexecutable, lo que mediante ésta se busca es evitar o impedir, que un proyecto de Ley se convierta en Ley de la Republica, puesto que el mismo se considera infractor de la Constitución.

Habiéndose detectado a tiempo, en su etapa de formación, que el proyecto de Ley es contrario a la Constitución, se le objeta o formulan los reparos de inconstitucionalidad para que, el tribunal al que le compete el control de constitucionalidad, que en nuestro caso es la Corte Suprema de Justicia, pueda pronunciarse al respecto.

Declarada la inconstitucionalidad del proyecto de Ley objetado, se impide o evita la violación de la Constitución. De eso trata y en eso consiste el control de constitucionalidad preventivo. Y esta es, por tanto, la finalidad de la objeción de inexecutable, evitar o impedir que un proyecto de Ley de cuya constitucionalidad se duda, se convierta en Ley de la República.

De lo anterior se infiere el concepto de objeción de inexecutable, entendiéndose por ésta, el mecanismo constitucional por medio del cual es posible entrar a verificar, en la etapa

de formación de un proyecto de Ley, si se produce o no la inconstitucionalidad de un proyecto de Ley que ha sido objetado por el Presidente de la República, por ser contrario a la Constitución.

Explicado esto, veamos la forma como ha sido regulada la objeción de inexequibilidad en nuestro constitucionalismo, así como su funcionamiento y sus particularidades que lo distinguen, lo que nos ha de permitir una mejor comprensión, así como conocer a cabalidad, la razón de ser de este mecanismo que constituye, una de las vías por medio de las cuales se puede acceder, y activar, el control de constitucionalidad de normas, en este caso, normas jurídicas en estado de formación.

IV. La objeción de inexequibilidad en el constitucionalismo panameño.

Como se manifestó, en nuestro país *y de acuerdo a lo regulado* en la Constitución, uno de los mecanismos a través de los cuales se ejerce el control de la constitucionalidad, es decir, por el cual se tutela la supremacía de la Constitución frente al resto de las demás normas que componen, o pretenden formar parte del ordenamiento jurídico, lo constituye la objeción de inexequibilidad.

La objeción de inexequibilidad, a diferencia de la acción, de la consulta y de la advertencia inconstitucionalidad, fue regulada desde la primera Constitución de nuestra era

republicana, o sea, la Carta Política de 1904. Salvo este mecanismo del control de la constitucionalidad, no preveía, pues, la citada norma suprema, otro instrumento por el cual proteger su integridad normativa.

Era en el artículo 105 de la Constitución de 1904, en donde se regulaba la objeción de inexequibilidad, concretamente en su párrafo segundo, al disponer:

"Artículo 105. ...

En caso de que el Poder Ejecutivo objetare un proyecto por inconstitucional, y la Asamblea insistiere en su adopción, lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que ésta, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Poder Ejecutivo a sancionar y promulgar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto."

La objeción de inexequibilidad fue prevista, de igual forma, tanto en la Constitución de 1941, en su artículo 97, como en la de 1946, en ésta última en el artículo 131. Con posterioridad fue eliminada al aprobarse la Constitución de 1972, para ser reincorporada, nuevamente, *a raíz de las reformas que le fueron introducidas a esta Ley Fundamental* en 1978, manteniéndose en la Constitución en la

actualidad.

La razón por la cual la objeción de inexecuibilidad se eliminó de la Constitución de 1972, tal y como originalmente fue aprobada, obedecía a que el Consejo Nacional de Legislación, el cual trataba de uno de los organismos que integraban el Órgano Legislativo y el que, como bien lo anotaba el Dr. César Quintero, "era el que ejercía las funciones legislativas"⁴, estaba supeditado y formaba, prácticamente parte, del Órgano Ejecutivo puesto que, los miembros de éste, es decir, del Consejo Nacional de Legislación, eran designados, en su casi totalidad, por el Presidente de la República, perteneciendo, él mismo, ha dicho organismo colegiado.

En efecto, el artículo 146 de la Constitución de 1972, en el que se disponía la forma como se integraría el Consejo Nacional de Legislación, señalaba:

"Artículo 146. El Consejo Nacional de Legislación estará integrado por el Presidente y el Vicepresidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, los Ministros de Estado y los

miembros de la Comisión de Legislación".

Estos últimos, los Ministros de Estado y los miembros de la Comisión de Legislación, eran funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Se sigue, de ahí, que por la forma como estaba constituido el Consejo Nacional de Legislación, organismo al que de acuerdo a lo establecido en el artículo 148 de la Constitución de 1972, tal y como fue originalmente aprobado, le correspondía expedir "las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado y el ejercicio de las funciones del gobierno...", tratándose la objeción de inexecuibilidad, como se ha visto, el instrumento por medio del cual el Ejecutivo le puede formular reparos de carácter constitucional o le endilga vicios de inconstitucionalidad a los proyectos de ley, cuando éstos le han sido remitidos para su promulgación por parte del Órgano Legislativo, mal se podría ejercer esta función por un Ejecutivo que formaba parte del organismo que ejercía, realmente, la potestad legislativa y el que, a su vez, integraba mayoritariamente, en la medida en que, como se indicó, tanto los Ministros de Estado, como los miembros de la Comisión de Legislación, eran funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Explicado en otras palabras, para que la objeción de inexecuibilidad cumpla

⁴ Quintero, César. Evolución constitucional de Panamá. Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1988, p.69

con su finalidad, como es la de poder presentar o formular a los proyectos de Ley por parte del Ejecutivo, los vicios de inconstitucionalidad que éstos contienen, se requiere, y es necesario, que exista independencia o separación entre la función legislativa y la ejecutiva, situación que no ocurría entre el Consejo Nacional de Legislación y el Órgano Ejecutivo, por las razones antes aludidas.

No le faltaba razón, por tanto, al jurista y profesor Jorge Fábrega, cuando sobre el particular expresaba:

"La eliminación del mecanismo de inexequibilidad de los proyectos de leyes era plenamente explicable, pues, siendo que -como se ha detallado anteriormente- el Consejo Nacional de Legislación, compuesto primordialmente por el Órgano Ejecutivo, en tanto hubo de ser éste el cuerpo que en realidad legislaba, era absurdo que el Presidente de la República se pronunciara en contra de sus propios proyectos de leyes"⁵.

Posteriormente, la objeción de inexequibilidad se introduce nuevamente, como mecanismo de

control de la constitucionalidad preventivo, a raíz de las reformas constitucionales de 1978. En dicho año la Constitución de 1972 es objeto de una serie de modificaciones, siendo una de ellas y de las de mayor trascendencia, la regulación, en forma independiente, del Consejo Nacional de Legislación del Órgano Ejecutivo, de acuerdo a lo previsto en el artículo 146 de tal Carta Política, luego de las reformas constitucionales de ese año.

Con relación al significado de esta reforma en particular, señalaba el constitucionalista panameño, César Quintero, que "lo importante estribaba en que este Consejo dejó de formar parte del Ejecutivo y se convirtió en una corporación legisladora separada e independiente"⁶.

Ello llevó, en consecuencia, a que se regulara, nuevamente, la objeción de inexequibilidad, al introducirse en la Constitución de 1972, concretamente en el artículo 153 en su numeral 3, en el que se disponía:

"Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por considerarlo inexequible y el Consejo Nacional de Legislación, por mayoría de dos terceras (2/3) partes, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de Justicia

5. Fábrega, Jorge. Ensayos sobre historia constitucional de Panamá. Edit. Jurídica Panameña, Panamá, 1986, p.217

6. Quintero, César. Ob. Cit. p.71

para que decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte que declare que el proyecto es exequible, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar".

En 1983, la Constitución de 1972 es nuevamente reformada, en esta ocasión sustancialmente, manteniéndose este mecanismo de protección de la supremacía constitucional, siendo regulado, concretamente, en el artículo 165 de esta Ley Fundamental⁷.

Con las reformas de dicho año, se reestructuró totalmente el Órgano Legislativo, dotándole formalmente de independencia de los demás órganos del Estado, lo que hace necesaria la existencia de la objeción de inexecuibilidad, como instrumento por medio del cual se ejerce o se lleva a cabo, uno de los controles establecidos constitucionalmente para hacer efectiva la limitación del ejercicio del poder político.

Con relación a esto último, nos dice el jurista panameño, Humberto Ricord, que ante las esenciales y profundas reformas de las que fue objeto el Órgano Legislativo, trajo como resultado que se creara entre éste y el Órgano Ejecutivo, "un sistema de frenos y contrapesos, que tiende a equilibrar el ejercicio de la función

pública en la cima del Estado"⁸.

Es, pues, a esa concepción a la que responde el mecanismo de la objeción de inexecuibilidad, al permitirle y facultar al Ejecutivo, poder objetar y por tanto no sancionar, aquellos proyectos de Leyes que considere contrarios a la Constitución, siendo esto lo que se conoce y denomina, en nuestro constitucionalismo, como la objeción de inexecuibilidad.

V. Su regulación y momento en el que se promueve este mecanismo.

Como se expresó, la objeción de inexecuibilidad está regulada en la Constitución vigente, en el artículo 171 y en la esfera legal, en los artículos 2555 y 2556 del Código Judicial.

Dispone el precepto constitucional que:

"Artículo 171. Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexecuible y la Asamblea Nacional, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad. El fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar".

⁷• Quintero, La Constitución de 1972, vigente en la actualidad, ha sido objeto de reformas constitucionales en 1978, 1983, 1993, 1994, 2004

⁸• Ricord, Humberto. Las constituciones panameñas del siglo XX. Panamá, 1987, p.59

Como quiera que la objeción se produce durante el proceso de formación de las leyes, es por lo que para una mejor y adecuada comprensión de ésta, resulta necesario referirnos, previamente, a dicho procedimiento establecido para la formación de las leyes, entendiendo por éste el "conjunto de trámites necesarios para la aprobación de una ley"⁹.

Así, de acuerdo al artículo 159 de la Carta Política, la facultad de "expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados" en tal norma suprema, "es ejercida por medio de la Asamblea Nacional".

Ahora bien, ésta, la Constitución, no sólo nos indica, a quién o cuál autoridad u órgano estatal le corresponde la potestad legislativa, sino que, además, establece el procedimiento a seguir para la expedición de tales Leyes. Con ello cumple nuestra Constitución, lo que en la doctrina ha dado en denominar el constitucionalista español, Jorge De Esteban, la función jurídica de la Constitución¹⁰.

En lo que respecta al proceso establecido para la expedición de las leyes, el cual consiste, como antes se expresó, en aquel "conjunto de... actos que conducen a la creación de la ley,

desde la iniciativa que pone en marcha el procedimiento hasta la publicación de la ley"¹¹, lo regula nuestra Ley Fundamental, en el Capítulo 2 del Título V, denominado, precisamente, "Formación de las Leyes".

En relación al sistema o proceso de creación de las leyes, nos interesan sobre todo, las normas comprendidas entre el artículo 168 y el 170, inclusive, por ser en esta etapa de formación de las leyes en la que se va a producir la posibilidad que un proyecto de Ley sea objetado.

Así, el artículo 168 de la Constitución dispone, que una vez "aprobado un proyecto de Ley pasará al Ejecutivo", con la finalidad que éste lo sancione, caso en el cual, lo "mandará a promulgar como Ley".

Ahora bien y como quiera que cabe la posibilidad que el Ejecutivo, al estar facultado para ello, le formule en este momento objeciones al proyecto de Ley a él remitido para su sanción y promulgación, el precepto en cita establece que, ante tal situación se ha de devolver dicho proyecto a la Asamblea Nacional, para que ésta conozca los reparos que le hace el Ejecutivo, a lo aprobado en un inicio por ella.

Llegado hasta aquí, y antes de continuar con el desarrollo del tema

⁹. Diccionario Jurídico Espasa, Edit. Espasa Calpe, España, 1994, p.801

¹⁰. Véase sobre el particular, la obra Constituciones Españolas y Extranjeras. Vol. I. Edición de Jorge De Esteban, Edit. Taurus, Madrid, 1977, p.p.31-33

¹¹. De Otto, Ignacio. Derecho Constitucional. Sistema de fuentes. Edit. Ariel, España, 1987, p.106

que se viene exponiendo, nos parece necesario referirnos, aunque de manera sucinta, a dos aspectos relacionados entre sí. El primero de ellos tiene que ver con la facultad reconocida al Ejecutivo, concretamente al Presidente de la República, de formularle objeciones al proyecto de Ley que le ha sido remitido para su sanción y promulgación, tal y como se establece en el artículo 168 de la Constitución.

Esta potestad tiene que ver con lo que en los regímenes presidenciales se denomina como, el veto presidencial, el cual consiste en "la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley... que para su promulgación le envía el Congreso"¹², la Asamblea Nacional, Cámara Legislativa o según como se llame el organismo competente para elaborar, debatir y aprobar las leyes del Estado de que se trate.

Como se observa, a través del derecho de veto, el presidente se niega a sancionar el proyecto de Ley remitido con tal fin y se lo devuelve al Órgano Legislativo, con las explicaciones y sustentaciones de las objeciones o reparos que le hace a la proposición de Ley, a objeto que sean debatidas las mismas o sea, para que se lleve a cabo una nueva deliberación sobre lo vetado u objetado.

12. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1987, p.p.263-264

Con la presentación del veto u objeciones, como se le denomina en Panamá, se paraliza o suspende el proceso de formación de la Ley, hasta tanto no se resuelva lo atinente por parte de la Asamblea Nacional.

Cuando el Ejecutivo recibe un proyecto de Ley para su sanción, cuenta con un término concreto para poder formularle objeciones, consistente éste en "un término máximo de treinta días hábiles", de acuerdo a lo que establece el artículo 169 de la Carta Política.

Lo que viene a significar, de lo que se ha expresado, que no en cualquier momento en la formación de las leyes se pueden presentar objeciones a los proyectos de Ley, ya que éstas han de hacerse, *sólo cuando al Ejecutivo le ha sido remitido tal proyecto para su sanción y promulgación y que, para hacer éstas, se tiene un tiempo determinado, en este caso un máximo de treinta días hábiles, ya que de lo contrario, en este último supuesto, si el Ejecutivo dejase transcurrir dicho término y, "no hubiese devuelto el proyecto con objeciones no podrá dejar de sancionarlo y hacerlo promulgar", al establecerlo así la parte final del artículo 169 de la Constitución.*

Lo que significa, explicado de otra manera, que si bien al Presidente de la República *se le reconoce la prerrogativa* constitucional de poder objetar un proyecto de Ley que le ha sido remitido para su sanción, cuenta con treinta días para poder ejercer

tal potestad constitucional. De lo contrario, transcurrido dicho tiempo sin haber formulado objeción alguna, no podrá dejar de sancionar y promulgar el referido proyecto de Ley.

El otro aspecto al que nos queremos referir, tiene que ver con los dos tipos o clases de objeciones que puede formularle el Ejecutivo al proyecto de Ley a él remitido, una vez aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates y en días distintos, para su sanción y promulgación.

En ese sentido y de acuerdo al numeral 6 del artículo 183 de la Constitución, los proyectos de Leyes pueden ser objetados por el Presidente de la República, por "considerarlos inconvenientes o inexecutable", tratándose estas últimas las que constituyen, con mayor énfasis, el objeto de este estudio, las cuales consisten, las objeciones de inexecutable, en los reparos o razones que expone el Ejecutivo, concretamente el Presidente de la República como se indicó, contra un proyecto de Ley a él remitido, por considerarlo contrario a la Constitución.

Lo que significa, explicado en otros términos y como lo expresa el jurista panameño, Francisco Rodríguez Robles, que, en el caso de la objeción de inexecutable, "... no se puede convertir en Ley de la República... un proyecto legal por ser violatorio de

normas de rango constitucional"¹³, de allí que el Ejecutivo lo objete, no lo sancione y, por consiguiente, se lo devuelva a la Asamblea Nacional con tales reparos.

Dejado sentado lo anterior, proseguimos con el análisis de las demás normas que regulan el procedimiento legislativo y que tienen que ver con los proyectos de Leyes objetados.

Dispone la primera parte del artículo 170 de la Constitución, que cuando un proyecto de Ley es "objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Nacional, a tercer debate".

Por el contrario, si el proyecto ha sido objetado, "solo en parte, volverá a segundo" debate y ello "con el único fin de considerar las objeciones formuladas", lo que viene a implicar, en este último caso, que la Asamblea Nacional no podrá introducir nuevos elementos o materias al proyecto que ha sido objetado "sólo en parte", viendo limitada su función la Asamblea en este supuesto en particular, por mandato de la propia Constitución, ya que está limitada a considerar, solamente, las objeciones presentadas por el Ejecutivo, sin poder adicionar una nueva materia en reemplazo de la objetada.

Nuestro máximo tribunal de justicia, la Corte Suprema, ha tenido la

¹³. Rodríguez Robles, Francisco. Aspectos procedimentales y naturaleza jurídica de la objeción de inexecutable constitucional", inédito, p.6

oportunidad de pronunciarse sobre la limitación que le impone, el artículo 170 de la Carta Política, a la Asamblea Nacional, cuando le ha sido devuelto un proyecto de Ley objetado sólo en parte, en el sentido que la deliberación ha de ser con "el fin de considerar las objeciones formuladas", sin que pueda introducir nuevas materias al proyecto vetado.

En esa ocasión en la que conocía una objeción de inexecutableidad sobre un proyecto de Ley objetado sólo en parte, la Corte Suprema sostenía:

"La Corte advierte que es, precisamente, esta labor aditiva de la Comisión respectiva la que encuentra esta Superioridad que contraría la norma constitucional que se refiere a las consideraciones que deben hacerse a un proyecto de ley que ha recibido objeciones del señor Presidente de la República, actividad que se debe contraer a considerar las objeciones del Órgano Ejecutivo y no dictar otras en su reemplazo, cuando éstas desatienden las sugerencias del Jefe del Ejecutivo, dictando otras normas en su reemplazo. Esta actividad, en esta fase del procedimiento parlamentario, se lo veda a

la Asamblea el artículo 164 (hoy 170), al permitirle a éstas limitarse a considerar (o no) las objeciones del Jefe del Ejecutivo"¹⁴.

Devuelto el proyecto objetado a la Asamblea Nacional, debatidas las objeciones presentadas por el Ejecutivo, se requerirá, de insistirse en la aprobación de la propuesta legislativa, que la misma sea aprobada mediante una votación cualificada o, si se prefiere, agravada puesto que por mandato constitucional se establece que consideradas las objeciones, el proyecto de Ley ha de ser aprobado por los dos tercios de los diputados que componen la Asamblea Nacional.

Expresado de otra manera, la aprobación por insistencia de un proyecto de Ley que ha sido objetado por el Ejecutivo, implica la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de dicho proyecto objetado sin reparar, atender, o corregir lo objetado. Lo que significa que la Asamblea mantiene el proyecto de Ley, tal y como originalmente se lo remitiera al Ejecutivo.

De forma concreta, la objeción del Ejecutivo no es comportadita ni atendida por la Asamblea Nacional, de ahí que apruebe por insistencia el proyecto de Ley objetado.

De donde se sigue y como se puede

¹⁴. tFallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 29 de febrero de 1996, publicado en la Gaceta Oficial de 25 de junio de 1996, No.23,065, p.p.12-27

apreciar, la objeción formulada por el Presidente de la República no es absoluta o definitiva, ya que la misma puede ser superada, o enervada, por la Asamblea Nacional, de contar el proyecto objetado con el respaldo o aprobación de los dos tercios de sus integrantes.

Se está, de acuerdo a lo explicado, ante un veto presidencial suspensivo, el cual implica, que "su ejercicio no significa la prohibición o el impedimento insuperable o ineludible para que una ley... entre en vigor, sino la mera formulación de objeciones, a fin de que conforme a ellas, vuelvan a ser discutidos"¹⁵, tales reparos pudiendo ser superados éstos, por la votación antes aludida. Lograda ésta, se remitirá nuevamente el proyecto de Ley al Ejecutivo, para que lo sancione y lo mande a promulgar, sin que el Ejecutivo, concretamente el Presidente de la República, pueda presentar nuevas objeciones.

Es a partir de lo antes expresado, precisamente, cuando se origina y tiene su razón de ser la objeción de inexecutable, como mecanismo de control de la constitucionalidad, puesto que si al Ejecutivo le está vedado o prohibido "presentar nuevas objeciones", en este caso de inconstitucionalidad, y la Asamblea Nacional no hubiese admitido las mismas, y habiendo aprobado

nuevamente el proyecto de Ley por "los dos tercios de los Diputados que" la componen, insistiendo por ende en su adopción, la única vía que le queda al Ejecutivo y le ofrece la Constitución, es la de la formulación de la objeción de inexecutable ante la Corte Suprema, mecanismo por medio del cual se ha de dirimir la controversia constitucional surgida entre uno y otro órgano del Estado.

Así, ante la posición de la Asamblea Nacional de mantener el proyecto de Ley objetado por inexecutable, es decir, por no ser compatible con la Constitución y ante la imposibilidad del Ejecutivo de presentar nuevas objeciones de tal naturaleza, prevé la Ley Fundamental panameña, la vía constitucional de resolver o dilucidar esta controversia, al determinar en su artículo 171, que el Órgano Ejecutivo, con miras a resolver este conflicto jurídico-constitucional, pasará el proyecto de Ley objetado por improcedente o incompatible con la Constitución, "a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad".

Con la decisión de este tribunal, ha de finalizar lo atinente al tema controvertido, la compatibilidad o no del proyecto de Ley con la Constitución y con ello, el destino de la propuesta legislativa, la que constituye una voluntad política concretada en el proyecto de Ley cuya constitucionalidad se debate.

En efecto, dispone el citado artículo

15. Burgoa O., Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Edit. Porrúa, México, 1992, p.436

171, que "el fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar".

Por el contrario y aunque la norma en cita no lo diga, de decidir la Corte Suprema que el proyecto resulta infractor de la Constitución, el mismo no podrá convertirse en Ley de la República y la Asamblea Nacional no podrá someter éste, nuevamente, al proceso legislativo con miras a convertirlo en Ley.

Esto es así en la medida en que las decisiones de la Corte, en el ejercicio de las atribuciones señaladas en el artículo 206 de la Constitución, concretamente la de "la guarda de la integridad de la Constitución", la que además de la acción de inconstitucionalidad y la consulta y advertencia inconstitucionalidad, se ejerce vía la objeción de inexequibilidad, son finales, definitivas y obligatorias, por lo que producen cosa juzgada constitucional.

De todo lo antes explicado se puede inferir, que la objeción de inexequibilidad sólo procede, cuando el proyecto de Ley le ha sido remitido al Presidente de la República, por parte de la Asamblea Nacional para que sancione y mande a promulgar un proyecto de Ley aprobado por ésta.

Que objetado un proyecto de Ley por considerarse contrario a la Constitución, que es en lo que consiste la objeción de inexequibilidad, dicho

proyecto es devuelto a la Asamblea Nacional para que conozca de tales objeciones.

Si el proyecto objetado por inexequible lo ha sido en su totalidad, es devuelto al tercer debate. Por el contrario, si ha sido objetado sólo en parte, regresará a segundo debate, caso en el cual la Asamblea Nacional no podrá introducirle nuevas materias.

Dicha objeción puede ser superada, por la Asamblea Nacional, cuando ésta apruebe por insistencia el proyecto objetado por inexequible, para lo cual se requerirá de la aprobación de los dos tercios de los miembros que integran dicho órgano del poder público del Estado.

Ante la insistencia de la Asamblea Nacional para que el proyecto objetado por inexequible se convierta en Ley, el Presidente de la República deberá formular la debida demanda de objeción de inexequibilidad, ante la Corte Suprema de Justicia para que se pronuncie y decida al respecto.

Con relación a estos aspectos de la objeción de inexequibilidad, se refiere el jurista y constitucionalista panameño, Carlos Bolívar Pedreschi, recalcando que, para que proceda la objeción es "necesario: primero, que el proyecto de ley le haya sido enviado", al Presidente de la República, "para su sanción; segundo, que lo devuelva a la Asamblea Nacional con los reparos de inconstitucionalidad del caso; y, tercero, que la Asamblea

desestime dichos reparos e insista en la aprobación del proyecto de ley de que se trate”¹⁶.

Lo que significa, y como ya antes señalamos, que si bien la objeción de inexecutableidad procede en el proceso de formación de la ley, no es en cualquier momento de dicho proceso que la misma pueda formularse sino que, tal mecanismo puede promoverse, por parte del Presidente de la República, cuando le haya sido enviado un proyecto de Ley para su sanción y promulgación.

Es a partir de ahí cuando, de considerar que dicho proyecto es contrario a la Constitución, que deberá devolverlo a la Asamblea Nacional con tales cuestionamientos y, en el caso que la Asamblea insista en la aprobación del proyecto de ley en mención, el Presidente de la República deberá promover la correspondiente objeción de inexecutableidad ante la Corte Suprema de Justicia.

VI. Particularidades de la objeción de inexecutableidad.

De lo que se ha estado explicando con respecto a la objeción de inexecutableidad, se infiere que diversas son las particularidades de este mecanismo por medio del cual se ejerce en Panamá, el control de la constitucionalidad preventivo y con él,

la tutela del principio de supremacía constitucional. Estas las podemos resumir así:

1. Clases de normas que son objeto de control a través de este medio.

Con relación a este aspecto y como se deduce de lo que se ha expuesto, a través de la objeción de inexecutableidad se controla o verifica, la constitucionalidad de proyectos de Leyes, o sea, propuestas legislativas que se encuentran en su etapa de formación, por tanto, *aún no perfeccionadas y por ende, no vigentes*. Es en la etapa de su elaboración cuando se produce la duda sobre su constitucionalidad, pudiendo ser sometida a verificación con la finalidad de determinar, si resulta o no compatible con la norma suprema del Estado.

En Panamá, además de los proyectos de Ley son susceptibles de verificación constitucional, las propuestas de reforma constitucional en su etapa de formación. Esto lo regula así el artículo 2556 del Código Judicial, cuando establece, que "la Corte Suprema de Justicia decidirá sobre la executableidad de una reforma constitucional sólo cuando el Órgano Ejecutivo la objetare, después de haberla recibido para su promulgación y antes de ésta por considerar que no se ha ajustado a lo establecido por la Constitución".

Esto lo que viene a significar es que, mientras que los proyectos de Ley pueden ser objetados tanto por razones

¹⁶. Pedreschi, Carlos Bolívar. El control de la constitucionalidad en Panamá. Editora

Novo Art, Colombia, Segunda Edición, 2017, p.236

de forma, es decir, por no ajustarse su procedimiento de aprobación a lo previsto en la Constitución, como de fondo, cuando su contenido es contrario a los principios, valores y reglas establecidas en la Carta Política, en el caso de las reformas constitucionales, *sólo lo serán por motivos de forma*.

Esto es, cuando la aprobación de la propuesta de reforma constitucional se ha producido, con desconocimiento, contrariando u omitiendo el procedimiento establecido para introducirle reformas a la Constitución.

Dicho en otros términos, la objeción de inexecutableidad contra actos reformativos de la Constitución, se da cuando éstos no se ajustan en su aprobación, a las formalidades previstas en la cláusula de reforma, que en nuestra Carta Política está regulada en los artículos 313 y 314, en los que se prevén los procedimientos a seguir para introducir modificaciones a la Constitución.

El control de que es objeto una reforma constitucional por razones de forma, es decir, "por considerar que no se ha ajustado a lo establecido por la Constitución", responde al hecho a que tal función, al estar regulada en la propia Constitución, va a estar condicionada y limitada a lo que en tal norma suprema se establece para su ejercicio.

Esto responde, en última instancia, a la concepción del Estado

constitucional, según la cual en éste "no hay... poderes ilimitados... todo poder por derivar de la Constitución y de la ley, por no ser un poder propio sino recibido, implica para su ejercicio válido el respeto a las normas que lo atribuyen y regulan y, de consiguiente, es controlable, por lo cual sus actos, sus decisiones, son justificables y susceptibles de invalidación"¹⁷, concepción a la que quedará sujeta también, el poder o facultad prevista para la reforma de la Constitución.

De donde se sigue, que cuando no se cumpla con el procedimiento establecido en la Constitución para poder modificarla, se podrá objetar, por inexecutable, el Acto por el cual se pretende reformarla, por ser violatorio de la Constitución por razones de forma.

Lo que debe quedar claro, en todo caso, es que los poderes formulados o regulados en la Constitución son poderes constituidos, lo que significa que son poderes que han de ajustar sus actuaciones a lo previsto en la Constitución por ser poderes de Derecho. A esta concepción responde el poder previsto en la Constitución con competencia para poder reformar la Constitución. Es y no deja de ser un poder constituido, por más que ejerza un poder constituyente de reforma constitucional, conocido también como poder constituyente derivado.

17. Sáchica, Luis Carlos. El control de constitucionalidad. Edit. Temis, Colombia, 1988, p.39

En concreto, tanto los proyectos de Ley como de reformas constitucionales, son susceptibles de ser sometidos al control de constitucionalidad preventivo vía la objeción de inexecutableidad.

En fin, los tipos de normas jurídicas que son susceptibles de ser cuestionadas en su conformidad con la Constitución vía la objeción de inexecutableidad, son normas jurídicas en formación.

Son, en todo caso, propuestas de norma jurídica a las que les falta uno de los tramos o etapas para su formación, al quedar interrumpido su perfeccionamiento, al haber sido sometidas al control de constitucionalidad que se activa por medio de la objeción de inexecutableidad.

2. Carácter del control que se ejerce vía la objeción de inexecutableidad.

Puesto que la objeción de inexecutableidad, que el control de constitucionalidad que por medio de ésta se despliega, recae sobre leyes en proceso de formación, va a permitir evitar o impedir que se expidan leyes que vulneren, infrinjan o desconozcan lo dispuesto en la Constitución.

Se trata, de ahí, del ejercicio de un control previo o preventivo el cual, a decir del jurista argentino, Osvaldo Gozaini, "funciona anticipándose a la puesta en actividad de una norma... permitiendo que se revise

su constitucionalidad antes de haber finalizado el procedimiento de aprobación definitiva"¹⁸.

Se evita, en consecuencia, que ingresen al ordenamiento jurídico, leyes infractoras de la Constitución. Se logra, de igual forma, que no se lesione la integridad de tal norma superior.

Esta particularidad ha sido recogida o sustentada por nuestra jurisprudencia, cuando se ha reconocido que:

"... mediante la objeción de inexecutableidad se ejerce un control previo de la constitucionalidad para evitar que un proyecto de ley con vicios de inconstitucionalidad, y que posee gran potencial de convertirse en Ley de la República, entre en vigencia"¹⁹.

Por otra parte, y en cuanto a la objeción de inexecutableidad contra propuestas de reformas constitucionales, las que pueden ser objetadas por razones de forma, lo que se persigue es que, siendo posible modificar o introducir reformas a la Constitución, esto no se lleve a cabo de cualquier forma sino conforme al procedimiento que la propia Ley Suprema establece. Se

¹⁸. Gozaini, Osvaldo. *La justicia constitucional*. Edit. Depalma, Argentina, 1994, p.325

¹⁹. Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 5 de agosto de 1992. Registro Judicial de agosto de 1992, p.13

evita, así, mediante la objeción de inexecutable, que la Constitución se reforme violando las formalidades previstas para ello.

3. Legitimado para promover la objeción de inexecutable.

En lo atinente a esta particularidad, no obstante que en el artículo 171 de la Constitución se indica que, "cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexecutable", el artículo 183 de la Constitución establece que ésta es una función que compete, privativamente, al Presidente de la República.

En efecto, el artículo 183 de la Constitución dispone:

"Artículo 183. Son atribuciones que ejerce por sí solo el Presidente de la República:

1. ...

6. Objetar los proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable".

De manera que, el único legitimado para promover ante la Corte Suprema de Justicia, una objeción de inexecutable en contra de un proyecto de Ley, o una reforma constitucional en su etapa de formación, es el Presidente de la República. Así, por lo demás, lo ha sostenido la Corte, cuando en fallo de 22 de marzo de 1991, expresaba:

"... cuando un proyecto de Ley -y sólo de Ley- es enviado por la Asamblea al Ejecutivo para su sanción, el Presidente -y sólo el Presidente- puede objetarlo por considerarlo constitucionalmente inexecutable"²⁰.

Sobre esta particularidad de la objeción de inexecutable la Corte Suprema de Justicia, por razón de acción de inconstitucionalidad promovida contra un proyecto de Ley, por parte de una firma de abogados, y por la cual recurría ante dicho tribunal, vía una demanda de inconstitucionalidad, a objeto que se declarase la inconstitucionalidad del aludido proyecto de Ley, reiteraba y precisaba que:

"Contra actos legislativos en vías de formación, la teoría constitucional y el Derecho positivo habilitan otro remedio procesal, la objeción de inexecutable, para impugnar proyectos de ley y de reformas constitucionales por defectos formales. En estos casos únicamente el Presidente de la República posee legitimación activa para atacar un acto de tal naturaleza (artículos 165

²⁰. Registro Judicial de marzo de 1991, p.124

y 178, numeral 6, C.N.) lo que le atribuye un grave vicio procesal a la iniciativa que se considera y que la condena a la inviabilidad"²¹.

De donde se sigue, en consecuencia, que los proyectos, ya sean de Leyes o de reformas constitucionales, *sólo pueden ser sometidos en su etapa de formación al control de constitucionalidad cuando así hayan sido objetados, quedando tal posibilidad reservada a la formulación de la respectiva objeción de inexequibilidad por parte del Presidente de la República.*

No se puede presentar contra dichos tipos de proyectos, por tanto, otro mecanismo de acceso a la jurisdicción constitucional como lo es la acción de inconstitucionalidad, puesto que ésta no está prevista ni procede contra proyectos de leyes o de reformas constitucionales en su etapa de formación.

En concreto, la objeción de inexequibilidad es un mecanismo que está reservado, su accionar, al Presidente de la República. Dichomecanismo se promueve, en un primer momento, ante la Asamblea Nacional, cuando ésta le ha remitido un proyecto de Ley al

Presidente de la República, para su sanción y promulgación, momento en el cual, al considerar el Presidente que el proyecto de Ley es contrario a la Constitución, lo objeta por inexequible y se lo devuelve con tales observaciones a la Asamblea Nacional.

Si la Asamblea Nacional aprueba por insistencia el proyecto de Ley objetado por inexequible, lo que ocasiona que se lo tenga que devolver al Presidente de la República, éste, en un segundo momento, deberá formular la objeción de inexequibilidad correspondiente ante la Corte Suprema de Justicia para que resuelva al respecto.

4. Autoridad competente para conocer de la objeción de inexequibilidad y su procedimiento.

En nuestro ordenamiento jurídico se ha atribuido esta función, el conocimiento de la objeción de inexequibilidad, a una autoridad jurisdiccional como lo es la Corte Suprema de Justicia y dentro de ésta, al Pleno de la Corte es a la que corresponde resolver dicha controversia constitucional. El artículo 171 de la Constitución así lo dispone y el 2554 del Código Judicial lo reitera, al establecer:

"Artículo 2554. Al Pleno de la Corte Suprema de Justicia le corresponderá privativamente conocer y decidir de manera definitiva y en una sola instancia:

21. Fallo de la Corte Suprema de Justicia, Pleno de marzo 11 de 1993. Sobre este tema consúltese también el Fallo de 5 de agosto de 1992, en el que la Corte Suprema señala que contra reformas constitucionales en formación, sólo procede la objeción de inexequibilidad y que ésta sólo puede ser promovida por el Presidente de la República.

1. De la inexecutableidad de los proyectos de ley que el Ejecutivo haya objetado como inconstitucional por razones de fondo o de forma".

Lo que viene a significar que se ha optado por darle solución, a través de una vía jurisdiccional, a los conflictos o diferencias que puedan surgir, durante la etapa de formación de las leyes o de una propuesta de reforma constitucional, entre el Órgano Legislativo y el Ejecutivo, cuando éste último haya cuestionado la constitucionalidad de una u otra norma en estado de formación.

Ante la decisión de la Asamblea Nacional, en el ejercicio de su función legislativa, de aprobar por insistencia un proyecto de Ley que le ha sido devuelto por el Ejecutivo objetado por inexecutable, es decir, por considerarlo constitucionalmente incompatible con la Ley Fundamental panameña y, ante la imposibilidad de éste, el Ejecutivo, de "poder presentar nuevas objeciones" de inexecutableidad con respecto al mismo proyecto de Ley, ha de ser a la Corte Suprema de Justicia, al Pleno de esta máxima corporación del Órgano Judicial, la que habrá de determinar, *a cuál* de uno u otro órgano del Estado le asiste la razón y con ello, dar solución a dicho conflicto constitucional.

Será, en definitiva, la decisión de la Corte Suprema la que determine, si el Ejecutivo estará obligado a sancionar el proyecto de Ley cuestionado y,

en consecuencia, hacerlo promulgar, como lo disponen las normas constitucionales pertinentes. Ello en el caso en que la Corte Suprema llegue a la conclusión, que el proyecto de Ley objetado por inexecutable, no es contrario a la Constitución.

Por el contrario, de decidir que sí se produce la inexecutableidad, el proyecto de Ley no podrá convertirse en Ley, lo que también da por terminada la controversia, dándole la Corte Suprema de Justicia, en este otro supuesto, la razón al Ejecutivo.

Sobre estas situaciones límites, controversia entre dos órganos del Estado y su solución jurisdiccional, ha expresado el constitucionalista español, Manuel Aragón, lo siguiente:

"Que los conflictos entre órganos constitucionales no sean casos judiciales ordinarios, sino extraordinarios, no disminuye su trascendencia, únicamente alerta sobre su probable condición de situaciones límite que, cuando se den, en lugar de conducir quizás a una crisis de las instituciones tienen prevista una solución propia del Estado de derecho, esto es, una solución jurisdiccional"²².

²². En el prólogo de la obra de Gómez Montoro, Ángel J. El conflicto entre órganos constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales, España, 1992, p.p.19-20.

Por otra parte, y con relación al procedimiento previsto para sustanciar la objeción de inexequibilidad, el Código Judicial se encarga de establecer el mismo. Así, en el artículo 2555 de este texto legal se dispone que el Ejecutivo, "dispondrá de un término de seis días hábiles para enviar" a la Corte Suprema de Justicia, el proyecto de Ley por él objetado por considerarlo contrario a la Constitución, con el fin de que ésta resuelva "definitivamente sobre la exequibilidad del mismo".

De igual forma, el artículo 2563 del Código en cita establece, que "una vez admitida la demanda de inconstitucionalidad, la consulta o una objeción de inexequibilidad, la Corte dará traslado del asunto, por turno, al Procurador General de la Nación o al Procurador de la Administración para que emita concepto", lo que significa, entonces, que para la tramitación o sustanciación de la objeción ante la Corte Suprema, se sigue el mismo procedimiento que el de los demás mecanismos que conforman el control de constitucionalidad objetivo o de normas.

Explicado en otros términos, no existe un procedimiento especial para el trámite de la objeción de inexequibilidad ante la Corte Suprema, lo que en modo alguno ha de llevar a pensar, que con ello se elimina el problema de fondo y la razón de ser de la objeción de inexequibilidad: el conflicto surgido entre órganos del Estado, al haberse planteado

una controversia en cuanto a la constitucionalidad o no de una posición o decisión política concretada en un proyecto de Ley, al considerarlo, uno de ellos, contrario a la Constitución.

En fin, y es lo que queremos resaltar, la solución de dicha controversia planteada, *vía la objeción de inexequibilidad*, no es ni implica un asunto o problema de carácter estrictamente procesal-constitucional.

Dos aspectos importantes se van a derivar del hecho de someter la objeción de inexequibilidad, al mismo trámite que el previsto para la acción de inconstitucionalidad y la consulta o advertencia de inconstitucionalidad.

El primero de ellos tiene que ver, con la oportunidad que se brinda para que cualquier persona haga saber su criterio, con relación al proyecto de Ley objetado por el Ejecutivo como inexequible. Esto tiene su sustento en lo previsto por el artículo 2564 del Código Judicial, en el que se dispone que una vez devuelto el expediente, en este caso en el que se contiene la objeción de inexequibilidad, por parte del Procurador General o el de la Administración, luego de haber emitido su concepto, "se fijará en lista y se publicará edicto hasta por tres días en un periódico de circulación nacional, para que en el término de diez (10) días, contados a partir de su última publicación, el demandante y todas las personas interesadas presenten argumentos por escrito sobre el caso".

Dicha etapa de alegatos prevista en el proceso constitucional a que da lugar el iniciado a raíz de la formulación de una objeción de inexecutable, permitirá que pueda alegar, quien así participe en tal momento procesal, ya sea compartiendo la posición del Ejecutivo o, por el contrario, la del poder legislativo.

Lo otro consiste en que, independientemente de los reparos u objeciones de inexecutable que le haya formulado el Ejecutivo al proyecto de Ley, ya sea que éstas lo hayan sido en su conjunto o sólo en parte, la Corte Suprema de Justicia, al conocer de la objeción de inexecutable, está en la posibilidad de confrontar el proyecto de Ley objetado, no sólo con las disposiciones constitucionales que se indican como infringidas por parte del Presidente de la República, sino que se podrá verificar la constitucionalidad del mismo, confrontándolo con todos los preceptos de la Constitución que la Corte estime pertinentes, de acuerdo a lo que se establece en el artículo 2566 del Código Judicial.

En el citado precepto legal se deja señalado, en efecto, que en los procesos iniciados en ejercicio del control de constitucionalidad, “la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional únicamente a la luz de los textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime

pertinentes”.

Finalmente, cabe traer a colación un aspecto estrictamente procesal. Dicho aspecto tiene que ver con la admisibilidad de la objeción por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Ha señalado la Corte, en cuanto a esto, que así como la presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante este alto tribunal, queda sujeta a su verificación, con el propósito de establecer si cumple con los requisitos que exige la ley para su admisión, de igual manera la objeción de inexecutable queda sometida a igual requerimiento.

Esto lo dejaba así consignado la Corte Suprema en resolución de 31 de mayo de 1994, cuando indicaba que:

“Pese a que el artículo 2546 del Código Judicial sólo ha dispuesto, sin entrar a detallar formalidades específicas, que cuando el Ejecutivo objete un Proyecto de Ley por considerarlo inexecutable y la Asamblea Legislativa insista en su adopción, el Ejecutivo lo enviará con las respectivas objeciones a la Corte Suprema de Justicia, debemos reparar en la parte inicial del artículo 2554 de la misma excerta legal, contenida dentro del capítulo alusivo a la sustanciación de los

procesos relativos a la Guarda de la Integridad de la Constitución, cuya parte pertinente es del tenor siguiente:

"Artículo 2554. Una vez admitida la demanda de inconstitucionalidad, la consulta o una objeción de inexequibilidad, la Corte dará traslado al asunto. ..."(...).

La norma legal parcialmente supratranscrita sugiere que la objeción de inexequibilidad también debe contar con una fase de admisibilidad, dentro de la cual se verificaría si la misma cumple con ciertos requisitos o formalidades mínimas; se examinaría si han sido remitidos los documentos a los que alude el artículo 2546 del Código Judicial, y lo medular: si el señor Presidente de la República ha hecho una relación motivada de los cargos que imputa al proyecto de ley objetado, para que la Corte Suprema, atendidas estas razones, pudiese entrar a la confrontación normativa del mismo con la Constitución Nacional y deslindar si concurren o no los vicios de inconstitucionalidad aducidos".

Por tanto, y es lo que debe quedar claro, que el envío de la objeción de inexequibilidad a la Corte Suprema

de Justicia por parte del Ejecutivo, no debe verse como el trámite de una simple comunicación, sino de la presentación de un escrito en el que se sustenten o fundamenten, las razones que llevan a la presentación de tal objeción de inexequibilidad. Lo que significa que se ha de elaborar lo que puede denominarse como, una demanda de objeción de inexequibilidad, que cumpla con todos los requisitos que para tales casos exige el Código Judicial.

No obstante, lo cierto ha sido que, aun cuando el Presidente de la República, al enviar o remitir la objeción de inexequibilidad a la Corte Suprema de Justicia, no haya formulado dicha objeción ciñéndose a los parámetros que se exigen para la presentación de una demanda de inconstitucionalidad, en este caso formulando lo que pudiera denominarse como una demanda de objeción de inexequibilidad, la Corte Suprema, al día de hoy, no ha dejado de admitir y dar trámite a una objeción de inexequibilidad presentada con tales defectos procesales.

5. Valor del acto por el cual se resuelve la controversia planteada con la objeción de inexequibilidad.

Como se indicara, la decisión de la Corte Suprema, al conocer y resolver lo atinente a una objeción de inexequibilidad obliga, en el evento que declare exequible el proyecto de Ley, a su sanción y promulgación. Esto lo dispone así el artículo 171 de la Constitución, al establecer que "el fallo

de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar".

De igual manera, y como quiera que las decisiones que expide ese alto tribunal de justicia, en ejercicio de la facultad atribuida por la Constitución, consistente en "la guarda de la integridad de la Constitución", son finales, definitivas y obligatorias, lo que da tránsito a cosa juzgada constitucional, traerá como resultado que, de declararse constitucional el proyecto de Ley, sobre éste no podrá plantearse con posterioridad, un nuevo debate sobre su constitucionalidad, si la objeción fue sobre la totalidad del proyecto.

En el caso en el que la objeción haya sido planteada *sólo en parte*, dicha parte así objetada y sobre la cual la Corte Suprema haya declarado que no es inconstitucional, la misma no podrá ser nuevamente demandada como violatoria de la Constitución.

Sobre el valor o efecto de la cosa juzgada, cabe traer a colación lo expresado por Humberto Sierra Porto, que aclara con más precisión lo antes manifestado, cuando nos dice:

"La cosa juzgada, en sentido amplio, es la fuerza que el derecho atribuye normalmente a los resultados procesales. Esta fuerza se traduce en un necesario respeto y subordinación a lo dicho y

hecho en el proceso".

A lo que agrega:

"El proceso, en virtud de la figura de la cosa juzgada, se hace inatacable, y cosa juzgada no quiere decir, en sustancia, sino inatacabilidad de lo que en el proceso se ha conseguido"²³.

Esta virtualidad y característica de lo que implica la cosa juzgada, y de la cual están revestidos los fallos de la Corte Suprema de Justicia cuando ejerce el control de la constitucionalidad, fue lo que llevó a este alto tribunal de justicia a declarar ésta, es decir cosa juzgada constitucional y abstenerse, en consecuencia, de pronunciarse en el fondo cuando se pretendía, a través de una acción de inconstitucionalidad promovida contra una Ley que en su momento, había sido objetada como inexecutable y que el Pleno de la Corte, al conocer de tal objeción, falló en el sentido que el proyecto era executable, es decir, no contrario a la Constitución.

En dicho fallo, ante tal acción de inconstitucionalidad, luego del trámite y estudio respectivo decía la Corte, que "si hubo ya con anterioridad a la demanda en estudio un pronunciamiento del Pleno, con carácter de sentencia declarativa

23. Sierra Porto, Humberto A. Sentencias de Inconstitucionalidad. Universidad Externado de Colombia, 1995, p.33

en cuanto a los vicios de fondo y de forma que pudieron producir la inconstitucionalidad de la ley, en este caso, no cabe entonces nueva decisión, por constituir, además, cosa juzgada”²⁴.

Este criterio jurisprudencial fue reiterado con posterioridad, cuando ante acción de inconstitucionalidad instaurada en contra del artículo 2554 del Código Judicial, hoy 2563, expresaba la Corte que:

“... las sentencias expedidas por el Pleno de la Corte Suprema en los procesos constitucionales mencionados que versen sobre una ley, bien sea la revisión de la constitucionalidad de un proyecto de ley a priori (objección de inexequibilidad) o bien en una revisión una vez la ley ha sido promulgada (recurso de inconstitucionalidad), tienen los mismos efectos: son finales, definitivos y obligatorios. Una vez expedida una sentencia constitucional sobre un proyecto de ley ella hace tránsito a cosa juzgada y la Corte no puede revisar la constitucionalidad de esa misma ley una vez ha sido

promulgada”²⁵.

De ahí, pues, que los fallos proferidos por la Corte Suprema, al declarar exequible un proyecto de Ley, no solo obligan al Ejecutivo a sancionar éste y hacerlo promulgar, sino que además dan tránsito a cosa juzgada, en este caso, cosa juzgada constitucional, que convierte en inatacable lo fallado o decidido.

No obstante, cabe señalar que en materia constitucional, el hecho que una ley o parte de ésta, haya sido declarada constitucional no significa que la constitucionalidad de dicha ley o parte de ésta termine siendo, en todo tiempo y circunstancia, absoluta.

Es decir, una cosa es que, mientras las condiciones constitucionales que dieron lugar a que se declarara constitucional una ley, no varíen o cambien, lo que da lugar a que contra ésta no proceda a que sea sometida, nuevamente, al control de constitucionalidad, y otra cosa es que, tal constitucionalidad sea absoluta en todo tiempo y ante cualquier otra circunstancia.

Decimos esto ya que, la declaratoria de constitucionalidad de una ley puede verse afectada, con el tiempo, si se produce lo que en la doctrina se conoce como, *la inconstitucionalidad sobrevinida*. Tal fenómeno jurídico-constitu-

24. Sier Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 17 de octubre de 1994. Registro Judicial de octubre de 1994, p.130

25. Sier Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 9 de junio de 1995. Registro Judicial, junio de 1995, p.147

cional se da cuando, una ley que antes se ajustaba a la Constitución, deviene inconstitucional por no ajustarse a los nuevos parámetros constitucionales, lo que puede ocurrir cuando, o la anterior Constitución ha sido reemplazada por otra, o cuando se le introducen reformas a la Constitución vigente.

En estos supuestos puede ocurrir que el cambio de tales circunstancias constitucionales, afecte la ley que antes, siendo conforme o ajustada a lo constitucionalmente existente, ahora no lo sea, produciéndose lo que en la doctrina se conoce como el fenómeno jurídico-constitucional de *la inconstitucionalidad sobrevenida*.

Con respecto a *la inconstitucionalidad sobrevenida* nos dice, German J. Bidart Campos, que esta implica, que “normas que hasta entonces eran compatibles con la constitución dejan de serlo, y se vuelven contrarias a ella”, a lo que adiciona el citado autor argentino, “lo que venía siendo *constitucional* se convierte de ahí en más en *inconstitucional*”²⁶.

Al precisar la idea sobre la problemática inmersa en *la inconstitucionalidad sobrevenida*, afirma Bidart Campos que:

“...lo que era constitucionalmente válido deje de serlo para

trocarse en inválido nos está enseñando que en el instante mismo en que una norma se divorcia de la constitución a la que hasta entonces la unía un vínculo de compatibilidad, la fuerza normativa de la constitución le diluye ese vínculo”²⁷.

Por tanto, es posible que ante esta situación sí se pueda volver a someter, al control de constitucionalidad, una ley sobre la que antes se había declarado su conformidad con la Constitución, lo que dejaría sin sustento la declaratoria de cosa juzgada constitucional.

6. La objeción de inexecutable como mecanismo de solución de conflicto entre órganos constitucionales.

No cabe duda que la formulación de una objeción de inexecutable contra un proyecto de Ley por parte del Presidente de la República, va a generar un conflicto, diferencia o controversia entre el Órgano Ejecutivo y el Legislativo. Dicho conflicto o controversia va a surgir cuando la Asamblea Nacional, ante los reparos o vicios de inconstitucionalidad que se le formulan a un proyecto de Ley, aprueba por insistencia el proyecto objetado, sin atender las objeciones

26. Bidart Campos, German J. El derecho de la Constitución y su fuerza normativa. Edit. Ediar, Argentina, 1995, p. 268

27. Ibidem, p. 269

formuladas o rechazar el proyecto, según sea el caso.

El aludido conflicto surge o se plantea en la medida en que, por una parte, el Presidente de la República, cuando se le ha remitido un proyecto de Ley para su sanción y promulgación, no lo sanciona por considerar que éste es contrario a la Constitución. Ello lleva a que lo objete por inexecutable y se lo devuelva, de ahí, a la Asamblea Nacional con el propósito que sea atendida dicha objeción.

La Asamblea Nacional, por su parte, luego de recibir el proyecto de Ley objetado, y que ya antes había aprobado, luego del análisis respectivo, al considerar que no le asiste razón al Presidente de la República, rechaza la objeción formulada y aprueba por insistencia el proyecto de Ley, lo que obliga a que el mismo tenga que ser devuelto al Ejecutivo para su respectiva sanción y promulgación, sin que puedan presentarse nuevas objeciones por parte del Presidente de la República.

No obstante, como el proyecto había sido objetado por considerarse contrario a la Constitución, y como quiera que la Asamblea Nacional insiste en su aprobación tal y como fue originalmente aprobado, obliga al Presidente de la República, a tener que formalizar la objeción de inexecutable correspondiente, ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

En eso consiste y de eso trata el conflicto constitucional al que nos referimos. Uno y otro poder del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo, mantienen posiciones encontradas con respecto a un proyecto de Ley que, en su momento fue debatido y aprobado por la Asamblea Nacional pero, con respecto al cual, ha surgido una duda sobre su constitucionalidad que es la posición del Ejecutivo, posición que no es compartida por el Legislativo.

Por tanto, quedan enfrentadas, de esa manera, dos posiciones. Por una parte, la que sostiene el *Órgano Ejecutivo por medio del Presidente de la República*, quien considera, o es de la opinión que el proyecto de Ley a él remitido para su sanción y promulgación, no es constitucionalmente procedente, puesto que éste contiene vicios que lo hacen contrario a la Constitución, los cuales pueden ser, como ya se ha expresado, tanto por razones de forma como de fondo.

Ese parecer, ese criterio u opinión del Presidente, es lo que lo llevó, en su momento, a devolver el proyecto de Ley sin sanción al Legislativo, pues considera que está ante un proyecto lesivo a la Constitución y, para impedir que ésta venga a resultar infringida, es por lo que objeta el proyecto de Ley que considera inconstitucional o, lo que es lo mismo, constitucionalmente inexecutable.

La otra posición es la de la Asamblea Nacional que, no obstante la objeción

formulada por el Presidente de la República, ésta es de la opinión que tales vicios son inexistentes, que el proyecto por ella aprobado no es violatorio ni en la forma ni en el fondo de la Constitución, por lo que, sin atender en manera alguna las objeciones formuladas por el Ejecutivo, lo aprueba por insistencia de dos tercios de los diputados que integran la Asamblea Nacional, regresando o remitiendo nuevamente el proyecto de Ley al Ejecutivo.

La controversia así surgida o planteada, tiene que ver con lo que Ángel J. Gómez Montoro sostiene cuando nos dice que, “la existencia de conflictos es innata a todo sistema organizativo que divida el poder entre diversos órganos y les dote de competencias”²⁸.

La solución de dicho conflicto es posible a través de la formulación de la respectiva objeción de inexecutableidad y que, el Presidente de la República ha de formalizar ante la Corte Suprema de Justicia, para que sea esta máxima Corporación de Justicia, la que dirima y resuelva la controversia existente entre los aludidos órganos constitucionales.

En efecto, y como se expresó en su oportunidad, el Presidente de la República, único legitimado para promover la objeción de

inexecutableidad, una vez recibido el proyecto de Ley aprobado por insistencia por la Asamblea Nacional, “dispondrá de un término de seis días hábiles para enviar el proyecto con las respectivas objeciones a la Corte Suprema de Justicia, la cual decidirá definitivamente sobre la executableidad del mismo”, como lo dispone el artículo 2555 del Código Judicial, decisión con la cual, como se infiere, se zanja y se da por terminado el conflicto existente entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Corresponderá en consecuencia a la Corte Suprema de Justicia, como intérprete último de la Constitución, verificar y determinar si el proyecto de Ley objetado por el Presidente de la República, contiene los vicios de inconstitucionalidad que se le endilgan, caso en el cual así debe declararlo o, por el contrario, si luego de la confrontación de éste con la Constitución, en base a los cargos señalados por el Presidente de la República, la Corte llega a la conclusión que el proyecto es compatible con ésta, declarará el mismo constitucional, lo que obliga al Ejecutivo a su sanción y posterior promulgación.

De manera que, el conflicto surgido entre ambos órganos del Estado, se supera “con la intervención de un organismo de la tercera rama, la judicial, que ejerce una influencia moderada”²⁹.

28. Gómez Montoro, Ángel J. El conflicto entre órganos constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales, España, 1992, p.26

Cabe señalar con respecto a esta particularidad de la objeción de inexequibilidad, finalmente, que la misma va a tener mayor relevancia y significado, en aquellos casos y circunstancias políticas en las que va a existir una conformación, político-partidista mayoritaria en el Órgano Legislativo, y que está representada por parte de partidos políticos adversos al Presidente de la República, lo que no significa que haya casos en los que, aun cuando la mayoría representada en la Asamblea Nacional esté conformada por el partido o partidos políticos afines al Ejecutivo, también se produzcan diferencias que den lugar a controversias constitucionales que tengan que ser resueltas, vía la objeción de inexequibilidad.

Cuando estas situaciones o circunstancias ocurran, se van a hacer manifiestas las controversias existentes entre un órgano y otro, correspondiéndole al Órgano Judicial, a través de la Corte Suprema de Justicia, desempeñar no sólo un papel moderador sino de matizar los conflictos constitucionales que puedan surgir, teniendo en cuenta, toda la problemática que gira alrededor del tema a debatir y de la solución a tomar, ello claro está, de acuerdo a parámetros jurídico-constitucionales.

VII. Semejanzas y diferencias entre la objeción de inexequibilidad y la

objeción por inconveniencia.

A. Unas reflexiones generales sobre lo que implica el veto presidencial.

Si bien estas reflexiones están centradas, en la problemática de la objeción de inexequibilidad, como se ha podido constatar, consideramos necesario aludir a las semejanzas y diferencias que existen entre ésta, y la objeción por inconveniencia que también puede formular, el Presidente de la República, a los proyectos de Ley que le son remitidos, para su sanción y promulgación, por parte de la Asamblea Nacional.

Ello permitirá, sin lugar a dudas, una mejor comprensión de lo que hemos pretendido resaltar, con respecto a la objeción de inexequibilidad, al particularizarla como mecanismo de solución de conflictos constitucionales.

A fin de abordar con mayor precisión las semejanzas y diferencias que existen, entre la objeción de inexequibilidad y la que se plantea por razones de inconveniencia, consideramos necesario, en primer lugar, referirnos a lo que implica el veto presidencial, aun cuando ya antes hiciéramos unas consideraciones sobre lo que éste significa.

A objeto de resaltar las ideas que tienen que ver con el denominado veto presidencial, procederemos a ver, en primer lugar, cómo definen la palabra o término veto determinados diccionarios. Esto nos ha de brindar

29. Sábica, Luis Carlos. *Constitucionalismo colombiano*. Edit. Temis, Colombia, 1991.

mayores luces sobre lo que implica y lo que se busca cuando se promueve, por parte de quien puede hacerlo, un veto en contra de un proyecto de Ley.

En ese sentido, y con relación a ello, el Diccionario de la Lengua Española, en su versión digital, al definir la palabra veto lo hace señalando que ésta implica, el “derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir algo”, a lo que adiciona que dicho derecho alude, principalmente, a la atribución que se le reconoce, constitucionalmente, “al jefe del Estado o a la segunda Cámara, respecto de las leyes votadas por la elección popular”.

El citado Diccionario adiciona, a su vez, que existen dos tipos de veto, el veto absoluto y el veto suspensivo. Acorde a ello, al proceder hacer la distinción entre uno y otro, señala que el ejercicio del veto absoluto traería como resultado que se impediría, “la promulgación y vigencia de una ley”. Por el contrario, cuando se pone en práctica el veto suspensivo, lo único que se lograría sería, retardar “la promulgación y vigencia de una ley”.

Por su parte, el sentido etimológico de la palabra veto, según el Breve diccionario etimológico de la lengua española elaborado por Guido Gómez De Silva, implica el “derecho de impedir o prohibir que se apruebe cierta ley o propuesta”, y que dicha palabra se deriva del latín *veto* que significa, “yo prohíbo”³⁰.

De igual manera, al definirse la palabra o término veto en el Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, se deja consignado que éste significa, “derecho que tiene una persona o institución para vedar o impedir una cosa. En particular el jefe de Estado para impedir que cobre fuerza de ley un proyecto, es decir, que rechaza su promulgación”³¹.

Finalmente, en este recorrido por diversos diccionarios que definen la palabra o término veto, tenemos que en el Diccionario de *Términos Políticos* editado por la Editorial Temis, al definirse lo que significa veto, se señala que éste es el “acto por el cual un individuo o un organismo obstaculiza, temporal o definitivamente, la aplicación de decisiones de otro individuo o de otro organismo”³².

Como puede observarse, quien está en la capacidad y en la posibilidad de poner en práctica un veto, cuenta con una atribución o un poder que le permite oponerse, rechazar, cuestionar, impedir o retrasar, según sea el caso, que un proyecto de Ley, que le ha sido enviado para su sanción y consiguiente promulgación, se perfeccione y se convierta en Ley.

30. Breve diccionario etimológico de la lengua española. Elaborado por Guido Gómez De Silva. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p. 718

31. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, volumen III. Edit. Abeledo-Perrot, Argentina, 1987, p. 592

32. Diccionario de Términos Políticos. Edit. Temis, Colombia, 1985, p. 321

Se trata de una facultad, la de poder presentar un veto, que se le reconoce a una persona o autoridad, por el cargo que ostenta o en función de las facultades que le han sido atribuidas. En efecto, dentro de sus atribuciones a esta autoridad le compete se le envíe, el proyecto de Ley que ha sido sometido al procedimiento previsto para su elaboración, debate y aprobación, por el organismo al que le corresponde la función legislativa, envío que se hace para su respectiva sanción y promulgación a objeto que el referido proyecto adquiera la condición de Ley y, con ello, que sea de obligatorio cumplimiento.

Es al momento en el que se recibe el aludido proyecto de Ley, cuando podrá formularse el veto que, a juicio de quien puede presentarlo, procede. Es decir, recibido el proyecto de Ley, y luego del análisis al que es sometido, no se le sanciona y, por el contrario, se le formulan los reparos, los cuestionamientos que se consideran impiden que se convierta en Ley, lo que lleva a que se le formule el veto correspondiente.

De esa manera, la formulación del veto tiene como propósito, impedir, evitar, rechazar o retrasar que un proyecto de Ley se perfeccione, es decir, que se convierta en Ley.

La formulación del veto en mención enfrenta dos posiciones, o, si se quiere, dos poderes.

Por una parte, está la posición de

quien pretende, que un proyecto de Ley que ha debatido y sobre el cual ha decidido, al contar con la mayoría necesaria para ello, se convierta en Ley y, por la otra, la posición de quien, habiéndosele enviado el proyecto de Ley en cuestión para su sanción y promulgación, lo veta, lo que significa que lo rechaza, para lo cual deberá exponer las razones que lo llevan a no sancionar el proyecto de Ley que le ha sido enviado.

De lo expuesto es posible inferir lo que vendría a implicar, o significar, para los efectos de nuestro diseño constitucional, el veto presidencial.

En ese sentido, podemos entender por veto presidencial, la facultad o competencia que le atribuye la Constitución al Presidente de la República, a objeto de poder vetar o, en nuestro caso, objetar los proyectos de Ley que le haya enviado la Asamblea Nacional para su respectiva sanción y promulgación.

Con el veto u objeción que así formule el Presidente de la República a un proyecto de Ley, se interrumpe el proceso de formación de dicho proyecto en Ley, quedando en suspenso su proceso de formación, hasta tanto la Asamblea Nacional tenga la oportunidad de conocer y pronunciarse sobre las objeciones formuladas.

Como ya se ha indicado, en Panamá y de acuerdo a nuestro diseño constitucional, los vetos u

objecciones pueden ser, o por razones de inconveniencia o por razones de inconstitucionalidad, éstas últimas denominadas, como ya se indicó, objeciones de inexequibilidad.

Antes de entrar a referirnos de manera concreta, a las semejanzas y diferencias que existen, según nuestro ordenamiento constitucional, entre la objeción de inexequibilidad y las objeciones por razones de inconveniencia, consideramos necesario hacer alusión a unos aspectos doctrinales que se plantearon, con respecto a lo que se buscaba con el reconocimiento de esta atribución *al Ejecutivo*, cuando se reguló en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Comentaba, en ese sentido, Hamilton, que ante “la tendencia del departamento legislativo a inmiscuirse en los derechos y a absorber los poderes de los otros departamentos”, como la “insuficiencia de una simple demarcación sobre el papel de los límites de cada cual”, se planteó la necesidad de “dotarlos de armas constitucionales para que se defiendan”, realidad de la que se “deriva la conveniencia del veto del Ejecutivo, ya sea absoluto o limitado, frente a los actos de los sectores legislativos”.

Adicionaba Hamilton, con relación a la importancia de dotar al Ejecutivo de tal competencia, que “careciendo dicho poder de uno u otro, estará absolutamente incapacitado para

defenderse de las agresiones de las cámaras. Podría ser despojado gradualmente de sus facultades mediante resoluciones sucesivas, o aniquilado como resultado de una sola votación. Y de un modo o de otro, los poderes legislativo y ejecutivo en poco tiempo se encontrarían reunidos en las mismas manos”.

De ahí que, lo que se pretendía y buscaba, al reconocer el derecho de veto por parte del Ejecutivo, según lo recalca Hamilton, era a “no abandonar a uno a merced del otro, sino a dotarlo de un poder constitucional eficaz, para que se defienda por sí mismo”.

Advertía, de igual modo, Hamilton, que “la potestad de que tratamos posee una utilidad suplementaria. No únicamente sirve de escudo al Ejecutivo, sino que proporciona una garantía más contra la expedición de leyes indebidas. Con ella”, decía Hamilton, “se establece un saludable freno al cuerpo legislativo destinado a proteger a la comunidad contra los efectos del espíritu de partido, de la precipitación o de cualquier impulso perjudicial al bien público, que ocasionalmente domine a la mayoría de esa entidad”³³.

De lo reflexionado y expuesto por Hamilton con respecto al poder del que se le estaba dotando al Ejecutivo

33. A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. *El federalista*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 312- 313

estadounidense en la Constitución de 1787, concretamente al Presidente de la República, al reconocérsele el derecho de veto con respecto a las leyes que aprobara el Congreso o poder legislativo, se infiere que el mismo fue concebido, como “un escudo” mediante el cual poder hacerle frente, a los posibles excesos del legislativo que terminaran inmiscuyéndose en sus funciones, ello por una parte, como para oponerse o hacerle frente, por la otra, a la “expedición de leyes indebidas”.

Trata, dicho poder, de lo que Karl Loewenstein identifica como “controles interórganos”. Sostiene, acorde a ello el citado constitucionalista alemán, que “dentro del tipo de gobierno basado en la interdependencia por coordinación, el veto suspensivo del presidente sigue teniendo una gran importancia práctica, constituyéndose en el sistema presidencialista americano como poderoso control interórgano del presidente frente al Congreso”³⁴.

Afirma Karl Loewenstein, en razón de lo por el aseverado con respecto al poder de veto del que está revestido el Presidente de los Estados Unidos, que la historia del uso del veto presidencial en Estados Unidos ha demostrado, que “su aplicación muestra claramente su transformación en una eficaz arma del presidente para imponer su

participación en las decisiones políticas del Congreso, participación que no le había sido otorgada por la constitución misma”³⁵.

Lo que implicaría, paradójicamente, que lo que en un principio se

pretendía con el veto presidencial, dotar al Presidente de los Estados Unidos de América, de “un escudo” mediante el cual poder hacerle frente, a los posibles excesos del legislativo en el ejercicio de sus funciones en detrimento del Ejecutivo, ha terminado convirtiéndose, a juicio de Karl Loewenstein, “en una eficaz arma del presidente para imponer su participación en las decisiones políticas del Congreso”.

En todo caso, y de lo que se trata, es que el veto presidencial tiene que ser concebido o entendido, según nuestro ordenamiento constitucional, como una facultad que se le atribuye al Presidente de la República, a objeto de poder formularle los cuestionamientos u objeciones que a bien considere, a aquellos proyectos de Ley que le hayan sido remitidos, para su sanción y posterior promulgación, por parte de la Asamblea Nacional.

De lo que se trata ahora es de establecer, de acuerdo a nuestra Constitución, qué tipo de reparos se pueden formular *via el veto presidencial, ello con el propósito*

34. Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Edit. Ariel, España, 1979, p. 272

35. Ibidem, pp. 272-273

de determinar, las semejanzas y diferencias que existen entre la objeción de inexecutableidad y la objeción por razones de inconveniencia.

B. Semejanzas y diferencias entre la objeción de inexecutableidad y la objeción por razones de inconveniencia.

Entrar a analizar y establecer las diferencias que existen entre, la objeción de inexecutableidad, el que ha sido el tema de estudio de estas reflexiones, y la objeción por razones de inconveniencia, obligan, desde luego, a tener que aludir, en primer lugar, a los aspectos que le son comunes.

Para ello veamos, cómo regula nuestra Constitución el denominado en la doctrina, veto presidencial. Dispone, así, la Constitución en su artículo 183, numeral 6, lo siguiente:

“Artículo 183. Son atribuciones que ejerce por sí solo el Presidente de la República:

...

6. Objetar los proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutableibles”.

Como se observa y se infiere de una simple lectura del precepto constitucional transcrito, la atribución

reconocida al Presidente de la República de poder vetar un proyecto de Ley, es una potestad que compete ejercerla, al Presidente por sí solo. No se requiere ni participa al ponerse en práctica dicha atribución, expresado de otra manera, ningún otro funcionario o autoridad. De forma clara y precisa, la responsabilidad del ejercicio del veto presidencial la asume, y la lleva a cabo por sí solo, el Presidente de la República.

De igual manera, en la disposición aludida se deja consignado que el veto u objeción que puede formular el Presidente de la República, con respecto a los proyectos de Leyes, lo puede ser por dos tipos de reparos o cuestionamientos. Así, o los veta u objeta por considerarlos inconvenientes o los veta u objeta por considerar que el proyecto de Ley es inexecutableible.

Desde luego, puede darse la posibilidad que con respecto a un mismo proyecto de Ley, el Presidente de la República objete una parte de éste por razones de inconveniencia y a su vez objete otra parte por razones de inexecutableibilidad.

Como ya fue ampliamente abordado y explicado, cuando se objeta un proyecto de Ley por parte del Presidente de la República por considerarlo inexecutableible, lo que se le estaría cuestionando a tal proyecto de Ley, es que el mismo es contrario a la Constitución. Y por ser contrario a la Constitución, no se le sanciona, lo que lleva a que dicho

proyecto de esa manera objetado, sea devuelto a la Asamblea Nacional para que conozca de tales reparos de inconstitucionalidad.

En el caso de la objeción por inconveniencia termina ocurriendo lo mismo, en cuanto a dónde debe ser devuelto el proyecto vetado u objetado. Es decir, si se objeta un proyecto de Ley por parte del Presidente de la República, porque considera que es inconveniente, lo que lo lleva a no sancionarlo, el proyecto es devuelto con tales consideraciones o razones de inconveniencia, a la Asamblea Nacional para que *ésta conozca* y se pronuncie sobre este otro tipo de reparos u objeciones.

Una vez objetado el proyecto de Ley por el Presidente de la República, ya sea que lo haya hecho por razones de inconveniencia o por razones de inexequibilidad, y debiendo devolverlo a la Asamblea Nacional, del alcance del veto u objeción que se haya formulado dependerá, a qué etapa de formación de la Ley regresa.

Como se sabe, para que un proyecto de Ley pueda convertirse en Ley de la República, requiere, en primer lugar, ser sometido y aprobado en tres debates en días distintos en la Asamblea Nacional y, en segundo lugar, que sea remitido al Ejecutivo para su sanción y promulgación.

Esto lo dispone así el artículo 166 de la Constitución. Dicho precepto constitucional establece que:

“Artículo 166. Ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos y sancionado por el Ejecutivo en la forma que dispone esta Constitución.

Es primer debate de todo proyecto de Ley el que se le da en la Comisión de que trata el Artículo anterior.

Un proyecto de Ley puede pasar a segundo debate cuando la mayoría de la Asamblea Nacional, a solicitud de uno de sus miembros, revocare el dictamen de la Comisión y diere su aprobación al proyecto”.

Señalado lo anterior, habiendo sido objetado un proyecto de Ley por parte del Presidente de la República, de lo que se trata ahora es establecer, a cuál de los debates será devuelto el proyecto objetado, ya sea que lo haya sido por ser contrario a la Constitución, que es el caso de la objeción por inexequibilidad, o por que el proyecto haya sido objetado por razones de inconveniencia.

Eso dependerá de la intensidad o alcance del veto u objeciones que formule quien constitucionalmente puede hacerlo, es decir, el Presidente de la República.

Así, el veto u objeción puede alcanzar, la totalidad del proyecto de Ley o sólo una parte del mismo.

En ese sentido, si se objeta la totalidad del proyecto de Ley, por las razones que ellas sean, lo que se estaría diciendo mediante la objeción formulada por parte del Presidente de la República, es que dicho proyecto, en su totalidad, debe ser rechazado por la Asamblea Nacional. Su objeción en su totalidad es un rechazo que no permite, si se quiere, términos medios. No existe parte alguna del proyecto de Ley, a juicio de quien así lo objeta, salvable, por eso se objeta por inconveniencia o por inexequible en su totalidad.

Ahora bien, el veto u objeción puede ser, también, sólo en parte del proyecto de Ley. Lo que significaría que la objeción al proyecto de Ley ha de recaer y formularse, de manera concreta y precisa sobre el contenido que de forma específica se cuestiona o rechaza. En este caso, el proyecto de Ley sí es salvable, salvo el contenido que en parte ha sido objetado, de prosperar, desde luego, la objeción.

Se dispone, acorde a lo antes expuesto, que si la objeción recae sobre la totalidad del proyecto de Ley, éste es devuelto a tercer debate. Pero, si la objeción ha sido sólo en parte, en ese caso el proyecto es devuelto a segundo debate.

Esto lo prevé así, de forma clara y precisa, el artículo 170 de la

Constitución y al cual, ya antes, nos referimos. El contenido del citado artículo constitucional es el siguiente:

“Artículo 170. El proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Nacional, a tercer debate. Si lo fuera sólo en parte, volverá a segundo debate, con el único fin de *formular*³⁶ las objeciones formuladas.

Si consideradas por la Asamblea Nacional las objeciones el proyecto fuere aprobado por los dos tercios de los Diputados que componen la Asamblea Nacional, el Ejecutivo lo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de este número de Diputados, el proyecto quedará rechazado”.

Como se observa, en el citado precepto constitucional no se hace diferenciación alguna, en cuanto a qué tipo de veto u objeción presidencial se

36. Diversas Editoriales que han editado la Constitución hacen la observación que, en el Texto original de la Constitución que fuera publicado en la Gaceta Oficial 19, 815 de 20 de mayo de 1983, luego de las reformas de que fuera objeto en dicho año, aparece la palabra, “considerar”, la cual fue reemplazada por la palabra “formular”, en la publicación del Texto Único de 1995 y que se ha mantenido en la última publicación del Texto Único de la Constitución en la Gaceta Oficial 25, 176 de 15 de noviembre de 2004.

ha formulado. De manera que, ya se trate de uno u otro, una vez objetado el proyecto de Ley, lo haya sido por inexecutable o por inconveniencia, regresará a tercer debate si la objeción alcanza la totalidad o en su conjunto al proyecto de Ley o, a segundo debate, si éste lo ha sido sólo en parte del mismo.

De igual forma, en ambos casos el veto u objeción puede ser superado por la Asamblea Nacional, de contar el proyecto objetado, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes. Lo que significa, como ya antes se aludió, que el tipo de veto u objeción diseñado en el constitucionalismo panameño, es de tipo suspensivo o provisional y no absoluto.

Lo que significa, que aun cuando el Presidente de la República puede vetar u objetar en un proyecto de Ley, por las razones que aduzca, tal veto u objeción no implicará que la Asamblea Nacional no pueda volver a pronunciarse o conocer sobre dicho proyecto de Ley. Por el contrario, tiene que ser devuelto el mismo a la Asamblea Nacional, para que no sólo conozca del veto u objeciones formuladas, sino con la posibilidad de poder superar éste, de contar con la aprobación de la mayoría calificada de los dos tercios de sus miembros. Estamos, así, ante veto u objeción, a fin de cuentas, superable.

Lo único que la formalización del veto u objeción conlleva, es el retraso en la formación del proyecto de Ley

en Ley pues, de contar con la mayoría calificada antes mencionada, la de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional, se puede superar el veto u objeción del Presidente de la República.

Como puede apreciarse hasta aquí, entre la objeción por inexecutable y la objeción por inconveniencia no existen mayores diferencias en cuanto a, *quién puede formularlas*, toda vez que en los dos casos quien las formula es el Presidente de la República. Tampoco existe diferencia en cuanto al tipo de normas contra las que pueden hacerse, ya que ambos tipos de objeciones proceden contra proyectos de Ley.

Por otra parte, entre la objeción por inexecutable y la objeción por inconveniencia, no se presenta diferencia en cuanto al momento en el que pueden promoverse, ya que se pueden presentar cuando el proyecto de Ley, ha sido remitido al Presidente de la República para su respectiva sanción y promulgación.

No existe diferencia entre éstas, de igual modo, en cuanto al alcance que puede tener una y otra, en la medida en que pueden formularse contra todo el proyecto de Ley o parte de éste, caso en el cual, en una objeción u otra, a la etapa a la que regresa el proyecto de Ley dependerá de la intensidad del veto u objeción, a tercer o segundo debate, según se haya objetado la totalidad del proyecto o sólo parte de éste.

Finalmente, en ambos tipos de objeciones, la mayoría que se requiere para superarlas, será la de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

En todos esos aspectos coinciden la objeción por razones de inconveniencia y la objeción por razones de inexequibilidad.

Ahora bien, ¿en qué consisten las diferencias entre la objeción por inexequibilidad y la objeción por razones de inconveniencia? Pues en el hecho de lo que implica una y otro tipo de objeción.

La objeción por inexequibilidad, como hubo oportunidad de ver, por ser el objeto de estudio de las presentes reflexiones, parten del supuesto que lo que se objeta al proyecto de Ley es de índole jurídico-constitucional, al cuestionarse que dicho proyecto es contrario a la Constitución, de ahí que no deba convertirse en Ley de la República.

Lo que trae como consecuencia, que el análisis que se va a generar conllevara determinar, si en efecto el proyecto de Ley así objetado, es o no contrario a la Constitución. Ello obliga al Presidente de la República tener que sustentar, en qué consiste la alegada inconstitucionalidad.

Se trata de una controversia jurídico-constitucional, de un conflicto entre poderes u órganos constitucionales que puede terminar, por el tipo de objeción,

ante la Corte Suprema de Justicia, en el caso en que la Asamblea Nacional, pese a la objeción que el Presidente de la República le ha formulado al proyecto de Ley, aduciendo que éste no procede por ser violatorio de la Constitución, lo aprueba por insistencia al considerar que tal inexequibilidad no existe.

Como ambos poderes u órganos mantienen posiciones encontradas, por ser un tema que exige establecer, si un proyecto de Ley es o no contrario a la Constitución, siendo la Corte Suprema de Justicia, el único tribunal de justicia al compete determinar la inconstitucionalidad o no de las normas jurídicas y actos susceptibles de dicho control, la solución de este conflicto constitucional corresponderá a un tercero, en este caso a un tercero que además de imparcial e independiente de los poderes en controversia, es de carácter jurisdiccional.

Como el Ejecutivo y el Legislativo mantienen posiciones encontradas con respecto a un proyecto de Ley, que se considera infractor de la Constitución, la solución a tal controversia escapara a la competencia de ambos poderes u órganos constitucionales, al no ponerse de acuerdo.

Ello no va a ocurrir así en el caso de la objeción por razones de inconveniencia. En este caso, la controversia que se genera entre el Ejecutivo, concretamente entre el Presidente de la República y el Legislativo o Asamblea Nacional,

cuando se haya objetado un proyecto de Ley por inconveniente, termina, por decirlo en términos deportivos, o ganándola en primera vuelta el Ejecutivo, cuando habiendo objetado un proyecto de Ley por inconveniente, la Asamblea Nacional no cuenta con la mayoría que exige la Constitución para poder superar dicha objeción, o la Asamblea Nacional cuando, teniendo la mayoría requerida para ello, lo aprueba por insistencia, superando de esa manera dicha objeción.

En este último supuesto, cuando la Asamblea Nacional aprueba por insistencia un proyecto de Ley que había sido objetado por inconveniente, al volverlo a remitir al Ejecutivo para su sanción y promulgación, éste no podrá “presentar nuevas objeciones”, como lo tiene establecido así el artículo 170 de la Constitución.

Con ello se ha de entender que el conflicto generado cuando se presentó, la objeción por razones de inconveniencia, no cuenta con posibilidad alguna que permita apelar o acudir ante otra instancia para que dirima tal controversia.

De acuerdo a lo explicado, la diferencia entre dichos tipos de objeciones consiste en que, en el caso de la objeción de inexequibilidad, cuando ambos poderes u órganos constitucionales mantienen sus posiciones, uno considerando que el proyecto de Ley es inexequible o contrario a la Constitución y el otro considerando lo contrario, que tal

inexequibilidad no existe, se ha de acudir ante otra instancia o autoridad para que sea ésta la que resuelva la controversia o conflicto constitucional.

Es decir, planteado el conflicto por haberse objetado un proyecto de Ley por inexequible, el mismo va a requerir de una solución, solución cuya decisión va a escapar a ambos poderes. Y, por tener que determinar si el proyecto de Ley se ajusta o no a la Constitución, quien tendrá que verificar y decidir esto, ha de ser la Corte Suprema de Justicia, por ser el tribunal que, como se ha señalado, en materia de constitucionalidad tiene la competencia exclusiva y excluyente para pronunciarse al respecto.

Dicho en otras palabras, en el caso de la objeción de inexequibilidad, el conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo lo resuelve la Corte Suprema de Justicia, es este alto tribunal de justicia el que impone la última palabra.

En el caso de la objeción por razones de inconveniencia la solución al conflicto termina, en cuanto al proceso de formación de un proyecto de Ley en Ley, o cuando ante la objeción así formulada por el Ejecutivo, la Asamblea Nacional no cuenta con la mayoría de los dos tercios de sus miembros para poder superar el veto u objeción por inconveniencia, o cuando ésta sí cuenta con la mayoría requerida, superando y no prosperando, por tanto, la objeción por inconveniencia presentada por el Ejecutivo.

En concreto, el conflicto generado ante este tipo de objeción queda circunscrito entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Otra diferencia que se presenta entre la objeción por inexecutableidad y la que se formula por razones de inconveniencia, consiste en que, la objeción de inexecutableidad trata de una controversia, jurídico-constitucional entorno a sí un proyecto de Ley, es o no conforme con la Constitución y la otra, la controversia que se genera cuando lo que se formula es una objeción por razones de inconveniencia, es prácticamente de carácter político.

Afirmamos esto en la medida en que, en el caso de la objeción por razones de inexecutableidad, si el conflicto constitucional trasciende a la Corte Suprema de Justicia, el razonamiento, análisis o estudio que del proyecto objetado haga la Corte Suprema de Justicia, estará dirigido a establecer, si se produce o no la inexecutableidad del proyecto de Ley objetado por tales razones. Se confronta el proyecto de Ley objetado por inexecutable, en su totalidad, si así fue objetado o la parte correspondiente, caso en que haya sido objetado sólo en parte, con la Constitución y, de tal confrontación se podrá verificar, si existe o no la inexecutableidad.

En el caso de la objeción por razones de inconveniencia, ésta tiene otras connotaciones que van mucho más allá del problema jurídico-constitucional

que se genera con una objeción por razones de inexecutableidad.

¿En qué basamos lo antes afirmado? Pues en que formular una objeción de inexecutableidad exige, de quien la plantea, en nuestro caso, el Presidente de la República, tener que identificar y sustentar, por una parte, que es lo que hace inexecutable al proyecto de Ley que le ha sido enviado por parte de la Asamblea Nacional, para su sanción y promulgación, así como precisar, por otra parte, cuál es la norma o normas de la Constitución que resultarían vulneradas por el proyecto de Ley objetado por inexecutable.

Como se aprecia, por complejo que a veces resulte establecer una posible inexecutableidad, quien la formula debe, como mínimo, identificar los preceptos legales que se consideran contrarios a la Constitución y fundamentar, en qué consiste dicha inexecutableidad. De igual manera, debe señalar, que disposiciones de la Constitución son las que se dicen serían las infringidas.

En el caso de la objeción por razones de inconveniencia, la sustentación de ésta ya no será un problema de índole jurídico-constitucional en el que, de lo que se trata es dilucidar o determinar, si un proyecto de Ley es o no conforme a la Constitución, como indicamos, sino que los reparos tendrán más que nada una connotación de carácter político puesto que, ¿qué sería lo que daría lugar a que un proyecto de Ley resulte ser inconveniente? ¿Qué

implica que algo sea inconveniente?

Según el Diccionario de la Lengua Española, lo inconveniente implica, lo “no conveniente”, el “impedimento u obstáculo que hay para hacer algo”, así como el “daño y perjuicio que resulta de hacer algo”.

Acorde a ello, objetar un proyecto de Ley por inconveniente consistiría en no sancionarlo a objeto de impedir que éste se convierta en Ley porque se considera que, de convertirse en Ley, por ejemplo, causaría daño y perjuicio al país, o a una parte del mismo, o a algún grupo de personas, o afectaría la economía del Estado o sería, por ejemplo, lesivo a la historia de la nación, entre otros muchos y variados supuestos.

Lo que se quiere dejar señalado es que, serían muchos y diversos los supuestos en los que pudiera sustentarse una objeción por razones de inconveniencia, que se tratarían de situaciones que podríamos calificar como de *extrajurídicas*, para ubicarlas en el ámbito político.

En fin, al objetarse un proyecto de Ley por inconveniencia, se contaría con un ámbito de posibilidades mucho mayor que el que daría lugar a una objeción por razones de inexequibilidad.

VIII. A manera de reflexión final.

Como bien lo anota el citado autor español, Ángel J. Gómez Montoro, en una democracia cuyo régimen político se haya organizado en base al principio de división de poderes, “la existencia de conflictos es innata” y, si se quiere, inevitable, “entre diversos órganos” o poderes del Estado a los que se les haya dotado, a su vez, de distintas atribuciones o competencias.

Esta realidad jurídico-política va a exigir que se establezcan mecanismo que hagan posible, cuando tales conflictos se produzcan, que los mismos sean afrontados y, desde luego, resueltos.

La solución a estos conflictos estará revestida de mayor relevancia, cuando los mismos tengan que ver con actuaciones cuestionadas como contrarias o infractoras de la Constitución.

Si de lo que se trata es que cada órgano o autoridad constitucional ejerza sus competencias, acorde a lo que le tiene señalada la Constitución, de surgir o plantearse una diferencia entre poderes en el que, uno de ellos le endilga al otro el desconocimiento o vulneración de lo previsto en la Constitución, va a ser necesario que dicha controversia encuentre solución dentro del marco constitucional.

Dentro de esta realidad constitucional es en la que se enmarca la objeción de inexequibilidad, como un mecanismo por medio del cual es posible resolver las posibles controversias que puedan

surgir entre el Ejecutivo por un lado y el Legislativo por el otro, cuando tales controversias tengan que ver con actuaciones a las que, lo que se les cuestiona, es la posible infracción de la Constitución.

Las anteriores reflexiones han abordado la objeción de inexequibilidad desde esa perspectiva. Como un mecanismo o vía para resolver conflictos constitucionales, conflictos que, a nuestro juicio, van más allá de los aspectos técnicos o procesales que hay que tener presentes, desde luego, en toda actuación que se promueva ante la Corte Suprema de Justicia en procura que se active, el control de constitucionalidad que a ésta compete.

Bibliografía

A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. El federalista. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994

Bidart Campos, German J. El derecho de la Constitución y su fuerza normativa. Edit. Ediar, Argentina, 1995

Constituciones Españolas y Extranjeras. Vol. I. Edición de Jorge De Esteban, Edit. Taurus, Madrid, 1977

De Otto, Ignacio. Derecho Constitucional. Sistema de fuentes. Edit. Ariel, España, 1987

Fábrega, Jorge. Ensayos sobre historia constitucional de Panamá. Edit. Jurídica Panameña, Panamá, 1986

Gómez Montoro, Ángel J. El conflicto entre órganos constitucionales. Centro de Estudios Constitucionales, España, 1992, p.26

Gozaini, Osvaldo. La justicia constitucional. Edit. Depalma, Argentina, 1994

Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Edit. Ariel, España, 1979

Moderne, Franck. El control previo de constitucionalidad en la Europa Contemporánea, en la obra La jurisdicción constitucional. Edit. Juricentro, Costa Rica, 1993

Pedreschi, Carlos Bolívar. El control de la constitucionalidad en Panamá.

Editora Novo Art, Colombia, Segunda Edición, 2017

Quintero, César. Evolución constitucional de Panamá. Universidad Externado de Colombia, Colombia, 1988

Ricord, Humberto. Las constituciones panameñas del siglo XX. Panamá, 1987

Rodríguez Robles, Francisco. Aspectos procedimentales y naturaleza jurídica de la objeción de inexequibilidad constitucional, Panamá (inédito)

Ruíz Robledo, Agustín. *El complejo de Clausewitz*. Artículo de Opinión publicado en el Diario El País.es, versión digital, 25 de julio de 2013

Sáchica, Luis Carlos. El control de constitucionalidad. Edit. Temis, Colombia, 1988

Sáchica, Luis Carlos. Constitucionalismo colombiano. Edit. Temis, Colombia, 1991

Sierra Porto, Humberto A. Sentencias de Inconstitucionalidad. Universidad Externado de Colombia, 1995

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, México, 1987

Diccionarios

Diccionario Jurídico Espasa. Edit. Espasa Calpe, España, 1994

Breve diccionario etimológico de la lengua española. Elaborado por Guido Gómez De Silva. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1995

Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot, volumen III. Edit. Abeledo-Perrot, Argentina, 1987

Diccionario de Términos Políticos. Edit. Temis, Colombia, 1985

Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Elaborado por, Burgoa O., Ignacio. Edit. Porrúa, México, 1992

Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 17 de octubre de 1994. Registro Judicial de octubre de 1994

Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 9 de junio de 1995. Registro Judicial, junio de 1995

Fallo de la Corte Suprema de Justicia, Pleno de marzo 11 de 1993.

Fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, de 5 de agosto de 1992. Registro Judicial de agosto de 1992

Reflexiones sobre la retroactividad de la ley tributaria en la República de Panamá

Retroactivity of the tax law in the Republic of Panama

Julio César Pérez Martínez^{1*}

Resumen:

La próxima entrada en vigencia del Código de Procedimiento Tributario panameño menciona expresamente que las leyes tributarias no tienen efectos retroactivos, salvo aquellas de tipo sancionatorio (multas) que beneficien al contribuyente. Pero en la constitución nacional existe una disposición general, que permite a las leyes, cuando sean de orden público o interés social surtir efectos hacia el pasado. El problema de fondo es si las leyes tributarias pueden ser de orden público o interés social, en el derecho comparado el principio de irretroactividad no es absoluto, sino que el mismo debe ponderarse cuando se encuentre en conflicto con otros principios del sistema tributario.

Palabras claves: Impuesto, tributos, retroactividad, principios de derecho, jurisprudencia.

Abstract:

The upcoming entry into force of the Panamanian Tax Procedure Code expressly mentions that tax laws do not have retroactive effects, except those of a punitive nature (penalty fees) that benefit the taxpayer. But in the national constitution there is a general provision that allows laws, when they are of public order or social interest,

¹ Cursando doctorado en Estado de derecho y gobernanza global de la Universidad de Salamanca, máster en Derecho Privado por la Universidad Complutense de Madrid, especialización en Derecho Tributario en la Universidad Externado de Colombia, maestría en Educación Universitaria y licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua. Profesor de derecho constitucional y derecho tributario en la Universidad Católica Santa María la Antigua. Laboró como abogado en el sector privado y en la Asamblea Nacional. Actualmente es investigador académico en el Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

to take effect into the past. The basic problem is whether the tax laws can be of public order or social interest, in comparative law, the principle of non-retroactivity is not absolute, it must be considered when it is in conflict with other principles of the tax system.

Keywords: Tax, retroactivity, principles of law, taxes, jurisprudence.

1. Introducción

En derecho existe un principio general y fundamental que establece que las leyes tienen vigencia desde el momento de su expedición o en un periodo de tiempo posterior a su promulgación. Ese principio, que se encuentra constitucionalizado, es el de la irretroactividad de las leyes. Existen únicamente algunas excepciones al mencionado principio, ya que la irretroactividad no es un elemento absoluto. Este principio general de derecho tiene su fundamento en que los gobernados depositan su confianza en los administradores del Estado quienes deben establecer las reglas que rigen la sociedad y para garantizar un orden social

los efectos de sus ordenanzas deben regir hacia futuro para evitar arbitrariedades. Por ejemplo, es lógico que el Estado, en ejercicio de su potestad tributaria puede establecer nuevos impuestos, pero los mismos no pueden aplicarse sobre hechos pasados alegando que el Estado necesita más fondos públicos para programas sociales, ya que los administrados entonces estarían en un estado de indefensión y de falta de certeza jurídica. Esta limitante al poder tributario del estado, encuentra sus límites en los principios fundamentales que rigen la materia.

Específicamente en el derecho tributario panameño surge la duda de si una norma de esta naturaleza pueda ser de orden público y por ende surtir efectos hacia el pasado, para ello en el presente artículo analizaré las diferentes fuentes del derecho tributario (constitución, leyes, jurisprudencia, doctrina y principios), así como referencias al derecho comparado con la finalidad de extraer conclusiones la retroactividad de las leyes tributarias en Panamá. ¿Puede una ley que deroga un incentivo fiscal que es otorgado únicamente para un sector de la población y que no es costo-beneficioso para

el Estado (es decir, el estado deja de percibir ingresos, pero no hay mayor inversión extranjera o generación de nuevos puestos de trabajos, únicamente existe un beneficio para un sector que pagaría menos impuestos mientras que el resto de los sectores si tienen una tasa de tributación mayor), surtir efectos hacia el pasado con la finalidad de beneficiar a la mayoría de la población (con mayor recaudación y no generar competencia desleal) y remediar el error? La respuesta a esta interrogante, es precisamente lo que me motivó a realizar la presente investigación.

2. Análisis constitucional sobre la retroactividad de la ley tributaria:

La Constitución política de la República de Panamá en su artículo 46 establece:

“Artículo 46. Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada.”

La regla general del derecho panameño es que las leyes no son retroactivas, según el artículo 46, (incluyendo las leyes tributarias) y solo existen tres excepciones:

- Si es una ley penal que favorece al reo.
- Si es una ley de orden público.
- Si es una ley de interés social.

La primera excepción es específica para el derecho penal, la misma pareciera no aplicar en el derecho tributario. Con relación a las otras dos excepciones podría parecer que si aplican al derecho tributario. El problema es que la constitución, ni las leyes tributarias nos define los conceptos de interés social u orden público, por lo que tenemos que remitirnos a la ley 38 del 2000 sobre el procedimiento administrativo general, dado que la ley 38 del 2000 suple los vacíos normativos del derecho tributario, al ser una fuente supletoria de derecho tributario.

En el artículo 201 de la ley 38 del 2000 se

define orden público así:

“Orden público. En sentido negativo, es el desarrollo de las actividades sociales de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico y en acatamiento a lo que disponen las autoridades públicas. En sentido positivo es equivalente a interés público.”

Como la definición dada para orden público, nos refiere a otro término: el de interés público, debo transcribir la definición dada por la ley 38 del 200 sobre interés público:

“Interés público. Como finalidad del Estado, es el propio interés colectivo, de la sociedad en su conjunto, en contraposición al interés individual.”

Como se observa el orden público tributario en el ordenamiento jurídico panameño significa que una ley tributaria que afecte a la mayoría de la población en beneficio de unos pocos sería contraria a los fines del Estado y por lo tanto en un

criterio interpretativo debería preferirse el interés colectivo sobre el individual. De igual forma entonces, hasta este momento pareciera que las leyes en Panamá a nivel constitucional, incluyendo las tributarias, podrían ser retroactivas si lo que intentan es remediar una lesión a la colectividad y que beneficiaba solo a unos cuantos.

Otra definición de interés público según la doctrina es la siguiente:

El interés público, según Guillermo Cabanellas (1989, p. 462), se refiere al “bien público, a la conveniencia de la mayoría frente al egoísmo de cada cual, que ha de prevalecer en caso de conflictos de intereses entre el individuo y la sociedad, entre el particular y el Estado como entidad de Derecho Público”

Como conclusión del concepto de orden público puedo extraer que el mismo se refiere al interés de la sociedad panameña en su conjunto por encima del interés de algunos particulares.

En este supuesto podría pensarse que una ley que deroga incentivos fiscales (a modo de ejemplo y simplificación para los efectos de este artículo se entenderá por incentivos fiscales las exoneraciones concedidas a un solo grupo o sector económico) a una actividad comercial, estaría beneficiando a la colectividad por encima de los particulares que gozan del no pago de impuestos, ya que el estado recibiría ingresos que podría utilizar para construcción de escuelas o para equipar los centros de salud, además sería injusto que la mayoría de los sectores comerciales si paguen impuestos y un solo sector de la economía no, ya que sería una competencia desleal.

Lo cierto es que los incentivos fiscales en un principio no afectaban los intereses de la colectividad ya que con los mismos se podrían crear empleos, reactivar la economía y atraer inversión extranjera. Es decir, una norma de incentivos fiscales también puede considerarse como de interés público.

Entonces pareciera que si el incentivo no esta respondiendo a los intereses de la colectividad, por ejemplo, si la empresa

beneficiada con las exoneraciones no paga ciertos impuestos y a su vez no crea plaza de empleos para panameños o empleos de calidad. Esto significaría que el incentivo fiscal dejaría de ser una norma de orden público y entonces el orden público sería su eliminación.

Pero la regla general es que las leyes tributarias no tienen efecto retroactivo, ya que normalmente no versan sobre temas de orden público como, por ejemplo: la creación de un nuevo impuesto o la imposición de nuevas tarifas. Excepcionalmente pueden existir leyes tributarias de orden público.

Siguiendo el tema de los incentivos fiscales, es importante interpretar la constitución siguiendo el principio de unidad constitucional, en cual deben analizarse todos los artículos de la constitución relacionados para encontrar coherencia y la solución a un problema. En ese sentido debo incluir en mi análisis el artículo 276 de la constitución que dispone: “La Asamblea Nacional no podrá expedir Leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, sin que

al mismo tiempo establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas.”

Siguiendo lo dispuesto en esta norma constitucional la Asamblea Nacional debe contar con un informe costo-beneficio de las medidas fiscales que quiera implementar, es decir, ese informe deberá dilucidar si el gasto fiscal provocado por un incentivo fiscal, representará para el país más empleos o mayor inversión de la que se hubiera tenido en caso de no otorgar el incentivo fiscal. Pero en caso de que se apruebe una ley de incentivos fiscales sin tener este informe de Contraloría (y por lo tanto se sepa de forma científica si la medida fiscal es buena) y posteriormente se expida otra ley que deroga esos incentivos fiscales y además le conceda efectos retroactivos por comprobarse que no hay un beneficio para el Estado o la mayoría de los panameños y solo existe un beneficio para el grupo que aplicó la exoneración de impuestos, en ese sentido entonces, la ley tributaria si podría ser retroactiva ya que respondería a una razón de orden público.

Por otro lado, el interés social, que es la otra excepción para que las leyes si sean retroactivas, no se encuentra definido en la ley 38 del 2000, por lo que tenemos que hacer una interpretación de los artículos constitucionales donde se menciona “interés social” para poder delimitar el concepto.

Los artículos constitucionales que mencionan “interés social” son los siguientes:

*“Artículo 41. Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por **motivos de interés social** o particular, y el de obtener pronta resolución.*

El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver dentro del término de treinta días.

Artículo 48. La propiedad privada implica obligaciones para su dueño por razón de la función social que debe llenar.

Por motivos de utilidad pública o

de **interés social** definidos en la Ley, puede haber expropiación mediante juicio especial e indemnización.

Artículo 50. Cuando de la aplicación de una Ley expedida por motivos de utilidad pública o de **interés social**, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

Artículo 51. En caso de guerra, de grave perturbación del orden público o de **interés social urgente**, que exijan medidas rápidas, el Ejecutivo puede decretar la expropiación u ocupación de la propiedad privada.

Artículo 59. La patria potestad es el conjunto de deberes y derechos que tienen los padres en relación con los hijos. Los padres están obligados a alimentar, educar y proteger a sus hijos para que obtengan una buena crianza y un adecuado desarrollo físico y espiritual, y éstos a respetarlos y

asistirlos.

*La Ley regulará el ejercicio de la patria potestad de acuerdo con el **interés social** y el beneficio de los hijos.”*

En los diferentes artículos constitucionales citados no hay uniformidad en cuanto a la utilización del término “interés social” en nuestra constitución, ya que el mismo puede tratar sobre la propiedad privada, el derecho de familia o el derecho de acceso a la información. Además, en el derecho mercantil también es utilizado el término interés social para referirse al interés de los socios de la sociedad. De todas estas referencias ninguna encaja con el derecho tributario.

Por lo tanto, existe un vacío sobre la definición y alcance del término “interés social” para el objeto de estudio del presente artículo. Interés social no es sinónimo de orden público. Por lo tanto, el interés social no puede ser el interés de la colectividad.

En consecuencia, se necesita un desarrollo legal en Panamá que defina el término para realizar una adecuada delimitación del mismo. Por esta razón no sería responsable establecer que una Ley es de interés social (en materia tributaria) si no existe una definición legal del término.

Pero en la práctica, a nivel legal y jurisprudencial, el interés social se ha equiparado al interés público. Quizás esto pueda entenderse como una costumbre constitucional al considerar y aceptar, los diferentes órganos del Estado, estos términos como sinónimos.

3. El código de procedimiento tributario y la retroactividad de las leyes tributarias

A nivel legal, sobre la retroactividad de de la ley tributaria, ya existe una

disposición que regula la materia y que deja explícitamente establecido cuál es la respuesta sobre si las leyes tributarias son retroactivas o no.

El recién aprobado código de procedimiento tributario, la ley 76 de 2019, que entrará completamente en vigencia el 1 de enero del 2024 establece lo siguiente:

Artículo 13. Irretroactividad de las normas tributarias. Las normas tributarias no tendrán efecto retroactivo, excepto las normas por las que se regulan infracciones, sanciones y recargos cuando su aplicación resulte más favorable para el obligado tributario o contribuyente, salvo que se trate de actos ejecutoriados.

La derogación de una norma tributaria no impide su aplicación a los hechos producidos durante su vigencia.

En Panamá, pareciera que la discusión

sobre la retroactividad de las leyes tributarias ya se encuentra finalizada y que el consenso es que en el derecho tributario no opera la retroactividad de la Ley.

Esto significa que el legislador panameño consideró que las leyes tributarias, por su naturaleza, no pueden ser de orden público ni de interés social.

Esto es así ya que el Código de procedimiento tributario, aunque tiene apenas 4 años, ya ha sufrido seis modificaciones desde su promulgación hasta la fecha y la Corte Suprema de Justicia declaró ciertos artículos de la ley relativos al arbitraje como inconstitucionales. Pero en ninguna de las reformas legales se ha modificado el artículo 13 sobre la retroactividad de las leyes.

Es decir, ya existe una disposición que entrará en vigencia próximamente y que considera que las leyes tributarias panameñas no son retroactivas. Donde su única excepción a la retroactividad

se asemeja a excepción constitucional con relación al derecho penal y es que en temas sancionatorios la ley tributaria será retroactiva cuando sea beneficioso al contribuyente.

La única excepción a la retroactividad de la ley tributaria, busca proteger al contribuyente y no castigarlo. Aunque la ley 76 de 2019 no esté vigente es un indicador de que en materia tributaria no existe la retroactividad. Pero esta aseveración riñe con lo analizado en el apartado anterior donde por mandato constitucional se establece que cualquier norma, de cualquier rama del derecho, incluyendo la tributaria si es de orden público puede ser retroactiva.

Esta disposición taxativa a la prohibición de la retroactividad de las leyes tributarias existe en otras jurisdicciones tales como:

La constitución Rusia al establecer en su Artículo 57 que las leyes que establecen nuevos impuestos o perjudican la situación de los tributarios no tienen efecto retroactivo. El artículo 363 de

la Constitución colombiana dicta que las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad y el ejemplo en el derecho español se encuentra a nivel legal en el artículo 10.2 de la Ley General Tributaria que ensalce: “Salvo que se disponga lo contrario, las normas tributarias no tendrán efecto retroactivo y se aplicarán a los tributos sin período impositivo devengados a partir de su entrada en vigor y a los demás tributos cuyo período impositivo se inicie desde ese momento. No obstante, las normas que regulen el régimen de infracciones y sanciones tributarias y el de los recargos tendrán efectos retroactivos respecto de los actos que no sean firmes cuando su aplicación resulte más favorable para el interesado.”

4. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

En este apartado reproduciré tres diferentes sentencias de la Corte Suprema de Justicia, dos ellas correspondientes a la sala tercera y una del pleno donde se trata el tema de la retroactividad de las leyes tributarias.

1. El primer fallo para analizar es la sentencia de plena jurisdicción de la sala tercera de la Corte Suprema de Justicia de 12 de febrero de 2015, que dictó lo siguiente:

“De lo anterior, se deduce que el problema jurídico planteado se concentra en el hecho generador de impuesto, las normas que lo establecen y la determinación del aforo con respecto a la empresa a quien se le impone la obligación tributaria. Esto implica que para el análisis del caso se deben observar los principios de reserva legal e irretroactividad que se aplica en materia tributaria.

Esto es así, porque el principio de reserva legal en materia de tributación implica que, la obligación de tributar nace de un hecho generador o imponible, legalmente establecido, y durante la vigencia del mismo, es decir, que los hechos gravados deben estar previamente establecidos y se aplica la norma vigente en el momento en que se realiza el supuesto de hecho contemplado en la norma. Consecuentemente, el principio de irretroactividad de la norma tributaria, no

permite que se imponga una obligación a hechos anteriores a la vigencia de una norma que regula un hecho generador de impuesto.”

2. El segundo fallo corresponde a la sentencia de la sala tercera de la Corte Suprema de Justicia de 27 de diciembre de 199 donde se cita a Pérez de Ayala y González (1989, p. 73-74):

“El Derecho Tributario español y, consecuentemente, la Ley General Tributario, no recogió de un modo expreso el artículo 3.º del Código Civil, pero por estar el mismo incluido en el título preliminar de nuestro Código civil y también como una derivación lógica del artículo 20 de la Ley General Tributaria, hay que mantener la vigencia del mismo criterio que, por otra parte, está plenamente recogido en reiterada jurisprudencia por el Tribunal Supremo, afirmando que las leyes tributarias no tienen efecto retroactivo, salvo que dispusieron lo contrario.

En esta jurisprudencia se llega, incluso, a establecer que el principio de la irretroactividad de las leyes tiene más

fuerza en el Derecho Tributario que en el Derecho Civil, fundándose en el artículo 5 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 julio 1911, norma que, aunque no se ocupa expresamente de la aplicación en el tiempo de las normas tributarias, al negar la posible aplicación extensiva o analógica de las mismas, entiende nuestro más alto Tribunal que impide de un modo especial la retroactividad de la ley tributaria, afectando a derechos adquiridos o hechos producidos con anterioridad, salvo que la propia Ley lo autorizase expresamente.

Es interesante resaltar esta conexión que se establece en el Derecho Tributario español entre el principio de irretroactividad y la imposibilidad de interpretación extensiva o por analogía de la norma tributaria. Algún comentarista entiende que esta conexión es injustificada. Pero en cualquier caso pone de manifiesto cual es el fundamento de aplicación que el principio de irretroactividad encuentra en el Derecho fiscal patrio: de una parte, el principio consagrado en el artículo 2 del Código civil, y, de otra, la consideración de que la aplicación retroactiva puede subsumirse como una modalidad especial de la aplicación extensiva o por analogía de una ley tributaria, poco conforme a los

criterios legales imperantes en nuestro Derecho Tributario positivo”.

3. La última decisión judicial en analizar es la sentencia, con rango constitucional, del pleno de la Corte Suprema de Justicia del 29 de abril de 2015:

“Frente al análisis realizado a la presente infracción al artículo 46 de la Constitución Nacional, el Pleno llega a colegir que el precitado artículo, si tiene un efecto retroactivo, pues tal como menciona el Procurador de la Administración, esta modificación abarca la primer apartida de junio, la cual debió haber sido cubierta bajo el sistema denominado impuesto sobre la renta (AMIR), porque esto era lo que se encontraba vigente antes de la entrada en vigencia de las modificaciones introducidas al Código Fiscal por medio de la Ley 52 de 28 de agosto de 2012... se puede colegir que la aplicación retroactiva del contenido del artículo 5 de la ley 52 de 2012, riñe evidentemente con el artículo constitucional citado, pues pretende aplicarse a hechos y situaciones ocurridas con anterioridad a su entrada en vigencia, sin que se diga expresamente

que dicha disposición tiene efecto retroactivo por ser de orden público y de interés social, o sin que sea una de las taxativas excepciones al principio de irretroactividad de la ley, recogidas en la misma.

Así tenemos entonces que lo relativo a la irretroactividad de la ley, también se da para que los gobernados tengan un mínimo de seguridad y certeza frente al poder legislativo y reglamentario del Estado, que por la misma limitación, no puede variar las reglas en perjuicio de los ciudadanos, y que para el tema tributario sería establecer nuevos impuestos o nuevas formas de calcular o cobrar esos impuestos, para hechos que al momento de su realización, no estaban vigentes en el ordenamiento jurídico.

Lo anterior quiere decir, que uno de los pilares esenciales del modelo de Estado constitucional de derecho, son los principios de seguridad jurídica y legalidad, donde se deja claro que nade puede ser sometido a medidas coercitivas o sancionatorias distintas a las vigentes al momento de la concurrencia de los hechos por los cuales se les presenta. En el caso del tema tributario, esto implica que los contribuyentes no pueden ser sometidos a reglas tributarias distintas a

las que en ese momento estaban vigentes, porque de lo contrario estaría vulnerando su derecho.”

La reflexión que puedo realizar de la lectura y análisis sobre las sentencias arriba citadas, es que para nuestra jurisprudencia no se permite el efecto retroactivo de las leyes tributarias ya que vulneraría al principio de seguridad jurídica. Es decir, se sigue la tesis contenida en el código de procedimiento tributario que entrará en vigencia en unos meses sobre la prohibición de no retroactividad de las leyes tributarias, es decir, no se pueden modificar impuestos o establecer nuevos con efectos retroactivos, salvo aquellas sobre sanciones.

Lo cierto es que nuestra jurisprudencia no ha tocado la retroactividad desde el punto de vista de una ley de incentivo fiscal que no ha dado resultados y que luego se deroga por razones de orden público. Toda vez que esta fórmula parece permitirse vía constitucional y además también es permitida en el derecho comparado.

También es cierto que la jurisprudencia no ha valorado supuestos en los cuales

la retroactividad beneficia a todos los contribuyentes como puede ser la rebaja de una tarifa, en base al principio de favorabilidad.

5. El valor jurídico y la aplicación de los principios en el derecho tributario

Lo principios son fuente supletoria del derecho tributario panameño, que el artículo 26 del código de procedimiento tributario establece que: “Se aplicarán supletoriamente: 1. Los principios generales del derecho tributario.”

Por lo tanto, los principios desarrollados en doctrina jurídica que se contenida en los libros de los grandes expertos en derecho tributario, constituyen una fuente vinculante de derecho en caso de no existir en leyes, tardados o la constitución una regulación específica para el caso objeto de estudio.

En ese sentido, merece la pena exponer la posición doctrinal sobre los principios tributarios de seguridad jurídica, favorabilidad y retroactividad, los cuales han sido mencionados por la jurisprudencia panameña para sustentar sus fallos.

Según Insignares Gómez (2015, p.130-131) los principios de buena fe y seguridad jurídica derivan su fundamento en la confianza legítima como una de sus dimensiones. La confianza legítima constituye un límite a la actuación de la Administración, que se consolida con la verificación de ciertos elementos objetivos decantados en la doctrina y la jurisprudencia como son: a. que se protejan expectativas legítimas, b. la existencia de una relación jurídica, c. la existencia de una palabra dada o de una decisión de la Administración que haga parte del ordenamiento jurídico y d. una actuación diligente del interesado.

Por esta razón la retroactividad no puede operar para afectar a los contribuyentes, ya que los administrados depositaran su confianza en que los gobernantes no defraudaran su palabra (leyes) de forma imprevista y de tal manera que afecte los derechos de los contribuyentes. Toda vez que los contribuyentes acomodan su conducta a las reglas vigentes en el momento y en caso de ser cambiadas las mismas deben operar hacia el futuro para no afectar hechos pasados.

Para Correa (2018) el principio de irretroactividad se encuentra como evidente garantía sobre la propiedad, doblemente asegurado con la Constitución al establecerse que “las leyes tributarias no se aplicaran con retroactividad” (art. 363) y que “las leyes que regulen tributos, en las que la base gravable sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse a hechos generados ocurridos antes de su entrada en vigencia” (art. 338). Mas esta pauta de aplicación en el tiempo del derecho y de la norma tributaria tampoco opera de manera absoluta y ha admitido excepciones, justificadas en la defensa del interés público de la tributación. Así lo ha admitido la Corte Constitucional, en particular, en aquellos eventos en los cuales se disponen modificaciones que resultan benéficas al contribuyente y cuando no se afectan derechos adquiridos.” (p. 684). No hay casos en Colombia en que se haya permitido la aplicación retroactiva de normas tributarias (a excepción de las sancionatorias) por aplicación del principio de favorabilidad. (Plazas, 2020, p. 126). En Colombia la Corte Constitucional prohíbe la eliminación retroactiva de incentivos fiscales y

prohíbe crear nuevos tributos que apliquen hacia el pasado.

Esta tesis del derecho colombiano es interesante ya que a nivel constitucional se prohíbe textualmente (como en el código de procedimiento tributario panameño) que las leyes tributarias tengan efecto retroactivo, pero a pesar de esto, la Corte Constitucional colombiana en su rol de intérprete de la constitución ha establecido que esta prohibición no es absoluta y que admite excepciones cuando la ley beneficia al contribuyente, como lo puede ser una reducción en las multas. Este cambio en la interpretación, aplicación y entendimiento del articulado constitucional colombiano puede perfeccionarse como una mutación constitucional, ya que la constitución colombiana no menciona excepciones al principio de irretroactividad de la ley tributaria, pero vía jurisprudencia sí que se ha permitido. Este escenario también pudiera suceder en Panamá.

En Alemania se sostuvo (mediante jurisprudencia, sentencia del Bundesverfassungsgericht del 19 de diciembre de 1961) que la ilegitimidad

constitucional surge cuando la norma retroactiva incide negativamente sobre la seguridad jurídica, que es un valor que hace parte del precepto de Estado de Derecho protegido por la Constitución. Pero para evitar que la seguridad jurídica se estableciera como un valor absoluto que congela el ordenamiento y le impidiera al legislador afrontar coyunturas en las que es imprescindible establecer disposiciones retroactivas, se puntualizó que aunque las normas tributarias retroactivas siempre inciden negativamente, en mayor o menor medida, sobre la seguridad jurídica de los ciudadanos, esa característica no determina de manera automática su inconstitucionalidad, sino que es menester adelantar un juicio de ponderación que determine si el grado de disminución de la seguridad jurídica no se adviene con los objetivos de política fiscal y económica de los que los tributos son instrumento.

En los sistemas jurídicos más avanzados no se tiene una postura apriorística que impida dotar de efectos retroactivos a las normas tributarias, sino que, reconociendo de un amanaera natural el campo de la acción que requiere la tarea legislativa en materia tributaria, la

actitud que se asume es la de analizar en cada caso la adecuación constitucional de los efectos en el tiempo que se le asignan a las nuevas leyes, tomando en consideración la efectiva reducción que produce la norma en la seguridad jurídica protegida constitucionalmente; todo para entrar a sentenciar si merece una mayor tutela el interés público, que se beneficia de la agravación retroactiva del ordenamiento, o la confianza del ciudadano en la estabilidad de las disposiciones jurídicas que se encontraban vigentes. (Muñoz y Zornoza. 2015. p. 237, 238 y 240).

En otras palabras, en el derecho alemán, establece que los principios tributarios no son absolutos, sino que deben ponderarse para poder realizar un análisis jurídico que no “estaque” o inmovilice al derecho en situaciones en las cuales necesite un cambio. Este razonamiento le confiere al juez, en ejercicio de la crítica, la facultad para interpretar caso por caso si la ley tributaria puede ser retroactiva o no. En Alemania se podría aceptar que una ley que derogue un incentivo fiscal que no es beneficioso para el interés público pueda ser aplicada con efectos retroactivos ya que la afectación a la

seguridad jurídica de unos cuantos no compensa el beneficio de su derogatoria.

Una opinión disidente a las expuestas es la del jurista venezolano Sol Gil (2006) al considerar que una primera aproximación al tema tributario, conduce a entender que no está prevista constitucionalmente de manera formal o expresa y aún implícita, la aplicación retroactiva de normas fiscales, más que aquellas de contenido sancionatorio, siempre y cuando favorezcan al infractor.

De esta manera, ni aquellas disposiciones alusivas a la definición del hecho imponible, de los sujetos activo o pasivo, las relativas al establecimiento de la base imponible, o inclusive las que prevean beneficios fiscales, y en general cualquier otra que no tenga carácter sancionatorio, podrán aplicarse hacia el pasado, aún y cuando beneficien al contribuyente.

Por lo tanto, la doctrina venezolana al respecto del principio de no retroactividad es concluyente que solo se permite en casos de sanciones.

Como conclusión de este apartado en la doctrina, los principios se pueden interpretar de diferente manera y los mismos, en muchos casos dependerán de los dictámenes judiciales.

6. Opinión del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)

El CIAT es un organismo internacional público, sin fines de lucro, creado en 1967, con la misión de ofrecer un servicio integral para la modernización, fortalecimiento y tecnificación de las Administraciones Tributarias de sus países miembros.

El CIAT en su modelo de código tributario del año 2015, adaptado para Iberoamérica, establece lo siguiente en materia de irretroactividad:

“Las normas tributarias no

tendrán efecto retroactivo. Por excepción, las normas por las que se regulan infracciones, sanciones y recargos tendrán efectos retroactivos cuando su aplicación resulte más favorable para el interesado salvo cuando se trate de actos en firme.

La derogación de una norma tributaria no impide su aplicación a los hechos producidos durante su vigencia.”

Como se observa nuestro código de procedimiento tributario copia la redacción de la CIAT, al no considerar la norma tributaria como retroactiva.

Además, el modelo de código tributario del CIAT cuenta con comentarios, y sobre la retroactividad de la ley tributaria se realiza el siguiente comentario:

“Se establece, como regla general, el carácter irretroactividad de las normas tributarias, como materialización de la seguridad jurídica que

debe imperar en el ordenamiento jurídico, salvo el caso de normas que establezcan infracciones, sanciones o recargos cuya aplicación resulte más favorable que la establecida en la disposición que modifica, supuesto en el cual tendrá aplicación retroactiva. Sobre este punto, aún cuando se reconoce que existen países cuyas disposiciones constitucionales establecen la regla de la irretroactividad de las leyes, se ha estimado conveniente admitir tal posibilidad en el caso que se trate de una retroactividad benigna en materia de infracciones y sanciones administrativas, siguiendo, de esa forma, el principio de la retroactividad de la norma penal más favorable.”

Como se puede reconocer nuevamente en el comentario del CIAT la única excepción a la irretroactividad de la ley tributaria es cuando se trate de una norma sobre sanciones y cuando esta sea beneficiosa al contribuyente. Por lo cual no puede haber retroactividad

en la eliminación de leyes que otorgan incentivos fiscales, aunque se alegue que sobre las mismas versa un interés social o que es de orden público, ya que las mismas no versan sobre infracciones o sanciones.

Como Panamá adoptó el código modelo del CIAT mediante la ley 76 de 2019 y como el espíritu de la ley panameña debe entenderse de acuerdo a la historia fidedigna de su establecimiento, la interpretación que puede darse en Panamá es la de los comentarios del CIAT y que por lo tanto solo se permite la retroactividad de la ley tributaria en casos de sanciones y no alegado razones de orden público.

7. Leyes tributarias con efectos retroactivos en Panamá

La ley 189 de 2020 modifica el régimen tributario del impuesto sobre la renta de las pequeñas empresas para establecerles un régimen jurídico más beneficioso.

Dicha norma menciona que es de orden público y de interés social y que por lo tanto tendrá efectos retroactivos.

Como se observa es una ley que en materia tributaria aplica hacia el pasado sin que el contenido de la misma verse sobre sanciones.

La existencia de esta ley es interesante ya que la misma se justifica en la redacción constitucional de carácter general que establece que si una ley es de orden público puede ser retroactiva. Es decir, la Asamblea Nacional al momento de expedir la ley no se apoyó en la redacción de la ley 76 de 2019 que lo prohíbe (hay que recordar que la ley 76 aún no se encuentra en vigencia), ni en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia que prohíben la retroactividad.

De igual forma la ley 8 de 2010 en su artículo 172 establecía que: “los artículos 9 y 10 de esta Ley son de orden público, tienen efecto retroactivo en cuanto al cálculo y aplicación de las nuevas tarifas del Impuesto sobre la Renta para

las personas naturales y Jurídicas” esta redacción obedecía a que se reducía la tarifa y la base imponible del impuesto sobre la renta, lo cual beneficiaba a los contribuyentes.

Ambas leyes la 189 de 2020 y la ley 8 de 2010, como se observa, surten efectos retroactivos, sin ser leyes sancionatorias, ya que el legislador en su rol de primer interprete de la constitución ha considerado que las leyes tributarias si pueden ser de orden público o interés social siempre que beneficien al contribuyente. A mi juicio como la ley 8 de 2010 si contenía una renta sustitutiva al aumentar la tarifa base del impuesto de transferencia de bienes muebles y servicios del 5% al 7%, no es el mismo caso de la ley 189 que no contempla la renta sustitutiva por lo tanto considero que esta ley podría ser inconstitucional. Ahora lo cierto es que en ambos casos el beneficio al contribuyente es sobre la tarifa y no sobre sanciones.

Será interesante ver si en un futuro, cuando entre en vigencia el Código de Procedimiento Tributario que establece explícitamente que las leyes

tributarias no tienen efectos retroactivos, si la Asamblea Nacional continuará expidiendo leyes tributarias con tales efectos alegando razones de orden público.

8. Retroactividad de la ley tributaria y su colisión con otros principios generales del derecho tributario.

Según Solís (2015, p.93) las leyes tributarias que incidan en los hechos de un periodo fiscal determinado no deben aplicarse sino a partir del período fiscal que inicie después de su entrada en vigencia, por constituir una garantía de seguridad jurídica, salvo que se tratase de una ley más favorable al contribuyente y que así lo determinase la propia ley.

Como se aprecia, el citado autor panameño considera que el principio de seguridad jurídica representa un límite a la potestad del estado de subir o crear impuestos en un mismo periodo fiscal. Y

por eso una ley tributaria que no beneficie al contribuyente debe aplicarse a partir del siguiente periodo fiscal.

Pero yo sumaría una dificultad adicional, y es que existe el principio constitucional de la renta sustitutiva contemplado en el artículo 276 de la constitución política. En este sentido, si se expide una ley que beneficia al contribuyente disminuyendo la tarifa del impuesto, reduciendo la base imponible o eliminando un impuesto y que se aplique en el mismo periodo fiscal o de forma retroactiva, se va producir inevitablemente una caída en los ingresos del país y por lo tanto en los ingresos que se presupuestaron. Por lo tanto, a mi juicio no podría rebajarse impuestos para el mismo periodo fiscal, sin a la vez incluir una renta sustitutiva, ya que, de lo contrario, la ley tributaria, aunque beneficie al contribuyente, no cumpliría con el principio de la renta sustitutiva.

Este argumento que estoy exponiendo se encuentra sustentado en lo dispuesto en la sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 9 de febrero de 2017, publicada en Gaceta Oficial No. 28567 de 12 de julio de 2018 donde se

dictaminó lo siguiente: “Por su parte, la lectura de la disposición sometida a control constitucional objetivo deja claro que la misma establece una modificación del porcentaje de los ingresos brutos que deben pagar los operadores de máquinas tragamonedas tipo “A” que baja del 19% al 18% del 1 de abril de 2012 al 1 de enero de 2014, todo lo cual se hizo sin contar con el informe previo de la Contraloría General de la República dirigido a garantizar las rentas sustitutivas de los ingresos que se dejarían de percibir a causa de los cambios introducidos y sobre la efectividad fiscal de tales rentas sustitutivas, lo que desconoce el contenido del artículo 276 de la constitución”. Como quedó establecido en esta dedición de los jueces constitucionales, es fundamental que en la misma norma donde se disminuya un ingreso del Estado o una expectativa de ingreso, también se deba establecer con cual ingreso (no necesariamente tributario) se va a compensar tal pérdida. Como se observa en el caso en cuestión, la ley tributaria era beneficiosa al contribuyente, pero no contemplaba una renta sustitutiva por lo cual la ley fue declarada inconstitucional.

El principio de la renta sustitutiva no solo se encuentra consagrado en el artículo 276 de la constitución, sino que también el artículo 7.4 del Código de Procedimiento Tributario cuando establece que: “la ordenación y aplicación de los tributos se realizará atendiendo a los siguientes principios constitucionales, tanto en lo concerniente al establecimiento de los tributos como en su cobro: ...4. Debe respetarse el principio de renta sustitutiva y el principio de renta presupuestada”.

Por consiguiente, tanto en los impuestos de periodo anual (como la renta) como en los impuestos de periodo mensual (como el ITBMS) se podría expedir una ley con efectos retroactivos ya que se perjudicarían los ingresos del Estado, la única forma de que una ley tributaria que beneficie al contribuyente al reducir la tarifa del impuesto se aplique retroactivamente en el periodo fiscal es que la misma ley establezca otras rentas sustitutivas. Los impuestos si se pueden eliminar o reducir, pero hacia futuro en el siguiente periodo fiscal a la aprobación de la ley, para que no afecte los ingresos ya presupuestados en la ley general del presupuesto del Estado.

Ahora bien, una vez dejado claro este punto, puedo traer otro tema a discusión. Es que la analogía, según los artículos 16, 17 y 26.7 del Código de Procedimiento Tributario, no es fuente de derecho tributario en su ámbito substantivo, únicamente la analogía es aplicable en el derecho tributario en cuestiones de procedimiento. Por lo tanto, la regla referente en dicho cuerpo legal de que la ley tributaria solo es retroactiva en materia sancionatoria cuando sea beneficiosa al contribuyente, no debe entenderse de otra forma que no sea esa. Es decir, no se pueden aplicar las reglas civiles o de derecho administrativo general en el supuesto de la retroactividad de las normas al derecho tributario.

9. Conclusiones

- La interpretación hasta el momento de la Corte Suprema de Justicia de Panamá es que las leyes tributarias no pueden ser retroactivas debido al principio de seguridad jurídica. Faltaría ver si en un futuro desarrollo jurisprudencial este principio tiene carácter absoluto o por el contrario puede ponderarse para permitir la retroactividad de las leyes cuando beneficien a la colectividad o a los contribuyentes como es el caso de la ley 189 de 2020 o de la ley 8 de 2010.
- El Código de procedimiento tributario que entra en vigencia próximamente refuerza el criterio de la Corte Suprema de Justicia de prohibir la retroactividad de las leyes tributarias, salvo las normas tributarias sancionatorias que beneficien al contribuyente.
- La doctrina sobre la irretroactividad o retroactividad de las leyes tributarias en el derecho comparado está dividida dependiendo del país de donde se trate, producto de pronunciamientos judiciales.
- Existen países donde explícitamente se prohíbe la retroactividad de las leyes tributarias en sus constituciones, pero vía jurisprudencia se ha cambiado el entendimiento del texto de la constitución de tal forma que puedan existir excepciones, vía mutación constitucional y, por lo tanto,

entender que no existen absolutos en cuanto a esa prohibición.

- Los principios del derecho tributario tales como favorabilidad y seguridad jurídica son fuente de derecho al momento de analizar las leyes tributarias y su relación con la retroactividad.
- Una ley que cree un nuevo tributo o que aumente su carga impositiva no puede tener efectos hacia el pasado.
- En Panamá, se han expedido leyes que son beneficiosas para el contribuyente y que han tenido efectos retroactivos, sin ser leyes sancionatorias.
- La Corte Suprema de Justicia ha dictaminado que, aunque una ley tributaria disminuya la carga impositiva para el contribuyente (y por lo tanto sea beneficiosa) la misma debe ser aplicada en el periodo fiscal siguiente a su aprobación, ya que de lo contrario si se aplica en el mismo periodo fiscal o de forma retroactiva la ley sería inconstitucional por vulnerar el principio de la renta sustitutiva. La alternativa sería que la misma ley que reduzca la carga

impositiva al contribuyente, también contemple una renta sustituta.

9. Bibliografía

Cabanellas, G. (1989) Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo IV, 21ª Ed.

Correa, M. (2018) El orden económico constitucional, en Correa, M; Osuna, N, y Ramírez, G, Lecciones de derecho constitucional, Editorial Universidad Externado de Colombia, Tomo II, p. 633-724.

Corte Suprema de Justicia. Sala tercera de lo contencioso administrativo (M.P. Abel Zamorano; 12 de febrero de 2015) Registro judicial febrero 2015, p. 1339 – 1349.

Corte Suprema de Justicia. Sala tercera

de lo Contencioso Administrativo. (M.P. Edgardo Molino Mola; 27 de diciembre de 1993) Registro Judicial diciembre 1993. p. 301- 304.

Corte Suprema de Justicia. Pleno (M.P. José Ayú Prado; 29 de abril de 2015).

Insignares Gómez, R. (2015) Los principios constitucionales del sistema tributario, en ed. Piza, J. *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*, Editorial Universidad Externado de Colombia. p. 121-157.

Muñoz, G. y Zornosa, J. (2015) La aplicación de las normas tributarias, en ed. Piza, J. *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*, Editorial Universidad Externado de Colombia. p. 206 - 270.

Pérez de Ayala y González, E. (1989) Curso de Derecho Tributario. Editorial de Derecho Financiero. Tomo I, 5a Edición.

Plazas Molina, M. (2020) El principio de irretroactividad en materia tributaria: la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre su alcance. *Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario*, No. 82. P. 101-127.

Sol Gil, J. (2006) Ponencia: Vigencia de las leyes tributarias http://www.tribunaltributario.gob.pa/publicaciones/show-ponencia/Ponencias%20Miércoles%2006%20de%20Junio%20de%202012/Jesus_Sol_Gil_Vigencia_de_las_Leyes_Tributarias.pdf

Solís González, E. (2015) Principios fundamentales del derecho tributario y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. Litho editorial Chen, Primera edición.

POSICIONES CONTRADICTORIAS SOBRE LOS SUCESOS DE ENERO DE 1964

Celestino Andrés Araúz M.

Agradezco la presencia de todos ustedes en este solemne acto. Me honra también la gentil invitación del Licenciado Rigoberto González Montenegro, Procurador de la Administración, para hacer uso de la palabra en recordación y respetuoso tributo a uno de los hechos más trascendentales, representativos e históricos del nacionalismo panameño: los luctuosos y patrióticos sucesos del 9, 10, 11 y 12 de enero de 1964. De estos históricos acontecimientos, precisamente, se cumplen ahora cincuenta y nueve años.

Un pacto ignominioso

Sobre el significado de estos incidentes, existen dos visiones opuestas que no surgieron al calor de los mismos, sino que hunden sus raíces en las controversiales relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América dimanadas de la Convención del Canal Istmico o Tratado Hay-Bunau Varilla del 18 de noviembre de 1903. Este ignominioso pacto se concertó en el contexto de los intereses geopolíticos, económicos y estratégico – militares del imperialismo norteamericano encarnado en aquel entonces en el presidente Theodore Roosevelt y el secretario de Estado John Hay. El Tratado convirtió

a la república de Panamá en un protectorado. En el artículo I de este pacto, Estados Unidos garantizaba y mantenía la independencia de la República de Panamá y en el VII, se le concedió el derecho y autoridad para el mantenimiento del orden público en las ciudades de Panamá y Colón y en territorios y bahías adyacentes, en el caso de que Panamá, a juicio de los Estados Unidos, no estuviese en capacidad de mantenerlo. Además, el Tratado creó un enclave colonial en la zona adyacente a la vía interoceánica en detrimento de sus derechos soberanos y personería internacional, a la vez que hipotecó y subyugó su futuro a perpetuidad.

Superar esta dependencia duró muchas décadas y abarcó, no sólo aspectos políticos, sino también económicos-fiscales, jurídicos-administrativos y hasta culturales, e implicó largas luchas difíciles y traumáticas que desembocaron en los trágicos sucesos de enero de 1964. Mientras tanto, los gobiernos que se sucedieron en el poder, desde inicios de la época republicana, plantearon acorde con sus intereses, sobre todo, reivindicaciones en el ámbito económico y fiscal, como se revela en los fallidos proyectos de Tratados Porras-Morales de 1915 y Alfaro-

Kellogg de 1926. Incluso en el Tratado General de Amistad y Cooperación de 1936 (Arias-Roosevelt) el Convenio Fábrega Wilson de 1992, al igual que el Tratado de Mutuo Entendimiento y Cooperación de 1955 (Remón-Eisenhower). Así, en la etapa revisionista del Tratado Hay-Bunau Varilla, en los círculos de poder en Panamá lo fundamental era que las autoridades de la Zona del Canal no permitieran el contrabando de los comisariatos en las ciudades de Panamá y Colón. Que no se establecieran en aquel territorio empresas dedicadas a diversas actividades comerciales en competencia con los negocios locales. Que se le permitiera a los panameños abastecer los buques que atravesaran el Canal. Que se pusiera término a las expropiaciones de tierras, so pretexto de que eran necesarias para la vía interoceánica y sobre todo que se aumentara la anualidad del Canal a la república de Panamá. En reciprocidad, ésta adquirió una serie de compromisos con Washington, particularmente de orden estratégico-militar. Muy por el contrario, otros sectores de las capas medias y populares, demandaron cambios sustanciales en el ámbito de la soberanía en la Zona del Canal, así como el pleno reconocimiento y respeto a la integridad territorial de la República.

Visión distorsionada de Life

Muy conocida es la portada de la revista **Life**, publicada el 24 de enero de 1964. En ella se reproduce una fotografía que le dio la vuelta al planeta. Esta imagen es impactante. En la cúspide de un poste del tendido eléctrico, ondea la bandera de Panamá con el trasfondo de una densa nube de humo y fuego producida por un automóvil incendiado. Tres panameños están trepados en el improvisado mástil, en cuya base se halla un grupo de participantes en las protestas que tuvieron lugar en las áreas aledañas a la Zona del Canal, en aquel enero violento y sangriento.

Para nosotros los panameños, esta fotografía constituye una vívida representación, un mensaje y un símbolo de las luchas populares en aras de la soberanía en la Zona del Canal. De hecho, la portada de **Life** una revista estadounidense, necesario en recalcarlo, se ha utilizado y aún se utiliza para ilustrar portadas y páginas interiores de libros, folletos, revistas y hasta exposiciones fotográficas nacionales y programas alusivos a la memorable fecha que marcó un hito en nuestra historia republicana. Pero la intención de **Life** era muy diferente a nuestra percepción o puntos de vista. Para comenzar, en un cintillo de la mencionada portada, se decía en inglés: “Ciudad de Panamá. al lado de la Zona del Canal los alborotadores alcan la bandera por encima de un carro en llamas”.

Más aún, en uno de los editoriales de **Life** titulado: “Dejemos actuar nuestra edad en Panamá”, se decía que la primera crisis internacional del presidente Johnson en Latinoamérica “no era una sorpresa”. Esta era “la tierra de acecho” de Fidel Castro. Panamá no tenía por qué haber sido el punto del problema. La crisis allí se había pronosticado por años, tanto por los observadores como por los mismos eventos. Mas las advertencias habían sido ignoradas. En los últimos cuatro meses inmediatos a los sucesos de enero, los Estados Unidos no tuvieron un embajador en Panamá “y los muchachos de Castro fueron rápidos en tomar ventaja del desorden y hacerlo más desagradable”. No obstante, la revista advertía que “sería un error culparlos exclusivamente a ellos”. Recordó las fricciones que surgieron cuando Teddy Roosevelt creó el Estado como un medio para conseguir un Tratado a fin de construir el Canal. Esta vía interoceánica fue y era “una gran contribución al hemisferio occidental y el mundo”. Pero el Tratado de Theodore Roosevelt necesitó revisiones posteriores. Milton Eisenhower había expuesto recientemente que lo que parecía afable para los panameños en 1903, podía parecer inaceptable para sus biznietos mañana. “Los alborotos” demostraron que el “mañana ya estaba aquí”.

A decir de **Life**, el Tratado era “simplemente parte del problema”. Como propietario y operador de la

Compañía del Canal, el gobierno de los Estados Unidos había “permitido ciegamente” que la Zona del Canal se convirtiera “en una instancia bastante parecida a una colonia completa con una mentalidad colonial”. Resaltó la discriminación existente en dicha Zona, desde el principio “respaldada por diferencias salariales, privilegios especiales para los americanos y toda la parafernalia de la extraterritorialidad”. “Aislados y consentidos los zonians desarrollaron un mal sentido del patriotismo”, lo cual los convirtió en “desagradables” y con el tema de la bandera provocaron “las últimas demostraciones antiamericanas”.

“Por su parte, los panameños – añadía **Life** – eran gente excitable” y no tenían que ir lejos para quejarse. La Zona representaba “una gran roca montañosa de caramelos” y para “las pocas familias ricas gobernantes, producía una fuente directa de ingresos y una válvula de seguridad conveniente que, de otra forma, se apuntaría contra ellos”.

Ante el peligro de una guerra total con la Unión Soviética que convertía al Canal en un objetivo fácil para un misil polaris, los Estados Unidos no podían renunciar a esta importante vía acuática para sus planes comerciales y militares. ¿Qué hacer entonces? Una respuesta era la de utilizar la fuerza, lo cual obraba “directamente a favor de los comunistas”. Más sensato era “tratar

de llevarse bien con los panameños”.

Por suerte, para los Estados Unidos, la disputa con Panamá no era comparable con Suez, advertía **Life**. Los panameños no querían la nacionalización del Canal porque no estaban preparados para ello. La internacionalización tampoco los atraía. Estaban contentos con que los Estados Unidos manejaran el Canal. Lo que si querían y lo que se les podía dar, sin disminuir el interés estadounidense en absoluto, era “un mayor reconocimiento de por lo menos una teórica soberanía en la Zona del Canal”. Esto era parcialmente un asunto de símbolos como la bandera y en parte pagos más generosos. Lo más importante era “actuar con paciencia y tacto”.

Bajo el título de: “La fuerza de los disturbios alcanzó su máxima expresión en la capital”, en otra de las páginas interiores de **Life**, profusamente ilustrada con fotografías, se indicaba: “La explosión final o el punto final, comenzó en la conocida capital del país. Fue aquí donde los estudiantes panameños trataron de entrar en la zona estadounidense. Cuando se propagaron los rumores de que la bandera había sido profanada, una multitud incitada por los agentes de Castro, se reunió en las calles y francotiradores comenzaron a atacar a los edificios propiedad de los Estados Unidos”. Entre esos “francotiradores”, se mostraba a un panameño que disparaba con un revólver, no con un

rifle de largo alcance como hacen los verdaderos francotiradores, valga la observación.

Efectos de la “Guerra fría”: “Macartismo y descolonización”

En el contexto de la “Guerra Fría” entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, versiones achacándoles a los comunistas la responsabilidad de las manifestaciones populares contra el imperio del norte, como la esgrimida por **Life**, no eran nuevas ni únicas. Tampoco eran exclusivas de los medios de comunicación ni de los funcionarios estadounidenses. En diciembre de 1947, cuando la Federación de Estudiantes de Panamá, el Frente Patriótico de la Juventud, la Asociación Nacional de Mujeres, el Magisterio Panameño Unido y el minúsculo Partido del Pueblo de ideología comunista, cerraron filas en oposición al Convenio Filós-Hines, mediante el cual los Estados Unidos intentaron mantener su presencia militar en 14 sitios de defensa fuera de la Zona del Canal, el comandante de la Policía Nacional José Antonio Remón, culpó a los comunistas de ser los verdaderos responsables del movimiento de protesta, “obedeciendo órdenes de Moscú”.

Tras el rechazo del Convenio Filós-Hines por parte de la Asamblea Nacional como resultado de las manifestaciones populares, funcionarios del gobierno norteamericano afirmaron que

hubo “inspiración foránea” en estos movimientos de protesta contra el polémico documento contractual e “indicios marcados de que los comunistas panameños instigaron las demostraciones”. Subrayaron que gran número de estudiantes panameños era de tendencia izquierdista.

Evidentemente, eran exageradas estas afirmaciones que le atribuían a los comunistas foráneos y locales el peso de la reacción nacionalista de diciembre de 1947. Pero el temor a la amenaza roja que en aquel tiempo ya existía en el propio territorio de los Estados Unidos con el denominado macartismo, o “cacería de brujas” se hizo extensivo a todo el continente americano, en la medida que se agudizó la Guerra Fría. Sobre todo, cuando, en enero de 1959, los guerrilleros encabezados por Fidel Castro se tomaron el poder en Cuba y no tardaron en proclamar su alineamiento con la Unión Soviética y trataron de extender su revolución al continente americano. Meses después, hubo una fallida invasión de mercenarios cubanos a Panamá reclutados por sectores de la oligarquía local desafectos al gobierno presidido por Ernesto De La Guardia Jr.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se dio inicio al proceso de descolonización en los países periféricos “poco desarrollados”, “subdesarrollados” o “en vías de desarrollo” de Asia, África y América Latina que plantearon el

derecho a la explotación de sus recursos naturales, la nacionalización de las empresas e inversiones extranjeras en sus territorios, el fomento de la industrialización y las innovaciones tecnológicas, entre otras reivindicaciones. Conformaron lo que, en 1952, el economista, demógrafo y sociólogo francés Alfred Sauvy denominó “Tercer Mundo”. Tres años después, por convocatoria de Gamal Abdel Nasser, mandatario de Egipto, Jawahar Nerhu, de India y Sukarno, de Indonesia, además de otros líderes de Pakistán, Birmania y Ceilán, se celebró la Conferencia de Bandung, en Indonesia. Entre sus objetivos estaban fomentar la cooperación económica y cultural afroasiática en oposición al colonialismo y al neocolonialismo de las antiguas metrópolis y de los Estados Unidos. También se establecieron los principios del Movimiento de Países no Alineados, cuya primera conferencia se llevó a cabo, en 1961, en Belgrado.

Tanto el paulatino fortalecimiento de la educación nacional en sus distintos niveles y muy especialmente la fundación de la Universidad Nacional de Panamá en octubre de 1935 y sus proyecciones sociales, así como el trasfondo de profundos cambios en el escenario internacional al término de la Segunda Guerra Mundial, influyeron en el desarrollo de la conciencia nacionalista en nuestro medio. Esta ya se perfilaba en forma colectiva en los años veinte con Acción Comunal,

el Sindicato General de Trabajadores y otras agrupaciones que se oponían abiertamente al intervencionismo estadounidense en diversos ámbitos de la vida republicana. En otras palabras, no sólo las ideas comunistas fueron las portadoras de la reacción antimperialista y anticolonialista ante la hegemonía de los Estados Unidos en Panamá.

Al respecto, debe recordarse que en febrero de 1944, a raíz de la celebración del Primer Congreso Nacional de Estudiantes se fundó la Federación de Estudiantes de Panamá (FEP), en cuyos estatutos se estableció, entre otros puntos, que era necesario que los estudiantes de Panamá, hicieran “sentir su voz en el debate y solución de los problemas nacionales en general, y de los educativos, especialmente”. (Gasteazoro, Araúz y Muñoz Pinzón. **La Historia de Panamá en sus textos. Tomo II, 1913. 1968. 1980:236**). A inicios del año siguiente, se estableció el Frente Patriótico de la Juventud que en su “síntesis Doctrinal”, al referirse a la política exterior, manifestó su “condenación del imperialismo en todas sus formas y manifestaciones”, y abogó por la “adopción por todos los países latinoamericanos de una política exterior unificada y consistente que sin menoscabar la solidaridad continental, garantizara el prestigio, seguridad y libre desenvolvimiento de nuestros pueblos y permita su acercamiento a otras naciones del mundo”. (Araúz: **Carlos Iván Zúñiga y la Generación**

del 47: 2018: 101).

En cambio, para Washington, las manifestaciones de los sectores populares contra su política imperialista y de total desconocimiento de la soberanía de la república Istmeña en la Zona el Canal y sobre la propia vía interoceánica, obedecían exclusivamente a las maquinaciones del comunismo internacional con sus camaradas locales.

Repercusiones de la nacionalización del Canal de Suez

El 26 de julio de 1956, constituye una fecha memorable en el proceso de descolonización de los países del Tercer Mundo. Ese día, el presidente de Egipto Gamal Abdel Nasser anunció la nacionalización del Canal de Suez. Los principales accionistas y beneficiarios de esta ruta, el Reino Unido y Francia a los que se unió Israel, adoptaron medidas de fuerza provocando el estallido de la Guerra del Sinai. El gobierno egipcio reaccionó hundiendo barcos en la disputada vía acuática, bloqueándola. A inicios del año siguiente, por la mediación de la ONU, las hostilidades cesaron. Pero ahora, el Canal de Suez, tenía un solo y legítimo dueño: Egipto.

Repercusiones internacionales de gran significado y alcance tuvo la crisis y el desenlace nacionalista del Canal de Suez. Cobraron fuerza las reivindicaciones soberanas por parte de las antiguas colonias recién liberadas o en vías de liberación de los imperios

Europeos en desintegración. A la vez, influyó en los planteamientos de soberanía de la República de Panamá en la Zona del Canal. Así lo manifestó al ministro de Relaciones Exteriores de Panamá Alberto Boyd en la XI Asamblea General de la ONU, en cuyo seno también se refirió a los grandes beneficios económicos y militares obtenidos por los Estados Unidos en el Canal de Panamá, mientras que la república no era tratada con equidad, pese a estar asociada con la potencia del Norte en la empresa de la vía interoceánica.

En el plano nacional, en términos similares, se expresó la Academia Panameña de Derecho Internacional presidida por Jorge E. Illueca en una extensa declaración de enero de 1957 sobre el Canal de Suez. El gobierno de Egipto recibía el 7% de las entradas brutas de la empresa que lo administraba; en cambio, la República de Panamá no había obtenido nunca de los Estados Unidos “una compensación justa ni adecuada”. Igualmente, abogó por el reconocimiento pleno de la soberanía de Panamá en la Zona del Canal. (**El Panamá América**, enero 28, 1957: 2 y 12). Dos meses después, del 26 al 29 de marzo de ese mismo año, reconocidos especialistas nacionales y extranjeros expusieron sus distintos puntos de vista, favorables a la causa panameña, durante la Escuela de temporada de la Universidad de Panamá, sobre **Los Canales Internacionales**. (Ediciones del Ministerio de Educación,

Departamento de Bellas Artes y Publicaciones. Panamá, 1957).

Expresiones nacionalistas del movimiento estudiantil (1955-1964).

Dentro de este contexto se sitúan los movimientos estudiantiles que se suscitaron en Panamá en aras de los derechos de esta República en la Zona del Canal y sobre la misma vía acuática, especialmente en el último lustro de los años cincuenta e inicios de la siguiente década.

En la séptima Conferencia Internacional que se llevó a cabo en Ibadan, Nigeria, en septiembre de 1957, los delegados de Panamá, entre los que estaba Carlos Arellano Lennox, sustentaron la posición de la soberanía de Panamá en la Zona del Canal y las aspiraciones del pueblo panameño en relación con la vía interoceánica. Pero fueron objeto de burla por parte de otro participante en la reunión, quien adujo que durante su travesía por el Canal solo había visto muchas banderas de los Estados Unidos y ningún pabellón de Panamá. Según Ricardo J. Alfaro, esta humillación sufrida por Arellano Lennox fue el origen de la llamada “operación soberanía”. (**El 2 de mayo de 1958. El día que Panamá entró en la Zona del Canal**. Panamá, s/f).

En efecto, el primer brote de nacionalismo popular se dio el 2 de mayo de 1958, cuando la Unión de Estudiantes Universitarios (U.E.U.), tras una marcha pacífica, colocó 75 banderas panameñas en la Zona del

Canal, incluyendo el Administration Building. En un comunicado al país firmado por el Presidente de la U.E.U., Carlos Arellano Lennox expresó: “Los universitarios sentimos que la cuestión esencial de la nacionalidad panameña radica en la tesis irreconciliable y vertical de que el Canal de Panamá está construido en territorio panameño, y que la República de Panamá es el soberano titular de la Zona del Canal”.

Al año siguiente, el 3 de noviembre de 1959, por iniciativa del diputado Aquilino Boyd, el profesor universitario Ernesto Castellero Pimentel y otros destacados ciudadanos, se realizó la “Siembra de banderas”, acto que inicialmente recibió el consentimiento de las autoridades de la Zona del Canal. Pero los manifestantes fueron reprimidos por los bomberos, policías y miembros de las fuerzas armadas estadounidenses. La bandera panameña fue vejada por los policías norteamericanos y alrededor de 40 manifestantes resultaron heridos, algunos por balas y bayonetas. Un grupo de panameños arrió y quemó la bandera de los Estados Unidos que flameaba en la Embajada de este país. Finalmente, la Guardia Nacional de Panamá logró reestablecer el orden público en la ciudad capital.

En un fuerte cruce de notas, el embajador norteamericano Julián Harrington, se quejó por “la profanación de la bandera americana”, y solicitó se castigara a los

participantes en los daños causados a la propiedad pública y privada de los Estados Unidos durante “los incidentes del 3 noviembre”. En su réplica, el ministro de Relaciones Exteriores Miguel J. Moreno Jr. manifestó que actos análogos ocurrieron con la bandera panameña en la Zona del Canal y protestó formalmente “por los hechos injustificables perpetrados por la policía y las fuerzas armadas estadounidenses contra los panameños en el límite de la Zona del Canal”. **(Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, 1960: 7-11).**

Apenas es necesario recordar que los estudiantes zoneítas, respaldados por sus padres se negaron rotundamente a cumplir con el acuerdo de 17 de enero de 1963, celebrado entre altos funcionarios de los gobiernos de Panamá y los Estados Unidos para que la bandera panameña fuese izada en todos los sitios de la Zona del Canal donde se hiciera lo mismo con el pabellón estadounidense. Los estudiantes del Instituto Nacional que en la tarde del 9 de enero de 1964 se encaminaron a la Escuela Superior de Balboa para que se cumpliera este acuerdo, fueron rechazados violentamente por los estudiantes zoneítas, que en el forcejeo que tuvo lugar destrozaron la bandera de Panamá. Tras el repliegue de los institutores y sus consiguientes protestas, se inició la represión por parte de la policía acantonada en la Zona del Canal. Cuando las manifestaciones de

repudio se generalizaron, entró en acción el ejército estadounidense. Es incuestionable que algunos elementos de la izquierda local participaron activamente, en las protestas, al igual que otros sectores populares del país. No obstante, la versión oficial norteamericana es muy distinta y la revista **Life** que comentamos no estaba sola al responsabilizar principalmente al comunismo internacional de los infaustos sucesos de inicios de 1964.

Pese al uso desmedido de todo tipo de armas de juego que ocasionaron 21 muertos y más de trescientos heridos del lado panameño, lo cual provocó la ruptura de las relaciones diplomáticas por parte de la República de Panamá, presidida por Roberto F. Chiari, el gobierno de los Estados Unidos se negó a aceptar el cargo de agresión hecho inicialmente ante el Consejo de Seguridad de la ONU por el embajador representante de Panamá Aquilino Boyd, el 10 de enero de 1964 y después por el embajador representante ante la OEA, Miguel J. Moreno Jr., el 31 de enero de ese mismo año. Muy por el contrario, Washington manipuló la información tergiversando los hechos, de tal manera que Panamá apareció como el país agresor contra los “inofensivos” zonianos y un ejército que se vio obligado a disparar porque no tuvo otra alternativa ante la agresiva “muchedumbre”. Veamos un ejemplo de esta posición engañosa, falsa y exagerada.

El informe manipulado del Comité de Encuesta

A solicitud de Jorge E. Illueca, en aquel tiempo presidente del Colegio Nacional de Abogados de Panamá a la Comisión Internacional de Juristas con sede en Ginebra, Suiza, para que investigara la violación de los artículos 3, 5 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por parte de los Estados Unidos en los incidentes de enero de 1964, aquel organismo internacional designó un Comité de Encuesta, integrado por tres observadores: A. D. Belinfante de los Países Bajos, Gustavo Petré de Suecia y Navroz Vakil de la India. Tras realizar su labor *in situ*, con la colaboración de los gobiernos de Panamá y los Estados Unidos, el Comité presentó un Informe sobre los sucesos ocurridos en Panamá de 9 al 12 de enero de 1964, en el cual, influido por el asesor legal del ejército norteamericano Joseph Califano que le entregó documentos manipulados, concluyó que en ninguno de los puntos objeto de la denuncia los Estados Unidos violaron la Declaración de los Derechos Humanos. Es más, planteó, entre otras cosas, lo siguiente:

“Considerando todas las circunstancias del caso y, en particular, los graves actos de violencia y la consiguiente amenaza para la vida y la seguridad, hemos llegado a la conclusión de que, si bien la fuerza utilizada por las autoridades de la Zona del Canal y por el Ejército

de los Estados Unidos puede haber excedido en algunos momentos de lo que era estrictamente necesario, el uso de la fuerza parece haber estado justificado; teniendo en cuenta las condiciones en rápida evolución, crítica y violenta, es imposible fijar una línea escrupulosamente precisa para determinar lo que habría sido el mínimo absolutamente necesario”.

“Deploramos profundamente que durante las críticas horas iniciales, así como durante casi todos los tres días subsiguientes, las autoridades panameñas no hicieran nada para limitar y dominar las violentas actividades de la bullente multitud. Al contrario, hay pruebas bastantes para considerar que las emisiones radiofónicas y televisadas, los altavoces, la prensa y otros medios se utilizaron para incitar e informar falsamente al público panameño sin que las autoridades panameñas adoptasen ninguna medida a fin de restringir o moderar estas actividades”. **(Informe sobre los sucesos ocurridos en Panamá del 9 al 12 de enero de 1964. Elaborado por el Comité de Encuestas: 39).**

Con razón, Illueca manifestó que el Comité de Encuesta actuó de mala fe y que desde su llegada a Panamá “ya tenía las cartas debajo de la manga”.

Panamá y el fantasma del comunismo en Washington

Documentos oficiales desclasificados en fechas recientes, demuestran que en las altas esferas del gobierno de los Estados Unidos primaba el convencimiento de la participación directa de Fidel Castro en los mencionados sucesos con la colaboración de los comunistas locales. El 10 de enero, en una reunión en la Casa Blanca, McCone, un alto funcionario de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), señaló “que los comunistas panameños se habían apropiado del incidente de la bandera” para suscitar el evento del tipo que se venía “produciendo desde el verano y que ocurriría para fines de diciembre o principios de enero”. (Carlos Pérez Morales y Azael Carrera Hernández: **Gesta del 9 de enero de 1964: Otras fuentes para su estudio. Documentos oficiales y entrevistas a los sobrevivientes.** 2018: 53).

El senador Richard Russell, en una conversación telefónica con el presidente Lyndon B. Johnson, en la mañana del 10 de enero, le manifestó: “...Aunque tenga que presentarme con disculpas ante los panameños de acuerdo con la idea del Departamento de Estado – esto sin duda alguna – fue una inspiración – enseguida que Castro tomó el poder, usted sabe, él envió un grupo allá abajo y hubiese querido tomarse al maldito país. Ellos llegaron a las costas allí”. Evidentemente, se refería a la frustrada invasión de mercenarios cubanos a Panamá, a comienzos de 1959. (Pérez Morales y Carrera Hernández; 2018: 58).

Poco después, el secretario de Estado de los Estados Unidos Dean Rusk dijo que no había duda de que los agentes del líder cubano Fidel Castro habían “tenido una intervención directa” en los sucesos de enero desde 1964. (**La Estrella de Panamá**, 13 de enero de 1964: 1).

Tras la ruptura de las relaciones diplomáticas de Panamá con los Estados Unidos, en Washington la paranoia anticomunista subió de punto y alcanzó extremos insospechados e inauditos. En un memorándum de 13 de enero de 1964, sobre la conversación sostenida entre el presidente Chiari y el ministro de Relaciones Exteriores Galileo Solís con representantes del gobierno de los Estados Unidos, se dijo: “Los castristas, los comunistas han penetrado las posiciones altas en su gobierno, entre ellos hay asesores del Presidente”, y que “Castro estaría intentando entrar armas a Panamá muy pronto” (Pérez Morales y Carrera Hernández. 2008: 81-82).

Se temió que los comunistas le dieran un golpe de Estado al presidente Chiari. Peor aún, que a aquellos se les uniría Arnulfo Arias en esta toma del poder. No obstante, si Chiari pedía la colaboración del gobierno de los Estados Unidos, éste podía intervenir. Desde enero hasta principios de marzo esta descabellada idea rondó en la Casa Blanca y en el Comando Sur. Ambos olvidaban o no querían recordar que, durante la segunda

administración presidencial de Arnulfo Arias, (1949-1951), éste precisamente para congraciarse con Washington, persiguió implacablemente a los comunistas y a todos aquellos opositores con ideas progresistas como los miembros del Frente Patriótico de la Juventud, que reprimió y encarceló. Es más, tras su fulminante y sangrienta caída el 10 de mayo de 1951, Arias culpó a los comunistas de actuar en la sombra para derrocarlo.

Se dijo en las altas esferas de Washington que sobre Chiari estaban haciendo presión para que se mantuviese firme en la ruptura de las relaciones diplomáticas, tantos consejeros de izquierda de línea dura, los líderes estudiantes y los comunistas, además de posiblemente el embajador representante de Panamá en Washington para negociar una salida a la crisis, Miguel J. Moreno Jr. y Aquilino Boyd. Ambos, como indiqué, denunciaron ante la OEA y la ONU, respectivamente, la brutal agresión de las fuerzas armadas estadounidenses acantonadas en la Zona del Canal contra el pueblo panameño con los trágicos resultados ya mencionados.

El 22 de enero de 1964, el subsecretario interino de Defensa Cyrus Vance, en un memorándum al jefe del Estado Mayor Teylor, le solicitó que desarrollara planes de contingencia para una intervención militar de los Estados Unidos en la República de Panamá, de existir alguna de las siguientes circunstancias:

1. Si el Gobierno de Panamá solicitaba ayuda militar a Estados Unidos “para prevenir el golpe de Estado por los grupos de orientación política Castro – comunista”.
2. Si un Gobierno de orientación Castro - comunista tomaba el poder en Panamá y Estados Unidos decidía intervenir “con el propósito de reemplazarlo con un gobierno (...) amigable a los intereses de los Estados Unidos”.

Bajo cada uno de los supuestos antedichos, la planificación debía prever dos (posibles) respuestas de parte de la Guardia Nacional, a saber:

1. Si se oponía a la toma del poder comunista.
2. Si apoyaba la toma del poder comunista, era neutral o estaba dividida en sus lealtades (o en su apoyo).

Vance decía que el propósito de la acción militar era “establecer suficiente control sobre los territorios seleccionados en la República de Panamá (...) para permitir un gobierno no comunista o que haga el ejercicio de su poder en la República”. Se utilizaría “el mínimo de fuerza para lograr este objetivo”. Además, la planificación debía “prever la retirada de las fuerzas de Estados Unidos, lo más pronto posible, una vez logrado el objetivo”. Estos planes deberían “desarrollarse de manera prioritaria”.

(Pérez Morales y Carrera Hernández; 2018: 103-104).

En su libro **Misión a Washington (17 de enero – 3 abril, 1964)** Miguel J. Moreno Jr. detalla todas las presiones de que fue objeto por parte de funcionarios del gobierno de los Estados Unidos e incluso por un embajador latinoamericano, influido por Washington, para que desistiera de la denuncia de los cargos de agresión que de todos modos presentó, así como también para que no se hiciera justicia a la República de Panamá en el seno del órgano de consulta de la OEA. Incluso tuvo que refutar las afirmaciones del embajador y negociador estadounidense Ellswort Bunker que el movimiento iniciado por los estudiantes panameños el 9 de enero había sido instigado por elementos extremistas y por personal adiestrado en países comunistas.

En su réplica, Moreno afirmó que el gobierno de Panamá se veía en la necesidad de rechazar esa interpretación, que además de ser contraria a la realidad de los hechos, desvirtuaba “un movimiento de pura esencia nacional, nacido por el impulso idealista de jóvenes estudiantes que tuvieron el heroísmo de defender con sus vidas el derecho del pabellón panameño a ondear en la Zona de Canal, que es territorio panameño”. En el movimiento estudiantil ni siquiera se había destacado un líder. “Era un movimiento (...) espontáneo y honrado, sin intenciones políticas

de ninguna clase”. El Partido comunista no era ninguna fuerza política en Panamá. Por eso, resultaba “inconsistente la afirmación de atribuir a un movimiento nacional, que no tenía fundamento político alguno, “la influencia de elementos comunistas”.

Alerta imperial ante el peligro comunista en la política panameña.

El temor a la amenaza roja por parte de Washington se mantuvo, pese a que el 3 de abril de 1964, en la sede de la OEA, los embajadores representantes de Panamá y los Estados Unidos, suscribieron la histórica Declaración Conjunta Moreno-Bunker, después de maniobras dilatorias, forcejeos diplomáticos y cambios repentinos por parte de Bunker y el propio presidente Johnson. En este breve pero preciso documento, ambos gobiernos decidieron reestablecer relaciones diplomáticas; “designar sin demora embajadores especiales con poderes suficientes para procurar la pronta eliminación de las causas de conflicto entre los dos países, sin limitaciones ni precondiciones de ninguna clase; y que, en consecuencia, los embajadores designados iniciarían “de inmediato los procedimientos necesarios con el objeto de llegar a un acuerdo justo y equitativo” que estaría “sujeto a los procedimientos constitucionales de cada país”.

No está demás recordar que este histórico documento representa el principio del fin de la etapa revisionista del Tratado Hay-Bunau Varilla y

el inicio del período abrogacionista de este denigrante pacto que se consolidaría años después.

En vísperas de las elecciones generales en Panamá que se celebrarían el 10 de mayo de 1964 con la participación de 16 partidos políticos y tres candidatos principales: Marcos A. Robles por el oficialismo y Arnulfo Arias y Juan de Arco Galindo en nóminas separadas por la oposición, un memorándum del asistente especial del presidente de los Estados Unidos para asuntos de seguridad nacional McGeorge Bundy, le indicaba a Lyndon B. Johnson que podrían suscitarse actos de violencia en estos comicios, inicialmente entre los panameños. “Pero no se podría descartar la posibilidad que los elementos comunistas y estudiantiles aprovecharan la oportunidad para atacar los objetivos americanos, tanto dentro como fuera de la Zona”.

Si bien Washington no tenía favorito en las mencionadas elecciones y asumiría durante todo este período una posición de “manos afuera”, habría dos excepciones a esta regla. Tomaría “los pasos apropiados para proteger la vida y la propiedad de los americanos”, si veía que esto se hacía necesario. Y actuaría, de existir” un peligro evidente de la ocupación comunista”, lo que no era “probable”.

En previsión de todo lo anterior, se habían puesto en marcha, o estaban listas a implantarse, las siguientes acciones de parte del

gobierno de los Estados Unidos: las fuerzas militares estadounidenses se habían “preparado para tomar acción inmediata”, de ser necesario. Había 2000 tropas aéreas listas para arribar a la Zona del Canal, en 10 horas. Unos 1300 marines se ubicarían a 20 millas de las costas de Panamá” (“pero sin ser vistos”, para el domingo, es decir el día de las elecciones. Todo esto se haría “de manera muy privada” y Bundy tenía la seguridad de parte de Cy Vance “de que no habría” divulgación alguna. Pese a esta operación secreta, los departamentos y agentes apropiados del gobierno norteamericano estarían “en alerta las 24 horas para observar de cerca la situación de Panamá”.

En este documento también se decía que había “instrucciones vigentes a largo plazo relacionadas con situaciones de emergencia dadas a los americanos en Panamá”. Entre éstas, “mantenerse fuera de las calles”. De haber algún ataque en la Zona del Canal, la policía mantendría “el mínimo de acción con armas de fuego y utilizaría en cuanto fuese posible”, efectos tales como gas lacrimógeno que ahora tenía en “cantidades suficientes”. (Pérez Morales y Carrera Hernández, 2018: 187-189).

En definitiva, el temor a la presencia comunista en Panamá, se mantenía en todo su vigor en Washington y la alerta roja se encendía en momentos considerados cruciales para la seguridad de los ciudadanos

y el gobierno norteamericano. Incluso se pensó en una intervención en gran escala en víspera de los bochornosos comicios de mayo de 1964. Pero a veces la alarma bajaba en su intensidad, si las circunstancias parecían favorecer a los intereses del imperio.

Así, con motivo del dudoso triunfo de Marco A. Robles sobre Arnulfo Arias, en el torneo electoral de 1964, el embajador estadounidense en Panamá Jack Vaughn envió el siguiente telegrama al Departamento de Estado: “A Robles se le considera un hombre de honesto quien, aunque no es un hombre demasiado intelectual ni un hombre de Estado notable, será más fuerte como presidente que lo que ha sido Chiari. Se piensa que será menos tolerante que Chiari respecto de los elementos comunistas y cripto-comunistas...”. (Pérez Morales y Carrera Hernández, 2018: 190-191).

En este último punto, el tiempo le dio la razón a Vaughn. Robles fue implacable contra el comunismo criollo y no dudó en negociar unos anteproyectos de tratados del Canal también conocidos como los “tres en uno”, totalmente favorables a los intereses estadounidenses, en especial el relacionado con la defensa del Canal y su neutralidad y el concerniente a un Canal a nivel que se construiría con explosiones nucleares en la ruta Sasardí-Morti en Darién. Pero estos polémicos documentos, no pudieron resistir las críticas adversas y fueron

encarpetados por la Asamblea Nacional, mediante una resolución redactada y propuesta por el diputado Carlos Iván Zúñiga.

La Historiografía estadounidense y los acontecimientos de enero de 1964.

Era de esperar que, en el contexto de la Guerra Fría, las obras de algunos autores norteamericanos sobre las relaciones de Panamá con los Estados Unidos que se refieren a los sucesos de enero de 1964, resaltarán la influencia del comunismo en el movimiento estudiantil y otros sectores de la sociedad panameña que tuvieron activa participación en las protestas en aras de la soberanía panameña en la Zona del Canal.

En esta línea de opinión anticomunista, se destacan, entre otros, los libros de Jules Duvois: **Danger over Panama (1964)**; Shelton B. Liss: **The Canal. Aspects of the United States – Panamanian Relations (1967)** y del exembajador de los Estados Unidos en Panamá William J. Jordan: **Panama Odyssey (1984)**, publicado en español al año siguiente.

Duvois, corresponsal del **Chicago Tribune's** autor de los libros: **Fidel Castro: Rebel-Libertador or Dictator; Freedom is my beat y Operation America**, se supone que se hallaba en la ciudad de Panamá, cuando se suscitaron los repentinos y violentos incidentes de enero de 1964. En aquel entonces redactó un artículo que tituló: “la tragedia

de Panamá” que se reprodujo en el segundo tomo del número especial de la **Revista Lotería** de mayo-junio de 1904, dedicada a resaltar y difundir los mencionados hechos. Dijo, en esa ocasión, que estos eran “una tragedia para Panamá, una tragedia para los Estados Unidos y una tragedia para el mundo libre”. Constituían “un fiasco tan desastroso o peor que la bahía de cochinos” en Cuba, que se debió a “una decisión equivocada”. No tenía suficiente espacio para referirse a la ya seria polémica en torno a quienes rasgaron la bandera que llevaban los estudiantes panameños. Al respecto, había visiones contradictorias. Una, la de los estudiantes panameños y otra, la de las autoridades de la Zona del Canal. Quedaba por ver si este punto era “resuelto algún día para entera satisfacción de todos”. Pero había un hecho, y era que antes de que los estudiantes panameños regresaran a la ciudad capital, es decir después del incidente de la bandera en la Escuela Superior de Balboa, “cometieron actos de vandalismo en la Zona, como expresión de su furia”. Al concluir Duvois prometió seguir tratando este asunto “próximamente”.

Un minucioso recuento sobre la estrategia comunista al finalizar la Segunda Guerra Mundial y su incidencia en Panamá, efectúa Duvois en **Danger over Panama**. No dejó de lado los intereses geopolíticos de América Latina y las simpatías de Arnulfo Arias hacia la Alemania nazi. Calificó de “fiasco” al Convenio de

Bases Filós-Hines de 1947 y a los tratados fundamentales celebrados entre Panamá y los Estados Unidos, sin olvidarse del tema de la bandera panameña en la Zona del Canal. Destacó el papel desempeñado por los comunistas en los movimientos de protesta contra el gobierno panameño y las empresas norteamericanas, en especial **La United Fruit Company**, tanto en la ciudad capital como en el interior del país. Calificó a Carlos Francisco Chang Marín como el máximo organizador de esta situación subversiva.

Según Duvois, los estudiantes que iniciaron la “Guerra de la bandera” fueron desplazados por líderes de la Vanguardia de Acción Nacional (VAN) que era un grupo de orientación política marxista que seguía los lineamientos revolucionarios de Fidel Castro y cooperaba con el Partido del Pueblo. Entre los líderes del VAN, mencionó a Jorge Enrique Turner y su hermano David Francisco Turner, abogados que se habían afiliado al Partido Comunista en México y participaron en congresos internacionales en este país, Cuba y Moscú. También entre los líderes del VAN, se destacaban Floyd Britton y Andrés Galván. Dio otros nombres de algunos panameños entrenados en Cuba en guerra subversiva.

Otras organizaciones que, a decir de Duvois, tuvieron gran relevancia en los sucesos de enero de 1964, fueron el Partido Socialista,

“fuertemente infiltrado” por el Partido Comunista, dirigido por Carlos Iván Zúñiga, la Federación de Estudiantes de Panamá (FEP), cuyo secretario general era Víctor Ávila, la Unión de Estudiantes Universitarios (U.E.U.) presidida por Rolando Armuelles, un miembro del Partido Comunista. Incluyó, además, al Frente de Reforma Universitaria (FRU), al Comité Pro Rescate de la Soberanía, la Agrupación Columna Literaria, al Círculo Cultural Universitario, Acción Reformista, al Círculo Cultural Femenino y a Renovación Auténtica Universitaria, entre otros, que a su entender simpatizaban con el comunismo internacional.

En opinión de Sheldon Liss, un profesor de Historia en la Universidad de Akron y autor del libro **A Century of Disagreement: The Chemical Conflict 1864-1964**, en: **The Canal. Aspects of The United States – Panamanian Relations**, afirma que “numerosos fidelistas” estuvieron implicados en los disturbios de inicios de enero de 1964, que tuvieron lugar mientras el premier ministro cubano Fidel Castro estaba en Moscú en conferencia con el premier ruso Nikita Khrushchev. Mientras que ambos jefes de Estado hablaban amigablemente, en Panamá la diputada Thelma King, “antigua castrista” hacía un llamado a unos 700 o 1000 miembros de la Guardia Nacional acuartelados, pidiéndole que tomaran las armas y la usaran contra los imperialistas yanquis. al mismo tiempo, la estación

de radio que King operaba, urgía a las turbas emplear la violencia contra las fuerzas de los Estados Unidos. Simultáneamente, el general Andrew O'Meara ordenó al ejército estadounidense sofocar los desórdenes, mientras tanto el secretario de Estado Dean Rusk indicó que la influencia de Castro se hizo palpable en el área en conflicto.

Liss culpó a la izquierdista Federación de Estudiantes de Panamá (FEP) compuesta por muchos activistas que estuvieron presentes en los incidentes de enero de 1964. Entre ellos, nombró a Víctor Ávila, Adolfo Ahumada y César Arosemena, “todos entrenados en la Habana” y a Eligio Salas, líder estudiantil en la Universidad de Panamá, “un conocido protegido de Fidel”. A su juicio, estos sucesos “eran indicativos de la volátil soberanía de Panamá”.

Por su parte, William J. Jorden afirma que los comunistas panameños, aunque no fueron “la vanguardia que atacó a la policía y más tarde a los soldados” de los Estados Unidos en la noche del 9 de enero, en cambio “se ocuparon intensamente de incitar a otros para que realizaran los actos que requerían coraje. Ellos eran los que dirigían la batuta, los activistas. Mientras rondaban por la ciudad oscura y amedrentada aquella noche, encontraron un blanco apropiado: la Biblioteca del Servicio de Información de Estados Unidos (...)”. Un comunista panameño de nombre Floyd

Britton decidió que la biblioteca de la USIS era el lugar apropiado para demostrar lo macho que era. Condujo su parte de las hordas hasta el edificio de la USIS e instó a sus seguidores a una orgía de destrucción”.

“En el otro lado del Istmo, en la ciudad de Colón – añade Jorden – desenfundadas exageraciones se difundieron a través de la radio, así como por los instigadores locales que agitaron los espíritus hasta producir la misma fiebre. Colón ofrecía un terreno aún más fértil para la violencia que la ciudad de Panamá. Tenía un porcentaje más alto de desocupados; sus villas miserias eran peores; el nivel de esperanza más abajo que en cualquier otra parte. Era el terreno ideal para un estallido revolucionario”.

Con ironía, Jorden, en otra parte de su libro, asegura que en el edificio de la **Pan American** que fue incendiado en la noche del 9 de enero “se encontraron seis cadáveres entre los escombros con quemaduras que impidieron su reconocimiento. Quizás hayan sido víctimas del deseo de saquear o producir incendios, pero fueron incorporados en la lista de los “mártires” computado durante los días siguientes por quienes querían hacer del estallido el comienzo de una revolución”.

Jorden indica, también, que: “El ataque de Pan American aumentó el apetito de los revoltosos. Se extendieron para lanzar su ira contra otros blancos que no eran difícil de

encontrar. Las oficinas de la Braniff International y de KIM, la aerolínea holandesa, fueron saqueadas y quemadas, los negocios panameños en la Avenida 4 de julio y calles laterales cercanas se convirtieron en la meta de los saqueadores”.

Un legado histórico indeleble

En el fondo, la actitud de Washington a través de sus voceros y de algunos autores estadounidenses, era una negación de los objetivos nacionalistas de enero e 1964. No obstante, estos sucesos, con todo y el fantasma del comunismo, esgrimido por los Estados Unidos, marcaron una huella indeleble que los panameños nunca más abandonarían y que cristalizaron posteriormente, eliminando para siempre la nefasta presencia del Tratado Hay-Bunau Varilla, mediante los Tratados del Canal, también conocidos como los Tratados Torrijos-Carter del 7 de septiembre de 1977, Ello, con todo y las críticas adversas que pueden hacerse a uno de esos pactos contractuales, es decir, al Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y el funcionamiento del Canal de Panamá. Por eso, el legado de este acontecimiento trascendental acaecido en enero de 1964, será permanente en nuestro devenir en el tiempo y en la memoria histórica colectiva como un hito digno de recordar por siempre.

BIBLIOGRAFÍA

ARAÚZ, Celestino Andrés: Jorge e. Illueca y la gesta patriótica de enero de 1964. Bufete Illueca. Panamá, 2014.

Carlos Iván Zúñiga y la generación del 47. Contexto histórico y el rechazo del Convenio Filós-Hines. Editorial Universitaria. Carlos Manuel Gasteazoro. Panamá, 2018.

Aproximación a la historiografía sobre los sucesos de enero de 1964. Revista Cultural Lotería. Edición especial dedicada a la gesta heroica 9 de enero de 1964. Panamá, 9 de enero de 2014. Páginas 28-49. **Tareas** N°141, Panamá, enero-abril, 2014, páginas 5-29).

ARAÚZ, Celestino Andrés

PIZZURNO, Patricia: Un siglo de Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos 1903-2003. Edición conjunta conmemorativa del Centenario de la República. Universidad de Panamá y Editorial Libertad Ciudadana. Panamá, 2003. 3 tomos.

DUVOIS, Jules: La tragedia de Panamá. Lotería, II Época N°. 101-102. Panamá República

de Panamá, abril-mayo, 1964. Tomo II, páginas 137-138.

Danger over Panamá. The Bobbs-Merrill Company Inc. Publishers. Indianapolis – New York. First printing, 1964.

GARCÍA, Pantaleón: Los sucesos de enero de 1964: Guerra Fría vs sentimiento nacional. Revista Cultural Lotería. Edición especial dedicada a la gesta heroica 9 de enero de 1964. Panamá, 9 de enero de 2014, páginas 74-93.

GASTEAZORO, Carlos Manuel,

ARAÚZ, Celestino Andrés

MUÑOZ PINZÓN, Armando: La Historia de Panamá en sus textos. Editorial Universitaria, Panamá, 1979. Tomo II, 1903-1968.

JORDEN, William: La Odisea de Panamá. Editorial Fraternal, S.A. Buenos Aires, 1985. 2 volúmenes. Círculo Editorial y de Lectura. Impreso en Colombia por Panamericana Formas e Impresos S. A., s/f.

LISS, Sheldon B.: The Canal. Aspects of United States – Panamanian Relations. University of Notre Dame. Press. Notre Dame. London, Manufactured in the United States of America, 1967.

- MÉNDEZ, Roberto: Panamá 9 de enero 1964. ¿Qué pasó y porqué? Imprenta de la Universidad de Panamá. Panamá, 9 de enero de 2000.
- MORENO JR., Miguel J.: Misión a Washington. 17 de enero – 3 de abril de 1964. Editorial Libertad Ciudadana, Panamá, 2003 Año del Centenario de la República de Panamá.
- NAVAS, Luis: El 9 de enero: el fortalecimiento de la nación panameña. Revista Cultural Lotería. Edición especial dedicada a la gesta heroica 9 de enero de 1964. Panamá, 9 de enero de 2014, páginas 50-61.
- PEREZ MORALES, Carlos
- CARRERA HERNÁNDEZ, Azael: Gesta del 9 de enero de 1964. Otras fuentes para su estudio. Documentos Oficiales y entrevistas. Documentos traducidos por Bárbara Harison. Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro. Panamá, 2018.
- PIZZURNO, Patricia: Los escenarios y las agendas del 9 de enero de 1964. Revista Cultural Lotería. Edición especial dedicada a la gesta heroica 9 de enero de 1964. Panamá 9 de enero de 2014, páginas 9-27.
- PIZZURNO GELÓS, Patricia
- ARAÚZ, Celestino Andrés: Estudios sobre el Panamá Republicano (1903-1989). Manfer, S. A., Panamá, 1996.
- Tribaldos, Wendy: El 9 de enero de 1964. Lo que no me contaron. Made in USA. Colombia sc 9 de septiembre de 2021.

UNA HISTORIA SOBRE EL CANAL DE PANAMÁ QUE DEBE CONOCERSE

Por: Olmedo Beluche, Sociólogo

Uno de los mayores placeres de la vida es leer un libro de historia que revele unos hechos que desconocía, cuyo contenido esté lógicamente sustentado, apoyado en documentación firme y abundante, pero que a la vez mantenga la narración amena, fluida, como si de un cuento o una película se tratase, pero sin desviarse a la ficción o a la metafísica.

El libro...

Esta sensación la he tenido leyendo “Historias Perdidas del Canal de Panamá. La historia del canal de Panamá contada por los panameños”, de Marixa Lasso, publicado por grupo editorial Planeta, en 2021. Originalmente la autora había publicado este libro en inglés bajo el título “*Erased. The Untold Story of the Panama Canal*”, en 2019, por la editorial de la Universidad de Harvard.

El libro consta de 335 páginas y su contenido está dividido en 7 capítulos más introducción y epílogo. La Introducción y el Epílogo constituyen por sí mismos partes medulares del ensayo, por lo cual conviene leerlos con cuidado. Entiendo que estas “historias perdidas del canal”

son parte de los estudios doctorales de Marixa Lasso, quien en la actualidad es directora del Centro de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Culturales.

Otra evidencia del racismo y los abusos norteamericanos en Panamá

Este libro describe el papel de Estados Unidos en la apropiación del territorio conocido como Zona del Canal, y el trato humillante que dio al pueblo panameño. Su importancia radica en que pone en evidencia, una vez más y sobre aspectos no tratados hasta ahora: la acción racista, discriminatoria, violatoria de los derechos humanos del imperialismo yanqui en nuestro país.

Mediante un enfoque metodológico guiado por los estudios culturales y decoloniales, Marixa Lasso evidencia cómo Estados Unidos aplicó su política colonialista e imperialista sobre el Istmo de Panamá partiendo por desconocer, en sus informes burocráticos, como iguales a los habitantes del país, y en particular de la Zona del Canal, haciéndolos ver como bárbaros (nativos) pobladores de la “selva”, para luego echarlos de

lo que fue por 400 años la zona de tránsito.

Se “borró” a los habitantes originarios de la Zona del Canal

Ello implicó pasar por alto los avances alcanzados por los habitantes de un país como Colombia, de la que formábamos parte, que había formalizado una cultura política republicana desde inicios del siglo XIX, que había abolido la esclavitud mucho antes que Estados Unidos, que acostumbraba a elegir mediante el sufragio universal a sus autoridades y que se hacía representar por un proyecto liberal radical en que destacaron figuras como Buenaventura Correoso. Ellos fueron reducidos a la categoría de “nativos”, que era un eufemismo por “bárbaros” o “salvajes”.

Según Marixa Lasso, también la política racial aplicada por Estados Unidos desconoció el hecho de que los pobladores de la zona de tránsito tenían cuatrocientos años de trabajo integrado al comercio mundial al cual servían desde la época de las mulas por el Camino Real a Nombre de Dios y Portobelo, o por el Caminos de Cruces junto con la navegación por el Chagres. Inclusive fue conducida al mundo “del no ser” (como dirían los filósofos), la agricultura y ganadería practicadas por esos habitantes durante cuatro centu-

rias. Todo ello fue reducido a la categoría de “selva”.

Las autoridades de Estados Unidos se propusieron hacer del Canal de Panamá y sus áreas adyacentes un modelo de proceso “civilizatorio”, con lo cual probarían su derecho a dirigir los destinos del mundo al ser vanguardia tecnológica, tener poderío militar y tener capacidad de salud pública para vencer a las enfermedades del trópico y capacidad administrativa para convertir la selva en civilización e imponer normas de convivencia a los “nativos”.

En 1904, la Zona del Canal no estaba vacía y no era selva

Una vez que Estados Unidos impuso la separación de Panamá de Colombia en 1903, para establecer el nefasto Tratado Hay Bunau Varilla, empezó la aplicación de sus cláusulas en 1904, pero se encontró con un hecho: el territorio definido en el tratado para convertirse en Zona del Canal no estaba vacío, sino habitado por 40 mil personas, según Marixa Lasso. Algunos especialistas difieren de la autora respecto a esa cifra demográfica, pero el caso es que, lo que sería la “zona”, estaba habitado por miles de personas, fincas, plantaciones, hatos ganaderos, negocios, etc.

En 1904 no había “selva” en la zona de tránsito, mal llamada después Zona del Canal. Más bien la selva fue creada por los norteamericanos a partir de la expulsión de los habitantes originales. Por razones raciales, militares y administrativas las autoridades norteamericanas decidieron expulsar de esa región a quienes habían habitado ese territorio por generaciones. Esa expulsión ni siquiera estaba contemplada en los Tratados de 1903.

La investigación de Marixa Lasso establece que Estados Unidos trató a los habitantes “originarios” de la “zona” de tres maneras distintas:

1. De 1904 a 1907, se mantuvieron los municipios originales, pero dejaron de estar vinculados a Panamá, pasando a control del gobernador norteamericano;
2. De 1907-1912, se eliminan los municipios y sus alcaldes, los cuales pasan a ser parte del engranaje administrativo de la zona, sin derechos políticos;
3. De 1912 a 1915, se produce el proceso de expulsión de la población panameña de la Zona.

Los “pueblos perdidos” no se inundaron, fueron expulsados por Estados Unidos

La expulsión definitiva de los habitantes de la Zona del Canal se

produjo a partir de un decreto del presidente William Taft, emitido el 5 de diciembre de 1912, el cual se redactó a partir de las conclusiones de un viaje de inspección realizado por una comisión del Congreso de Estados Unidos a Panamá, del año anterior.

La salida de los habitantes originarios de la zona NO se debió a la inundación de sus pueblos por el lago Gatún, tal y como ha narrado el mito histórico panameño. Los pueblos de los que fue expulsada la población istmeña no fueron inundados por el canal, señala Marixa Lasso. Salvo algunos poblados menores, y parcialmente Gorgona, ni Chagres, ni Nuevo Gatún, ni Emperador, o Culobra, y otras comunidades fueron anegados por las aguas del canal.

El vaciamiento de esos pueblos fue producto de una orden del gobierno de Estados Unidos. No hubo razones técnicas ni naturales para la diáspora de la población originaria de la Zona del Canal. Las razones del gobierno norteamericano estuvieron basadas en prejuicios racistas contra una población mayormente afrodescendiente y por criterios de tipo militar y seguridad nacional. Recuérdese que para el imperialismo norteamericano el principal valor del canal y su zona no era comercial sino militar. Por eso estuvo siempre bajo el control del Pentágono y no de la Secretaría de Comercio.

La tragedia y la lucha por sus derechos de los desplazados

El libro de Lasso es extraordinario porque va narrando el proceso de despojo que hace el gobierno de Estados Unidos del territorio nacional y de las propiedades de los pobladores que habitaban esos antiguos lugares. El despojo yanqui empieza por la apropiación injustificada de los puertos panameños, que narra muy bien la autora, y que dejó a la nueva república sin su puerta natural e histórica al comercio marítimo.

Los capítulos iniciales describen el modo de vida de los habitantes de esas comunidades tal y como era antes de 1904, antes de que entrara la administración norteamericana, cómo se formaron y qué actividades económicas desarrollaban. Posteriormente, analiza uno por uno el proceso de despojo y expulsión de los habitantes de la zona del canal: Gorgona, Nuevo Gatún, Limón, Chagres, Emperador, etc.

Se reseñan los reclamos de los habitantes, sus gestiones ante las autoridades panameñas y norteamericanas, las respuestas formales que se emitieron ante las reclamaciones y los nuevos asentamientos en que se ubicó a los desplazados. Solo en contadas excepciones la Comisión Mixta de Tierras (organismo binacional) logró que se pagaran indemnizaciones. La mayoría de los habi-

tantes carecía de títulos de propiedad sobre las tierras que habían trabajado y en las que vivían. Por ello fueron considerados precaristas ilegales.

Más mal que bien, a los pobladores se les apoyó con el traslado de sus enseres y el desmonte de las estructuras de las viviendas. Las promesas de un futuro mejor en lugares con todas las comodidades urbanas que dio el gobierno panameño, para motivarlos a aceptar el traslado, no se cumplieron. Eso llevó al fracaso de proyectos como Nuevo Gorgona, muy lejos de la zona de tránsito y carente hasta de agua potable. Por lo cual, muchos desplazados acabaron hacinados en barrios de cuartos comunales de madera de las ciudades de Panamá y Colón. La autora recuerda que el surgimiento de El Chorrillo coincide con este período, y no por casualidad.

Gorgona y Chagres perdieron su río. Pero Chagres perdió más, porque perdió su castillo de San Lorenzo, dice Marixa Lasso. De Nuevo Gatún se desplazó a la gente, pero el poblado siguió siendo utilizado por nuevos habitantes “zonians”. Emperador y Culebra, pueblos al servicio del ferrocarril transístmico, murieron al desplazarse la línea del tren del oeste del canal por donde pasaba, hacia el este de la vía acuática. Emperador perdió su ferrocarril.

Emperador se convirtió en campo de

tiro del ejército de Estados Unidos, pero a pocos kilómetros, colindando con la Zona del Canal, se refundó Nuevo Emperador (antes llamado Paja) con habitantes desplazados del antiguo poblado, así como de Gorgona y otros que añoraban la cercanía a la zona de tránsito y a su antigua forma de subsistencia. Marixa Lasso recurre a la historia oral para rescatar algunos testimonios de habitantes de Nuevo Chagres y Nuevo Emperador.

El enclave canalero: ciudades modelo basadas en la segregación racial

No menos interesante es el análisis de Lasso sobre el proceso de planificación y construcción de Balboa como una ciudad modelo estadounidense que debía probar la grandeza del ingenio norteamericano, su capacidad para imponer la civilización sobre el trópico y el atraso. Calles, casas y edificios bien diseñados en base a estrictos códigos sanitarios y estéticos, cuya coronación sería el edificio de la Administración del Canal junto al cerro Ancón.

Respecto al *Administration Building*, Marixa Lasso, describe los criterios de su diseño, y establece la simbología implícita de construirlo fuera del entorno de la ciudad de Panamá, y más bien de espaldas a ella, con el

cerro Ancón de por medio. Lo que no había sucedido antes ni con la construcción del Ferrocarril de Panamá, ni con el fracasado Canal Francés, quienes tuvieron en el centro de la ciudad sus sedes. Este hecho es un símbolo claro de que el país había sido expropiado de su zona de tránsito y que el canal no tenía nada que ver con los panameños.

Un colega me ha contado una anécdota que viene al caso: cuando este libro se presentó por primera vez, en el Museo de Arte Contemporáneo, antes de la pandemia, el Dr. Marco A. Gandásegui, opinando desde el público, un poco contrariado porque interpretó que había una apología del modelo civilizatorio impuesto por Estados Unidos, soltó una afirmación que ya se había hecho en las aulas universitarias, pero que dejó un poco asombrado a algunos presentes: Balboa fue una ciudad construida con criterios socialistas.

Balboa, la ciudad modelo que el imperialismo yanqui construyó a orillas del canal, funcionaba bajo leyes socialistas, pues allí no existía propiedad privada. El estado era dueño de todo: de las casas, de los comisariatos, los servicios públicos. A los civiles norteamericanos que laboraban allí se les pagaba un *plus* por trabajar en una selva inhóspita, pero tenían todas las comodidades del mundo moderno. El estado controlaba todo, o

sea, la Administración del Canal de Panamá, o Comisión del Canal Ístmico, como se le decía entonces, o la Comisión del Canal de Panamá, como se le llamó luego. El estado norteamericano en su variante de enclave colonial era un sistema socialista canalero, pero al servicio del capitalismo mundial. Parece contradictorio, pero así funcionó.

En la “zona” se aplicó la segregación racial

Balboa también era una ciudad basada en la segregación racial (apartheid), que muchos han tratado de ignorar hasta el día de hoy. Una ciudad donde los “colored” (“gente de color”), concepto usado por Estados Unidos en la Zona del Canal, no podían vivir en los mismos barrios que los blancos anglosajones, ni usar las mismas fuentes de agua, ni los mismos servicios higiénicos, ni cobrar igual salario por igual trabajo.

Marixa Lasso describe cómo, después de la expulsión de los pocos habitantes originarios del poblado de La Boca, se procedió a construir otro, que mantuvo el nombre, pero para trabajadores canaleros “de color”, también siguiendo criterios estrictos de higiene y ornato, pero un pueblo segregado, al fin y al cabo, con casas de menor calidad que las de los “blancos”. Igual criterio se hizo con Paraíso. La segregación en

la Zona del Canal solo terminó con la reversión a Panamá de esos territorios.

Algunas opiniones críticas sobre el libro

Principalmente en la Introducción se repite la apología con que muchos historiadores panameños tratan la historia de la separación de Colombia y la imposición del Tratado de 1903. En la página 16 se le escapa a la autora la expresión de que Estados Unidos había “ayudado” en la separación de Colombia. Llama la atención esta frase proviniendo de una historiadora que ha trabajado y vivido en Colombia cuya historia conoce muy bien.

Por otro lado, se da a entender que los próceres de 1903 fueron sorprendidos por las autoridades norteamericanas al imponer sus criterios de expropiación de tierras y aguas de manera unilateral, cuando en realidad todo eso estaba anunciado desde el fracasado Tratado Herrán Hay (enero de 1903) y fue una de las tantas razones para rechazarlo, incluso por panameños como Juan B. Pérez y Soto y Belisario Porras, que escribieron al respecto.

Criterios que fueron empeorados en el Tratado Hay Bunau Varilla (noviembre de 1903) y que, si bien fue firmado por un francés, lo hizo

autorizado por la Junta Provisional de Gobierno que lo nombró su embajador en Washington con ese objetivo, y luego ratificó ese tratado sin cambiar ni una coma, ni hacer ninguna salvedad.

Finalmente, en la página 49 se intenta circunscribir las acciones de Estados Unidos a una definición de “civilización occidental”, que divide al mundo en dominantes y dominados. Pero aquí hay una falencia al no relacionarlo con el proceso de expansión capitalista de fines del siglo XIX, lo que se ha denominado la fase imperialista del capital financiero, que es lo que en realidad explica por qué Estados Unidos se apodera del Istmo de Panamá y construye el canal con su “zona” en ese momento exacto de la historia mundial.

Las acciones abusivas, los actos violatorios de derechos humanos, los desplazamientos, la limpieza étnica, la segregación, así como su “justificación” académica basada en los conceptos positivistas como civilización y barbarie, son producto de un proceso de expansión capitalista de fines del siglo XIX, que se ha llamado la fase imperialista.

Aquí es donde la metodología marxista es útil para explicar mejor los hechos. Estados Unidos no vino a “civilizarnos”, sino que, producto de la expansión imperialista (que

implica control de territorios, mercados y fuentes de materias primas), en la Guerra del 98 le arrebató a España sus últimas colonias, Cuba y Puerto Rico, pero también Guam y las Filipinas. El imperialismo norteamericano separó a Panamá de Colombia, impuso el Tratado de 1903, expulsó a la población panameña de la zona y construyó un enclave militar: para asegurar el paso de su armada de un mar con el objetivo de “proteger” sus intereses imperialistas.

En su Epílogo, que es muy bueno, Marixa Lasso recupera la relación capitalismo y esclavitud, en base a un libro de Eric Williams, pero echo de menos esto en su inicio del libro.

Pese a estas reflexiones críticas, insisto, el libro de Marixa Lasso es extraordinario, y lo recomiendo encarecidamente.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN PARLAMENTARIA

Por: Ernesto Cavero Pérez

En los regímenes democráticos el Congreso es uno de los pilares de la legalidad, institucionalidad, pluralidad y representatividad ciudadana. En los países que experimentan procesos de transición y consolidación democrática, el Poder Legislativo es el garante fundamental de la estabilidad y la gobernabilidad.

En el mundo contemporáneo, las condiciones de competencia, la especialización de los asuntos sujetos a legislación y control, y el advenimiento de lo que se ha denominado la era de la información, complican las tareas de legislación, fiscalización y supervisión de los parlamentos. Los legisladores se enfrentan a un cúmulo de temas y pendientes en los que se requiere de investigación especializada e híper especializada que, de manera oportuna, veraz y objetiva, coadyuve a una adecuada toma de decisiones en beneficio de la ciudadanía: “la relación entre las fuentes de información y asesoría parlamentaria va interiormente ligada a su desarrollo y efectividad”.

1- La tarea es importante porque la información contribuye a una toma de decisiones responsable y eficaz que reivindica la imagen y justifica las facultades de los congresos.

En el proceso legislativo, la información tiene, eminentemente, dos propósitos:

- I. Proporcionar a los congresistas datos duros y objetivos para entender los temas que tendrán que votar, y
- II. Ofrecer un análisis de fondo a las comisiones para que la legislatura haga valer su papel en el proceso político-administrativo y “tenga alternativas para llevar a cabo sus prerrogativas”.

2- En varios países del mundo en donde se ha reconocido esta necesidad, la creación y consolidación de servicios de investigación parlamentaria ha implicado organizar la agenda legislativa con base en prioridades y contratar a personal especializado. Hay diferentes maneras en las que operan, pero el elemento en común es la resolución de dudas sobre cuestiones muy técnicas y la dotación de criterios, cifras y alternativas para el quehacer parlamentario y la toma de decisiones. Asimismo, todo sistema de información

legislativa comparte la aspiración de desempeñar una función apartidista, objetiva, expedita y pertinente:

[...] los servicios de asesoría no se pueden contaminar con predilecciones partidistas, la imparcialidad debe ser una de sus principales virtudes. La premura, la objetividad y la eficiencia constituyen el respaldo que los legisladores necesitan para el buen desempeño de su función. Si la información llega tarde, ésta no sirve de nada. Si no es objetiva, causará confusión a los parlamentarios. Y, por último, si no es un producto de buena calidad, los insumos con que contarán los parlamentarios serán deficientes, lo que influirá para un pobre debate, que repercutirá, al final de cuentas, en la calidad de las leyes.

3- Todo acopio de datos y su posterior utilización se estructura a partir de un modelo básico de intercambio en el que participan emisor, trasmisor, intérprete y receptor. En el caso de los congresos es fundamental que los servicios de información adquieran varias de estas funciones: son receptores, porque trabajan a partir de peticiones y necesidades específicas de investigación; son emisores, porque producen información; son transmisores, al comunicar los resultados de su trabajo. Puesto que su labor es sintetizar el contenido y los resultados del trabajo congresal, con miras a instituir un nuevo modelo de parlamento abierto, los servicios

académicos que apoyan el trabajo parlamentario demandan su propia sistematización.

Organización de los servicios de información e investigación parlamentaria

Los servicios de investigación parlamentaria en el mundo pueden clasificarse en cuatro modelos básicos de organización. No obstante, en la mayoría de los casos los congresos combinan características de dos o más con el fin de optimizar los recursos humanos y materiales y, así, atender las necesidades de los legisladores.

Aunque su dinámica y metodología difiere, el objetivo que persiguen los cuatro modelos es el mismo: proveer de información y análisis veraces. Las estructuras de investigación en cada modelo no son excluyentes; por el contrario, en un buen diseño institucional éstas se complementan para satisfacer necesidades y requerimientos que son distintos pero necesarios.

A continuación, presentamos las características de cada uno.

- Modelo A. Los sistemas de información son asumidos por la biblioteca del Parlamento o legislatura, proporcionando referencias bibliográficas rápidas que permiten resolver la necesidad por la que fue consultada.

Este primer modelo se caracteriza porque la biblioteca se convierte en el único organismo informativo institucional. Los servicios incluyen materiales de referencia sobre cuestiones de actualidad y recortes de periódicos sobre temas de interés para la legislatura. La meta es buscar “la información precisa, integrarla con otros materiales, sintetizarla a un tamaño que se pueda asimilar, traducirla a términos que puedan comprender los no expertos, y entonces repartirla ampliamente en el Parlamento, en una forma que no sea partidista y tan objetiva como sea posible, con el fin de que todos puedan usarla con un alto grado de confianza”.

De manera ideal, el proceso de sistematización de la información involucra a ministros, secretarios, académicos y organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores. La diversidad de fuentes conduce a que los datos disponibles sean sometidos a análisis con el fin de verificar su contenido.

El siguiente paso es la selección y clasificación; posteriormente se depura y se presenta un producto accesible, oportuno y no tendencioso. De no seguir el procedimiento antes citado, existe el riesgo de una sobrecarga informativa entre los parlamentarios. Esta consecuencia no deseada provocaría una deficiente y confusa toma de decisiones legislativas.

La mayor parte de los parlamentos

en el mundo cuenta con estructuras de investigación con características de este modelo, al que en ocasiones suman estructuras de información más especializadas.

- Modelo B: Además de contar con los servicios de biblioteca, se crea un servicio de investigación y asesoría parlamentaria, con asesores para las comisiones legislativas.

En un siguiente nivel, y con base en la tipología desarrollada por Nelson Polsby, experto en el Congreso estadounidense, se incorpora un “grupo de personas profesionales para las comisiones”. Dicho modelo “tiene también una biblioteca parlamentaria [con servicios] de investigación” [que] produce reportes sobre temas legislativos y ofrece información hemerográficas.

5- valiosa para el Congreso. En este caso, la biblioteca posee una plantilla de investigadores académicos que enriquecen con su trabajo el debate parlamentario.

Los productos finales que ofrece identifican los escenarios políticos, las posturas técnicas y las reacciones en la opinión pública sobre los temas que se discutirán en el Congreso. Los resultados se condensan en carpetas de trabajo con información sobre legislación nacional y comparada, bibliografía, estadísticas y opiniones de otras instituciones. En adición a lo

anterior, la biblioteca se encarga

de seleccionar, recopilar y mantener al día información jurídica, bases de datos, investigaciones especializadas y fuentes hemerográficas.

- Modelo C: Incorpora a especialistas de diversas disciplinas y los integra en un área parlamentaria de investigación y análisis.

El rasgo más importante de este modelo es un mayor grado de especialización en los asesores parlamentarios. Su finalidad ya no es proporcionar información en bruto sino trabajos más desarrollados y análisis de casos particulares. La plantilla de investigadores debe producir documentos de carácter técnico, sin enfoques partidistas, que justifiquen el sentido de las labores “de consejería realizadas por [los] órganos [...] vinculados a los procedimientos parlamentarios [cuyo] objeto [es] proporcionar elementos de juicio” a los encargados de deliberar y votar las leyes.

6- Dentro de las actividades que realiza el personal académico se encuentran las siguientes: analizar los proyectos de ley, responder a las consultas de los parlamentarios y sus equipos de trabajo, preparar documentos que puntualicen los pros y contras de las iniciativas presentadas, analizar las repercusiones de las medidas propuestas y elaborar estudios de

prospectiva con proyecciones a corto, mediano y largo plazo.

- Modelo D: Además de contar con un equipo de investigadores interdisciplinarios se incorporan áreas de temáticas y herramientas para el análisis especializado.

7- Este cuarto y último modelo, a diferencia de los anteriores, incorpora centros de investigación con áreas de estudio. En ellos encontramos, a decir de Fernando Sáinz, un “conjunto de conocimientos, normas, procedimientos e instrumentos, que, fundamentados en doctrinas, experiencias políticas y conocimientos científicos, proporcionan herramientas al legislador para la preparación, redacción, ensamble e integración de las normas jurídicas”.

8 Los Congresos que han implementado este modelo de investigación cuentan con equipos de trabajo interdisciplinarios con acceso a bases de datos que mejoran el procesamiento de la información solicitada por los legisladores. En este modelo, los académicos que trabajan en las áreas de investigación que componen los centros de estudios elaboran análisis de temas especializados. Asimismo, también realizan investigaciones de largo aliento no siempre definidas a partir de las necesidades inmediatas de los legisladores –que tienden a ser

satisfechas por otros servicios de informativos, como la biblioteca o los asesores de comisiones—; estos trabajos, por cierto, son parte tentativa de la agenda legislativa futura.

De acuerdo con Marialyse Delano, esta modalidad debe ser conceptualizada como un esfuerzo para incorporar “inteligencia social” en la institución parlamentaria:

[...] la capacidad organizada de identificar y resolver problemas internos y externos, en un mundo en proceso de cambio permanente, a través de explotar en forma efectiva los recursos de información. La meta será ofrecer un rango amplio de servicios y productos de información de diversos niveles de profundidad, implementado como una gran tienda departamental.

9- Para su buen funcionamiento, los cuerpos de asesores institucionales, en todos los modelos, precisan los siguientes requisitos básicos:

- En cuanto a la forma de acceso, ésta deberá realizarse a través de un mecanismo que considere criterios profesionales y de preparación técnica del postulante, así como de su conocimiento en los temas parlamentarios y su habilidad en casos prácticos. Este procedimiento deberá garantizar la transparencia y la imparcialidad partidista de los evaluadores.

- Prohibición de militancia política, ya que deben prestar servicio a todos los legisladores por igual sin distinción de corriente política.
- Servicio civil de carrera, lo que contribuye a instituir y mantener personal

especializado que, además de su formación profesional inicial, adquirirá experiencia dentro del área que se le asigne, garantizando que, cuando concluya la legislatura, conserve la memoria institucional y dé continuidad de los trabajos de investigación parlamentaria.

Consideraciones finales

Los congresos y parlamentos en el mundo requieren de servicios especializados de información, investigación y análisis a partir de las necesidades específicas del Poder Legislativo, en general, y de los legisladores, en particular. El trabajo académico relacionado con el quehacer parlamentario apoya con datos duros y estudios pertinentes el proceso deliberativo que deriva en la confección de leyes y políticas públicas; por ello necesita de recursos y estructuras diseñados para estos fines.

Los servicios de investigación y asesoría parlamentaria deben partir de una visión de futuro que tenga presente las dinámicas de un mundo cambiante que demanda de marcos legales adecuados. Más allá del

modelo que prime en cada país con esta clase de servicios congresales, es necesario que estos sean funcionales, evitando la duplicidad de esfuerzos y el desperdicio de recursos, tanto materiales como humanos.

El uso de nuevas tecnologías es, sin duda, un instrumento vital de los investigadores para dar respuesta inmediata a los requerimientos de los legisladores en funciones,¹⁰ razón por la cual se deberá contemplar un entorno cibernético adecuado y una infraestructura de servicios computacionales que sirva para cruzar información, almacenarla y divulgarla. Su eficacia depende de una correcta y permanente comunicación entre asesores y legisladores.

La discusión sobre la investigación parlamentaria trasciende la esfera de la transmisión y comunicación de datos. Ésta es, más bien, el instrumento fundamental de un proceso de toma de decisiones responsable:

[...] la legislatura no opera en un vacío, [...] desempeña su papel en el contexto del ambiente cultural, político y socioeconómico... dar más pasos en el arduo camino de construir una sociedad democrática sin duda tendrá su impacto directo y fuerte sobre el servicio de investigación del Parlamento. Basta recordar que si la democratización significa [...] la libre diseminación y flujo de información, partidos políticos más fuertes, y una representación mayor

de la oposición en el Parlamento, entonces esto realzará la importancia de los debates parlamentarios basados en un análisis objetivo de puntos de vista alternativos, mientras que las decisiones del gobierno serán fuertemente influenciadas por el resultado de estos debates.

ENTORNO GLOBAL UNA DÉCADA DEL CONCEPTO CHINO

Una comunidad de futuro para la humanidad. Construcción en consenso con el sur global

Por: Orellys Castillo

27/03/23.- Este 2023 se cumplen diez años de la presentación internacional de la visión de Comunidad de Futuro Compartido para la Humanidad, década que se celebra en el marco de la reciente y muy relevante visita de presidente Xi Jinping a la Federación de Rusia y posterior a la reelección de Xi para su tercer mandato presidencial.

La reelección de Xi, no solo constituye la aprobación de su visión en la diplomacia china, sino la ratificación de la concepción de un destino común de la humanidad como base importante para implementar el desarrollo pacífico y construir un mundo armonioso con valores comunes para la paz de la humanidad, apegada al derecho internacional, al verdadero multilateralismo y cooperación inspirados en la relación ganar-ganar de los pueblos.

A partir del desarrollo del concepto de Comunidad de Futuro Compartido para la Humanidad, se han planteado la Iniciativa de la Franja y la Ruta, a finales de 2013; la Iniciativa de Desarrollo Global, en septiembre de 2021; la Iniciativa de Seguridad Global, en abril de 2022; y, más

recientemente, la Iniciativa de Civilización Global, en marzo de 2023, que ha sido adoptada de forma progresiva por naciones asiáticas, europeas, africanas y latinoamericanas que contribuyen a la construcción del sistema de gobernanza global que ha avanzado de lo estrictamente conceptual a la implementación, a través de una importante plataforma de cooperación comercial, social, cultural y energética, entre otras.

La adopción de estas iniciativas por la comunidad internacional demuestra el importante liderazgo que ha asumido China, no solo como financiador del desarrollo, sino como mediador en importantes conflictos, cuyo resultado más evidente es el restablecimiento de las relaciones diplomáticas, tras siete años de conflicto, entre Arabia Saudita e Irán, y la importante contribución de doce puntos del plan de paz para resolver el conflicto en Ucrania.

Sin embargo, esta concepción que hoy está más vigente que hace diez años es naturalmente antagónica a la visión de dominación y hegemonía estadounidenses, del denominado mundo occidental; es una visión y

acciones que amenazan la influencia y que, por ende, generan importantes contradicciones en la comunidad internacional. Por eso es muy acertado el análisis de Fiódor Lukiánov, editor jefe de la revista *Russia in Global Affairs* y director científico del Club Internacional de Debates Valdái, donde expresa que China “ha abordado la crisis ucraniana con la confianza de que la era de la calma ha terminado y de que el éxito futuro no se logra evitando los conflictos internacionales, sino implicándose en ellos de forma significativa”.

En este sentido, China, Rusia y las naciones del sur global, naturalmente no encajan en el fracturado sistema internacional construido bajo los auspicios de Occidente tras la Guerra Fría, y su fuerza y actuación exigen una nueva configuración multipolar.

En este sentido, construir y aportar en la concepción del destino común de la humanidad es una necesidad de las naciones que desean y deben tener un rol protagónico en el sistema internacional y en la promoción del desarrollo real de los pueblos.

ANÁLISIS HISTÓRICO COMPARATIVO ENTRE ARNULFO ARIAS MADRID Y JOSÉ MARÍA VELASCO IBARRA, FIGURAS POLÍTICAS HISPANOAMERICANAS

Por: Carlos Aguirre Castillo

Profesor de Historia de la Universidad de Panamá (CRUA)

INTRODUCCIÓN

Dentro de la política internacional latinoamericana, a partir de 1930 específicamente, sobresalieron una serie de figuras política populistas



Fuente: <https://www.panamaviejaescuela.com/wp-content/uploads/2017/05/arnulfo-electo-presidente-junio-1940.jpg>

que provocaron un eco en muchos acontecimientos trascendentales como el doctor Arnulfo Arias Madrid, en Panamá, Salvador Allende, en Chile, Fidel Castro, en Cuba, Juan Domingo Perón, en Argentina, Haya de la Torre, en Perú, y José María Velasco Ibarra, en Ecuador, además de otras figuras de singular importancia. Sin embargo, para los efectos de este escrito, sólo haremos un análisis ideológico y comparativo de la participación

político-administrativa de los doctores Arnulfo Arias Madrid y José María Velasco Ibarra.

PRIMERA PARTE

ARNULFO ARIAS MADRID

Nacido un 15 de agosto de 1901, en Penonomé, en el seno de una de las familias más adineradas y prestigiosas del Departamento de Panamá, estudió varias carreras de medicina en las mejores universidades norteamericanas, incluyendo la Universidad de Harvard, donde el principal requisito era el tener un alto coeficiente intelectual.

En 1925, a los 24 años, regresa a Panamá graduado de esta prestigiosa universidad e incursiona en la vida política sumándose al movimiento denominado **Acción Comunal**, cuyo promotor y dirigente principal fue el doctor Ramón E. Mora, odontólogo de profesión, quien, el 22 de agosto de 1923 reunió en su propia clínica a José María Pinilla y Tomás Arias

para presentarles la idea de formar una asociación secreta que velara por los derechos ciudadanos, combatiera la corrupción y lograra el adcentamiento de la administración pública del país.

Una vez instalado en Panamá, apenas unas semanas antes del golpe de Estado, el doctor Arias fue galardonado con el cargo de presidente de la Comisión Médica del Hospital Santo Tomás (El Elefante Blanco, como se le llamó), recién creado por la administración del doctor Belisario Porras Barahona.

A pesar de que Arnulfo fue el último en firmar el documento, inmediatamente mostró sus dotes de liderazgo desplazando poco a poco a su gestor Ramón E. Mora. Es más, se dice que firmaban con sangre y con la misma jeringa extractora que hábilmente manejaba el doctor Arias. No obstante, otros investigadores señalan que Ramón E. Mora sólo prestaba su clínica para las reuniones clandestinas; cada miembro extraía su muestra y estampaba su firma con su propia jeringuilla, a fin de evitar futuras complicaciones y mal intencionadas interpretaciones que, como grupo clandestino, estaban sujetos por personas inescrupulosas, principalmente políticos adversarios a su movimiento.



Fuente: Carlos Aguirre Castillo "El golpe de Estado 1931 en Panamá" (Prezi)

La recesión económica norteamericana de 1929 afectó a todos los países latinoamericanos y con más dureza a Panamá por la vinculación directa con Estados Unidos, en virtud de la relación canalera, pero más aún por la paridad monetaria. Un año después esta situación puso en alerta al movimiento de Acción Comunal, iniciándose los preparativos para un golpe de Estado debido a los exabruptos cometidos por la corruptela gubernamental en detrimento de la cosa pública, a pesar de las limitaciones producidas por la depresión económica. Arnulfo lideriza el golpe y hace a un lado a su homólogo Ramón E. Mora, que deseaba aplazarlo más allá del 2 de enero de 1931 como había sido planificado. El 1 de enero el doctor Arias festejó el año nuevo con la familia del presidente Florencio Harmodio Arosemena hasta altas horas de la noche, y a las 2 de la madrugada él y una veintena más de miembros y simpatizantes de Acción Comunal

asaltaron el edificio presidencial, inescrupulosamente, lo que nos lleva a reflexionar seriamente acerca de su contradictoria personalidad.

Tomada la Presidencia de la República, Florencio Arosemena se negó a dimitir y mantuvo en jaque a los golpistas por 12 horas hasta que el hermano de Arnulfo, Harmodio Arias Madrid, fue juramentado. Éste, a su vez, fue reemplazado 14 días después por el Primer Designado Ricardo J. Alfaro, que fungía en Washington como Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario. Alfaro permanece en el cargo hasta 1932 cuando es sustituido por Harmodio Arias, vencedor de la contienda electoral para el período 1932-1936.

El doctor Arnulfo Arias ocupó varios cargos públicos durante la presidencia de su hermano Harmodio, entre los más importantes destacan "... la Secretaría de Agricultura y Obras Públicas. En 1936, Juan Demóstenes Arosemena lo nombró Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario ante los gobiernos de Alemania, Inglaterra, Francia, Suecia y Dinamarca, donde permaneció hasta 1939. También fungió como delegado ante la Sociedad de Naciones"¹. Durante estos años fue acusado de fascista debido al

cargo ejercido específicamente en la Alemania hitleriana, algo que tendría un arrastre y consecuencias políticas en su primera presidencia de 1940. Es posible que Arnulfo no ocupara la presidencia después del golpe de Estado de 1931, ni se lanzara como candidato en las elecciones de 1932 debido a que no tenía la edad reglamentaria. Astutamente esperó las de 1940 en la cuales venció por una cantidad abrumadora de votos.

La primera experiencia presidencial del controvertido doctor Arias estuvo repleta de aciertos y desaciertos. En el primer caso fue netamente humanista y "nacionalista". El doctor Celestino Araúz cita al Embajador de Estados Unidos en Panamá, William Dawson, quien lo catalogaba en 1941 como "... relativamente joven y es una figura política prominente desde 1930. Es inteligente. Como líder político tiene reputación de poseer una fuerte voluntad, de ser valiente, impulsivo, inescrupuloso, egoísta y vengativo. Asimismo, es presa de períodos de depresión y creo, sin duda alguna, que se trata de un hombre cuya fuerza y determinación lo hacen apto para ser un dictador"².

Arnulfo tuvo muchos aciertos al crear instituciones como la Caja de Seguro Social, el Banco Agropecuario e Industrial y el Patrimonio Familiar, en-

1. [Diverhttps://es.wikipedia.org/wiki/Arnulfo_Arias_Madrid#:~:text=Graduado%20como%20m%C3%A9dico%20en%20la,servir%20como%20Enviado%20Extraordinario%20y](https://es.wikipedia.org/wiki/Arnulfo_Arias_Madrid#:~:text=Graduado%20como%20m%C3%A9dico%20en%20la,servir%20como%20Enviado%20Extraordinario%20y)

2. ARAÚZ, Celestino Andrés y Patricia Pizzurno: Estudio sobre el Panamá Republicano (1903-1989). Editorial Manfer, S. A. Bogotá, 1996. Pp. 275-276.

tre otros; la reglamentación de muchas profesiones, del idioma español, vacaciones laborales, etc. No obstante, hubo desaciertos como la promulgación de la Constitución de 1941 que reafirmaba la segregación racial de negros y asiáticos plasmada en la Constitución de 1904, derogada poco después de su derrocamiento; el arreglo de límites a través del Tratado Arias- Calderón, en donde cedió a Costa Rica una inmensa cantidad de tierras del valle de Talamanca, sin ninguna presión por parte de este gobierno ni por parte del gobierno norteamericano. “Y lo curioso de este asunto es que no entendemos por qué Arnulfo Arias entregó de buenas a primeras estos territorios, si tomamos en consideración que siempre se le tildó, y así lo demostró en muchas de sus actuaciones, de ultranacionalista. Algu-



Fuente: <https://publicandohistoria.com/articulos/3074-2/guerra-de-coto-primera-parte/>

nos dicen que ambos presidentes eran muy buenos amigos y otros que los unía su profesión debido a que los dos eran médicos, de ahí que también se le conoce con el nombre de ‘tratado de cirujanos’. Sin embargo, consideramos que

cualquier panameño estaría de acuerdo en que no se regala un enorme territorio de la patria, a nadie, por amistad o colegialidad. Es un tema que valdría la pena investigar exhaustivamente”³.

Después de múltiples aciertos y desaciertos, principalmente en contra de los intereses norteamericanos, Arnulfo Arias fue derrocado el 9 de octubre de 1941, una semana después de haber cumplido su primer año de gobierno. Según explica el doctor Celestino Araúz y Patricia Pizzurno, “Ese mismo día la Corte Suprema de Justicia decidió sustituir al doctor Arias por haberse ausentado inesperadamente del país, dejando en acefalía la Presidencia de la República. Alegando la imposibilidad de localizar al Primer Designado se llamó al Segundo, Ernesto Jaén Guardia, quien al mediodía fue juramentado como Primer Mandatario”⁴. En pocas palabras, esta acción se llevó a cabo en función de su viaje nocturno a Cuba sin previo aviso. Por supuesto que las razones fueron meramente políticas, orquestadas desde todos los flancos: por el gobierno norteamericano, por sus detractores internos y con la ayuda del famoso y controversial “fuego amigo”, como se dice en el argot popular de hoy.

Algunos años más tarde, después de este descalabro político, Arnulfo

3. AGUIRRE CASTILLO, Carlos: Historia de las relaciones entre Panamá y Estados Unidos (1846-1936). Imprenta Artica, Panamá, 2021. Pág. 105.

4. ARAÚZ, Celestino y Patricia Pizzurno, ob. cit., p. 284.

Arias Madrid ocupó la presidencia en dos ocasiones más: 1949-1951, destituido mediante un juicio celebrado en la Asamblea Nacional por extralimitación de funciones, y en 1968 cuando fue derrocado con apenas 11 días de mandato por el golpe de Estado liderado por el mayor Boris Martínez y el teniente coronel Omar Torrijos Herrera, junto con los mayores Federico Boyd, Amado Sanjur, Ramiro Silvera, y otros. Nunca culminó ninguno de sus mandatos presidenciales. Siempre fue destituido, sacado o derrocado por la Guardia Nacional en contubernio con el gobierno norteamericano.

Cumplido su último exilio en “Estado Unidos”, regresó a Panamá a dedicarle tiempo a sus fincas cafetaleras de Boquete, a su nueva esposa doña Mireya Moscoso de Arias, y a planificar su próxima participación en la política panameña. “Por cuarta vez se presentó como candidato a las elecciones presidenciales del 6 de mayo de 1984, que perdió por un estrecho margen de votos frente a Nicolás Ardito Barletta, en una jornada electoral que Arias calificó de fraudulenta. Falleció en Miami el 10 de agosto de 1988”⁵.

El doctor Arnulfo Arias Madrid fue un eterno político controversial

⁵ FERNÁNDEZ, Tomás y Tamaro, Elena. «Biografía de Arnulfo Arias». En Biografías y Vidas. La enciclopedia biográfica en línea [Internet]. Barcelona, España, 2004. Disponible en https://www.biografiasyvidas.com/biografia/a/arias_arnulfo.htm [fecha de acceso: 10 de abril de 2023].

en todas sus facetas. De carácter afable, pero vengativo; humanista, pero con visos de dictador; firme en sus convicciones, aunque éstas lo llevarán inexorablemente a las extralimitaciones. En fin, tuvo su lado bueno para el país y para las clases depauperadas, demostrado a través de la cantidad de leyes de carácter social aprobadas durante sus tres cortos períodos presidenciales, como la creación de la Caja de Seguro Social, para dar sólo un ejemplo. Pero la tozudez en la toma de decisiones, el irascible carácter, la intolerancia y en parte la arrogancia desmedida articulada al machismo descabellado le llevó a cavar su propia tumba.



Fuente: <https://puceapex.puce.edu.ec/web/musos/wp-content/uploads/sites/8/2020/05/memorial-jose-maria-velasco-ibarra2.jpg>

SEGUNDA PARTE

JOSÉ MARÍA VELASCO IBARRA

El doctor José María Velasco Ibarra, jurista internacional y político de alto calibre, demostró su potencialidad como orador, escritor y administrador de los asuntos del Estado, ocupando la primera magistratura en cinco ocasiones en períodos intercalados en la República del Ecuador. Es más, antes de entrar de lleno en su carrera política, fue una figura respetada por los diferentes organismos de Estado, llamado a ocupar, en muchas ocasiones, cargos administrativos de alta jerarquía.

A los 19 días del mes de marzo de 1893, nace en Quito, capital de la República de Ecuador, José María Velasco Ibarra, hombre político, intelectual y revolucionario que después de 41 años (1934) empezará a guiar los destinos políticos, sociales, económicos y culturales de su país. Hijo de padres de clase media, efectúa sus primeros estudios hasta los universitarios en la ciudad de su nacimiento, obteniendo el título de Doctor en Jurisprudencia en la Universidad Central de Ecuador. Años más tarde viajó a Europa donde cursó estudios superiores en la Sorbona de París. De vuelta a su tierra natal ocupó múltiples cargos políticos-administrativos hasta ocupar la Presidencia de la Cámara de

Diputados, donde haciendo gala de su elocuencia extraordinaria, combate, desde las tribunas, al gobierno de Juan de Dios Martínez Mera.

Velasco Ibarra ocupó cinco veces la Presidencia de la República, de los cuales cuatro de sus períodos los ganó en la batalla de las urnas, y el restante, su segundo período (1944-1947), lo llevó al poder el llamado popular unánime, produciéndose lo que se conoció como “La Revolución del 28 de mayo”, siendo confirmado por el Congreso Nacional pocos meses después, en agosto. En los cuatro períodos ocupados por la acción del voto popular fue derrocado por los militares. Recordemos que en nuestro país Arnulfo Arias también le impidieron gobernar hasta el final los militares, en este caso la Guardia Nacional. Sin embargo, algunos comentaristas que escribieron acerca de Velasco Ibarra decían que a él nadie lo tumbaba, sino que él mismo se tumbaba. Algo parecido a lo que se decía de Arnulfo también. Esto sólo podría tener una explicación lógica (respecto a Velasco), debido a su ideología política contradictoria: unas veces de izquierda y otras como liberal moderado, si recordamos que lideró el partido comunista en Guayaquil. Esta dualidad le granjeó graves problemas tanto con la oposición, como también con elementos de sus propias filas, como es el caso del período 1944-1947, cuando fue depuesto por su Ministro de Defensa, coronel Carlos Manchego, y en 1960 por su

vicepresidente Carlos Julio Arosemena Monrroy. Algo curioso de Velasco Ibarra y que es digno de comparar con Arnulfo Arias es que él nunca se exilió en Estados Unidos, como sí lo hizo su homólogo en varias ocasiones.

Su vida política durante los cinco períodos residenciales (1934-1972) fue bastante agitada y de carácter militante. Sin amedrentarse ante el peligro, muchas veces hizo frente a los problemas personalmente, y con sagacidad y astucia, de una forma u otra daba solución a los mismos. Orador y abogado de prestigio, dedicó largas horas de su tiempo a la escritura de diferentes obras políticas y de carácter social. Entre ellas: “Democracia y Constitucionalismo (1929); “Cuestiones Americanas” (1930); Experiencias Jurídicas en América” (1943); “Servidumbre y Liberación” (1963), y muchas más.

Durante su primer mandato sostuvo a la prensa internacional que era eminentemente liberal y democrático, y que durante su gobierno respetaría las garantías constitucionales y los derechos ciudadanos, pero en su último período desconoció la Constitución y asumió todos los poderes del Estado. El 18 de febrero de 1956 en una Convención Nacional Velasquista pronunció las siguientes palabras: “Para ser liberal se me exigió que gobernase con tales o cuales señores, pero yo no quería gobernar con tales o cuales señores, sino, con tales o cuales otros. Lo que me interesa es practicar

la doctrina liberal. No me interesan los hombres ni las argollas. Me interesan los principios y la práctica de los principios”⁶. Al comparar estas palabras con las acciones del doctor Arnulfo Arias vemos nuevamente la afloración de las contradicciones en ambos personajes.

Velasco también veló por la protección de la economía interna, tal como lo hizo Arnulfo con los empleos manuales para los nacionales y con la emisión de la moneda nacional en papel. Por la Ley del 20 de mayo de 1935, prohibió la entrada de barcos pesqueros extranjeros en aguas de las islas Galápagos, sin un permiso previo de las autoridades ecuatorianas, y el pago de una multa de cinco dólares por toneladas de capacidad de sus neveros para el pescado. Sin embargo, firmó un tratado con Estados Unidos por la suma de veinte millones de dólares en el que cedía en calidad de préstamo una de estas islas.

En su segunda designación como Presidente de la República promulgó una nueva Constitución el 4 de marzo de 1945 en la que ésta señalaba en uno de sus artículos que “Únicamente podían ser elegidos los ciudadanos nacidos en el Ecuador, que no fueran mayores de cuarenta años, ni tuviesen parentesco alguno, por la sangre o

⁶. VELASCO IBARRA, José María. *Obra doctrinaria y práctica del gobierno ecuatoriano*. Quito. Editorial Talleres Gráficos Nacionales. *Declaraciones a la prensa (1955)*. 1956, p. 488.

matrimonio con el presidente anterior”⁷.

Su tercer mandato fue uno de los más significativos; fue la única vez que culminó su período presidencial, habiendo tomado posesión del cargo el 31 de agosto de 1952. Un año más tarde tuvo que hacer frente a una rebelión militar iniciada en el Ministerio de Comunicaciones. Velasco tuvo que trasladarse temporalmente a Guayaquil, y luego de haber sido sofocado el movimiento, regreso a la capital donde inmediatamente reorganizó los altos mandos castrenses y la sustitución de tres de sus ministros. Durante el bienio 1953-1954, tomó medidas de protección para la economía ecuatoriana, ordenando a la Armada la captura de los barcos pesqueros de pabellones extranjeros, incluyendo los norteamericanos, que navegaban en aguas jurisdiccionales del mar territorial del Ecuador.

En 1956 el doctor José María Velasco Ibarra visitó Panamá y, durante su estancia, puso en práctica sus tópicos de orador, jurista y diplomático, pronunciando interesantes discursos acerca de la problemática latinoamericana que hacían alusión a los ideales bolivarianos. En uno de esos discursos sentenció “En algunos estados sudamericanos somos superficiales y nos contentamos en ciertas fechas con elogiar a Bolívar y aplaudir su obra, pero no queremos

penetrar a fondo en lo que ella significa, porque si lo hiciéramos, tendríamos que penetrar en lo que nosotros los latinoamericanos y en los que debería significar el Panamericanismo moderno”⁸. Y más adelante refuerza su tesis cuando dice “Y, preguntaríamos si la América Latina ha cumplido en parte siquiera el papel histórico que debió desempeñar en el mundo y para la cual trató de formarla Bolívar y para el cual se convocó el Congreso de Panamá”⁹. Observamos claramente su idealismo bolivariano arraigado, vinculado estrechamente con sus principios liberales. Al referirse a lo que la ONU representa en la realidad mundial, dijo “La Organización de las Naciones Unidas nos impone que, si la China Comunista ataca a Formosa, Panamá y el Ecuador deben sentirse solidarios en defensa de Formosa. Habrá absurdo igual”¹⁰. Estas palabras las pronunció en Panamá en 1956, y a la fecha no han perdido vigencia alguna, porque Formosa pertenece y ha pertenecido por derecho histórico internacional a China, y puede reclamarla en cualquier momento igual que Argentina a Las Malvinas. Es posible que ambos casos se realicen pronto por la vía diplomática y no por la violencia, principalmente lo China y Taiwán que es lo que más preocupa al mundo civilizado actualmente.

7. Geografía Universal Ilustrada (Suplemento 1945-1948) p. 734.

8. Presencia del Ecuador en Panamá. Quito, Editorial Talleres Gráficos Nacionales, 1956, p. 9.

9. *Ibid.*, p. 11.

10. *Ibid.*, p. 51.

Su cuarto período sólo demoró un año (1960-1961). Durante este último año, Velasco tiene que refugiarse en Argentina debido a que intentó mediar las diferencias políticas entre los simpatizantes del Frente Nacional de Defensa Anticomunista y el nuevo partido denominado Acción Popular, dirigido por Araujo Hidalgo. Las fuerzas armadas le niegan su apoyo obligándolo a abandonar el país.

Su quinto y último período inicia el 1 de septiembre de 1968. No obstante, algunas medidas pocas democráticas llevadas a cabo por Velasco Ibarra provocan varios levantamientos militares, a lo que éste responde ejecutando algunos cambios, exilios y destituciones en los altos mandos castrenses, tal como lo hiciera Arnulfo Arias en Panamá en su momento. Finalmente es derrocado nuevamente por los militares y obligado a pedir asilo político a Venezuela. Una revista publicada por la Secretaría General de la OEA comentó lo siguiente al respecto “Después que él asumió los plenos poderes en julio de 1970, y de haber ocurrido una serie de acontecimientos que afectaron la estabilidad política, asumieron el poder Las Fuerzas Armadas Nacionales”¹¹. Por supuesto que debieron agregar también “Con la ayuda norteamericana” porque, al igual que Arnulfo, en todos los derrocamientos siempre los Estados Unidos puso su parte, algunas veces

tras bastidores y, en la mayoría de los casos, abiertamente para no decir descaradamente. Las acciones intervencionistas norteamericanas son de dominio público en toda América Latina, tanto a nivel diplomático como militar. Haití, República Dominicana, Grenada y, la más reciente que aún quema nuestro orgulloso corazón, **La invasión norteamericana al istmo panameño**, son sólo algunos claros e indiscutibles ejemplos.

11. Imagen del Ecuador. Washington, Secretaría General de la ONU, 1975, p 6.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. https://es.wikipedia.org/wiki/Arnulfo_Arias_Madrid#:~:text=Graduado%20como%20m%C3%A9dico%20en%20la,servir%20como%20Enviado%20Extraordinario%20y
2. ARAÚZ, Celestino Andrés y Patricia Pizzurno: **Estudio sobre el Panamá Republicano (1903-1989)**. Editorial Manfer, S. A. Bogotá, 1996. P.p. 275-276.
3. AGUIRRE CASTILLO. Carlos: **Historia de las relaciones entre Panamá y Estados Unidos (1846-1936)**. Imprenta Articsa. Panamá, 2021. Pág. 105.
4. ARAÚZ. Celestino y Patricia Pizzurno, ob. cit., p. 284.
5. FERNÁNDEZ, Tomás y Tamaro, Elena. «Biografía de Arnulfo Arias». En *Biografías y Vidas*. La enciclopedia biográfica en línea [Internet]. Barcelona, España, 2004. Disponible en https://www.biografiasyvidas.com/biografia/a/arias_arnulfo.htm [fecha de acceso: 10 de abril de 2023].
6. VELASCO IBARRA, José María. Obra doctrinaria y práctica del gobierno ecuatoriano. Quito. Editorial Talleres Gráficos Nacionales. Declaraciones a la prensa (1955). 1956, p. 488.
7. Geografía Universal Ilustrada (Suplemento 1945-1948) p. 734.
8. Presencia del Ecuador en Panamá. Quito, Editorial Talleres Gráficos Nacionales, 1956, p. 9. Ibid., p. 11.
10. Ibid., p.51.
11. Imagen del Ecuador. Washington, Secretaría General de la ONU, 1975, p. 6.

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA CULPA EN LA RESPONSABILIDAD CIVIL MÉDICA

Por: Manuel Salvador Oberto

Doctor en Derecho con énfasis en Derecho Civil Director del Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá

Resumen:

Al realizar una revisión de nuestra normativa acerca de los factores de atribución de daños podemos percatarnos de que nuestro ordenamiento civil patrio contempla los denominados factores subjetivos de atribución de la responsabilidad civil que en nuestro ordenamiento son el dolo o la culpa como un presupuesto fundamental, de manera que no existe deber de resarcimiento de daños y perjuicios si no existe dolo o culpa en el actuar del agente que causa el daño.

Summary:

Conducting a review of our rules about attribution of damage factors we can realize that our patriotic civil law envisages so-called subjective factors of attribution of liability that in our legal system are the intent or guilt as a fundamental budget, so there is no duty for compensation for damages if there is no malice or negligence to act of the agent that causes the damage.

Palabras Clave: Acto Médico, Culpa, Daño, Dolo, Factores Subjetivos de Atribución de la Responsabilidad Civil, Impericia, Imprudencia,

Responsabilidad Civil Médica, Negligencia

1. Consideraciones Previas sobre el tema

La Culpa es un elemento fundamental para determinar la responsabilidad por la causación de daños y perjuicios en nuestro medio ya que nuestro Código Civil patrio sigue una orientación subjetiva lo que se traduce a que se requiere que medie culpa del agente para que pueda exigirse el resarcimiento por la causación de daños y perjuicios, es decir que no hay responsabilidad civil más allá de la culpa, de modo que sin culpa no existe el deber de resarcimiento.

El dolo, la culpa y las formas de esta son criterios de atribución de la responsabilidad de carácter subjetivo por lo que procederemos a realizar una somera descripción acerca de conceptos como a) Factores de Atribución de la Responsabilidad Civil, Dolo, Culpa y forma de estas para tener una mayor comprensión acerca del tema.

1. Responsabilidad Civil

La Real Academia de la Lengua Española (RAE) define la Responsabilidad como “Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.”¹

Claudio Timpson Layne Profesor de la Universidad de Panamá, define la Responsabilidad Civil como “La responsabilidad Civil no es sino una consecuencia del obrar contrario a la exigencia normativa legal no interesa si la conducta dañosa sea consecuencia del incumplimiento de un vínculo contractual o que provenga de la ocurrencia de un hecho contrario a derecho, ajeno a todo vínculo específico.”²

BUSTAMANTE ALSINA ha señalado que la Responsabilidad Civil “Comporta siempre un deber de dar cuenta otro del daño que se le ha causado, la Responsabilidad Civil, debe reparar el daño producido, por que quién sufre un daño lo que quiere es indemnización, que se vuelva al lugar en cómo estaba lo dañado”³

Luego de analizadas diversas definiciones la Responsabilidad Civil

1. ADEMIAS DE LA LENGUA. <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=TYfZJAA36DXX2qpUfZ3>

2. TIMSON LAYNE, Claudio. Tesis. Responsabilidad Civil de los Centros Médicos.

Panamá. 1997. Pág. 13

3. BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. Teoría General de la Responsabilidad Civil. Octava Edición ampliada y actualizada. Buenos Aires. Argentina. Albeledo-Perrot. 1993. Pág 9

podríamos definirla como aquella que surge por un comportamiento que es contrario a la Ley, es decir que la realización de dicha acción u omisión, ya sea ligada a una relación o vínculo contractual, o sin existir un vínculo extracontractual genera la obligación de reparar el daño que se causa, ello quiere decir, que la Responsabilidad Civil tiene un carácter el cual es su esencia reparadora.

De modo que para que exista responsabilidad civil se requiere la causación de daños a otro para que se genera la obligación o el deber jurídico de reparación.

JORGE PEIRANO FACIO define la Responsabilidad Civil como “la obligación de reparación a un sujeto de derecho por el perjuicio causado”⁴

1.1. Ámbitos de Responsabilidad Civil

Desde tiempos antiguos la Responsabilidad Civil ha sido clasificada en Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual, entendiendo por la Responsabilidad Civil Contractual es aquella que se deriva de un vínculo contractual previo, mientras que en la Responsabilidad Civil Extracontractual no existe un vínculo contractual.

1.1.1. Responsabilidad Civil Contractual

4. PEIRANO FACIO, Jorge. Responsabilidad Civil Extracontractual. Editorial Temis S.A. Bogotá, Colombia 2004. Pág. 25.+

Como su nombre lo indica, que la misma deriva de un contrato, de un vínculo previo que pasa a ser el punto central, o en otras palabras, el universo de la relación, de manera que el incumplimiento de las obligaciones que son derivadas de un contrato genera el derecho de indemnización.

De modo que la responsabilidad Civil contractual es la que deriva del incumplimiento de un contrato o pacto que han celebrado las partes contratantes.

Los Hermanos MAZEUD consideran que “existe Responsabilidad Civil, cuando se da la violación de una obligación determinada concreta, la cual surge de un acuerdo de voluntades, es decir que la misma surge del vínculo contractual”⁵

En este sentido el artículo 976 del Código Civil nos dice lo siguiente en cuanto al tema

establece que “Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de las mismas”.

Se desprende del citado artículo que las obligaciones que nacen a raíz de la celebración de un contrato tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y que las mismas quedaran expresamente a lo pactado por ellas,

de modo que existe un deber de cumplimiento y al no cumplir con lo pactado se incurre en responsabilidad civil por la causación de daños y perjuicios.

1.1.2. Responsabilidad Civil Extracontractual

Para MARTINEZ RAVE la Responsabilidad Civil Extracontractual “Consiste en la obligación de indemnizar o asumir las consecuencias patrimoniales de un hecho dañoso, sin que entre el causante y perjudicado exista ninguna relación jurídica anterior; es decir, la obligación de indemnizar nace simplemente de un hecho dañoso”⁶

La Corte Suprema de Justicia sobre la Responsabilidad Civil Extracontractual señala que “La responsabilidad civil extracontractual tiene como finalidad una reparación, lo cual entraña la existencia de un daño, esto es, un menoscabo en la facultad que ostenta una persona para disfrutar de un bien.

Es decir que consagra en nuestra legislación la responsabilidad civil extracontractual, por la cual quien ocasione a otro un daño por acción u omisión, está obligado a su resarcimiento. Sin embargo, la obligación de responder por los daños y perjuicios provenientes de una acción u omisión, donde medie culpa o negligencia, no se limita al agente

5. TEJADA RUIZ, Claudia y SERRANO ESCOBAR, Luis. Responsabilidad civil y del Estado en la Prestación de Servicios Médicos Asistenciales. Colombia. Estudios Jurídicos. Pág 32.

6. MARTINEZ RAVE, Gilberto Ob. Cit. Pág. 37

que ocasionó directamente el daño, pues, como la Sala expuso en líneas precedentes, tal carga puede recaer, de manera solidaria, en aquellas personas de quienes se debe responder (artículo 1645 del Código Civil)⁷⁷.

1.2. **Responsabilidad Civil Médica**

La regla general es que los médicos en el ejercicio de la profesión médica no causan daños a los pacientes con su actuar, mientras que la excepción a la regla, es que los médicos causan daños a los pacientes con su actuar profesional de modo que este es el punto que interesa en la presente investigación.

Partimos generalmente en que el médico tiene la obligación de tratar o intentar curar o brindarle un buen desempeño a la hora de socorrer al paciente pero sucede que en ciertos supuestos el actuar del médico le causa daños al paciente.

Es importante resaltar que generalmente la naturaleza de la relación médico-paciente es contractual y la misma es excepcionalmente extracontractual.

Para que exista Responsabilidad Civil en nuestro ordenamiento jurídico que sigue un criterio de atribución de responsabilidad de carácter subjetivo

se requiere que concurren cuatro elementos esenciales que son

- Antijuricidad del Acto
- El Daño
- Nexo de Causalidad
- El Dolo o Culpa del Agente

De manera tal que la responsabilidad civil del médico no es más que el deber de reparación que tiene el médico por los daños y perjuicios que se causen a un paciente producto de su actuar médico cuyo resarcimiento se traduce en una estimación pecuniaria o económica.

En nuestro medio las fuentes de las obligaciones en base al artículo 974 del Código Civil son “Las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos y cuasicontratos, y de los actos y omisiones ilícitos en los que intervenga cualquier género de culpa o negligencia”

Las obligaciones que en este caso nos interesan son aquellas que nacen de los contratos y aquellas que nacen de los actos y omisiones en los que interviene la culpa o negligencia toda vez que las obligaciones de los médicos generalmente son de naturaleza contractual y excepcionalmente son de carácter extracontractual.

⁷⁷ CITIBANK, N.A. SUCURSAL PANAMA, S. A. RECURRE EN CASACIÓN DENTRO DEL PROCESO QUE LE SIGUE MARÍA JIMENEZ PACHECO Y DIOSELINO PINTO. PONENTE: HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE (2014).

1.2.2.0.0.1. La Culpa:

La culpa del agente consiste en “toda omisión o acción imprudente o negligente, que ocasiona un daño a otra persona”⁸ lo que genera la obligación de resarcir por daños y perjuicios que este ocasione a otra persona en base a su actuar culposo.

Los hermanos MAZEAUD señalan que la culpa es “La culpa es un error de conducta que no cometería una persona prudente colocada en las mismas situaciones”⁹

La culpa se configura como un descuido, como la omisión de ciertos actos por parte del agente causante del daño, de modo que este no causa el daño en forma intencional, si no que en base a su actuar descuidado o por su conducta omisiva causa un perjuicio.

El artículo 34-c del Código Civil establece precisiones conceptuales y señala lo siguiente acerca de la culpa

Artículo 34-C

La Ley distingue tres especies de culpa y descuido. Culpa grave, negligencia grave, culpa lata, es la que consiste en no manejar los negocios ajenos con aquel cuidado que aun las personas negligentes o de poca prudencia suelen emplear en sus propios negocios. Está culpa en materia civil es

equivalente al dolo.

Culpa Leve, descuido leve, descuido ligero, es la falta de aquella diligencia y cuidado que los hombres emplean ordinariamente en sus negocios propios.

Culpa o descuido sin otra clasificación, significa culpa o descuido leve, esta especie de culpa se opone a la diligencia o cuidado ordinario o mediano.

El que debe administrar un negocio como buen padre de familia es responsable de esta especie de culpa.

Culpa o descuido levísimo es la falta de aquella esmerada diligencia que un hombre juicioso emplea en la administración de sus negocios importantes. Esta especie de culpa se opone a la suma diligencia o cuidado.

1.2.2.0.0.1.1. Culpa Contractual

En este supuesto nos encontramos ante la presencia de un vínculo contractual, es decir ante la presencia de un contrato y que “los daños o perjuicios son causados en virtud del incumplimiento del mismo”¹⁰. De esta manera la causación de daños por parte del agente nace en base al incumplimiento del contrato en forma

⁸ Concepto de Culpa. deconceptos.com/ciencias-sociales/culpa

⁹ MAZEAUD-TUNC. Universidad Javeriana

¹⁰ RODRÍGUEZ VILLARREAL, Antonio. Tesis. El Daño Resarcible en la legislación panameña. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Panamá. Panamá

culposa o no intencional generando así el deber de reparación de daños y perjuicios ocasionados con el actuar.

El artículo 899 del Código Civil nos brinda un concepto acerca de la culpa o la negligencia el cual reza lo siguiente “La culpa o negligencia del deudor consiste en la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y corresponda a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar.

Cuando la Obligación no exprese la diligencia que ha presentarse para su cumplimiento, se exigirá la que correspondería a un buen padre de familia

De la interpretación del artículo 989, se entiende que la culpa o negligencia del deudor, es la falta en la diligencia del deudor, es decir el agente causante de daño y que la diligencia que se requiere en virtud de la naturaleza de la obligación dependerá el grado de diligencia que se requiera por parte del deudor, y que corresponderá a las circunstancias de las personas, el tiempo y lugar.

1.2.2.0.0.1.2. **La Culpa Extracontractual**

En este caso nos encontramos frente a la causación de daños y perjuicios mediando ausencia de un vínculo contractual, sino que el actuar dañoso se da en base a una conducta culposa del agente.

La Culpa Extracontractual está regulada en el artículo 1644 del Código Civil que hace referencia a el que por acción u omisión causa daño a otro interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.

Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsables por los perjuicios causados.

De la interpretación del presente artículo se desprende que aquella persona que actúa mediando culpa debe reparar los daños y perjuicios que ocasione en base a su actuar culposo.

Además, si la acción u omisión culposa es imputable a dos o más de ellas se establece la responsabilidad solidaria por los daños y perjuicios ocasionados mediando culpa o formas de esta.

La Corte Suprema de Justicia ha señalado que la Culpa Extracontractual consiste en “en una obligación preexistente y consiste en la violación no de una obligación concreta, sino un deber genérico de no dañar”¹¹ de manera tal que la culpa extracontractual resulta de la violación del deber de no causar daños a otras personas y que la misma está recogida en el artículo 1644 del Código Civil patrio.

¹¹. APELACIÓN INTERPUESTA POR THE STEAMSHIP MUTUAL UNDERWRITING ASSOCIATION (BERMUDA) LTD. CONTRA EL AUTO N 96 DE 27 DE JUNIO DE 2005, DICTADO POR EL PRIMER TRIBUNAL MARÍTIMO DE PANAMÁ, DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO MARÍTIMO QUE LE SIGUE MAXIMINO PADILLA SÁNCHEZ. PONENTE: ALBERTO CIGARRUISTA C. PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE AGOSTO DE DOS MIL SIETE (2007).

Así mismo señala la Corte Suprema de Justicia acerca de la culpa extracontractual “la culpa extracontractual es fuente de una obligación nueva”¹² tal cual preceptúa el artículo 974 del Código Civil sobre la fuente de las obligaciones en nuestro derecho civil patrio, que al referirse a esto dice que las obligaciones nacen de la Ley, de los contratos y cuasicontratos, y de los actos y omisiones ilícitos en los **que intervenga cualquier género de culpa o negligencia.**

Es necesario que concurren elementos subjetivos como el dolo o culpa o formas del agente causante del daño, de modo que no existe responsabilidad civil más allá de la culpa del agente, de tal manera que si no existe elementos como el dolo o culpa del agente no existe responsabilidad civil y por tanto no existe el deber jurídico de responder.

2. **Concepto de Mala Praxis en el ejercicio de la profesión médica**

Existirá mala praxis en el área de la salud, cuando se provoque un daño en el cuerpo o en la salud de la persona humana, sea este daño parcial o total, como una consecuencia del actuar accionar profesional médico el cual es realizado con imprudencia, impericia,

12. APELACIÓN INTERPUESTA POR THE STEAMSHIP MUTUAL UNDERWRITING ASSOCIATION (BERMUDA) LTD. CONTRA EL AUTO N 96 DE 27 DE JUNIO DE 2005, DICTADO POR EL PRIMER TRIBUNAL MARÍTIMO DE PANAMÁ, DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO MARÍTIMO QUE LE SIGUE MAXIMINO PADILLA SÁNCHEZ. PONENTE: ALBERTO CIGARRUISTA C. PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE AGOSTO DE DOS MIL SIETE (2007).

negligencia e inobservancia de reglas o deberes.

2.1. **La Culpa Médica** 2.1.1. **Concepto de Culpa Médica**

Jurisprudencia nacional ha señalado que lo siguiente sobre el dolo y la culpa en materia de responsabilidad civil médica y nos dice lo siguiente

“La responsabilidad del médico se dan los aspectos característicos de la responsabilidad que son el dolo o la culpa.

- a. Dolo: Se da con dolo cuando el facultativo, valiéndose de su profesión actúa a sabiendas de que va a causar un daño al paciente.
- b. Culpa: Se da cuando el facultativo se da por su actitud negligente, de impericia o de imprudencia”¹³.

Se desprende de la anterior definición que en el dolo existe la intención del agente causante del daño, mientras que en la culpa no existe la intención de causar daños.

En este supuesto el agente causante del daño produce un perjuicio y que la misma debe ser imputada a quién causa un daño.

13. Caso. Sentencia No 80/43388-09. Proceso ORDINARIO DE MAYOR CUANTÍA propuesto por MARCELINO RODRÍGUEZ en condición de tutor judicial de BERTA LUZ TOBAR DE RODRÍGUEZ en contra de JORGE VERBEL, RUBY MOLINA Y MARBELLA ORGANIZATION MDICAL FACILITIES INC. Juzgado Decimo Tercero del Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá. Juez. Melina E. Robinson

2.1.2. Formas de la Culpa Médica

Es necesario abordar lo referente a la culpa médica toda vez que nuestro ordenamiento jurídico contempla factores subjetivos de atribución de la responsabilidad de carácter subjetivo.

En el caso de la culpa médica se establecen distintas formas de culpa de modo que procederemos a realizar un somero análisis de estas figuras.

2.1.2.1. Imprudencia

Consiste en la realización de actos ligeramente, sin precauciones, es decir, es la carencia de templanza o moderación. Puede también implicar la realización de actos contrarios a los que el buen sentido o la prudencia aconsejan.

2.1.2.2. Impericia

Consiste en la carencia total o parcial, de conocimientos técnicos, experiencia o habilidad en el ejercicio de la medicina. Es decir, es la carencia de conocimientos necesarios para el ejercicio de la medicina Negligencia.

2.1.2.3. Negligencia

Consiste en el ejercicio de la profesión médica con la falta de cuidado, descuido, en la cual el médico puede abstenerse de realizar o actuar con la diligencia debida en la ejecución de un acto médico. Puede ejemplificarse en la carencia de atención durante el ejercicio médico.

2.1.2.4. Inobservancia

Es una forma de acción culposa que se configura cuando, existiendo una exigencia u orden verbal o escrita, dispuesta con fines de prevención de un daño y ordenado por un superior responsable, el subalterno no le da cumplimiento, generando un daño al paciente. Puede circunscribirse a la esfera administrativa si no ocasiona daño al paciente.

3. Prueba de la Culpa Médica.

Existen dos regímenes probatorios que son el de la culpa probada y el de la culpa presunta que procederemos a desarrollar.

3.1. Régimen de la Culpa Probada

En el régimen de culpa probada “el actor tiene la carga de probar la culpa del demandado, acompañado del perjuicio y la causalidad”¹⁴ de manera que el demandante es quien soporta la carga de probar la conducta culposa del agente, el daño y el nexo causal.

Es decir que quién reclama la indemnización es quien soporta la carga probatoria de demostrar la culpa del agente causante del daño, el daño y el nexo de causalidad.

En este sentido el artículo 1100 del Código Civil se refiere a la prueba de las obligaciones y nos señala

¹⁴. PAUTT BARCELO, Freddy. Artículo. LA RESPONSABILIDAD MÉDICA:

APRECIACIONES OBSERVADAS DESDE LOS RÉGIMENES DE LA CULPA. Julio. 2015. Colombia.

lo siguiente, Incumbe probar las obligaciones o su extinción al que alega aquellas o estas. Son ineficaces los pactos por los cuales se invierta o modifica la carga de la prueba.

Parágrafo. Esta norma no surte efecto sobre derechos y obligaciones contraídas con anterioridad a la vigencia de esa Ley y que tengan previa validez.

De este artículo se desprende que la parte demandante es quién le corresponde probar las obligaciones, de modo que la parte actora debe soportar la carga de probar la culpa del agente causante del daño, el daño y el nexo o relación causal.

3.2. Régimen de la Culpa Presunta

En el régimen de culpa presunta “la responsabilidad sigue fundándose en la culpa, pero esta se presume contra el demandado. El actor está exonerado de probar la culpa, pero si debe probar el perjuicio y nexo causal. Se invierte la carga de la prueba en favor del demandante”¹⁵.

Es decir que en el supuesto de presunción de la culpa el sujeto que ha producido el daño le corresponde probar que actuó diligentemente operando la inversión de la carga probatoria, de este modo la responsabilidad se fundamenta en

15. PAUTT BARCELO, Freddy. Artículo. LA RESPONSABILIDAD MÉDICA:

APRECIACIONES OBSERVADAS DESDE LOS RÉGIMENES DE LA CULPA. Julio.

2015. Colombia.

la culpa del agente causante del daño, pero la misma se presume en contra del médico (demandado) de modo que el actor no tiene que probar la culpa del agente causante del daño, ya que esta se presume en contra del médico, pero que el actor si debe probar el daño y el nexo causal.

En este supuesto opera la inversión de la carga de la prueba, que se encuentra prohibida en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 1100.

3.3. Cuando opera la presunción de la culpa

3.3.1. Ámbito Contractual

La presunción de la culpa en el ámbito contractual opera cuando se hayan pactado obligaciones de resultados y estas no sean cumplidas.

3.3.2. Ámbito Extracontractual

La presunción de la culpa en el ámbito extracontractual opera cuando el daño sea causado por hecho ajeno.

3.4. Cuando opera la culpa probada

3.4.1. Ámbito Contractual

La culpa probada opera en el ámbito contractual cuando se hayan pactado obligaciones de medios, de tal forma que quién alega que se le ha causado un daño, debe demostrar la culpa del agente causante del daño

3.4.2. Ámbito Extracontractual

En el ámbito extracontractual opera la

culpa probada cuando se viola el deber general de no causar daño a nadie consagrado en nuestro Código Civil patrio en el artículo 1644 el cual nos dice lo siguiente

Artículo 1644

El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado”.

Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados.

De modo que cuando se causa daños violando el deber general de no causar daño a nadie consagrado en el artículo 1644 del Código Civil de tal manera que quién alega que se la ha causado un daño debe probar la culpa del agente causante del daño.

4. La Culpa Médica en la Jurisprudencia Nacional

4.1. La Culpa Probada

“La Sala Tercera debe indicar que en el ordenamiento jurídico patrio rige el llamado sistema de responsabilidad por culpa probada establecido en el artículo 1644 del Código Civil, que exige que se acrediten los siguientes elementos: la existencia de una conducta culposa o negligente; la presencia de un daño directo, cierto y susceptible de ser cuantificado; y la prueba del nexo de

causalidad entre el resultado dañoso y la conducta del agente provocador del hecho”¹⁶.

En otro fallo la Corte Suprema de Justicia se pronuncia acerca de la culpa probada y nos señala lo siguiente “En atención a su naturaleza, es decir, por ser una obligación de medio y no de resultado, la responsabilidad civil, derivada de un acto médico defectuoso, ya sea ésta de orden contractual o de naturaleza extracontractual, supone una culpa probada en cuanto a la actuación del médico. Normalmente, obra a favor del médico la presunción de que, aunque el paciente no haya recuperado la salud y, por lo tanto, sufra un daño, el médico ha actuado diligentemente en el esfuerzo realizado para combatir la enfermedad. Se considera que es aleatorio que el paciente pueda aliviarse o curarse con el tratamiento brindado por el médico y también que el médico pueda garantizar que no se producirán daños colaterales o consecuenciales en razón del tratamiento empleado. Incluso, no pocas veces en este ramo de la actividad humana -la desplegada por los médicos cuando aplican sus conocimientos-, es posible que no se llegue a saber con toda certeza cuál ha

16. Corte Suprema de Justicia. La Culpa Probada. DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE INDEMNIZACIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MARIANO DE JESÚS CASTILLO J., EN REPRESENTACIÓN DE CECILIA SANJUR DE CASTILLO Y DE LA MENOR PAOLA PATRICIA PATIÑO CASTILLO, PARA QUE SE CONDENE A LA CAJA DE SEGURO SOCIAL (AL ESTADO PANAMEÑO), AL PAGO DE QUINIENTOS MIL DÓLARES (B/500.000.00), EN CONCEPTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS MATERIALES Y MORALES CAUSADOS POR LA OMISIÓN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MÉDICO. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. PANAMÁ, TRECE (13) DE MAYO DE DOS MIL QUINCE (2015).

sido la causa del daño sufrido por el paciente, dependiendo del grado del desarrollo alcanzado por la ciencia, del tipo de tecnología a disposición en un momento dado o de las propias condiciones de salud del enfermo.

No resulta sorprendente, entonces, que sea bastante frecuente que ni el médico, ni el paciente, ni sus representantes puedan aportar la prueba de la diligencia empleada o la prueba de que ha habido falta de responsabilidad en el servicio prestado (culpa), entablado un proceso para demandar civilmente con base en la prestación defectuosa del servicio médico¹⁷.

4.1.1. **La Culpa Virtual en la Jurisprudencia Panameña**

4.1.1.1. **Caso. BRITTANIA RODANICHE recurre en casación dentro del proceso Ordinario que le sigue a JOSÉ MANUEL TERÁN SITTON, GLORIA CECILIA PINO DE TERÁN.**

En este fallo la Corte Suprema de Justicia da una nueva concepción a la culpa ya que se desprenden diversos términos imprescindibles para valorar la responsabilidad civil médica, tales como la culpa virtual sobre la cual nos señala lo siguiente

17. Corte Suprema de Justicia de Panamá. Culpa Probada. Caso. BRITTANIA RODANICHE RECURRE EN CASACIÓN EN EL PROCESO ORDINARIO QUE LE SIGUE JOSÉ MANUEL TERÁN SITTON, GLORIA CECILIA PINO DE TERÁN, EN SU PROPIO NOMBRE Y EN REPRESENTACIÓN DE SU MENOR HIJA MELISSA TERÁN PINO. MAGISTRADO PONENTE: ELIGIO A. SALAS. PANAMÁ, VEINTICINCO (25) DE FEBRERO DE DOS MIL (2000).

“Conscientes, ciertos ordenamientos jurídicos, los tribunales de justicia y los autores que con especialidad se han dedicado al estudio de esta materia, de las dificultades que enfrenta el demandante para establecer y demostrar la culpabilidad o la actuación deficiente de los profesionales de la medicina, ha sido elaborada la teoría de la denominada culpa virtual, con la cual se persigue facilitarle a los demandantes la demostración de la conducta culposa de los médicos, a fin de que respondan de los daños que su comportamiento negligente le haya ocasionado a la salud de sus pacientes. Sin renunciar al principio de que es el paciente quien tiene que demostrar la culpa del médico, por vía excepcional, la culpa se entiende establecida a partir de la demostración de ciertos indicios. Es decir, la forma como ocurrieron los hechos le permite inferir al Juez que sólo un comportamiento culposo del médico pudo haber sido la causa del daño”¹⁸

Así mismo sigue señalando la Corte Suprema que “La noción de culpa virtual no elimina el principio de la culpa probada a cargo del demandante y tampoco admite que se pueda partir de meras presunciones para establecer la responsabilidad del médico. Siempre hará falta que el demandante demuestre o incorpore al

18. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA citando a TAMAYO JARAMILLO, Javier. La Culpa Médica. 1a. Ed., Colombia, 1995, pág. 637 Fallo. BRITTANIA RODANICHE recurre en casación dentro del proceso Ordinario que le sigue a JOSÉ MANUEL TERÁN SITTON, GLORIA CECILIA PINO DE TERÁN.

proceso una serie de graves indicios (mismos que habrá que confrontar con lo que nos diga el resto de las pruebas allegadas a los autos), a partir de los cuales el juez no tenga más remedio que concluir por inferencia lógica que el daño es imputable a la culpa de quien se encargó de la prestación del servicio, quien a su vez, durante el desarrollo del proceso, ha tenido la oportunidad de probar que empleó una práctica correcta para evitar los daños ocasionados. La teoría de la culpa virtual bien podría ser resumida como sigue Si no se hubiese incurrido en ninguna culpa, ningún daño se habría producido, por lo que la comprobación del daño hace presumir que hubo culpa”¹⁹

En otro fallo la Corte Suprema de Justicia se pronuncio acerca de la culpa virtual y señalo lo siguiente “Es imputable a quién incurrió en culpa o negligencia en la prestación del servicio médico, conclusión está a la que llegó el Tribunal Superior al analizar las pruebas y los indicios, no limitándose únicamente a la culpa presunta, pues, la demandante introdujo una serie de indicios que llevaron al Tribunal Ad quem a concluir lo que en la doctrina se denomina "Culpa Virtual" y, que para esta Sala su constatación no exime a la demandante de la carga de probarla aunque sea a través de la incorporación

19. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE PANAMÁ. Fallo. BRITANIA

RODANICHE recurre en casación dentro del proceso Ordinario que le sigue a JOSÉ MANUEL TERÁN SITTON, GLORIA CECILIA PINO DE TERÁN.

de indicios”²⁰

5. La Culpa en la Jurisprudencia Extranjera

5.1. Colombia

Se ha dado un cambio de régimen de la culpa probada a la culpa presunta en la jurisprudencia colombiana “Se ha querido trasladar el régimen de la responsabilidad medica al régimen de culpa presunta con el argumento de que esta actividad puede ser catalogada como una actividad peligrosa, pero esto puede dar como consecuencia un impacto negativo en la profesión del ejercicio de los galenos—Como ya ha sucedido con la ginecobstetricia y la cirugía estética—, puesto que se desplazaría de forma injustificada las aleas inherentes de los procedimientos médicos, en palabras de la corte no puede desconocerse que no son pocas las circunstancias en que ciertos eventos escapan al control del médico y, (...), pues a pesar de la prudencia y diligencia con las que actúe en su ejercicio profesional, no puede prevenir o evitar algunas consecuencias dañosas”²¹.

5.1.1. Culpa Probada

La Corte Constitucional de Colombia ha señalado sobre la culpa probada lo siguiente “La corte en este caso ha señalado que el médico demandado

20. Corte Suprema de Justicia de Panamá. PEDRO RÍOS MENDOZA RECURRE EN CASACIÓN EN EL PROCESO ORDINARIO DE MAYOR CUANTÍA QUE LE SIGUE MARÍA VICTORIA GARCÍA.

21. COLOMBIA. Sala de Casación Civil, Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Magistrado Ponente: Pedro Munar Cadena, Expediente 08667.

asumió frente al padre del menor la obligación de asistencia profesional de éste en sus fases de diagnóstico y tratamiento, en procura de restablecer su salud, por ende si al asumir ese compromiso se causa un perjuicio, para que se declare la responsabilidad contractual el demandante debe probar el comportamiento culpable de aquél en cumplimiento de la obligación, bien sea por incurrir en error de diagnóstico o, en su caso, de tratamiento, lo mismo que probar la adecuada relación causal entre dicha culpa y el daño por él padecido, si es que pretende tener éxito en la reclamación de la indemnización correspondiente en otro aparte de la sentencia la corporación declara incumbe al demandante probar a plenitud los tres elementos clásicos: hecho ilícito, culpa y daño”²²

5.1.2. Culpa Presunta

5.1.2.1. Responsabilidad Civil de los Centros Médicos Públicos

“En casos como el presente en donde se discute la responsabilidad de los establecimientos prestadores del servicio de salud la Sección ha establecido que el régimen aplicable es el de falla del servicio, realizando una transición entre los conceptos de falla presunta y falla probada, constituyendo en la actualidad posición consolidada de la Sala en esta materia aquella según la cual es la falla probada del servicio el título de imputación bajo el cual es

22. PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Análisis De La Responsabilidad Jurídica En El Ejercicio De La Actividad Médica. Tesis de Grado. pp 246-247.2003

posible configurar la responsabilidad estatal por la actividad médica hospitalaria”²³.

6. Nuevos Criterios de atribución de la responsabilidad civil

Hemos señalado a lo largo del presente artículo que nuestro Código Civil patrio contempla factores subjetivos de atribución de la responsabilidad civil como lo son la culpa y el dolo, pero en algunos ordenamientos jurídicos se ha implementado factores objetivos de atribución de la responsabilidad civil apartándose del criterio tradicional que no hay responsabilidad si no existe dolo, culpa o forma de estas en la conducta del agente causante del daño, de tal manera que en este criterio se prescinde del dolo, culpa y forma de estas, estableciéndose que aquella persona que causa algún daño a otro tiene el deber de reparar sin importar si la conducta del agente causante del daño es dolosa o culposa.

6.1. Teoría del Riesgo Creado

Esta teoría consiste en que aquella persona que introduce un riesgo debe responder de los daños y perjuicios que cause, toda vez que el mismo, toda vez que el agente causante del daño utiliza cosas que generan un riesgo para terceras personas.

Resulta interesante, toda vez que el agente que introduce el riesgo debe responder por los daños y

23. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION TERCERA. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44636>

perjuicios que ocasione a terceros por la introducción del riesgo, y que no importa si existe el agente que introduce el riesgo actúa culposamente toda vez que ello resulta irrelevante.

Quién introduce un riesgo debe responder aun cuando el mismo haya procedido en forma lícita.

Bibliografía

Libros

1. ALTERINI, Atilio Anibal. AMEAL, Oscar José y LOPÉZ CABANA, Roberto M. Derecho de Obligaciones Civiles y Comerciales. Albeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina. 1993. Pág 259
2. BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. Teoría General de la Responsabilidad Civil. Octava Edición ampliada y actualizada. Buenos Aires. Argentina. Albeledo-Perrot. 1993. Pág 9
3. BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. Teoría General de la Responsabilidad Civil. Octava Edición ampliada y actualizada. Buenos Aires. Argentina. Albeledo-Perrot. 1993. Pág 70.
4. DE CUPIS, Adriano. El Daño. Teoría General de la Responsabilidad Civil. Tratado de la Segunda Edición. Casa Editorial Bosch S,A. Barcelona, España. 1975. Pág 81.
5. MARTINEZ RAVE, Gilberto Ob. Cit. Pág. 37
6. MAZEAUD-TUNC. Universidad Javeriana Análisis De La Responsabilidad Jurídica En El Ejercicio De La Actividad Médica. Tesis de Grado. pp 246-247. Bogotá. 2003.
7. PAUTT BARCELO, Freddy. Artículo. LA RESPONSABILIDAD MÉDICA: APRECIACIONES OBSERVADAS DESDE LOS REGÍMENES DE LA CULPA. Julio. 2015. Colombia.
8. PEIRANO FACIO, Jorge. Responsabilidad Civil Extracontractual. Editorial Temis S,A. Bogotá, Colombia 2004. Pág. 25.
9. PIROTA, Martin Diego. Texto de Disertación brindada en el foro anual de inauguración realizado en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Santa María la Antigua. Panamá. 2005 Pág 3.
10. PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Análisis De La Responsabilidad Jurídica En El Ejercicio De La Actividad Médica. Tesis de Grado. pp 246-247. Bogotá. 2003
11. RODRÍGUEZ VILLARREAL, Antonio. Tesis. El Daño Resarcible en la legislación panameña. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad de Panamá. Panamá
12. SALAS, Eligio. JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SOBRE DAÑO MORAL. Ponencia publicada en Noviembre de 2000.

13. SOLER, Luis Antonio. Artículo. La culpa en el ámbito de la responsabilidad civil médica. Estado jurisprudencial y modalidades de manifestación. Alicante. España. 2004. Pág 225.
14. SOLER, Luis Antonio. Artículo. La culpa en el ámbito de la responsabilidad civil médica. Estado jurisprudencial y modalidades de manifestación. Alicante. España. 2004. Pág 226.
15. TEJADA RUIZ, Claudia y SERRANO ESCOBAR, Luis. Responsabilidad civil y del Estado en la Prestación de Servicios Médicos Asistenciales. Colombia. Estudios Jurídicos. Pág 32.
16. TIMSPON LAYNE, Claudio. Tesis. Responsabilidad Civil de los Centros Médicos Privados. Panamá. 1997. Pág 32.
17. TIMSON LAYNE, Claudio. Tesis. Responsabilidad Civil de los Centros Médicos. Panamá. 1997. Pág. 13
18. ZANNONI, Eduardo. El Daño en la Responsabilidad Civil. 2 da edición y ampliada. Editorial Astrea. Pág 1.

Enlaces.

1. Concepto de Dolo. <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/dolo>
2. Concepto de Culpa. <http://deconceptos.com/ciencias-sociales/culpa>

Jurisprudencia Nacional

1. Caso. Sentencia No 80/43388-09. Proceso ORDINARIO DE MAYOR CUANTÍA propuesto por MARCELINO RODRÍGUEZ en condición de tutor judicial de BERTA LUZ TOBAR DE RODRÍGUEZ en contra de JORGE VERBEL, RUBY MOLINA Y MARBELLA ORGANIZATION MDICAL FACILITIES INC. Juzgado Decimo Tercero del Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá. Juez. Melina E. Robinson
2. Corte Suprema de Justicia de Panamá. PEDRO RÍOS MENDOZA RECORRE EN CASACIÓN EN EL PROCESO ORDINARIO DE MAYOR CUANTÍA QUE LE SIGUE MARÍA VICTORIA GARCÍA.
3. Corte Suprema de Justicia de Panamá. Culpa Probada. Caso. BRITTANIA RODANICHE RECORRE EN CASACIÓN EN EL PROCESO ORDINARIO QUE LE SIGUE JOSÉ MANUEL TERÁN SITTON, GLORIA CECILIA PINO DE TERÁN, EN SU PROPIO NOMBRE Y EN REPRESENTACIÓN DE SU MENOR HIJA MELISSA TERÁN PINO. MAGISTRADO PONENTE: ELIGIO A. SALAS. PANAMÁ, VEINTICINCO (25) DE FEBRERO DE DOS MIL (2000).
4. Corte Suprema de Justicia. La Culpa Probada. DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

TIVA DE INDEMNIZACIÓN, INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MARIANO DE JESÚS CASTILLO J., EN REPRESENTACIÓN DE CECILIA SANJUR DE CASTILLO Y DE LA MENOR PAOLA PATRICIA PATIÑO CASTILLO, PARA QUE SE CONDENE A LA CAJA DE SEGURO SOCIAL (AL ESTADO PANAMEÑO), AL PAGO DE QUINIENTOS MIL DÓLARES (B/.500,000.00), EN CONCEPTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS MATERIALES Y MORALES CAUSADOS POR LA OMISIÓN EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MÉDICO. PONENTE: VÍCTOR L. BENAVIDES P. PANAMÁ, TRECE (13) DE MAYO DE DOS MIL QUINCE (2015).

5. APELACIÓN INTERPUESTA POR THE STEAMSHIP MUTUAL UNDERWRITING ASSOCIATION (BERMUDA) LTD. CONTRA EL AUTO N 96 DE 27 DE JUNIO DE 2005, DICTADO POR EL PRIMER TRIBUNAL MARÍTIMO DE PANAMÁ, DENTRO DEL PROCESO ORDINARIO MARÍTIMO QUE LE SIGUE MAXIMINO PADILLA SÁNCHEZ. PONENTE: ALBERTO CIGARRUISTA C. PANAMÁ, TREINTA Y UNO (31) DE AGOSTO DE DOS MIL SIETE (2007).
6. CITIBANK, N.A. SUCURSAL PANAMA, S. A. RECURRE EN CASACIÓN DENTRO DEL PRO-

CESO QUE LE SIGUE MARÍA JIMENEZ PACHECO Y DIOSELINO PINTO. PONENTE: HERNÁN A. DE LEÓN BATISTA PANAMÁ, VEINTISÉIS (26) DE NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE (2014).

Jurisprudencia Extranjera

1. COLOMBIA. Sala de Casación Civil, Sentencia del 26 de noviembre de 2010. Magistrado Ponente: Pedro Munar Cadena, Expediente 08667.
2. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIONTERCERA. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=44636>.



LEGISLACIÓN AL DÍA

LEGISLACIÓN AL DÍA

Ley 230
De 24 de junio de 2021

Que crea el Sistema de Alerta AMBER para la ubicación rápida y expedita ante la desaparición o sustracción de personas menores de edad

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto crear un sistema de alerta mediante la colaboración y coordinación de las entidades del sector público y privado, los medios de comunicación y la sociedad civil, que permita la rápida ubicación de menores de edad en caso de ausencia, sustracción, secuestro, desaparición, extravío o privación ilegal de la libertad, cuando se presuma o no la comisión de algún ilícito ocurrido nacional.

Artículo 2. Se crea el Comité Nacional del Sistema de Alerta ante la Desaparición o Sustracción de Personas Menores de Edad, cuyas funciones serán:

1. Implementar, coordinar, definir, ejecutar, controlar y evaluar las acciones del Sistema de Alerta AMBER.
2. Establecer los mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas y privadas, así como el protocolo de actuación ante una posible sustracción o desaparición de personas menores de edad.
3. Coordinar la activación, actualización y desactivación de la

alerta.

4. Crear una página web dedicada a publicar información sobre personas menores de edad, reportadas como sustraídas o desaparecidas, para establecer una alerta y facilitar su búsqueda y recuperación.
5. Coordinar e impulsar acciones dirigidas a la prevención de la sustracción y desaparición de las personas menores de edad.

Artículo 3. El Comité Nacional del Sistema de Alerta ante la Desaparición o Sustracción de Personas Menores de Edad estará integrado por representantes de:

1. El Ministerio de Gobierno, quien lo presidirá.
2. El Ministerio de Seguridad Pública.
3. El Ministerio Público.
4. El Ministerio de Desarrollo Social.
5. La Cámara Panameña de Seguridad Privada.
6. El servicio Nacional de Migración.
7. La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

8. Un representante de los medios de comunicación.

Artículo 4. Para emitir una alerta AMBER, deben concurrir los siguientes requisitos:

1. Que la víctima raptada, desaparecida, sustraída o secuestrada sea menor de dieciocho años de edad.
2. Que existan indicios razonables de la desaparición.
3. Que se disponga de datos suficientes sobre el desaparecido, raptado, sustraído o secuestrado para que la petición de colaboración a la población pueda dar algún resultado positivo e inequívoco.
4. Que exista consentimiento para la emisión de la alerta por parte e quien ostente la patria potestad o tutela legal del menor desaparecido, raptado, sustraído o secuestrado y, en ausencia de este, por un pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Artículo 5. La Alerta AMBER debe decretarse desde el momento en que se tenga noticia de la desaparición, rapto, sustracción o secuestro. El periodo de duración de la difusión de esta no puede ser menor de cinco horas ni mayor de veinticuatro horas. Excepcionalmente, si es necesario ampliar más allá de las veinticuatro horas, se debe emitir una nueva alerta, incluyendo información adicional en su caso. La zona de difusión puede ser

local, nacional e internacional.

Artículo 6. En atención a la capacidad del medio a través del cual se transmitirá la Alerta AMBER, luego de un sonido distintivo, debe leerse el siguiente texto: ESTA ES UNA ALERTA AMBER DE UN MENOR DE EDAD DESAPARECIDO/ SECUESTRADO, y contener la siguiente información:

1. Día, hora y lugar donde se presume se produjo la desaparición o secuestro.
2. Nombre, edad y sexo de la víctima.
3. Foto actual del menor.
4. Descripción física del menor: estatura, peso, color de cabello y de ojos, cicatrices o lunares u otras características que sirvan para identificarlo.
5. Descripción de la ropa con la que el menor fue visto por última vez.
6. Si se ha usado vehículo en el hecho, la descripción del modelo, marca, color y matrícula.
7. Datos del posible agresor, para fines de su identificación.
8. Llamar la atención a todos los padres de familia y a todas las personas de la zona donde se produjo el hecho para que lo denuncien ante las autoridades.
9. Cualquier otro dato de importancia o relevancia.

La alerta debe incluir el número telefónico único 9-1-1

para la recepción de las llamadas de colaboración ciudadana u otros canales aptos para recibir información relacionada con esclarecimiento del caso.

Asimismo, de estimarse pertinente, puede contener una frase alertando a los ciudadanos de la posible peligrosidad de la situación en caso de contacto directo con el posible agresor, aconsejando que se facilite la información de la que se disponga a las autoridades.

El mensaje de alerta puede ser actualizado en función de la evolución de las informaciones que vaya recibiendo el Ministerio de Seguridad Pública.

Artículo 7. El mensaje de la Alerta AMBER debe ser difundido a la brevedad posible y repetido de manera frecuente por canales de televisión y radioemisoras, así como a través de redes sociales, páginas web, carteles electrónicos, teléfonos celulares y otros.

El Ministerio de Seguridad Pública es el responsable de coordinar la publicación en los medios de comunicación oficiales y gubernamentales de los vídeos, fotografías, retratos hablados y otros mecanismos análogos para identificar a los niños o adolescentes desaparecidos, raptados, sustraídos o secuestrados. Los medios de comunicación propiedad del Estado deben participar de manera obligatoria e inmediata

en la difusión de la Alerta AMBRE. Además, debe tomar las coordinaciones necesarias para la ubicación de carteles o rótulos electrónicos en las vías públicas destinados primariamente a la emisión de estas alertas, asimismo debe establecer carteles electrónicos en las entradas de los principales aeropuertos, puertos y terminales de buses, a fin de difundir la alerta.

Para el uso de redes sociales, el Ministerios de Seguridad Pública debe establecer cuentas oficiales de Alerta AMBER, a través de la creación de una página web, así como cuentas oficiales en las redes sociales, tales como Facebook, Twitter, Instagram y otras, y la creación de la aplicación de Alerta AMBER Móvil, a fin de que la sociedad pueda descargarla en sus dispositivos móviles o cualquier otro análogo.

Artículo 8. La Alerta AMBER se debe desactivar por el Ministerio de Seguridad Pública en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando ya se localizó a la persona desaparecida, raptada, sustraída o secuestrada.
2. Cuando derivado de una alerta se coloca a la víctima en una situación de riesgo mayor.
3. Cuando se tenga suficiente evidencia que la vida de la persona desaparecida no se encuentre en peligro.
4. Cuando por el transcurso del tiempo se deban implementar otros recursos de investigación.

- Generalmente, a las veinticuatro o cuarenta y ocho horas en casos excepcionales se debe desactivar la alerta, sin que signifique el orden de la búsqueda del niño o adolescente.
5. Una vez desactivada la alerta, el Ministerio de Seguridad Pública debe comunicar a los medios de comunicación que esta ya fue desactivada.

Artículo 9. Se autoriza a las instituciones que conforman el Comité Nacional del Sistema de Alerta ante la Desaparición o Sustracción de Personas Menores de Edad par que incluyan dentro de su presupuesto ordinario las partidas necesarias para el completo cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 10. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 250 de 2019 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintiséis días del mes de abril del año dos mil veintiunos.

El Presidente,


Marcos E. Castillero Barahona

El Secretario General.

Quibian T. Panay G.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL.
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
PANAMÁ, REPÚBLICA DE
PANAMÁ, 24 DE JUNIO DE 2021.


LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República


JUAN MANUEL PINO F.
Ministro de Seguridad Pública

Ley 291
De 31 de marzo de 2022

Que adopta medidas de concientización nacional sobre
el 20 de diciembre de 1989

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. Se declara el 20 de diciembre de cada año como día de duelo nacional con motivo de la conmemoración de los caídos del 20 de diciembre. En esta fecha, el pabellón nacional será izado a media asta en todo territorio nacional.

Artículo 2. Se prohíbe la transmisión y proyección de música estridente en todos los medios radiales y televisivos, estatales y privados; el expendio, el consumo y la venta de bebidas alcohólicas en todo el territorio nacional, a partir de 12:01 a.m. del 20 de diciembre hasta las 12:01 a.m. del 21 de diciembre, así como la celebración de espectáculos musicales públicos. Las autoridades municipales velarán por el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 3. La persona que infrinja lo dispuesto en la presente Ley será sancionada con multa de quinientos balboas (B/. 500.00) a cinco mil balboas (B/. 5 000.00) por la autoridad municipal.

Artículo 4. Los centros educativos y los gobiernos locales conmemorarán

el 20 de diciembre con actos, investigaciones, debates y actividades culturales alusivos a los hechos acaecidos en esta fecha, con el fin de conservar la memoria histórica de un evento que llenó de luto y dolor a la sociedad panameña como consecuencia de la invasión de los Estados Unidos de América al país. En la materia de Historia se deberán enseñar las causas, sucesos y consecuencias de la invasión del 20 de diciembre de 1989.

Artículo 5. Se establece la construcción de un monumento en recordación de los caídos del 20 de diciembre de 1989. Este monumento será construido en el barrio de El Chorrillo.

El Ministerio de Cultura será el responsable de la construcción de este monumento y, en coordinación con la asociación de familiares y amigos de los caídos del 20 de diciembre de 1989, establecerá el diseño.

El Ministerio de Economía y Finanzas establecerá en el presupuesto los recursos necesarios para que el Ministerio de Cultura cumpla con lo

dispuesto en este artículo.

Artículo 6. El Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República en el marco del levantamiento del próximo censo nacional levantará la estadística de cuántos panameños perecieron con motivo de actos de la invasión del 20 de diciembre de 1989.

Artículo 7. El numeral 2 del artículo 46 del código de Trabajo queda así:

Artículo 46. Son días de descanso obligatorio los siguientes:

...

2. Duelo Nacional:

- a) El 9 de enero
- b) El Viernes Santo
- c) El 20 de diciembre

...

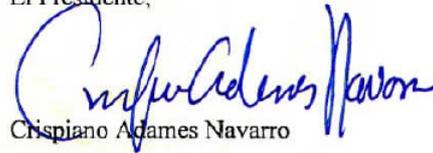
Artículo 8. El Órgano Ejecutivo reglamentará esta Ley.

Artículo 9. La presente Ley modifica el numeral 2 del artículo 46 del Código de Trabajo.

Artículo 10. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

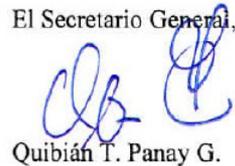
El Presidente,



Crispiano Adames Navarro

Proyecto 157 de 2019 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los quince días del mes de febrero del año dos mil veintidós.

El Secretario General,



Quibián T. Panay G.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL.
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
PANAMÁ, REPÚBLICA DE
PANAMÁ, 31 DE MARZO DE 2022



DORIS ZAPATA ACEVEDO
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral



LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República

Ley 294
De 6 de abril de 2022

Que establece los lineamientos generales para las políticas públicas educativas dirigidas a la transformación digital de la educación

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. Esta Ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para la formulación, desarrollo e implementación de las políticas públicas educativas dirigidas a aumentar la equidad en el sistema educativo, a través de la implementación pertinente de diversos modelos de enseñanza-aprendizaje, incluyendo las modalidades flexibles de educación, mediante la transformación tecnológica, garantizando formas de entrega creativas e innovadoras que faciliten a los estudiantes la adquisición de habilidades y competencias digitales durante su trayectoria educativa y garanticen el derecho a la educación.

Artículo 2. Los principales objetivos de la presente Ley son:

1. Implementar la transformación tecnológica y digital a gran escala, para la generación de aprendizajes de los estudiantes, mediante la definición de planes que atiendan las múltiples dimensiones de transforma-

- ción, incluyendo las modalidades flexibles de educación y sus formas de entrega para todos los grados.
2. Dotar progresivamente al sistema educativo de la infraestructura tecnológica necesaria, como energía, conectividad, dispositivos, contenidos y plataformas, que actúen como herramientas de aceleración pedagógica para apoyar los aprendizajes de los estudiantes.
3. Consolidar e integrar los avances logrados con el desarrollo de las plataformas tecnológicas y de contenido disponibles en el sector oficial.
4. Innovar y facilitar el sistema de formación inicial docente y su capacitación en servicio, para garantizar pertinencia curricular con el dominio de los nuevos modelos de enseñanza-aprendizaje, acordes con la transformación tecnológica y digital del sistema educativo.
5. Implementar un currículo nacional fortalecido por las competencias digitales para el desarrollo de las habilidades del siglo XXI, en todos los niveles

- educativos del sistema educativo panameño del sector oficial y particular.
6. Contar con un sistema de evaluación continua que permita la innovación, la investigación y el desarrollo educativo y tecnológico, orientado a los resultados de la gestión, la eficacia de las plataformas y los aprendizajes, así como medir el impacto de la política.

Artículo 3. Las políticas públicas educativas que se implementen de conformidad con esta Ley deben ser acordes con los fines y objetivos del sistema educativo nacional y responder a los problemas, retos, desafíos, así como a las necesidades y aspiraciones del país, por lo que es imperativo que el sistema educativo panameño garantice el derecho a la educación como un derecho habilitante para todos los niños, niñas y jóvenes, estableciendo equidad e inclusión de la población escolar más vulnerable.

Artículo 4. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se definen así:

1. *Competencias digitales.* Conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y estrategias que se requieren para el uso de los medios digitales y de las tecnologías de información y comunicación.
2. *Conectividad.* Capacidad de establecer una conexión, una comunicación, un vínculo. Se

refiere a la disponibilidad que tiene un dispositivo (computadora, periférico, teléfono móvil y otros) de poder ser conectado, generalmente a internet, a otra computadora o a cualquier otro dispositivo, y transmitir datos e información en un entorno informático heterogéneo.

3. *Dispositivos tecnológicos.* Objetos o sistemas que fusionan ciencia y tecnología, y que son utilizados por las personas para mejorar su calidad de vida y el funcionamiento de la sociedad en que vive. Accesorios para acelerar las pedagogías y desafiar nuevas formas de aprendizaje, incentivando a exploración, la búsqueda, el trabajo colaborativo y considerando necesidades específicas de accesibilidad para estudiantes con discapacidad.

4. *Habilidades del siglo XXI.* Las destrezas que deben tener los estudiantes para alcanzar el objetivo de adaptarse a esta nueva sociedad. Entre ellas, adquirir conocimientos integrados; ser capaz de aprender en el ámbito de la interdisciplinariedad; ser capaz de desarrollarse en cuatro ámbitos relevantes (concienciación mundial; finanzas, economía, empresa y emprendimiento; civismo; salud y bienestar); respetar y valorar la diversidad; trabajar colaborativamente; manejar, adquirir, respetar y desarrollar

la competencia global e intercultural; ser capaz de tomar la iniciativa, tener autonomía y responsabilidad, y ser creativo e innovador.

5. *Modalidades flexibles.* Estrategias que ofrecen alternativas educativas y metodologías que ayudan a elevar la calidad de las actividades desarrolladas en diferentes entornos de aprendizaje en todas sus etapas y en diferentes modelos educativos, que consideran distintas modalidades y formas de entrega, para la prestación de los servicios educativos desde educación básica general hasta la educación media. Estas alternativas de educación brindan condiciones favorables y flexibles para estudiar, ya que se adaptan a realidades, horarios o situaciones particulares que permiten que el estudiante pueda continuar con su formación académica.
6. *Plataformas educativas.* Conjunto de herramientas, también llamadas LMS o SGA (Sistema de Gestión de Aprendizaje). Respuesta tecnológica que facilita el desarrollo del aprendizaje distribuido a partir de información de muy diversa índole, utilizando los recursos de comunicación propios de internet y de intranet en lugares desconectados sin cobertura, para que estudiantes, docentes y padres de familia puedan desarrollar,

de manera integral, el proceso de enseñanza-aprendizaje colaborativo en cualquier lugar y en cualquier momento.

7. *Trayectoria educativa.* Recorrido completo de cada estudiante, año con año, en el sistema educativo, desde la educación básica general hasta que se gradúa de la Educación Media.

Capítulo II

Transformación Digital de la Educación

Artículo 5. Para el logro de la transformación digital de la educación con equidad, se requiere considerar las siguientes dimensiones:

1. Los centros educativos deben contar con servicios básicos, como agua, energía y sanitarios, y que su infraestructura e instalaciones sean seguras, accesibles y con conectividad para estudiantes y docentes.
2. La tecnología como herramienta para acelerar y apoyar el aprendizaje, que incluye el suministro de dispositivos tecnológicos a los centros educativos oficiales, destinados a estudiantes y docentes.
3. Los centros educativos deberán contar con plataformas educativas dirigidas a facilitar el aprendizaje de los estudiantes y con contenidos que consideren criterios de accesibilidad para estudiantes con discapacidad.

4. Que los docentes reciban formación en los aspectos pedagógicos y didácticos de las nuevas plataformas.
5. Los centros educativos deberán contar con el equipo profesional especializado en pedagogía, innovación y tecnología.
6. El monitoreo de todos los servicios, asegurando la entrega en todas sus modalidades.
7. La evaluación de impacto de las diferentes iniciativas.
8. La innovación en educación para seguir el ritmo de los cambios tecnológicos y pedagógicos, así como para producir las innovaciones requeridas por el sistema educativo.

Artículo 6. El Ministerio de Educación realizará los estudios pertinentes para ubicar los centros educativos a nivel nacional que no cuentan con energía y requieran del uso de paneles solares u otras soluciones.

Capítulo III

Control y Desarrollo del Proceso de Transformación Digital de la Educación

Artículo 7. Para liderar el proceso de transformación digital de la educación con equidad se deberá crear un centro de desarrollo tecnológico educativo como asociación de interés público, la cual para su reconocimiento cumplirá con todos los requisitos que establece la ley.

Se faculta al Ministerio de Educación para organizar y formalizar la creación de la asociación de interés público, para lo cual realizará una convocatoria a instituciones públicas y personas jurídicas cuya actividad se relacione con los objetivos del Centro.

Artículo 8. Los objetivos estratégicos del centro de desarrollo tecnológico educativo son los siguientes:

1. Promover, coordinar y desarrollar planes y programas de apoyo a las políticas educativas para niños y adolescentes en el componente formal y no formal del subsistema regular y no regular, en el primer y segundo nivel de enseñanza, incluyendo la educación inicial.
2. Contribuir al ejercicio del derecho a la educación y a la inclusión social, mediante acciones que permitan la igualdad de acceso al conocimiento y al desarrollo saludable de la infancia y la adolescencia.
3. Cooperar y coordinar con las diferentes instituciones vinculadas a temas educativos y técnicos, entre ellas, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental y otros actores relevantes.
4. Mejorar progresivamente la conectividad de los centros educativos oficiales, a nivel nacional, debidamente prio-

rizados, coordinando, cuando sea necesario, con la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, las empresas proveedoras y otros actores relevantes.

5. Dotar a los centros educativos oficiales gradualmente con plataformas tecnológicas dispositivos tecnológicos que apoyen los aprendizajes de los estudiantes. Todos estos equipos deberán contar con el soporte técnico y el mantenimiento requeridos.
6. Incorporar progresivamente el uso de plataformas virtuales para el aprendizaje educativo, orientadas a facilitar la adquisición del conocimiento en disciplinas claves para la vida.
7. Incorporar y apoyar la incorporación de plataformas administrativas que faciliten el manejo del aula, así como la trayectoria del estudiante dentro del sistema educativo.
8. Promover la formación docente en las nuevas pedagogías que incorporen la formación en habilidades del siglo XXI, así como en plataformas tecnológicas que se implementen.

Artículo 9. El centro de desarrollo tecnológico educativo estará a cargo de desarrollar e implementar el Plan Nacional de Transformación Educativa Digital, incluyendo todas las dimensiones señaladas en el artículo 5.

El Plan Nacional de Transformación Educativa Digital será elaborado teniendo en cuenta la capacidad de inversión pública e identificando las diferentes etapas, sus objetivos e indicadores clave de cumplimiento.

Artículo 10. La financiación del centro de desarrollo tecnológico educativo será mixta. El Órgano Ejecutivo dotará al centro de desarrollo tecnológico educativo de los recursos para su puesta en marcha. Se promoverá la participación del sector empresarial en la financiación de los diferentes componentes del Plan.

Artículo 11. Para su gestión administrativa, el centro de desarrollo tecnológico educativo requerirá contar con las siguientes secciones específicas:

1. Operaciones: a cargo de la ejecución del Plan Nacional de Transformación Educativa Digital y posteriormente de asegurar la calidad de los diferentes servicios.
2. Educación: a cargo de las plataformas, los contenidos, la capacitación a docentes y el desarrollo y disseminación de las nuevas pedagogías.
3. Administración: a cargo de la gestión interna.
4. Evaluación y monitoreo: a cargo del seguimiento de los planes y las evaluaciones de impacto.
5. Comunicación y Divulgación:

a cargo, principalmente, de la comunicación y divulgación del Plan Nacional de Transformación Educativa Digital y su desarrollo.

6. Investigación y Desarrollo: a cargo de incorporar y desarrollar innovaciones tecnológicas y pedagógicas que surjan globalmente y su aplicación local.

Artículo 12. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, tomará las medidas necesarias para garantizar, a corto y mediano plazo, el acceso y la conectividad de internet a los centros educativos oficiales a nivel nacional, incluyendo los ubicados en áreas de difícil acceso, comarcales y aquellos que no cuenten con cobertura de red móvil óptima, para el funcionamiento e implementación del Plan Nacional de Transformación Educativa Digital.

Artículo 13. El Órgano Ejecutivo implementará un plan de inversiones en obras civiles, a fin de resolver un nivel básico de infraestructura escolar, que incluya conectividad y que alcance a todos los centros educativos oficiales del país.

Artículo 14. Para garantizar la continuidad educativa, el Ministerio de Educación establecerá un modelo de gestión que aborde servicios educativos con pertinencia y equidad, implementando programas con distintas modalidades flexibles para todos los grados del sistema

educativo, tanto para la educación formal como no formal, con diversas formas de entrega, calendario, duración y horarios que se adapten a las condiciones de los estudiantes y de cada región, dotándolos con materiales educativos, docentes y herramientas tecnológicas.

Capítulo IV

Disposiciones Finales

Artículo 15. El órgano Ejecutivo incluirá en el Presupuesto General del Estado los recursos necesarios para el funcionamiento del Plan Nacional de transformación Educativa Digital.

Artículo 16. La presente Ley será reglamentada por el Órgano Ejecutivo en un periodo que no exceda los seis meses.

Artículo 17. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 456 de 2020 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintidós días del mes de marzo del año dos mil veintidós.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PANAMÁ,
REPÚBLICA DE PANAMÁ, 6 DE ABRIL DE 2022.

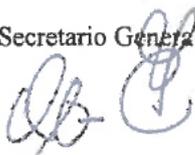


LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República



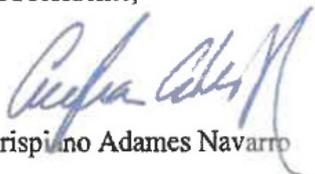
MARUJA GORDAY DE VILLALOBOS
Ministra de Educación

El Secretario General,



Quibián T. Panay G.

El Presidente,



Crispino Adames Navarro

DISCURSOS Y CONFERENCIAS

DISCURSOS Y CONFERENCIAS

DISCURSO DEL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL, H.D. CRISPIANO ADAMES NAVARRO EN LA SESIÓN DE INSTALACIÓN DEL 2 DE ENERO DE 2023

Excelentísimo señor Laurentino Cortizo Cohen, Presidente de la República. Su excelencia María Eugenia López Arias Ángela, Magistrada Presidenta de la Corte Suprema de Justicia. Su excelencia José Gabriel Carrizo Jaén, Vicepresidente de la República y Ministro de la Presidencia. Honorable señora Margarita De León de Adames, Presidenta de la Asociación de Cónyuges de Diputados de la Asamblea Nacional. Sus excelencias Ministros y Viceministros de Estado. Honorables Diputados, Kayra Harding de Bart y Miguel Fanovich, Primer y Segundo Vicepresidentes de la Asamblea Nacional. Honorable señor Dagoberto Cortez Castro, Subcontralor General de la República de Panamá. Honorables Jefes de Misiones Diplomáticas y Organismos Internacionales acreditados en la República de Panamá. Honorables Diputadas y Diputados, principales y suplentes, de la Asamblea Nacional.

Señores Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Honorable señor Heriberto Araúz, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral. Honorable señor Javier Caraballo Salazar, Procurador General de la Nación. Honorable señor Rigoberto González Montenegro, Procurador de la Administración. Honorable señor Dilio Arcia, Fiscal Electoral, Presbítero Juan Sandoval, Vicario Episcopal de la Zona Cristo Redentor de San Miguelito. Distinguidos directores de instituciones del Estado. Honorable Secretario y Subsecretaria de la Asamblea Nacional. Invitados especiales. Miembros de la Prensa, funcionariados de la Asamblea, señoras y señores.

Hoy, iniciamos un nuevo año con la fe de que nos esperan retos que los panameños somos capaces de enfrentar, despojados de resentimientos, ungidos por la

esperanza de mejores días, sin perder la crítica objetiva, sin perder la resistencia real, pero con aportes y soluciones a nuestras necesidades.

Aprovecho el momento, como siempre lo hago, para agradecerle a Dios por sus bendiciones, a nuestras familias, por su respaldo ineludible y a todos los honorables colegas diputados y diputadas de las distintas bancadas, principales y suplentes, por el trabajo que hemos estado realizando a nivel legislativo, en la comprensión de que la mejor dinámica de la democracia es la intervención, en el desarrollo de políticas públicas, que signifique la interacción con los distintos sectores de la sociedad, comprendiendo sus pareceres, sus expectativas, sus temores y sus rechazos.

Han transcurrido dieciocho meses desde mi elección y reelección como Presidente de este Órgano. El momento requería un especial esfuerzo para recuperar la autonomía, la entereza e identidad democrática del legislativo,

estableciendo una real y sincera política de puertas abiertas a los trabajadores organizados, a los gremios empresariales, a los educadores, a los productores, a los diversos sectores profesionales, a los estudiantes, a los líderes populares, los pueblos originarios, la sociedad civil y los ciudadanos.

Confieso lo difícil que ha sido esta tarea, por lo complejo que es estructurar un concepto de equipo y una práctica de trabajo de ese equipo, en condiciones de formaciones políticas tan disímiles.

Creo que al final de momentos impredecibles, como lo fue la irrupción de la pandemia de la Covid 19, las exigencias de los grupos más vulnerables determinaron que debíamos priorizar en la aprobación de leyes basadas en el concepto de beneficio para el país, más que en la cantidad de leyes.

Tal vez en otros periodos lo que

prevalecía era la idea que solo los proyectos del Órgano Ejecutivo eran la prioridad. La crisis creó la oportunidad para revisar esa práctica que, a nuestro juicio, debilitaba al Órgano Legislativo en su institucionalidad. Por ello, decidimos no promover un liderazgo único, sino un trabajo de equipo con buena articulación con las diferentes bancadas que integran la Asamblea Nacional. Sin hacer un balance final de nuestro periodo, porque aún no nos corresponde, estoy convencido de que hemos sembrado el paradigma de un Parlamento proactivo e inclusivo que ayude a propiciar debates en la sociedad panameña, apoyándonos en la concertación, atención y diálogo a lo interno del Pleno y con las organizaciones que se acerquen a la Asamblea Nacional, para ser escuchadas y atendidas en sus demandas.

No puede haber transformación real en un país como el nuestro, donde la desigualdad estructural de origen, no la coyuntural, consignadas ya en las estadísticas nacionales e

internacionales, no es debatida, ni evaluada, para intervenirla y de allí entender, porque la educación está cuestionada por sus resultados, especialmente la educación pública, siendo paradójicamente la educación el único instrumento de movilidad social para las clases populares. Y de allí entender, por qué la salud pública y la seguridad social establecen parámetros y criterios de inequidad actualmente, en el que ser pobre es condición de vulnerabilidad suprema, aunque se tengan las estructuras y el personal sanitario. Y de allí entender por qué la informalidad y los trabajadores por cuenta propia representan más del cincuenta por ciento de la población económicamente activa. Y surge la pregunta, ¿para qué ha servido el crecimiento económico sostenido? ¿Para qué ha servido el incremento del Producto Interno Bruto sostenido y el incremento del endeudamiento público sostenido. ¿Para qué? si esos avances no alcanzan a nuestras poblaciones más vulnerables y cada día se deterioran las condiciones de vida de nuestra niñez, de nuestra juventud y de la seguridad ciudadana. Entonces, es simplemente

necesario, probablemente, la revisión en este país del modelo del desarrollo económico y social.

En ese mismo sentido, y siendo autocrítico, incluso, evidentemente, la realidad requiere también un cambio en la gestión pública.

1. ¿Cómo es posible que la Corte Suprema de Justicia tardó cinco años en la publicación, en la gaceta oficial, del fallo que declaraba la inconstitucionalidad del contrato con Minera Panamá? Si no es por la acción del Procurador de la Administración, Rigoberto González, de manera nacionalista y puntual, no sé si eso se hubiese alcanzado. ¿No atenta esto contra la seguridad jurídica de las relaciones contractuales del Estado?
2. Igualmente, en la tarea auto-crítica nosotros como Órgano Legislativo, le debemos a la sociedad la discusión y

modificación del Reglamento Orgánico del Régimen Interno, para adecuar nuestra actividad legislativa a la política real que clama el pueblo panameño a sus electos por votación popular, teniendo en cuenta que hoy contamos con partidos políticos débiles y alternativas democráticas pobres. Tampoco hemos sido capaces, aun como Órgano Legislativo, de abordar y forzar la discusión del problema de la seguridad social con respecto al programa de Invalidez, Vejez y Muerte, es una deuda que tenemos que saldar para las presentes y futuras generaciones, y aún tenemos tiempo. “O se hace o se hace”.

3. En relación con el Órgano Ejecutivo, prevalece una gestión histórica insuficiente, en materia de verticalidad, energía y acciones expeditas ante el conflicto social.

Y lo que pareciese, para algunos analistas, una competencia entre los

Órganos del Estado por liderazgos, no lo es. Y hoy, simplemente, se requiere de encontrar eso que dispone la Constitución Política de Panamá, en el artículo 2: “la armoniosa colaboración entre los Órganos del Estado”.

En la modernidad, no hay espacios para liderazgos individuales, la cooperación, la coordinación y la comunicación efectiva y fluida entre las estructuras de poder de los actores sociales es vital para lograr la prosperidad y el bienestar de los panameños, pero eso no ha sido así.

Por eso el desarrollo de la gestión de las políticas públicas no puede concebirse como privativa de uno de esos actores, por ejemplo, en el caso de la Minera Panamá con una inexplicable tardanza en la publicación del fallo de la Corte Suprema de Justicia en la Gaceta Oficial, aunado al desconocimiento de la sociedad panameña, incluso de este Órgano Legislativo, del contenido de las negociaciones y el borrador del

contrato entre el Estado y la Minera Panamá se genera la incertidumbre. Este es un tema de vital importancia para el desarrollo, porque los recursos naturales que existen allí en esos yacimientos, sea cobre, sea oro, plata o manganeso que no han consignados, les pertenecen a todos los panameños, y requerimos la información viable.

Estos seis meses fue momento para aprobar leyes sociales, económicas y administrativo- judiciales. Comparto con ustedes algunos resultados:

Se aprobaron setenta y cuatro proyectos, de los cuales el sesenta y un por ciento son de carácter social, diecinueve por ciento económico y el veinte por ciento administrativo- judiciales. (Voy a mencionarlos, para que se conozca que esta Asamblea sí hace algo).

Entre las de carácter social:

La Ley 346, Que establece la gratuidad en los servicios de atención integral de salud para mujeres durante el

embarazo, parto y puerperio. (Es una norma de cobertura universal).

La Ley 321, Por la cual se aprueba el convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo 2019. (Convenio que era solicitado por los grupos sindicales de nuestro país de manera histórica).

La Ley 329, Que establece la obligatoriedad de la realización de tamizaje neonatales y dicta otras disposiciones. (Ley de avanzada tecnológica).

El Proyecto de Ley 712, que desarrolla el derecho humano a la salud mental, y garantiza su cobertura nacional, presentado por múltiples diputados de las diferentes bancadas de este hemicycle, encabezado por un diputado independiente.

El Proyecto de Ley 855, Que establece la política agroalimentaria de Estado y dicta otras disposiciones. (De carácter social).

El Proyecto de Ley 920, Que modifica un artículo de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación. Este fue

una solicitud de los gremios de educadores del país en la Mesa del Diálogo y, como Asamblea, aprobamos responsablemente lo siguiente: que su primer fundamento es que el presupuesto asignado al Meduca no será inferior al año anterior, con la salvedad de que no sea afectado por una recesión económica. El segundo fundamento estableció los porcentajes mínimos que debe aportar el Estado en concepto de gasto público e inversión en el sector educativo, y que a partir del año 2023, no podrá ser inferior al seis por ciento del Producto Interno Bruto del 2022, y a partir del 2024, el gasto público e inversión en el sector educativo no será inferior al siete por ciento.

Este proyecto salió de esta Asamblea, que es “la escucha” de las reclamaciones de algo realmente justo y pertinente en materia educativa y que por años, desde su instalación, de manera ambigua, en una ley no se definía y no se precisaba, porque era una mezcla de muchas instituciones recibiendo un aporte en particular

y hoy, se singulariza, se define y se diferencia, para que realmente la educación como instrumento de movilidad social de los sectores populares y de la clase media sea en efecto la que se requiere, teniendo un presupuesto tan importante e interesante en la región.

Entre las de carácter económico:

La Ley 334, Que aprueba la adenda número 1 al contrato A-2 2019 de 21 de mayo 2013, suscrito entre el Estado y la Sociedad United Crown Construction Inc., aprobada mediante la Ley 42 de 18 de junio de 2013. La Ley 335, Que aprueba la adenda N°1 al contrato A-2017 de 17 de mayo de 2013 suscrito entre el Estado y la sociedad Panamá Canal Colón Port, Inc., hoy Panamá Colón Container Port Inc., aprobado mediante la Ley 43 de 18 de junio de 2013.

Estas leyes crearon la estructura que desarrollará el Puerto de Margarita en Colón, con una proyección económica en los próximos años de alrededor de mil doscientos millones de balboas, que desarrollará el interés de una zona

golpeada por la recesión económica.

La Ley 337, Que crea los acuerdos de pago extraordinario en actos dictados por la Dirección General de Ingresos como medida temporal para dinamizar la recaudación.

El Proyecto de Ley 647, Que reforma la Ley 42 de 2011, que establece lineamientos para la política nacional sobre biocombustibles y energía eléctrica a partir de biomasa en el territorio nacional.

Entre las de carácter administrativo-judicial menciono las siguientes:

La Ley 316, Que regula situaciones de conflictos de intereses en la función pública. Es una norma de transparencia.

La Ley 328, Que crea la política criminológica de la República de Panamá.

La Ley 343, Que crea el Fideicomiso de la comisión nacional para el estudio y la prevención de los delitos relacionados con drogas y dicta otras

disposiciones. Esta tenía un arrastre histórico de lo que no podía hacer Conapred y lo que hoy en adelante va a poder disponer en ánimo de prevenir las consecuencias de lo que significa la intervención del narcotráfico en nuestras comunidades.

El Proyecto de Ley 811, Que crea el Ministerio de la Mujer y dicta otras disposiciones. Esta es una aspiración de un sector importante y determinante de la vida nacional.

Les he señalado los tres bloques: carácter social, carácter económico y administrativo judicial para que se sienta y a los que quieran realmente conocer una muestra pequeña de lo que así se hace, se remitan y conozcan situaciones claras que a algunos no les importa decir.

Colegas y conciudadanos, hoy, iniciamos un año de validación de los procesos democráticos electorales, que quizás muchos adversarios utilicen para continuar descalificando a las

personas y a los hechos, pensando que con ello sacarán ventajas, en vez de construir o proponer escenarios de debates respetuosos. Quienes así piensan, seguirán utilizando los viejos manuales de la politiquería criolla.

Este año preelectoral también lo es para nosotros los miembros de esta Asamblea, donde debe prevalecer el respeto a la participación de todos, y a todos los espacios, sin utilización de las artimañas de esta politiquería, que nadie las utilice, ni nosotros ni nadie, como lo son: la coacción, la amenaza y el chantaje, porque esas aspiraciones a la participación democrática no son ansias de poder desmedidas, como dicen algunos, sino la expresión firme de la democracia directa, que algunos no estiman conveniente tener.

Hace poco, el Órgano Ejecutivo hizo algunas declaraciones sobre Minera Panamá, y como se trata de un tema que la Asamblea Nacional tendrá que abordar en algún momento, quiero hacer las siguientes consideraciones:

Los panameños representados por nuestro Gobierno enfrentan un proceso de negociación complejo con la empresa First Quantum, empresa canadiense.

La irresponsabilidad de varios gobiernos, incluyendo el que aprobó originalmente el Contrato Ley, que no sabía que había cobre, han sometido al país a una situación de decisiones complejas y difíciles que sugieren soluciones con luces largas, como decía el General Omar Torrijos Herrera.

En primer lugar, Panamá es un país con un potencial minero significativo que contrasta con su potencial natural no explotado a plenitud, lo que implicaría decisiones equilibradas en materia de estrategias de desarrollo, es decir, la estabilidad ambiental versus su potencial natural.

Lo segundo es que somos un país de economía de libre mercado que

necesita la inversión extranjera, para crecer a tasas aceptables y garantizar el empleo de su población, principal objeto de la distribución de la riqueza nacional.

En tercer lugar, Panamá es una sociedad marcadamente desigual social y económicamente, allí está su mayor debilidad y reto de desarrollo, y los recursos que tiene deben ser explotados en un marco de procesos justos y atendiendo a los mejores intereses posibles de todos los panameños.

El uso de esos recursos deberá ser clave para solucionar problemas estructurales del sistema económico vigente y garantizar resarcir el impacto causado por la explotación minera, ante todo en las áreas de explotación que son los distritos de Donoso y Omar Torrijos Herrera.

Por último, Panamá necesita una legislación moderna, un nuevo código minero acorde con los tiempos

y necesidades del país, no el que tenemos, ese nos pone en condición de desventaja como nación ante las transnacionales, y esa es una tarea que debe asumir esta Asamblea Nacional presentando un proyecto de ley que modifique el actual código minero, que es una forma flexibilizada de entregar nuestros recursos naturales a los interés transnacionales. Esta Asamblea debatirá el Contrato Ley en base a esos tres principios.

La principal preocupación que tiene el país sobre el futuro es su economía. Organismos e instituciones internacionales tienen visiones positivas sobre el futuro de Panamá, por ejemplo, la **Comisión Económica para América Latina y el Caribe**, CEPAL, pronostica que Panamá tendrá un crecimiento de cuatro punto dos por ciento, siendo la más alta de América Central y México, mientras que el Banco Mundial estima que el cierre del crecimiento del PIB en este año será de un seis punto dos por ciento. Por otra parte, estos analistas sostienen que este año será muy complejo para

Panamá, y debe servirnos a todos para mantener la cautela en el manejo de su dinero y, a nivel más general, tenemos la obligación de trabajar un plan que reduzca la informalidad que en abril de 2022, según cifras oficiales de la Contraloría General de la República, marcaba un cuarenta y ocho punto dos por ciento de la población económicamente activa. Se trata de una condición que afecta a la economía nacional, porque la gran mayoría de los informales no paga impuestos al Tesoro Nacional ni contribuyen a la seguridad social, aun cuando trabajan y generan ingresos para su subsistencia.

También, el tema de los subsidios y beneficios que reciben importantes grupos sociales deberán ser mantenidos a la incorporación sostenible de estos grupos a la economía nacional, sobre la base de estrategias y planes establecidos por el gobierno, porque sin duda esto ha garantizado la paz social en un esquema de un país con desigualdad estructural y no solo coyuntural.

Por otra parte, la historia nacional ha demostrado que como nación, hemos procurado aprobar leyes que respondan a nuestras realidades, no a las de otros pueblos. No somos partidarios de aceptar la aspirina que usan otros pueblos para remediar sus enfermedades. Nosotros, como lo señalaba el estadista Omar Torrijos, somos partidarios de fabricar nuestra propia aspirina, con sabor a lo nuestro, típicamente nacional. Y como decía el poeta Roque Dalton, salvadoreño, que esa aspirina tiene que ser del tamaño del sol, porque ese dolor de cabeza es del tamaño del sol. Y cuando hablo de esa aspirina, hablo de la ley de Extinción de Dominio, que ha sido aprobada en países con capacidades jurisdiccionales especiales y constitucionales.

Nosotros viajamos a Colombia como miembro de la Comisión de Gobierno en ese momento con su presidente y otros colegas. Allí nos reunimos con la Sociedad de Activos Especiales, que es la sociedad que utiliza el Estado colombiano para cautelar, administrar

y vender los bienes que se encuentran en procesos de extinción de dominio, ya que la legislación colombiana permite la venta de los bienes, sin que el proceso haya culminado, lo que se denomina la enajenación temprana, es decir, sin que exista una sentencia en firme.

Nos reunimos con algunas agrupaciones abogadiles, y lo que hay que señalar de Colombia es que esa normativa, que no es una ley, sino que es un Código de Extinción de Dominio -usted viajó con nosotros, diputado- y que se incluyó en Colombia en la Constitución de ese país, demoró dieciocho años para que fuera una ley, dieciocho años para que, después de estar en la Constitución, fuese una ley, y que se dio en Colombia por particulares razones, aunado no solamente al narcotráfico, sino a la violencia desencadenada por la guerrilla.

Hoy quiero decirles, como Presidente de esta Asamblea, y estoy seguro de

que su junta directiva lo comparte y la mayoría de los diputados, nosotros no estamos en contra de que podamos desarrollar una materia que vaya directamente contra varios principios: primero, el terrorismo, segundo, lo que señalamos en la Comisión de Gobierno, después de verificar dos seminarios, uno en el Hotel Panamá y uno aquí, contra los delitos relacionados con el tráfico internacional de armas y contra los delitos de trata de blanca y hoy podemos certificar que el narcotráfico también, porque el que la teme y la debe tiene que saber que el narcotráfico no está solamente en la política, está en todos los parámetros de la vida nacional, en todos los parámetros de la vida nacional, y que aquí no ha pasado esa disposición no porque le tememos a eso, señor Ministro de Seguridad, porque por lo menos mi persona, y estoy seguro de que la mayoría no tiene absolutamente nada de qué ser cuestionada en materia de narcotráfico, pero esto tiene que ir con el debido consenso de la sociedad panameña, porque ahí, en los seminarios que se desplegaron en el Hotel Panamá

y en la Asamblea, no hay una sola organización panameña que esté a favor, ni una sola. Porque lo que no se dice así es que la experiencia de otros países ha sido catastrófica en materia de implementación de una norma.

Reconocemos los esfuerzos de otros países y las recomendaciones, pero la aspirina que va a tomar este país la tiene que tomar con su mano y sabiendo qué tipo de aspirina es. Porque no podemos someter a esta sociedad, señor Ministro de Seguridad, es precisamente a la vulnerabilidad del sistema político que vive este país, producto de sus inconsistencias.

Nosotros no le tememos a ninguna norma que venga a disponer contra esos principios, incluyendo al narcotráfico, pero que sea clara, que sea puntual. En esos países donde existe, hay tutela de los derechos y de las garantías fundamentales y hay tribunal constitucional que va en defensa de las personas cuando se les viola el debido proceso, y aquí no hay eso, aquí no hay eso en este país, y yo espero que los empresarios, que los gremios diversos escudriñen la

realidad de otros países y levanten la mano para que nosotros asumamos una responsabilidad, porque le hemos solicitado al Ministerio “retire un proyecto que tiene múltiples falencias determinadas por técnicos panameños”. Si no lo retira y nosotros lo aprobamos, la culpa en el futuro, ¿será de quién? De la Asamblea Nacional. ¡No!

Sentémonos aquí y establezcamos parámetros para que aquí ese flagelo del narcotráfico, del terrorismo, de la trata de blanca, de las armas no pase. Porque no somos santos, pero podemos mirar al cielo, y que nos endilguen responsabilidades de alguno de esos principios, y a la mayoría de nosotros. (Me salí del guion)

No hay duda de que nuevas avenidas de esperanza se abren al destino del país. Uno que requiere de un liderazgo sólido, inteligente, propositivo, conciliador y que abra las puertas al debate y a la participación.

Aquí, nosotros vamos a debatir la Ley de Medicamentos, que está avanzada en la Comisión de Salud, con Daniel Ramos, y aquí vamos a

establecer en consenso que no puedan existir condiciones de inequidad en el acceso a medicamentos cuando solamente hay que viajar menos de una hora para acceder a medicamentos que aquí tienen costos inigualables, pero eso hay que hacerlo también escuchando a la empresa privada. Porque aquí cualquiera no puede importar medicamentos bajo cualquier parámetro, ni siquiera las farmacias pequeñas.

Así que esta Asamblea se empoderará de una condición que yo pienso que todos los panameños, sin igual, queremos, pero que sea con orden, que sea con propósito y que sea verificable a través de un mecanismo.

Las acciones prácticas definen a los hombres, también su sensibilidad y su humildad, allí es donde se definen los liderazgos, en el acatamiento de la responsabilidad y en la definición de las estrategias. Sin conducción acertada, zozobramos. Sin autocrítica, nos ahogamos y sin una práctica relacionada con una estrategia vinculada al pueblo, no podemos llegar a puerto seguro, ni tampoco

pensando que somos los plus ultra y que podemos ir solos.

Construyamos estrategias que sumen, que comuniquen confianza y demuestren que hablamos el mismo lenguaje, el lenguaje que el hombre de a pie necesita escuchar para incorporarse al camino que le permitió ser tomado en cuenta y que le brindará un nuevo inicio a él y a sus futuras generaciones, y que al final será el objetivo de la política, que es la felicidad.

Yo aprovecho para felicitar la participación de la Banda La Primavera, en Pasadena, porque es un ejemplo de la lucha y del esfuerzo de muchos, de muchos. Y quienes, de manera agorera, han salido a criticar que si los muchachos durmieron en un gimnasio o comieron pizza regalada por panameños allá, no se involucraron para gestionar ni para conseguir un centavo partido por la mitad, porque es fácil hablar, y lo digo como el esfuerzo que tenemos que entender y el lenguaje que tenemos que entender del pueblo panameño. Lo dijo Harry Brown ayer en un escrito o en una entrevista de

un tabloide que no voy a mencionar, porque no vale la pena. Lo dijo, “¿por qué se reeligen? Porque entienden el lenguaje de su pueblo. ¿Por qué no aprueban una constituyente ni tampoco un referente para sacar a un alcalde? Porque no tienen convocatoria”. Así que la política es local y “quien tiene la localidad, tiene la política”, lo dijo Aristóteles hace más de dos mil años.

Muchas gracias.

INFORME A LA NACIÓN
LAURENTINO CORTIZO COHEN
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

2 de enero 2023

Pueblo panameño:

Con este Informe a la Nación, rindo cuentas de nuestra gestión durante los últimos 6 meses del año 2022.

Han transcurrido 42 meses desde que asumí la Presidencia de la República. De estos 42 meses, hemos pasado 34 enfrentado una pandemia, la tormenta de tormentas.

Nunca, en los últimos 100 años, un gobierno enfrentó un desafío tan colosal y complejo. También hemos enfrentado dos huracanes y las consecuencias de la guerra en Ucrania.

He tenido el honor de estar al frente del país en estas circunstancias inéditas.

Desde el inicio de la pandemia, para contener el avance letal del virus, salvar vidas y evitar el colapso del sistema de salud, desplegamos un ejército de trazabilidad efectivo. Así mismo, adquirimos de manera oportuna las mejores vacunas disponibles y vacunamos a la población mediante la Operación Panavac, el operativo logístico de mayor alcance que se haya articulado en nuestro país.

La campaña de vacunación ha sido la mejor política pública para impulsar el proceso de recuperación económica, cuyo avance es innegable y que ha sido calificada como una de las mejores de América Latina.

Una vez más, agradezco a los panameños y panameñas, que com-

prendieron las difíciles decisiones que, durante los años más críticos de la pandemia, como Presidente, tuve que tomar. Estoy convencido que fue, y es a través de la unidad, que los panameños nos podemos sobreponer a cualquier adversidad o desafío, por muy grande que sea.

En materia de salud tenemos que resaltar que, en este periodo, el gobierno elevó a tema de Estado el problema del desabastecimiento y los altos precios de los medicamentos, para las instituciones de salud pública y para la población.

Para ello el gobierno nacional, desde diciembre de 2021, dispuso la conformación de la Comisión Nacional de Medicamentos, con la participación de los gremios de salud, el sector privado, asociaciones de pacientes, y representantes del órgano ejecutivo.

El propósito de la Comisión es estructurar políticas públicas que sienten las bases para ir resolviendo un problema existente desde hace más de 40 años. En ese sentido, la Comisión ha tomado medidas temporales para mejorar, gradualmente, el acceso de la población a los medi-

camentos, como la que rige desde agosto del 2022, que establece la reducción del 30% en el precio de 170 medicamentos.

Igualmente, por recomendación de dicha Comisión, mediante el Decreto Ejecutivo 115 de 16 de agosto de 2022, derogamos el Decreto Ejecutivo 95 de 2019, para permitir la apertura del mercado de medicamentos a nuevos agentes comerciales con el fin de reducir el costo de los medicamentos básicos.

Hoy anuncio al país que las obras de la Ciudad de la Salud, centro hospitalario vital para los panameños, recuperadas por nuestra administración, tienen un avance del 90% y serán entregadas a finales de este año.

Tres mil panameños trabajan 24/7, para terminar las obras de construcción y el equipamiento de los 43 quirófanos, 176 unidades de cuidados intensivos, 81 unidades de semi intensivo, 275 consultorios, y cuartos de hospitalización con disponibilidad para 957 camas.

Esta es una de las principales obras de infraestructura pública de nuestro plan de rescate y recuperación, que con gran dificultad logramos sanear en sus aspectos legales y financieros, para ponerla al servicio del pueblo panameño.

Quiero referirme a otro aspecto de la salud pública que es de vital importancia para nuestra población y que sin duda nos convoca a todos; la Caja de Seguro Social.

El gobierno nacional es respetuoso de la autonomía de la Caja de Seguro Social, y los panameños esperamos que, de la Mesa del Diálogo por la Caja de Seguro Social, surjan las opciones viables que fortalezcan el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte, y que las respuestas que se logren en el diálogo no pongan en riesgo el avance actual de la recuperación económica.

Es importante recordar que, durante los dos primeros años de la pandemia, el Estado dejó de recibir en ingresos corrientes, 4 mil 477 millones de balboas. No obstante, y aún en medio de dichas limitaciones presupuestarias, el gobierno nacional ha

mantenido, durante estos 42 meses, de manera responsable y solidaria, la entrega de apoyos económicos a la población.

De esta manera estamos evitando que más panameños se nos queden atrás. Eso es hacer justicia social y construir paz.

Señoras y señores:

Las bases para la lucha contra la pobreza y la desigualdad están institucionalizadas en la Ley 297 de 27 de abril de 2022, que estableció la estrategia nacional del Plan Colmena, con 12 áreas de acción. Se trata de una Política de Estado para el desarrollo integral, social, económico, y sostenible, que debe perdurar en el tiempo.

Así mismo, las Giras de Trabajo Comunitario Colmena constituyen nuestro estilo de trabajo con la gente, para llevar soluciones concretas y efectivas a los problemas de las comunidades. Es la yunta pueblo-gobierno, tierra adentro, llevando la acción del gobierno a los corregimientos más vulnerables del país, trabajando en equipo, cerca de la gente, de manera organizada, un equipo conformado por el Gobierno Central, las Juntas Técnicas,

los Gobiernos Locales y las comunidades organizadas.

Sobre el particular, en estos 42 meses de gestión he encabezado 122 Giras de Trabajo Comunitario que incluyeron 579 actividades, llevando respuestas concretas a los más necesitados, con la participación de la comunidad.

Los programas de asistencia social son fundamentales en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, porque impulsan el desarrollo socio-económico de nuestro país.

En ese sentido, quiero resaltar el informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, que indica que en nuestro país la pobreza se redujo, de 18.5% en el año 2014, a 15.6% en el 2021. También de acuerdo con el informe de CEPAL, hemos logrado reducir los índices de pobreza extrema de 8% en el 2014, a 5.7% en el 2021.

Quiero destacar que nuestro gobierno ha desarrollado nuevas herramientas y procesos para hacer trans-

parente el manejo de las compras y contrataciones públicas, haciéndolas accesibles al escrutinio de la ciudadanía.

Por ejemplo, la Plataforma de Cotización en Línea del sistema de contrataciones públicas, permite que las compras del Gobierno sean 100% electrónicas y transparentes.

Además, a través del portal de contrataciones públicas, las cotizaciones en línea generan oportunidades para las pequeñas y medianas empresas, de ofrecer al Estado sus productos y servicios para compras de hasta 10 mil balboas, que representan más del 80% de todas las compras públicas.

Al 30 de noviembre del 2022 se habían realizado 219,546 cotizaciones en línea, por un valor superior a los 745 millones de balboas. La información de esas compras y contrataciones se publica en el sitio “PanamáCompraEnCifras”, con la identificación de cada proveedor, institución, y otros datos que pueden ser analizados con facilidad, por la ciudadanía.

En materia de administración de justicia, cumplí el compromiso adquirido con los panameños, al designar a 6 de los 9 Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, privilegiando su independencia de criterio, conocimiento, carácter y nivel de compromiso con la justicia. Este ha sido un proceso inédito en la historia de nuestro país.

En ese sentido, en octubre del año 2022, designé a una destacada funcionaria de carrera judicial como nueva Magistrada de la Corte; la quinta mujer designada durante nuestra administración, para ocupar ese alto cargo.

Así mismo, bajo el mismo principio de fortalecer el sistema de administración de justicia, se asignó el 100% del presupuesto solicitado por el Órgano Judicial para el periodo 2023, dotándolo de recursos para su autonomía financiera.

En materia de seguridad ciudadana, en el año 2022 se incautaron 128.6 toneladas de droga, estableciendo otro récord histórico en la lucha contra las drogas.

En otras cifras relacionadas con la seguridad ciudadana, este año se han registrado 453 homicidios dolosos a nivel nacional, es decir, 52 menos que el año pasado. Esto representa una tasa de 10.3 homicidios por cada 100 mil habitantes, entre las más bajas en los últimos años.

El Gobierno Nacional y la Fuerza Pública, estamos comprometidos en la lucha contra el crimen y la delincuencia, haciendo de la seguridad ciudadana una prioridad nacional. En ese sentido, en octubre pasado sancioné la ley que establece la Política Criminológica de la República de Panamá. Es la primera vez que nuestro país cuenta con una política de Estado sobre las decisiones relacionadas con la criminalidad y la protección efectiva de los ciudadanos.

Las Políticas de Estado orientan los esfuerzos de un país, en beneficio de los ciudadanos, con independencia de la persona o partido político que se encuentre al frente del gobierno.

En ese orden de ideas nuestra administración adoptó, en el año 2022,

leyes que establecen Políticas de Estado, entre ellas la Ley 285 que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de la Primera Infancia, con su reglamentación.

Igualmente, desarrollamos y adoptamos el Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral de Riesgos de Desastres de Panamá, para el periodo del 2022 al 2030, para enfrentar los riesgos de los desastres naturales.

Así mismo, estaré sancionando el 18 de enero la ley que establece la Política Agroalimentaria de Estado, PADE, dirigida a la defensa de la producción nacional, estimulando el emprendimiento y trabajo en nuestro campo. Nuestra política agroalimentaria focaliza los problemas de la agricultura y el ambiente, incentiva la agrotecnología, la educación, la productividad y competitividad. Así cumpla otro de los compromisos adquiridos con el sector agropecuario panameño.

En este informe a la Nación debo referirme a un asunto de gran importancia para el país, como es el actual tema de la mina.

Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la Ley No.9 de 1997, que aprobó el contrato con la empresa minera.

En enero de 2022, el Gobierno Nacional llegó a un acuerdo con la empresa Minera Panamá. En base a ese acuerdo, debían quedar plasmados en un contrato los aspectos ambientales, laborales y económicos acordados en enero de 2022. Dicho contrato debe garantizar a Panamá, entre otros derechos, un aporte mínimo anual de 375 millones de balboas.

La posición de nuestro gobierno es firme, en el sentido de hacer respetar lo que establece la Constitución Política, que a continuación cito: *“Las concesiones para la explotación del suelo y del subsuelo (...) se inspirarán en el bienestar social y el interés público”*.

En este momento, el Gobierno de Panamá ha presentado a la empresa un texto de contrato final, que establece una relación justa para ambas partes.

Reitero a los panameños que mi administración, actuará siempre en defensa de los intereses nacionales.

En Panamá, donde impera la democracia, y por lo tanto el respeto a la libertad de expresión, es posible que algunos opinen que, en este informe, estoy hablando de otro país. Sin embargo, en las provincias, comarcas, distritos y corregimientos, hay hombres, mujeres y niños que dan fe de las respuestas que reciben de nuestro Gobierno, aún en las condiciones tan adversas que hemos vivido.

A continuación, mencionaré algunos proyectos del gobierno en el último semestre de 2022, que incluyen las obras terminadas, en ejecución, con órdenes de proceder, y los que han sido licitados.

En la provincia de Bocas Del Toro, de los proyectos terminados el pasado semestre, menciono solo algunos.

- La construcción de 6 Centros de Salud en Buena Esperanza, El Guabo, Finca 60, LaGloria, San Cristóbal, y Sieykin, con una inversión total de 12.2 millones de balboas.
 - La construcción de la carretera Almirante - Changuinola, Antigua Ruta del Tren conocida como Las Millas, que incluye los caminos de Valle Riscó a Punta Peña, a Oriente Riscó, ya Nance Riscó, con una longitud total de 35.6 km, por un monto de 55.6 millones.
- De los proyectos actualmente en ejecución, en Bocas del Toro, resalto los siguientes:
- La rehabilitación de los 98 kilómetros de carretera, desde la Panamericana, pasando por Gualaca hasta Chiriquí Grande, que tiene un avance del 94%.
 - Con un avance del 20%, se ejecuta la construcción y rehabilitación de calles y caminos del Distrito de Changuinola, con una longitud total de 102 km.
 - La construcción y rehabilitación de calles y caminos de los Distritos de Almirante y Bocas del Toro, con avance de 43%.

- También se ejecuta la construcción del Nuevo Hospital en Almirante con un avance del 65%.
- Con una inversión de 24.6 millones de balboas, y una ejecución de 99%, avanza la construcción de 486 viviendas en la Urbanización Isla Colón.

De las Órdenes de Proceder para inicio de obras en Bocas del Toro, menciono algunas:

- La rehabilitación de la Vía Feria - Playa Paunch, Vía Big Creek - Boca de Drago, y las calles internas de Isla Colón en su fase A, con una inversión de 88.4 millones de balboas.
- Además, del Programa Puentes para el Progreso, entregué la orden de proceder para la construcción de 9 puentes: sobre la Quebrada Nigua, Río Las Golondrinas, Quebrada La Rosa, Finca 63, Canal Barnet, Canal El Puré, Canal Switche 4, Quebrada Finca 64, y el de Finca Las 30.

También en la provincia de Bocas del Toro hemos licitado proyectos, entre los que cito algunos:

- La rehabilitación de Calles de Chiriquí Grande, Rambala, y Punta Peña, con inversión de 2.6 millones de balboas.
- Por un monto de 2.9 millones, se licitó la rehabilitación de Calle La Gloria en la comunidad Silvina, Distrito de Changuinola.
- También se licitó la construcción y equipamiento de los Centros de Salud de La Mesa y Chiriquí Grande, por un monto de 5.1 millones de balboas.
- Otro proyecto licitado incluye la construcción, operación y mantenimiento del nuevo sistema de agua potable para las comunidades de Las Tablas, La Mesa y Guabito, en el Distrito de Changuinola.
- Así mismo, se licitó la construcción, operación y man-

tenimiento del nuevo sistema de captación de agua cruda en Quebrada Bonyic y mejoras a la Planta de Tratamiento del Silencio, Changuinola, Quebrada Nigua y Nuevo Paraíso.

Con relación a la provincia de Coclé, entre los proyectos terminados, menciono los siguientes:

- La construcción del Centro Educativo Básico José Nadal Silva, en el Corregimiento de La Pintada, por un monto de 3.8 millones de balboas.
- La entrega de 49 Unidades Básicas de Vivienda y mejoramientos habitacionales.
- Rehabilitación de calles y avenidas internas del Valle de Antón, con una ejecución de 53%, una inversión de 8.5 millones.
- Otro proyecto en construcción es la ampliación y equipamiento médico del Centro de Salud del Valle de Antón, con un avance de 90% y una inversión de 5.1 millones de balboas.
- También estamos ejecutando la construcción del nuevo Hospital Aquilino Tejeira, que cuenta con una inversión de 166.5 millones y tiene un avance del 50%.
- La construcción y equipamiento del Centro Materno Infantil de Tambo, con un avance de 65% y una inversión de 5.7 millones de balboas.

De los proyectos en ejecución, en Coclé, menciono:

- La rehabilitación de 45 km de calles en el Distrito de Penonomé, con un avance del 88% y una inversión de 22.4 millones de balboas.
- Por otro lado, la construcción y remodelación del Colegio Mariano Prado Araúz, que tiene una inversión de 4.3 millones y un avance del 80%.

- En el Distrito de Aguadulce, en la Urbanización 19 de octubre, avanza la construcción de 181 viviendas, con una inversión de 5.6 millones de balboas y una ejecución de 97%.

También en Coclé, del Programa Puentes para el Progreso, entregué la Orden de Proceder para la construcción de 13 puentes sobre los ríos: Chorrerita, Río U, Río San Miguel, Río Chorrera, Río Indio, Río Toabré, Río Tucué, Río Tulu, Río Uracillo, Río Coclecito, Río Marica y Caimital, y el puente sobre el Río Zaratí, con una inversión total de 13.1 millones de balboas.

Igualmente, en Coclé hemos licitado, entre otros proyectos, los siguientes:

- La construcción, rehabilitación y mantenimiento de las calles del Distrito de Penonomé, Renglón 2, por un monto de 18.1 millones de balboas.
- La construcción y rehabilitación de calles del Distrito de Antón, por un monto de 21

millones, que incluye la carretera hacia Juan Hombrón.

- Licitamos las obras para la construcción y puesta en funcionamiento de la Nueva Policlínica Dr. Paulino Ocaña, de Penonomé, por un monto de 23.2 millones de balboas.
- Así mismo, licitamos la construcción del Centro de Salud de Río Hato, con una inversión de 14 millones de balboas.
- Y finalmente, con una inversión de 17 millones, licitamos la construcción de la esperada Policlínica de Antón.

En la provincia de Colón hemos terminado varios proyectos, de los que mencionaré solo algunos.

Dentro del Proyecto Recuperando Mi Barrio, se terminaron los trabajos de rehabilitación, mantenimiento y mejoras, de 42 edificios con un total de 1,646 apartamentos, ubicados en el residencial Los Lagos, La Feria, en

Cristóbal Este, con una inversión de 12.7 millones de balboas.

- La construcción y remodelación del IPT de Colón, Corregimiento de Cativá, por un montode 14 millones.
- Así mismo, la construcción de Instalaciones Deportivas en el Corregimiento de Escobal, con una inversión de 1.3 millones de balboas.
- También avanza la construcción de las nuevas instalaciones del Centro Educativo Anastasia Mitre, en Palmas Bellas, con una inversión de 11.4 millones de balboas y una ejecución del 75%.
- Por otro lado, con una inversión de 4.9 millones y un avance del 84%, se restaura el Castillo del Fuerte San Lorenzo, un complejo con un enorme potencial cultural y turístico,

Entre los Proyectos en ejecución en Colón:

- Hemos rescatado del abandono, el proyecto de construcción del Nuevo Hospital Amador Guerrero, con una inversión total de 271 millones de balboas y una ejecución del 26%.
- La rehabilitación de la carretera Gatún – Achiote – Piña - Río Indio - Miguel de la Borda, con un avance del 70% y una inversión de 41.9 millones.
- También se rehabilita la carretera hacia el Fuerte San Lorenzo, con una inversión de 9.2 millones de balboas y un avance del 95%.
- En Palmas Bellas se construye el Centro Materno Infantil Dr. Miguel Vargas, con una inversión de 1.4 millones y una ejecución del 81%.
- En el Distrito de Colón se rehabilitan calles, con una inversión de 25 millones de balboas y un avance de 93%.

- Igualmente, en Colón llevamos a cabo la construcción del Centro Educativo de Formación Integral Los Lagos, con una ejecución del 80% y una inversión de 22.4 millones.
- En Barrio Norte se avanza con la construcción y equipamiento del Centro Deportivo y Cultural, con una inversión de 11.4 millones y una ejecución de 20%.
- En Altos de Los Lagos, Segunda Etapa, estamos construyendo 2 mil 40 apartamentos con una inversión de 152 millones de balboas y una ejecución del 61%.
- En el Antiguo Colegio Abel Bravo estamos construyendo el Centro de Arte y Cultura de Colón, con una inversión de 27.2 millones y un avance físico del 20%.
- Así mismo, se adelanta la construcción, operación y mantenimiento de la Potabilizadora de Sabanitas, Módulo II, con una inversión de 111 millones de balboas y una ejecución del 73%.
- Por otro lado, en Barrio Norte, en el Proyecto Recuperando Mi Barrio trabajamos en la rehabilitación, mantenimiento y mejoras de 7 Torres de Viviendas, con un total de 271 apartamentos, ubicadas entre calle 4ta y 5ta, con una inversión de 1.9 millones y una ejecución del 71%.
- También en Barrio Norte, Paseo Marino, del Proyecto Recuperando Mi Barrio se lleva a cabo la rehabilitación y mantenimiento de 16 Torres de Viviendas con 562 apartamentos, con una inversión de 4.3 millones de balboas y una ejecución del 53%.
- En Portobelo avanza la restauración del histórico edificio de la Antigua Aduana, con una inversión de 3.8 millones y una ejecución del 75%.

De igual manera, en Colón entregamos las órdenes de proceder de varios proyectos, entre los cuales menciono solo algunos.

- La construcción del Corredor del Caribe, nueva carretera que va de Quebrada Ancha hasta María Chiquita, con una inversión de 91.6 millones de balboas.
- También entregamos la orden de proceder para la construcción de un Complejo Deportivo en Portobelo, que incluye Estadios de Béisbol, Sóftbol Infantil y Cancha Sintética de Fútbol, por una inversión de 1.4 millones.
- Por otro lado, del programa Puentes para el Progreso, entregué la orden de proceder para la construcción de 8 puentes, que incluye el de la Quebrada Caño del Rey, Quebrada Mateo 3, Río Coclesito, Río Duque 1, Río Paraíso, sobre la Quebrada Rangayosa, la Quebrada Lajosa, y Río Sucio, con una inversión total de 5.2 millones.

Así mismo, en Colón, entre los proyectos licitados, menciono algunos:

- La rehabilitación y adecuación integral de las Salas de Hospitalización y Áreas Sanitarias del Complejo Hospitalario Dr. Manuel Amador Guerrero, con una inversión de 2.9 millones de balboas.
- En el Distrito de Colón licitamos la rehabilitación de calles, con una inversión de 27.7 millones.
- También licitamos la construcción, operación y mantenimiento del Nuevo Sistema de Abastecimiento de Agua Potable para Piña, Nuevo Chagres, Palmas Bellas, y Salud, con una inversión de 20.5 millones de balboas.

En la provincia de Chiriquí, entre los proyectos terminados en el último semestre del 2022, menciono solo algunos:

- En David inauguré la Nueva Piscina Olímpica, por un monto de 6.7 millones de balboas. También en David inauguré el Gimnasio La Basita, con una inversión de 7.5 millones.
- Por un monto de 124 millones de balboas, terminamos de construir en David, el Nuevo Centro Hospitalario Especializado Dr. Rafael Hernández.
- Por otro lado, también en la provincia de Chiriquí, entregamos 230 Unidades Básicas de Vivienda y mejoramientos habitacionales.

Entre los proyectos en ejecución en la provincia de Chiriquí, voy a mencionar algunos:

- La rehabilitación y ensanche de la carretera La Concepción-Cuesta Piedra-Volcán, con un avance de 99% y una inversión

de 84.3 millones de balboas.

- Rehabilitación de los caminos de producción agropecuaria de Tierras Altas, Cerro Punta, con una ejecución del 70% y una inversión de 4.2 millones.
- La construcción de la vía que va desde la Carretera Panamericana hasta Boca Chica, que cuenta con un avance del 17% y una inversión de 24 millones de balboas.
- También la construcción del puente vehicular gemelo sobre el Río Chico, entre David y la Concepción, con avance de 61% y una inversión 6.2 millones.
- Otro proyecto de gran impacto es la rehabilitación de la carretera Paso Canoa - Río Sereno - Piedra Candela, con una ejecución del 6% y una inversión de 66.5 millones de balboas.
- Así mismo, se ejecuta la construcción y remodelación del

Centro Educativo Bilingüe San Félix, que registra un avance del 69% y una inversión de 2.9 millones.

- Por otro lado, del Programa Plan Progreso, se construyen 140 viviendas de interés social, con una ejecución del 81% y una inversión de 3.5 millones de balboas.
- Igualmente, en la Urbanización Paso Ancho avanza la construcción de 116 viviendas, con una ejecución del 54% y una inversión de 4.5 millones.

Siguiendo con Chiriquí, menciono algunas órdenes de proceder entregadas para el inicio de obras:

- Del Programa Puentes para el Progreso, la construcción de 9 puentes sobre los ríos Chiriquisito, Río Rabo de Puerco, la Quebrada Papayalito, Quebrada el Tejar, Quebrada Distónico, sobre el Río Caldera, Río Soy, la Quebrada Bonita y sobre el Canal El Progreso, con una inversión total de 7.4 millones

de balboas.

- Entregamos el 28 de septiembre de 2022, la orden de proceder para la construcción del Campo de Béisbol Pre Junior, en Tolé, y la Cancha Multiuso en Las Lajas.
- También entregamos la orden para el inicio de las obras de construcción del estratégico Centro de Control Nacional de Frontera, de Paso Canoas, por un monto de 22.5 millones.

En la provincia de Darién, de los proyectos terminados en el último semestre del 2022, inauguré en Metetí la ampliación y mejoras de la Planta Potabilizadora de Villa Darién, con una inversión de 36 millones de balboas.

También en Darién, de las órdenes de proceder entregadas para iniciar obras, menciono algunas:

- La construcción de los puentes

sobre el Chucunaque, el río más extenso de Panamá, y sobre el Río Tuira, así como la carretera Panamericana desde Yaviza hasta Pinogana, obras que cuentan con una inversión de 45.1 millones de balboas.

- Igualmente, dentro del Programa Puentes para el Progreso, con una inversión de 6 millones de balboas, entregué la orden de proceder para la construcción de 6 puentes sobre los ríos Chucunaque a la altura de Zapallal, el Río Arenal, Río Yape, Río Cucunatí, el Río Chucunaque a la altura de Chatí y sobre el Río Pirre.
- Por otro lado, en Chepigana, entregamos la orden de proceder por 1.6 millones para la rehabilitación y ampliación del Centro Educativo de Boca de Lara.
- Adicionalmente, en la Comarca Emberá Wounaan entregamos la orden para la construcción y equipamiento del Nuevo Centro de Salud de Arimae, por un monto de 1.7 millones de balboas.
- Además, la construcción del Centro de Salud de Sambú, Comarca Emberá Wounaan con una inversión de 3.9 millones.
- Así mismo, en la Comarca Emberá Wounaan entregamos la orden para la construcción del Centro de Salud en Boca de Cupe, por un monto de 1.3 millones.
- También en la Comarca Emberá Wounaan se entregó la orden para la construcción del Centro de Salud de Unión Chocó, por 950 mil balboas.
- En la Comarca Emberá Wounaan, la orden para la construcción del Centro de Salud de Lajas Blancas por 3.2 millones de balboas.
- Por otro lado, en Punta Alegre, corregimiento de La Palma, entregamos la orden para el mejoramiento del acueducto rural de la comunidad, por una inversión de 973 mil balboas.

Entre los proyectos licitados en el último semestre de 2022, en Darién destaco las obras de mejoramiento del Centro Materno Infantil de Metetí y el Hospital de Yaviza.

En la provincia de Herrera menciono algunos de los proyectos terminados:

- La construcción de calles en el corregimiento de Los Cerritos, y la rehabilitación de tramos críticos en el Corregimiento de La Pitaloza, Distrito de Los Pozos, con una inversión total de 4.9 millones de balboas.
- Así mismo, entregamos en Herrera 268 unidades básicas de vivienda y mejoramientos habitacionales.

Entre los proyectos en ejecución en la provincia de Herrera, menciono los siguientes:

- Acabamos de reactivar la construcción del Intercambiador a

desnivel de la Circunvalación de Chitré, por 22.6 millones de balboas.

- De igual manera avanza la rehabilitación de las carreteras Ocú - Las Minas - Valle Rico - Señales - El Potrero, con una ejecución de 55%, y una inversión de 10.1 millones.
- La construcción y remodelación... en el Colegio José Daniel Crespo... en Chitré... que incluye un nuevo gimnasio... por un monto de 7.7 millones... de balboas... con un avance del 91%.
- Así mismo hemos rescatado del 2017, el proyecto de construcción de las nuevas instalaciones del Centro de Educación Media La Arena, en Chitré, que registra un avance del 41%, con una inversión de 9.9 millones.
- Adicionalmente, en Chitré avanza la construcción del Centro de Combate Sión Cohen, con una ejecución del

20% y una inversión de 6.8 millones.

- Por otro lado, se construyen 300 viviendas de interés social del Plan Progreso, con un avance de 16% y una inversión de 7.2 millones de balboas.

En Herrera, en el último semestre del 2022, hemos entregado órdenes de proceder, entre las que voy a mencionar:

- Del programa Puentes para el Progreso, entregué la orden para la construcción de 8 puentes sobre los ríos La Villa a la altura de Los Pozos, Río El Gato, Río Las Matas a la altura del Ciprián, Río Ocú, sobre Quebrada Las Trancas, Río Parita, Río Esquiguita, y sobre el Río Las Matas a la altura de El Salitre, con una inversión de 7.9 millones.
- Además, la orden para la construcción del Nuevo Estadio

de Fútbol de Parita, por un monto de 1.1 millones de balboas.

De los proyectos licitados para la provincia de Herrera, voy a citar algunos.

- Mejoras de los sistemas de acueductos rurales en las comunidades de Limón, El Ojal, y Santa Rosa, en los Corregimientos de Tijera, Llano Grande y Ocú, con una inversión de 450 mil balboas.
- También, mejoras a los Acueductos Rurales en las comunidades de Peñas Chatas y Los Carates, del Corregimiento de Peñas Chatas, Distrito de Ocú, por un monto de 206 mil balboas.
- De igual modo, las mejoras al Campo de Béisbol de Los Ceritos, distrito de Los Pozos, con una inversión de 390 mil balboas.

En la provincia de Los Santos hemos terminado diversos proyectos, entre los cuales menciono:

- La Unidad Regional de Oncología de Azuero, que entregué el pasado 12 de octubre, en las nuevas instalaciones del Hospital Regional Anita Moreno.
- La construcción del Centro de Atención Integral a la Primera Infancia, CAIPI de Tonosí, con una inversión de 363 mil balboas.
- Por otra parte, entregamos 51 Unidades Básicas de Vivienda y Mejoramientos Habitacionales.

Continuando con Los Santos, entre los proyectos en ejecución, menciono:

- La rehabilitación de la Carretera El Ejido - La Espigadilla - Tres Quebradas - Agua Buena, con un avance del 85% y una inversión de 9.9 millones de balboas.
- De igual manera, avanza la

rehabilitación de la carretera Santa Ana - Playa Monagre - Playa El Rompío - La Villa de Los Santos, con una ejecución del 5% y una inversión de

- 11.8 millones de balboas.
- Además, avanza la rehabilitación de las calles del corregimiento de Lajamina, con una ejecución del 99% y una inversión de 1.3 millones.
- Con una ejecución del 72% avanza la construcción del sobre techo de los quirófanos y el área de hospitalización del Hospital Joaquín Pablo Franco Sayas.

- Igualmente, en Paritilla, avanza la construcción de calles, alcantarillado sanitario y planta de tratamiento de agua, con una ejecución del 82% y una inversión de 8.6 millones.
- En Los Santos, también avanza la construcción de 300 viviendas de interés social del

Plan Progreso, con una ejecución del 15% y una inversión de 7.2 millones.

Entre las órdenes de proceder entregadas para el inicio de proyectos en la provincia de Los Santos, menciono algunas:

- La rehabilitación del Boulevard de entrada a Las Tablas y la vía de Circunvalación hacia Pedasí, por un monto de 6.3 millones de balboas.
- En Macaracas, entregué la orden para la construcción de calles y alcantarillado, por un monto de 30.9 millones.
- Del Programa Puentes para el Progreso, entregué la orden para la construcción de 12 puentes sobre los ríos Purio, Río Bombacho, Quebrada Herrera, Quebrada Mielita, Río El Guásimo, Quebrada La Mona, Río Güera, Río Güerita, Río Guararé, Río Estibaná, Quebrada La Rincón, y la Quebrada Barrio Prieto, con una inversión de 9.5 millones de balboas.

Adicionalmente, de los proyectos licitados en el último semestre de 2022, para la provincia de Los Santos, menciono la rehabilitación de las calles de Tonosí, por un monto de 10.2 millones de balboas.

Con relación a la provincia de Panamá, quiero iniciar mencionando proyectos de la Ciudad de la Salud que encontramos abandonados, y que hoy están al servicio del pueblo panameño:

- El edificio Industrial, que concentra la operación de los diversos servicios de la Ciudad de la Salud.
- El Centro de Trasplante, el Instituto de Nefrología y el Banco de Sangre, con una inversión de 20.2 millones.
- El Instituto de Cirugía Cardiovascular y Torácica, con una inversión de 32.5 millones de balboas.
- Adicionalmente, terminamos las obras de construcción y equi-

pamiento del Área de Recepción de Pacientes Críticos, la Unidad de Stroke, la Unidad de Quemados, y el Centro de Trasplante de Médula Ósea, en la Ciudad de la Salud, con una inversión de

- 187.8 millones de balboas.

Cabe señalar que el monto total de las obras de la Ciudad de la Salud es de 661 millones de balboas y que su ejecución global es del 90%.

Les reitero que, en mi administración, el pueblo panameño va a tener culminada, al fin, su Ciudad de la Salud.

En la provincia de Panamá, también quiero mencionar otros proyectos terminados durante el último semestre del 2022:

- La construcción y remodelación del Instituto Fermín Naudeau, con una inversión de 7.8 millones de balboas.
- La terminación del Gimnasio en el Sector 8 de Alcalde Díaz, con una inversión de 3.5 millones.
- Además, con una inversión de 141.5 millones de balboas, terminamos el Segundo Módulo de la Planta de Tratamiento de Agua del Programa de Saneamiento de la Bahía de Panamá.
- De igual manera, en San Miguelito, Corregimiento José Domingo Espinar, en el Sector de Los Abanicos, se realizaron trabajos de pintura, rehabilitación y mantenimiento, en dos torres de viviendas con un total de 174 apartamentos, como parte del Proyecto Recuperando Mi Barrio, por un monto de 1.2 millones de balboas.
- Así mismo, en San Miguelito, culminamos la Escuela República de Italia en el corregimiento Amelia Denis De Icaza, con una inversión de 9.4 millones.

- Por otro lado, en Chepo, por un monto de 2.3 millones de balboas, terminamos la construcción y ampliación del Policentro de Salud.

Además, en la provincia de Panamá, voy a mencionar algunos de los proyectos que tenemos en ejecución:

- Por ejemplo, la rehabilitación de las calles de los Corregimientos de Las Garzas, Mañanitas, Pacora, Pedregal, Tocumen, La 24 de Diciembre, y San Martín, con una inversión de 66 millones y un avance del 76%.
- Igualmente se rehabilitan calles en los Corregimientos de Alcalde Díaz, Caimitillo, Chilibre, Ernesto Córdoba, y Las Cumbres, con una inversión de 30.7 millones y una ejecución del 71%.
- Así mismo, se construye el puente que conecta la Cinta Costera 3 con la Calzada de Amador, con una inversión de 46 millones de balboas y una ejecución del 60%.

- De igual modo, se construye el Paso Vehicular e Intercambiador Vial de la Vía José Agustín Arango, Tocumen, Cabuya, 24 de Diciembre, con una ejecución del 27% y una inversión de 78 millones.

- En San Miguelito, corregimiento Omar Torrijos Herrera, avanza la construcción del PrimerCiclo Santa Librada, con una inversión de 11 millones de balboas y una ejecución del 42%.

- También se avanza en la Extensión de la Línea 1 del Metro, de San Isidro a Villa Zaita, con una inversión de 203 millones de balboas, que debe entrar en operación el primer semestre de 2024.

- Otro proyecto rescatado es la anhelada construcción del Nuevo Hospital del Niño, que ejecutamos con una inversión de 444 millones y que registra un avance del 13%.

- Con una inversión de 14 millones y una ejecución del 50%, se adelanta la construcción del Centro de Salud de Las Mañanitas.
- Así mismo, la construcción del Centro de Salud de Kuna Nega, con una inversión de 3 millones y un avance del 97%.
- También en San Miguelito, se avanza en la Construcción del Policentro de Salud de San Isidro, con una inversión de 25 millones y una ejecución de 56%.
- La construcción del Subcentro de Salud de Caimitillo, en Panamá Norte, tiene un avance del 96% y cuenta con una inversión de 3 millones de balboas.
- Por su parte, el proyecto de la Ciudad de las Artes, en Llanos de Curundú, tiene un avance del 90%, contando con una inversión de 55 millones.
- Con una inversión de 88.3 millones y un avance del 67%, se ejecutan mejoras en el sistema de agua potable, Anillo Hidráulico Norte, de la ciudad de Panamá.
- Así mismo, con una inversión de 149 millones de balboas y un avance del 77%, se ejecutan mejoras en el sistema de agua potable, Anillo Hidráulico Este, de la ciudad de Panamá.
- En el Sector de Barraza, como parte del Proyecto Recuperando Mi Barrio, se realizan obras que incluyen pintura, rehabilitación y mantenimiento, en 10 Torres de Viviendas con un total de 908 apartamentos, con una ejecución del 77% y una inversión de 5.4 millones.
- También en el corregimiento de El Chorrillo, dentro del Proyecto Recuperando Mi Barrio, se realizan obras de pintura, rehabilitación y mantenimiento en 19 Edificios de Vivienda, con un total de 720 apartamentos, que tiene un avance del 21% y una inversión de 4.6 millones de balboas.

- Igualmente, en el Sector de San Joaquín, Pedregal, con el Proyecto Recuperando Mi Barrio, se realizan trabajos de pintura, rehabilitación y mantenimiento en 33 Torres de Vivienda, con un total de 660 apartamentos, un avance de 65% y una inversión de 8.1 millones.
 - De igual manera, en San Miguelito, Mateo Iturralde, Sector de Paraíso, dentro del Proyecto Recuperando Mi Barrio, se trabaja en la rehabilitación y mantenimiento de 8 Torres de Viviendas, con un total de 295 apartamentos, una ejecución del 83% y una inversión de 2.3 millones de balboas.
 - Así mismo, en San Miguelito, Corregimiento José Domingo Espinar, en el Sector de Villa Guadalupe, del Proyecto Recuperando Mi Barrio, se realizan obras de rehabilitación y mantenimiento en 7 Torres de Vivienda, con un total de 302 apartamentos, un avance de 62% y una inversión de 2.4 millones.
 - Además, en San Miguelito se avanza en la rehabilitación y equipamiento del Estadio de Fútbol Bernardo “Candela” Gil, con una inversión de 2.1 millones de balboas y una ejecución de 14%.
 - Como impulso al deporte, en San Miguelito se avanza en la rehabilitación de la infraestructura deportiva del Gimnasio Orlando Winter, con una inversión de 3.2 millones y una ejecución del 18%.
- Por otro lado, hemos entregado órdenes de proceder para el inicio de proyectos en la provincia de Panamá, entre los que menciono algunos:
- La construcción del Intercambiador en la entrada de La Cabima, por un monto de 24 millones de balboas.
 - Adicionalmente, en Panamá Norte, entregué la orden de proceder para las obras de ampliación de la Vía Transistmica, tramo Villa Grecia - Puente Don Bosco, por un monto de 41 millones.

- También entregué la orden de proceder para la remodelación y equipamiento del nuevo Gimnasio del Marañón, Tierra de Campeones, ubicado en la Cinta Costera, con una inversión de 7.5 millones de balboas.
- El 29 de septiembre se entregó la orden para la construcción, rehabilitación y nuevo equipamiento de facilidades deportivas y recreativas, en los corregimientos de Betania, Santa Ana, Curundú y Calidonia, por un monto de 7.9 millones.
- De igual manera, en San Miguelito entregué la orden de proceder para la construcción de 5 torres de edificios, con 400 apartamentos, en el Complejo Habitacional Miguel “Mickey” Sierra, por un monto de 27.5 millones de balboas.
- Del Programa Puentes para el Progreso, entregué la orden de proceder para la construcción de 8 puentes sobre los ríos Corotú, Río Chacharé, Río Tapia, Río Villalobos, Quebrada San Vicente, Río Pacora, Río Trapiche y Río Unicito, con una inversión de 5.7 millones.
- También entregué la orden de proceder para el inicio de construcción del anhelado Puente Vehicular sobre el Río Bayano, en Coquira, con una inversión de 24 millones de balboas.
- Así mismo, se entregó la orden para la construcción de la Escuela Bilingüe Akua Yala, Comarca Madugandí, con un inversión de 1.4 millones.
- Y por un monto de 3.1 millones de balboas, entregué la orden de proceder para la construcción del nuevo Centro de Salud de Ipetí Emberá.
- Aprovecho para anunciar que el próximo 25 de enero, entregaré la orden de proceder para la construcción de la Escuela República de Venezuela, en el Corregimiento de Calidonia, cuya inversión es de 19.1 millones.

En la provincia de Panamá, de los proyectos que hemos licitado en el último semestre del 2022, menciono algunos:

- Para San Miguelito se licitó la construcción de la Policlínica de San Antonio, por un montode 21.2 millones de balboas.
- De igual modo licitamos la construcción del nuevo edificio para el Instituto de la Salud de los Trabajadores, Dr. Francisco Díaz Mérida, ubicado en la antigua Renta 5, Calidonia, con una inversión de 68 millones.
- Licitamos también la construcción y equipamiento del Salón de la Fama y Museo del Deporte Panameño, ubicado en Amador, por un monto de 14.6 millones de balboas.
- Igualmente, licitamos la remodelación de la Policlínica de Cañitas de Chepo, por un monto de 1.2 millones.

En la provincia de Veraguas, entre los proyectos que hemos terminado, menciono lossiguientes:

- El Centro Educativo Belisario Villar, en el corregimiento de Canto del Llano, Distrito de Santiago, con una inversión de 6.1 millones de balboas.
- Y también se entregaron 71 Soluciones de Vivienda y Mejoras Habitacionales.

En Veraguas, entre las obras en ejecución, mencionaré algunas:

- La rehabilitación de la Vía - Atalaya - Mariato - Quebro - Flores, con una longitud de 113 km, una inversión de 79 millones, que tiene un avance del 93%.
- Actualmente se encuentra en ejecución la construcción de la carretera San José - Calidonia - Platanares - Pixvae, con una inversión de 39.9 millones y un avance del 54%.

- Además, avanza la construcción del sistema de alcantarillado sanitario de la ciudad de Santiago, que incluye la Planta de tratamiento de aguas residuales, con un avance de 89% y una inversión de 116.3 millones de balboas.
- Así mismo, avanza la ampliación y mejoramiento del Centro Educativo Básico José Santos Puga, con una ejecución del 64% y una inversión de 7.7 millones.
- De igual modo avanzan las mejoras en el sistema de aire acondicionado del Hospital Luis Chicho Fábrega, con una ejecución del 39% y una inversión de 1.8 millones de balboas.
- En el Distrito de Calobre, Corregimiento de La Yeguada, se coloca el tendido eléctrico con una longitud de 19 km, hacia la comunidad de Chitra, con una inversión de 670 mil balboas y una ejecución del 80%.

También en Veraguas entregamos órdenes de proceder, entre las cuales menciono:

- Las obras de construcción del Centro Educativo Básico Miguel Alba, en Soná, por un monto de 12.3 millones de balboas.
- Del Programa Puentes para el Progreso, entregué la orden de proceder para la construcción de 11 puentes sobre los ríos Portugués, Río las Guías, Río Cañazas, Río Mamey, Río Liri, Río Piedra, Río Cate, Quebrada Guayaquil, sobre el cruce Garnadera y Garnaderita, sobre el Río Betequí, y el Río Cañazas a la altura del INAA de Divisa, con una inversión de 9.8 millones.

Por otro lado, entre las obras licitadas para la provincia de Veraguas en el último semestre del 2022, destaco la construcción de 300 viviendas de interés social, del Plan Progreso, con una inversión de 7.7 millones de balboas.

En la Comarca Kuna Yala, de las obras que se han terminado, destaco la construcción del Centro Educativo Internado Gardí Sugdup, Corregimiento Narganá, con una inversión de 7.8 millones de balboas.

Igualmente, de los proyectos en ejecución en la Comarca Kuna Yala, destaco la construcción de 300 casas en la Urbanización Nuevo Cartí, con un avance del 73% y una inversión de

12.3 millones.

Además... hemos entregado órdenes de proceder... para el inicio de varios proyectos en la Comarca Kuna Yala... entre las que menciono:

- La rehabilitación de la carretera El Llano-Puerto Cartí, por un monto de 21.9 millones de balboas.
- La construcción de los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia, CAIPI's Philippe Thompson, en Tikantikí, y

Ustupu, por un monto de 659 mil balboas.

- La construcción del Colegio Secundario Félix E. Oller, por un monto de 2.1 millones de balboas.
- También la construcción de los Centros de Salud de Puerto Obaldía, y Ustupu, por una inversión de 4.2 millones.
- Así mismo, la construcción del Hospital Rural de Mula Tupu, con una inversión de 1.5 millones de balboas.
- Y la construcción del Hospital Regional de Ailigandí, por un monto de 3 millones.

En la Comarca Ngäbe Buglé, de los proyectos terminados en el último semestre del 2022, cito algunos:

- La construcción, equipamiento y abastecimiento de productos ali-

menticios en 5 Agro Distribuidoras IMA, ubicadas en:

- Hato Julí, Distrito de Mironó
 - Soloy, Distrito de Besikó
 - Sabanitas, Distrito de Nole Duima
 - Buenos Aires, Distrito de Ñurum
 - y en Chichica, Distrito de Muná.
- De igual modo, se construyeron las Escuelas en Cerro Corozo, Escuela Quebrada Cianca, y Escuela Kuerima, en el Corregimiento de Hato Pilón, con una inversión de 7.7 millones de balboas.

Entre los proyectos en ejecución en la Comarca Ngäbe Buglé, menciono solo algunos.

- Trabajos de corte y mejoramiento del camino San Félix - Salto Dupí, en Mironó, con un

avance de 68% y una inversión de 2.5 millones.

- La rehabilitación del camino... entre Cerro Iglesia No.1 y Cerro Iglesia No.2, con un avance de 59% y una inversión de 1 millón de balboas.
- Adicionalmente, se avanza en las obras de corte y mejoramiento del camino Las Vueltas a Explanada de Chorcha, en Besikó, con una ejecución de 67% y una inversión de 4.5 millones.
- También las obras de corte y mejoramiento del camino Hato Chamí - Cerro Escopeta, que registra un avance de 94% y una inversión de 4.5 millones de balboas.
- Debo destacar la construcción del Centro Educativo de Cerro Puerco, en Muná, otro proyecto del 2017 rescatado por nuestro gobierno, hoy día con una eje-

cución del 47% y una inversión de 12 millones.

- De igual manera, se ejecuta la construcción de 4 Centros Educativos: el de Río Colorado, la Escuela Chubé, Escuela Nueva Molena, Escuela Quebrada Molejón, en el distrito Besikó, con un avance del 64% y una inversión de 11.5 millones de balboas.
- Además, avanza la construcción de los Centros Educativos en Río Chucará y Punta Escondida, en la región de Nidrini, con una ejecución del 52% y una inversión de 5.2 millones.
- Así mismo, la construcción del Centro Educativo Filo Verde, en la región Ñokribo, con un avance de 65% y una inversión de 840 mil balboas.

También en la Comarca Ngäbe Buglé, hemos entregado órdenes de proceder para el inicio de proyectos, entre los que cito algunos.

- La construcción de la Carretera Coclesito - Kankintú, por un monto de 71.9 millones de balboas.
- Del Programa Puentes para el Progreso, entregué la orden de proceder para la construcción de 13 puentes sobre los ríos Viguí, el Río Virigua, Río San Juan, Río Caño Claro, Río Tocaire, Río Cobre, Río Cuvíbora, Río Hacha, Río Gebay, Río Liri, Río Salitre, el Río Balsa, y el río San Félix, con una inversión de 14.4 millones.
- De igual forma, la rehabilitación y ampliación del Centro Educativo Llano Ñopo, Distrito de Muná, por 2.9 millones de balboas.

En la provincia de Panamá Oeste, de los proyectos terminados en el último semestre del 2022, voy a mencionar algunos:

- Inauguré en Veracruz, el pasado 14 de diciembre, la Academia Encontrando el Camino Correcto,

que incluye un internado para alumnos, con una inversión de 8 millones de balboas.

- Entregamos en Arraiján 220 Apartamentos del Proyecto Ciudad Esperanza, con una inversión de 13 millones.
- Así mismo, entregamos 101 Unidades Básicas de Vivienda y mejoramientos habitacionales, con una inversión de 2.2 millones de balboas.

En Panamá Oeste, entre los proyectos en ejecución, menciono algunos:

- La ampliación de la Carretera que va desde la Autopista al Puerto de Vacamonte, con un avance del 39% y una inversión de 57.9 millones.
- De igual manera, la construcción de la vía Puerto Vacamonte - El Chumical, con una longitud de 6.5 km, un avance de 72% y una inversión de 20.8 millones de balboas.

- En La Chorrera, con una inversión de 20.4 millones de balboas y una ejecución del 97%, avanza la remodelación y construcción de nuevos pabellones y áreas deportivas del Colegio Pedro Pablo Sánchez.
- También en La Chorrera, rescataremos las obras de remodelación y construcción de nuevos pabellones del Colegio Moisés Castillo Ocaña, con un avance del 44% y una inversión de 13.7 millones.
- Igualmente, avanza la construcción de la Escuela Altos de San Francisco, en el Corregimiento de Guadalupe, con una inversión de 11.3 millones de balboas y una ejecución del 94%.
- De igual forma, en Nuevo Emperador, Arraiján, se ejecuta la construcción del Centro Educativo de Formación Integral, con una inversión de 19 millones y un avance de 98%.
- La remodelación y construcción de nuevos pabellones del Cen-

tro Educativo Básico José Encarnación Escala, con un avance del 85% y una inversión de 10.1 millones de balboas.

- Por otro lado, la construcción del Estadio de béisbol mayor Justino “Gato Brujo” Salinas, con una ejecución del 70% y una inversión de 6.4 millones.
- De igual modo, avanza la construcción de la planta potabilizadora Ing. José Rodríguez, en Howard, con una inversión de 211.8 millones de balboas y una ejecución del 53%.
- También avanza la construcción de la Línea 3 del Metro de Panamá, una obra de gran impacto social, con una inversión de 2 mil, 844 millones de balboas y una ejecución del 26%, que estará operativa para finales del año 2026.

De las órdenes de proceder que hemos entregado para proyectos en la provincia de Panamá Oeste, resalto la construcción de 5 puentes del Programa Puentes para el Progreso,

sobre los ríos Huile, Río Capira, Río Manglarito, Río La Playita, y sobre Quebrada Grande, con una inversión de 3.8 millones de balboas.

De los proyectos licitados para Panamá Oeste, destaco la rehabilitación de la vía que va desde la Carretera Panamericana a Cabuya, Las Lajas y Ramales, por un monto de 4.6 millones de balboas.

Quiero resaltar que estas 200 obras de infraestructura pública que acabo de mencionar -que repito, no son todas- generan empleos, mueven la economía nacional y local, contribuyendo de manera directa a la recuperación económica del país.

También quiero señalar que la ejecución presupuestaria del Gobierno Central, en el año 2022 fue de 94%, por lo que continúa siendo de las más eficientes, a pesar de las duras condiciones con las que nos ha tocado gobernar.

Durante los días de incertidumbre del año 2020, en plena pandemia,

algunos pronosticaban con pesimismo que necesitaríamos décadas para recuperarnos.

Nuestro gobierno, sin embargo, confió siempre en el potencial productivo de nuestro país y en la capacidad de los panameños.

Hoy, vemos con optimismo indicadores concretos de recuperación económica.

Según proyecciones de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, Panamá cierra el año 2022 con un crecimiento del Producto Interno Bruto del 8.4%, mientras que el Fondo Monetario Internacional y el Ministerio de Economía y Finanzas estiman que ese crecimiento no será menor del 9%, entre los más altos de la región.

En el año 2022, los principales motores de la economía fueron el comercio, la construcción, el transporte y las comunicaciones, registrando crecimientos importantes.

Entre enero y octubre de 2022 se registró un crecimiento de 24.8% en el valor de los permisos de construcción.

La producción de concreto premezclado, hasta septiembre de 2022, aumentó 21.7% y en el mismo periodo la producción de cemento gris aumentó 15.1%, con un crecimiento en sus ventas del 10.7%.

Entre enero y septiembre de 2022, el comercio de la Zona Libre de Colón, incluidas las importaciones y reexportaciones, alcanzó 19 mil millones, 159 mil balboas en ventas, aumentando 45.8% con respecto a igual periodo del año 2021, superando los niveles registrados antes de la pandemia.

Igualmente, se espera que en el 2023, el sector turismo recupere los niveles de actividad que tenía en los años previos a la pandemia.

Por otro lado, la inflación de enero a octubre de 2022 fue de 3.1%, una de las más bajas del mundo.

El crecimiento de la economía Panameña también se refleja en la mejora significativa del empleo formal al disminuir la Tasa de Desempleo a nivel nacional. En ese sentido, cabe destacar que en Septiembre de 2020, el desempleo era de 18.5%, mientras que para el mes de Agosto de 2022 había disminuido a 9.9%. Esto significa 214,672 nuevas plazas de trabajo, de las cuales 196,738 son empleos formales, representando alrededor de 10 mil nuevos empleos por mes.

Pocas veces en nuestra historia republicana, un gobierno democrático ha enfrentado el desafío que, desde marzo de 2020, nos impuso la pandemia.

Ahora, en el inicio del año 2023, podemos ver que las medidas que hemos tomado, los llamados al diálogo respetuoso, la paz social, impulsan la recuperación económica, la generación de empleos y el desarrollo, condiciones que favorecen a todos.

Quiero pedir a los panameños, a las organizaciones sociales, gremios, empresarios, productores, traba-

jadores organizados, las iglesias, que continuemos uniendo esfuerzos.

Esfuerzos que han servido para volver a poner de pie a Panamá, después de una pandemia inédita que arrodilló al mundo entero.

Con optimismo y fe, con la bandera de Panamá en el corazón, unidos, seguimos avanzando. A todos nos toca cuidar este gran país.

Muchas gracias.



DOCUMENTOS DE CONSULTA

Reconfiguración de los circuitos electorales.

Tribunal Electoral

Ley 299

GACETA OFICIAL N° 29530-B

- **Bocas del Toro:**

Circuito 1-1.

Comprende los distritos de Changuinola, Bocas del Toro, Chiriquí Grande, Almirante y Naso Tjer Di (comarca Naso Tjer Di) con una población de 94,567 electores. Se elegirán dos diputados.

- **Provincia de Coclé.**

Circuito 2-1.

Comprende el distrito de Penonomé, con una población de 70,921 electores. Se elegirán dos diputados.

Circuito 2-2. Comprende el distrito de Antón, con una población de 42,660 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 2-3. Comprende los distritos de La Pintada, Natá y Olá, con una población de 44,345 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 2-4. Comprende el distrito de Aguadulce, con una población de 36,800 electores. Se elegirá un diputado.

- **Provincia de Colón.**

Circuito 3-1.

Comprende el distrito de Colón, con una población de 157,674 electores. Se elegirán cuatro diputados.

Circuito 3-2.

Comprende los distritos de Chagres, Donoso, Portobelo, Santa Isabel y Ornar Torrijas Herrera, con una población de 34,235 electores. Se elegirá un diputado.

- **Provincia de Chiriquí.**

Circuito 4-1.

Comprende el distrito de David, con una población de 118,274 electores. Se elegirán tres diputados.

Circuito 4-2.

Comprende el distrito de Barú, con una población de 47,286 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 4-3.

Comprende los distritos de Bugaba y Tierras Altas, con una población de 64,982 electores. Se elegirán dos diputados.

Circuito 4-4.

Comprende los distritos de Alanje, Boquerón y Renacimiento, con una población de 42,804 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 4-5.

Comprende los distritos de Boquete, Dolega y Gualaca, con una población de 45,663 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 4-6.

Comprende los distritos de Remedios,

San Félix, San Lorenzo y Tolé, con una población de 26,067 electores. Se elegirá un diputado.

- **Provincia de Darién.**

Circuito 5-1.

Comprende los distritos de Chepigana, Santa Fe y Sambú (comarca Emberá Wounaan), con una población de 25,319 electores. Se elegirá un diputado

Circuito 5-2.

Comprende los distritos de Pinogana y Cémaco (comarca Emberá Wounaan), con una población de 19,153 electores. Se elegirá un diputado.

- **Provincia de Herrera.**

Circuito 6-1.

Comprende el distrito de Chitré, con una población de 42,143 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 6-2.

Comprende los distritos de Los Pozos,

Parita y Pesé, con una población de 28,613 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 6-3.

Comprende los distritos de Las Minas, Ocú y Santa María, con una población de 29,460 electores. Se elegirá un diputado.

- **Provincia de Los Santos.**

Circuito 7-1.

Comprende los distritos de Las Tablas, Pocrí, Pedasí y Guararé, con una población de 41,919 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 7-2.

Comprende los distritos de Los Santos, Macaracas y Tonosí, con una población de 39,946 electores. Se elegirá un diputado.

- **Provincia de Panamá.**

Circuito 8-1.

Comprende los distritos de Balboa, Chepa, Chiman y Taboga, con una población de 44,421 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 8-2.

Comprende el distrito de San Miguelito, con una población de 243,978 electores. Jose Domingo Espinar, Belisario Porras, Victoriano Lorenzo, Amelia Denis de Icaza, Mateo Iturralde, Arnulfo Arias, Rufina Alfaro y Belisario Frías. Se elegirán siete diputados.

Circuito 8-3.

Comprende los corregimientos San Felipe, El Chorrillo, Santa Ana, Calidonia, Curundú, Ancón, Bella Vista, Betania y Pueblo Nuevo, con una población de 159,132 electores. Se elegirán cinco diputados.

Circuito 8-4.

Comprende los corregimientos Río Abajo, San Francisco, Parque Lefevre, Juan Díaz y Don Bosco, con una población de 161,151 electores. Se elegirán cinco diputados.

Circuito 8-5.

Comprende los corregimientos Chilibre, Las Cumbres, Alcalde Díaz, Ernesto Córdoba C. y Caimitillo, con una población de 133,448 electores. Se elegirán tres diputados.
Circuito 8-6.

Comprende los corregimientos Pedregal, Pacora, San Martín, Tocumen, Las Mañanitas, 24 de diciembre y Las Garzas, con una población de 209,336 electores. Se elegirán cuatro diputados.

- **Provincia de Veraguas.**

Circuito 9-1.

Comprende el distrito de Santiago, con una población de 71,592 electores. Se elegirán dos diputados.

Circuito 9-2.

Comprende los distritos de La Mesa, Soná y Las Palmas, con una población de 51,614 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 9-3.

Comprende los distritos de Cañazas, Calobre, Santa Fe y San Francisco, con

una población de 48,714 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 9-4.

Comprende los distritos de Atalaya, Montijo, Río de Jesús y Mariato, con una población de 25,388 electores. Se elegirá un diputado.

- **Comarca Kuna Yala (Guna Yala).**

- **Circuito 10-1.**

Comprende el corregimiento Narganá y en el corregimiento Ailigandí a los poblados de Airdirgandí, Irgandí, Playón Chico, Playón Grande y San Ignacio deTupile y la comarca Kuna (Guna) de Madungandi, con una población de 14,586 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 10-2.

Comprende al resto del corregimiento Ailigandí y a los corregimientos Tubualá y Puerto Obaldía y la comarca Kuna (Guna)

de Wargandí, con una población de 12,978 electores. Se elegirá un diputado.

- **Comarca Ngobe-Buglé.**

Circuito 12-1.

Comprende los distritos de Kankintú, Kusapín, Jirondai y Santa Catalina con una población de 51,294 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 12-2.

Comprende los distritos de Besico, Mirono y Nole Duima, con una población de 47,495 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 12-3.

Comprende los distritos de Müna y Ñürün, con una población de 41,158 electores. Se elegirá un diputado.

- **Provincia de Panamá Oeste.**

Circuito 13-1.

Comprende el distrito de Arrajján, con

una población de 172,102 electores. Se elegirán tres diputados.

Circuito 13-2.

Comprende el distrito de Capira, con una población de 33,452 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 13-3.

Comprende los distritos de Chame y San Carlos, con una población de 36,897 electores. Se elegirá un diputado.

Circuito 13-4.

Comprende el distrito de La Chorrera, con una población de 138,531 electores. Se elegirán tres diputados.

**AUTORIDAD DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y DEFENSA DE
LA COMPETENCIA (ACODECO)**

**Dirección Nacional de Libre
Competencia Departamento de
Información de Precios y Verificación**

**COSTOS MÁS BAJOS DE LA CANASTA BÁSICA FAMILIAR DE
ALIMENTOS (CBFA), EN LOS DISTRITOS DE PANAMÁ Y SAN
MIGUELITO:**

Febrero de 2023

(Informe elaborado el 07 de marzo de 2023)

Antecedentes:

Con la finalidad de actualizar el indicador CBFA, el cual estaba vigente desde enero de 2003, el Ministerio de Economía y Finanzas, implementó, a partir de enero de 2015 una nueva estructura de la CBFA, dado el cambio, en esta fecha, del año base para el Índice de Precios al Consumidor (IPC) efectuado por el Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República (INEC – CGR). Para el caso de los distritos de Panamá y San Miguelito, ahora son 59 productos en vez de los 50 que se encuestaron hasta diciembre 2014.

En vista de lo anterior, luego de haber reestructurado la base para los cálculos correspondientes de la nueva composición de la CBFA, la ACODECO, en su misión de informar oportunamente a los consumidores sobre el tema; inicia con la recolección de precios y sus cálculos para este informe con la frecuencia acostumbrada.

Costos de la CBFA por cadena de supermercados y sector:

Con el propósito de dar a conocer al consumidor la información de precios sobre los distintos bienes y servicios fundamentales para el consumo, la ACODECO realiza mensualmente un monitoreo de precios de los productos de la CBFA, cubriendo las siguientes áreas: Bella Vista, Bethania, Juan Díaz, Parque Lefevre, Pueblo Nuevo, San Francisco, San Miguelito, Santa Ana y Calidonia, Panamá Este. En dichas áreas se visitaron un total de **51 supermercados y 39 comercios de rutas (minisuper y abarroterías). En total 90 establecimientos.**

De esta forma, la ACODECO ofrece al consumidor información que le permita tener mejores criterios de búsqueda, así como la opción de consultar la información en mayor detalle de acuerdo a los productos que componen la CBFA que están a su disposición en el sitio www.acodeco.gob.pa, en el cual aparece toda la información por sectores y cadenas de supermercados. No obstante, se hace la salvedad que la información presentada puede sufrir cambios con relación a los precios de los productos entre el momento de la captura de los datos y su publicación. Los costos de la CBFA entre cadenas de supermercados varían entre sectores.

El cuadro No. 1 nos muestra los *10 supermercados* que presentaron el costo de la CBFA **más bajos para el mes de febrero de 2023:**

Cuadro No. 1**COSTOS MAS BAJOS DE LA CANASTA BASICA DE ALIMENTOS EN
LOS PRINCIPALESESTABLECIMIENTOS DE LOS DISTRITOS DE
PANAMA Y SAN MIGUELITO****PERIODO: FEBRERO 2023**

Sector	Supermercado	Costo
SAN MIGUELITO	EL MACHETAZO SAN MIGUELITO	270.39
SANTA ANA Y CALIDONIA	EL MACHETAZO CALIDONIA	271.48
JUAN DIAZ	XTRA LAS ACACIAS	272.18
JUAN DIAZ	EL MACHETAZO COSTA SUR	272.45
SAN MIGUELITO	XTRA PAN DE AZÚCAR	273.44
JUAN DIAZ	XTRA LOS PUEBLOS	274.08
JUAN DIAZ	EL MACHETAZO METRO MALL	274.29
SAN MIGUELITO	XTRA OJO DE AGUA	274.84
SANTA ANA Y CALIDONIA	EL MACHETAZO SANTA ANA	275.29
PANAMÁ ESTE	EL MACHETAZO PUNTA DEL ESTE	275.86

FUENTE: Departamento de Información de Precios y Verificación

El cuadro No. 2 presenta a continuación el supermercado con el **costo más bajo** y **más alto** de la CBFA en cada sector analizado. Se compara el agente económico con el costo total mínimo versus el local con el costo total más elevado y su diferencia, con la intención de que los consumidores comparen entre uno y otro y hagan sus valoraciones sobre el tema al momento de hacer sus compras.

Cuadro No. 2

COSTOS DE LA CANASTA BÁSICA FAMILIAR DE ALIMENTOS MÁS BAJOS Y MÁS ALTOS, EN LOS PRINCIPALES SUPERMERCADOS DE LOS DISTRITOS DE PANAMÁ Y SAN MIGUELITO, SEGÚN SECTOR

PERIODO: FEBRERO 2023

MES DE ENERO - 2023						MES DE FEBRERO - 2023					
Sector	Local con el costo mínimo	Costo Mínimo	Local con el costo máximo	Costo Máximo	Diferencia en B/.	Sector	Local con el costo mínimo	Costo Mínimo	Local con el costo máximo	Costo Máximo	Diferencia en B/.
San Miguelito	El Machetazo	271.98	Rey Brisas del Golf	294.56	22.58	San Miguelito	El Machetazo	270.39	Rey Brisas del Golf	294.47	24.08
Juan Diaz	Xtra Las Acacias	276.47	Super 99 Pedregal	284.83	8.36	Santa Ana y Calidonia	El Machetazo Calidonia	271.48	Super 99 La Cuchilla Calidonia	281.44	9.96
Bethania	Xtra Ricardo J. Alfaro	278.04	Rey El Dorado	290.18	12.14	Juan Diaz	Xtra Las Acacias	272.18	Super 99 Pedregal	283.98	11.80
Santa Ana y Calidonia	El Machetazo Calidonia	278.11	Super 99 La Cuchilla Calidonia	281.47	3.36	Panamá Este	El Machetazo Punta del Este	275.86	Rey Las Américas	293.20	17.34
Panamá Este	Xtra, 24 de diciembre	278.88	Super 99 Mañanitas	289.07	10.19	Bethania	Super 99 El Dorado	278.00	Rey El Dorado	293.45	15.45
Parque Lefevre	Super 99 Chanis	283.01	Rey Chanis	291.31	8.30	Parque Lefevre	Super 99 Portobelo	281.32	Rey Chanis	289.71	8.39
Villa Zaita/Las Cumbres	Super 99 La Cabima	284.58	Rey Milla 8	296.18	11.60	San Francisco	Super 99 Via Porras	283.72	Casa de la Carne Via Porras	314.81	31.09
San Francisco	Super 99 Via Porras	285.63	Casa de la Carne Via Porras	314.40	28.77	Villa Zaita/Las Cumbres	El Fuerte Villa Zaita	284.26	Rey Milla 8	292.70	8.44
Pueblo Nuevo	Rey 12 de Octubre	292.25	Super 99 Vista Hermosa	293.99	1.74	Pueblo Nuevo	Super 99 Vista Hermosa	284.42	Rey 12 de Octubre	291.10	6.68
Bella Vista	Rey Via España	294.75	Casa de la Carne El Cangrejo	315.92	21.17	Bella Vista	Rey Via España	291.77	Casa de la Carne El Cangrejo	320.33	28.56

Fuente: Departamento de Información de Precios y Verificación

En cuanto al costo más bajo en el mes de febrero de 2023 por sector, este se observó en San Miguelito B/.270.39 registrado en El Machetazo, seguido por el sector de Santa Ana y Calidonia con el Machetazo Calidonia, donde se registró un costo de B/.271.48, luego el sector de Juan Díaz con el Supermercado Xtra Las Acacias, mostrando un costo de B/. 272.18. En lo que respecta al costo más alto de la CBA, en el sector de Bella Vista se observó que La Casa de la Carne El Cangrejo arrojó un costo total de B/.320.33, dato que tradicionalmente se debe al perfil socioeconómico prevaleciente en dicha área.

Aportes a la Variación en el Costo de la CBFA:

Continuando con el esfuerzo de proporcionar más información a los consumidores sobre la evolución de precios de los distintos bienes de la CBFA, con el propósito de que cuenten con elementos objetivos que permitan tomar mejores decisiones de consumo, la ACODECO divulga datos con relación a la contribución de cada cadena de supermercado a la variación mensual en el costo promedio de la CBFA, a la vez que señala las diferencias de costos, no sólo entre las diferentes cadenas de supermercado, sino también entre los diferentes establecimientos encuestados dentro de cada cadena.

Con relación a la contribución por cadena de supermercado a la variación de la CBFA, puede señalarse que en el mes de febrero de 2023, las cadenas de supermercado que más influyeron en la variación de este mes con respecto al mes de enero fueron en su orden: Supermercados 99 con el 45.2%, seguido por los Supermercados El Machetazo con 32.7% y los Supermercados Xtra con el 9.8%, dando como resultado una disminución en el indicador, en esta ocasión de -B/.2.63, es decir un -0.92%, con respecto al costo total del mes anterior.

(ver cuadro No. 3)

Cuadro No. 3

CONTRIBUCION PORCENTUAL A LA VARIACION DE LA CANASTABASICA DE ALIMENTOS POR CADENA DE SUPERMERCADO

PERIODO: ENERO Y FEBRERO 2023

Cadena de Supermercado	# De Establecimiento Encuestados x Sector	Contribución a la Variación Absoluta en el Costo	Jerarquía
Casa de la Carne	2	-3.6%	7
El Fuerte	3	4.3%	6
El Machetazo	7	32.7%	2
Rey	9	6.1%	4
Riba Smith	2	5.5%	5
Super 99	19	45.2%	1
Xtra	9	9.8%	3
TOTAL	51	100.0%	

FUENTE: Departamento de Información de Precios y Verificación

FUENTE

El cuadro No. 4 muestra el costo promedio mensual por cada rubro o grupo que conforma la CBFA. Con la nueva composición de la misma se observan los 10 grupos y su costo desde enero 2022 hasta febrero de este año: para el mes de febrero de 2023 versus enero, se reflejan incrementos en el precio promedio del costo de carnes, frutas, azúcar y misceláneos. Por otro lado, disminuyen el costo de cereales, vegetales y verduras, leguminosas, grasas, productos lácteos y huevos.

Cuadro No. 4

EVOLUCIÓN DEL COSTO PROMEDIO DE LOS RUBROS DE LA CANASTA BASICA DE ALIMENTOS, POR MES, SEGÚN RUBRO

AÑO: ENERO 2022 - FEBRERO 2023

Producto	Enero 2022	Febrero 2022	Marzo 2022	Abril 2022	Mayo 2022	Junio 2022	Julio 2022	Agosto 2022	Septiembre 2022	Octubre 2022	Noviembre 2022	Diciembre 2022	Enero 2023	Febrero 2023
Costo Carnes	100.07	96.81	95.98	97.28	99.73	102.39	100.76	99.15	99.33	99.57	100.09	99.05	98.29	98.35
Costos cereales	46.85	45.25	45.39	44.90	47.26	47.55	47.40	46.60	46.58	46.80	46.86	46.63	46.68	46.01
Costo vegetales y verduras	23.04	23.81	23.83	24.09	23.60	25.18	31.38	26.71	25.66	25.34	26.95	28.88	28.96	27.60
Costo leguminosas	8.28	7.90	8.14	8.81	8.29	8.24	8.60	8.24	8.39	8.27	8.18	8.16	8.29	7.97
Costo frutas	18.28	18.09	19.42	18.09	17.77	18.21	18.21	18.56	18.98	18.32	18.70	19.02	18.68	18.70
Costo grasas	8.29	8.45	8.61	8.78	9.28	9.49	9.38	9.24	9.25	9.31	9.24	9.09	9.18	8.84
Costo productos lácteos	37.97	37.89	38.07	37.69	38.40	38.56	39.27	39.95	39.73	40.13	40.15	39.84	39.86	39.75
Costo huevo	3.79	3.73	3.64	3.75	3.73	3.87	3.99	3.96	3.96	3.95	4.05	3.94	3.90	3.82
Costo azúcar	3.15	3.09	3.14	3.12	3.25	3.15	3.12	3.13	3.17	3.24	3.24	3.28	3.17	3.19
Costos misceláneos	29.14	28.98	29.43	29.14	29.39	29.28	30.40	29.52	28.87	29.00	29.03	29.52	29.99	30.15

Fuente: Departamento de Información de Precios y Verificación

Principales Disminuciones en el mes de febrero de 2023:

Cuadro No. 5

**PRODUCTOS DE LA CANASTA BASICA DE
ALIMENTOS QUE MAS DISMINUYERON PERIODO:
ENERO 2022 Y FEBRERO 2023**

Producto	Unidad	Precio promedio		Variación	
		enero	febrero	Rebaja B/.	En %
Disminuciones en Supermercados					
Tomate Nacional (Perita ó 3 x 3)	1 Kilogramo	3.31	2.36	-0.95	-28.68
Hojuelas de Maíz (corn flakes) cajeta	300 Gramos	2.45	2.17	-0.28	-11.53
Lechuga	1 Kilogramo	3.60	2.95	-0.65	-18.15
Ají Dulce y/o picoloro	1 Kilogramo	2.78	2.42	-0.36	-13.05
Manzana Roja Mediana	1 Unidad	0.40	0.38	-0.02	-5.00
Disminuciones en Rutas					
Queso Blanco Prensado Bajo en Sal	1 Kilogramo	14.89	12.15	-2.74	-18.40
Sopa Deshidratada (Pollo y Fideos) *	60 Gramos	0.71	0.57	-0.14	-20.26
Hojuelas de Maíz (corn flakes) cajeta	300 Gramos	2.90	2.70	-0.20	-7.06
Tomate Nacional (Perita ó 3 x 3)	1 Kilogramo	3.40	2.90	-0.50	-14.71
Lechuga	1 Kilogramo	3.66	3.29	-0.37	-10.02

Fuente: Departamento de Información de Precios y Verificación

En los **supermercados** las principales disminuciones para el mes de febrero se dieron en: el tomate nacional (perita ó 3 x 3) bajó -B/.0.95 por kilogramo, las hojuelas de maíz (corn flakes) cajeta -B/.0.28 por cada 300 gramos, la lechuga -B/.0.65 por kilogramo, el ají dulce y/o pico loro -B/.0.36 por kilogramo y la manzana roja mediana -B/.0.02 por unidad.

En los minisúper y abarroterías (**rutas**) los productos que bajaron fueron: el queso blanco prensado bajo en sal bajó -B/.2.74 por kilogramo, la sopa deshidratada (pollo y fideos -B/.0.14 por empaque de 60 gramos, las hojuelas de maíz (corn flakes) cajeta -B/.0.20 por cada 300 gramos, el tomate nacional (perita 3 x 3) -B/.0.50 por kilogramo y la lechuga -B/.0.37 por kilo gramo.

Principales Aumentos en el mes de febrero de 2023:

Cuadro No. 6

PRODUCTOS DE LA CANASTA BASICA DE ALIMENTOS QUE MAS AUMENTARON PERIODO: ENERO Y FEBRERO 2023

Producto	Unidad	Precio promedio		Variación	
		enero	febrero	Aumento B/.	En %
Aumentos en Supermercados					
Pescado Corvina	1 kilogramo	9.40	10.20	0.79	8.44
Papa Nacional	1 kilogramo	1.91	2.11	0.20	10.35
Soda en envase plástico	1 litro	1.40	1.53	0.13	9.27
Piña	1 kilogramo	1.04	1.14	0.10	9.67
Pasta de Tomate	113 gramos	0.42	0.45	0.03	6.50
Aumentos en Rutas					
Carne para Sopa (Costilla)	1 kilogramo	4.57	5.22	0.65	14.21
Manzana Roja Mediana	1 unidad	0.51	0.53	0.01	2.78
Pollo Entero s/plumas	1 kilogramo	2.54	2.57	0.03	1.00
Guineos	1 kilogramo	1.11	1.13	0.02	2.14
Papa Nacional	1 kilogramo	2.26	2.32	0.06	2.75

Fuente: Departamento de Información de Precios y Verificación

Los productos que más aumentaron en supermercados en el mes de febrero 2023, en comparación con el mes de enero son en orden de jerarquía o afectación al costo total de laCBFA los siguientes:

El pescado corvina B/.0.79 por kilogramo, la papa nacional B/.0.20 por kilogramo, la soda en envase plástico B/.0.13 por envase de 1 litro, la piña B/.0.10 por kilogramo y la pasta de tomate B/.0.03 por cada 113 gramos.

En cuanto a las variaciones de precios que se observaron en los minisúpers y abarroterías (rutas) podemos mencionar los productos que más aumentaron:

La carne para sopa (costilla) B/.0.65 por kilogramo, la manzana roja mediana B/.0.01 por unidad, el pollo entero s/plumas B/.0.03 por kilogramo, el guineo B/.0.02 por kilogramo y la papa nacional B/.0.06 por kilogramo.

(ver cuadro No.6).

Diferencias en los Costos de la CBFA, según cadena de supermercado:

Cuadro No.7

**COSTO DE LA CANASTA BASICA DE ALIMENTOS
EN LOS PRINCIPALES ESTABLECIMIENTOS DE
LOS DISTRITOS DE PANAMA Y SAN MIGUELITO,
POR CADENA DE SUPERMERCADO**

PERIODO: FEBRERO 2023

SAN MIGUELITO	EL FUERTE SAN MIGUELITO	El Fuerte	277.04	7.22
PANAMÁ ESTE	EL FUERTE TOCUMEN		283.36	
VILLA ZAITA/LAS CUMBRES	EL FUERTE VILLA ZAITA		284.26	
SAN MIGUELITO	EL MACHETAZO SAN MIGUELITO	El Machetazo	270.39	7.02
SANTA ANA Y CALIDONIA	EL MACHETAZO CALIDONIA		271.48	
JUAN DIAZ	EL MACHETAZO COSTA SUR		272.45	
JUAN DIAZ	EL MACHETAZO METRO MALL		274.29	
SANTA ANA Y CALIDONIA	EL MACHETAZO SANTA ANA		275.29	
PANAMÁ ESTE	EL MACHETAZO PUNTA DEL ESTE		275.86	
PANAMÁ ESTE	EL MACHETAZO NVO. TOCUMEN		277.41	
PARQUE LEFEVRE	REYCHANIS	El Rey	289.71	4.76
SAN FRANCISCO	REY CALLE 50		290.30	
SAN MIGUELITO	REY VILLA LUCRE		290.83	
PUEBLO NUEVO	REY 12 DE OCTUBRE		291.10	
BELLA VISTA	REY DE VIA ESPAÑA		291.77	
VILLA ZAITA/LAS CUMBRES	REY MILLA 8		292.70	
PANAMÁ ESTE	REY LAS AMERICAS		293.20	
BETHANIA	REY EL DORADO		293.45	
SAN MIGUELITO	REY BRISAS DEL GOLF		294.47	
SAN FRANCISCO	CASA DE LA CARNE VIA PORRAS		La Casa de la Carne	
BELLA VISTA	CASA DE LA CARNE CANGREJO	320.33		
BELLA VISTA	RIBA SMITH BELLA VISTA	S/M Riba Smith	306.23	2.83
BELLA VISTA	RIBA SMITH TRANSISTMICA		309.07	

COSTOS MÁS BAJOS DE LA CANASTA BÁSICA FAMILIAR DE ALIMENTOS (CBFA),
EN LOS DISTRITOS DE PANAMÁ Y SAN MIGUELITO: FEBRERO DE 2023

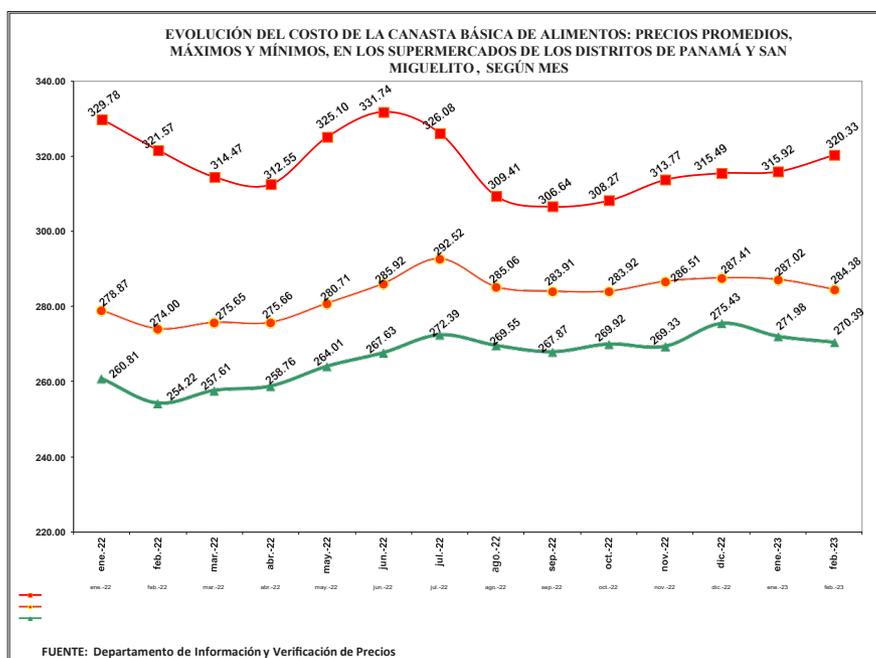
SAN MIGUELITO	SUPER 99 LOS ANDES	Super 99	277.57	10.07
BETHANIA	SUPER 99 EL DORADO		278.00	
SAN MIGUELITO	SUPER 99 BRISAS DEL GOLF		278.42	
JUAN DIAZ	SUPER 99 PLAZA TOCUMEN		280.45	
SAN MIGUELITO	SUPER 99 VILLA LUCRE		280.97	
PARQUE LEFEVRE	SUPER 99 PORTOBELLO		281.32	
SANTA ANA Y CALIDONIA	SUPER 99 LA CUCHILLA CALIDONIA		281.44	
BETHANIA	SUPER 99 CAMINO REAL		282.76	
PANAMÁ ESTE	SUPER 99 24 DE DICIEMBRE		283.00	
BETHANIA	SUPER 99 RICARDO J. ALFARO		283.03	
JUAN DIAZ	SUPER 99 LOS PUEBLOS		283.21	
PANAMÁ ESTE	SUPER 99 MAÑANITAS		283.51	
SAN FRANCISCO	SUPER 99 VÍA PORRAS		283.72	
JUAN DIAZ	SUPER 99 PEDREGAL		283.98	
PARQUE LEFEVRE	SUPER 99 CHANIS		284.33	
PUEBLO NUEVO	SUPER 99 VISTA HERMOSA		284.42	
VILLA ZAITA/LAS CUMBRES	SUPER 99 LA CABIMA		286.15	
SAN FRANCISCO	SUPER 99 SAN FRANCISCO		286.90	
PANAMÁ ESTE	SUPER 99 MEGA MALL		287.64	
JUAN DIAZ	XTRA LAS ACACIAS		Xtra	
SAN MIGUELITO	XTRA PAN DE AZÚCAR	273.44		
JUAN DIAZ	XTRA LOS PUEBLOS	274.08		
SAN MIGUELITO	XTRA OJO DE AGUA	274.84		
SAN MIGUELITO	XTRA MARKET VILLA LUCRE	276.96		
PANAMÁ ESTE	XTRA CHEPO	277.30		
PANAMÁ ESTE	XTRA 24 DICIEMBRE	278.76		
BETHANIA	XTRA RICARDO J. ALFARO	279.76		
PANAMÁ ESTE	XTRA PACORA	285.60		

FUENTE: Departamento de Información de Precios y Verificación

Es importante señalar que los *costos totales* por cadena de supermercado, no implican que los costos totales en cada uno de los supermercados sean iguales, sobre todo por la diferencia de costos de operación y la existencia de distintas marcas de algunos productos sucedáneos al momento del monitoreo. Cabe señalar que entre los supermercados 99, la diferencia fue de B/.10.07 entre ellos. Los supermercados El Fuerte, B/.7.22, y los supermercados Riba Smith B/.2.83, para el resto las diferencias son las siguientes: Supermercados El Machetazo B/.7.02, para la cadena de supermercados Xtra los valores extremos por establecimiento se ubican entre B/.272.18 y B/.285.60, generando una diferencia de B/.13.42, los Supermercados Casa de la Carne nos muestran una diferencia de B/.5.52 y la cadena de supermercados Rey tienen una diferencia de B/.4.76 (ver cuadro No. 7)

Diferencias entre el costo máximo y costo mínimo de la CBFA:

Gráfica 1:



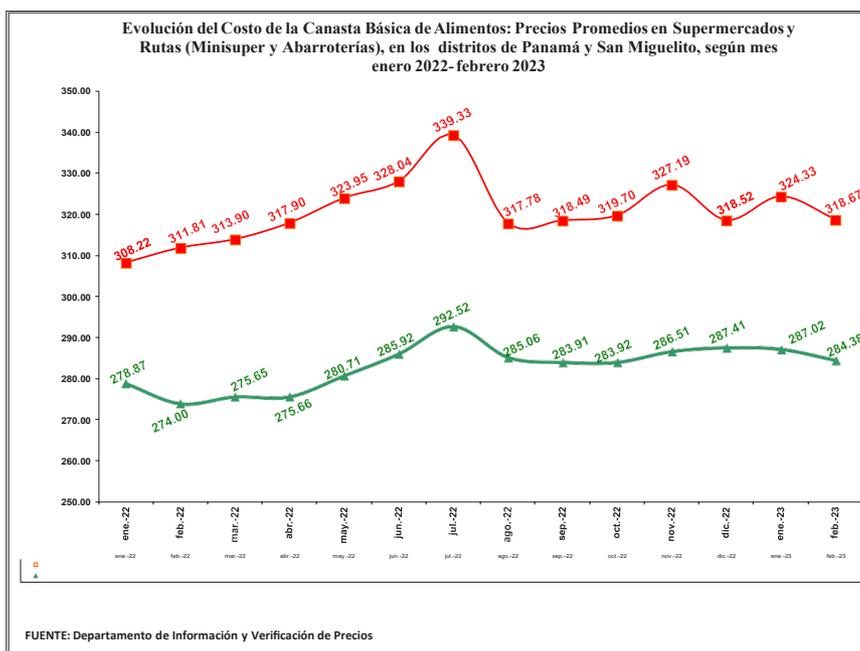
Pr. Máx.	329.78	321.57	314.47	312.55	325.10	331.74	326.08	309.41	306.64	308.27	313.77	315.49	315.92	320.33
Pr. Prom.	278.87	274.00	275.65	275.66	280.71	285.92	292.52	285.06	283.91	283.92	286.51	287.41	287.02	284.38
Pr. Min.	260.81	254.22	257.61	258.76	264.01	267.63	272.39	269.55	267.87	269.92	269.33	275.43	271.98	270.39

En lo que respecta a la diferencia absoluta en los distintos supermercados monitoreados en los distritos de Panamá y San Miguelito (51), podemos observar una diferencia entre el costo más bajo y el costo más alto, de B/.49.94 para el mes de febrero, tal como se observa en la gráfica No. 1.

Costo de la CBFA en supermercados vs rutas:

Hacemos la observación que para efectos de comparabilidad y dado que en las rutas no se comercializa la totalidad de los 59 productos que componen la CBFA y/o no se venden en la presentación especificada para los mismos, se le aplica el precio promedio de los supermercados en el renglón del rubro inexistente para poder calcular un costo en este tipo de agente económico.

Al comparar el costo de la CBFA en supermercados con el costo de las rutas es importante señalar la diferencia que se observa, la cual es de B/.34.28 para el mes de febrero 2023. (ver gráfica No. 2).



Rutas	308.22	311.81	313.90	317.90	323.95	328.04	339.33	317.78	318.49	319.70	327.19	318.52	324.53	318.67
Supermercados	278.87	274.00	275.65	275.66	280.71	285.92	292.52	285.06	283.91	283.92	286.51	287.41	287.02	284.38