

Debate

Año del Centenario de la Constitución de 1904.



*Reunidos, los Representantes del pueblo de
Panamá, reunidos en Convención Nacional con
el objeto de constituir la Nación, mantener el
orden, reforzar su gobierno, promover el progreso
general y asegurar los beneficios de la libertad*



Debate

Consejo Directivo

DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

H. L. Jacobo L. Salas Díaz
Presidente

H. L. Héctor Aparicio
Primer Vicepresidente

H. L. Noriel Salerno E.
Segundo Vicepresidente

José Gómez Núñez
Secretario General

Edwin Cabrera
Subsecretario General

Jorge Ricardo Fábrega
Subsecretario General

CONSEJO EDITORIAL

COMISIÓN DE ÉTICA Y HONOR PARLAMENTARIO

H. L. Elpidio González
Presidente

H. L. Serafín Sánchez
Vicepresidente

H. L. Héctor Aparicio
Secretario

COMISIONADOS

H. L. José Luis Varela

H. L. Susana Richa de Torrijos

H. L. César Pardo

H. L. Pedro Miguel González

DIRECTOR

Harley James Mitchell D.

Salvador Sánchez
Asistente del Director

Mario Parnther
Asistente del Director

EDITORA

Ibeth Torres de Martínez

APOYO DE EDICIÓN

H.L.S. Maruja Moreno
Coordinadora

Edwin Cabrera

Álvaro Visuetti

Rodolfo Espino

Alberto Cuentas

Jaime Flores

Aura de Aizpú

Enrique Delgado

CORRECTORES DE TEXTO

Estela Koyner

Agapito González

Marta Espino

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ACTUALIDAD

Discurso del H.L. Jacobo L. Salas Díaz,
Presidente de la Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2004 13

Antecedentes históricos y proyecciones de la Constitución de 1904
Rigoberto González Montenegro 16

GESTIÓN

Educación superior: desarrollo nacional
H.L. Julio César Castillo 24

Las otras voces
H.L. Gloria Young 26

La Asamblea honra a ex Parlamentarios
Carlos R. Alvarado A. 31

REFORMAS CONSTITUCIONALES

Constituyente para insertar a Panamá como un país desarrollado
Ing. Ovidio Díaz V. 33

Propuestas de Reformas Constitucionales
Licdo. Jorge Rubén Rosas 38

Mesa Nueva Constitución, Propuestas, Foro Panamá 2020 39

RELACIONES INTERNACIONALES

Alcance del Foro sobre Armas y la Seguridad Humana
Licdo. Roberto Montañez 46

FIPA, retos y oportunidades de la integración hemisférica
Licdo. Roberto Montañez 49

PLUMA INVITADA

9 de Enero de 1964,
Olmedo Domingo Oberto 52

Apuntamientos histórico-jurídicos de la provincia de Los Santos
Dr. Oscar Vargas Velarde 55

Fundamentos para la creación de la provincia de Bocas del Toro
Dr. Celestino A. Araúz 66

El presupuesto plurianual: una necesidad
Licdo. Luis Alberto Testa 70

REFLEXIONES

Herrera, tierra de sudor y de campeones,
Profesora Rina Márquez de Lombardo 71

Un alto en el camino
Licdo. Mario Bey Guillén

73

VI JORNADA ACADÉMICA “INVESTIGACIÓN Y REDACCIÓN DE INFORMES Y LEYES”

75

Presentación

La metodología de la investigación

76

Hernando Franco Muñoz

Uso eficiente de las herramientas del método científico

80

Rubiel Cajar

Consideraciones sobre la elaboración de la ley

86

Hipólito Gil Suazo

La investigación en el mundo del conocimiento y la tecnología

90

Guillermo Castro Herrera

Nuevas tecnologías al servicio de la investigación legal para la generación del conocimiento

96

Modaldo Tuñón

La investigación como instrumento de una asesoría eficaz

103

Ulises Pitti

La investigación científica aplicada a la formación de una ley

108

Aura E. Guerra de Villalaz

La investigación aplicada al proceso de formación de la ley

112

Aura Feraud

La investigación en el mundo del conocimiento y la tecnología

117

Gonzalo Córdoba

Delitos electrónicos y recursos informativos en Internet

122

Francisco López

Redacción de informes y leyes

127

Margarita Vásquez

Importancia del servicio de asesoría y consulta de los asesores legales del Estado

140

Alma Montenegro de Fletcher

Estructura y contenido de la ley en Panamá

143

José Ángel Noriega

Interpretación y aplicación de la ley

146

Jorge Giannareas

Informe de relatoría

154

Marili González

Clausura

Carlos Arellano Lennox y Harley Mitchell

159

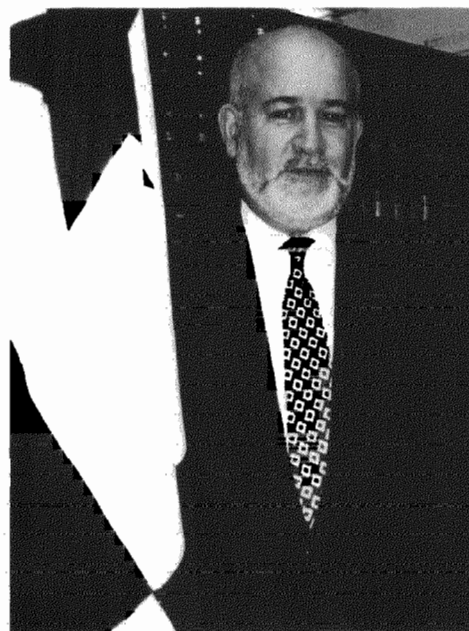
La Revista **Debate** saluda a los dignatarios
de la Asamblea Legislativa en el período 2003 - 2004



H.L. Jacobo L. Salas Díaz
Presidente



H. L. Héctor Aparicio
Primer Vicepresidente



H.L. Noriel Salerno
Segundo Vicepresidente

Presidentes de Comisiones

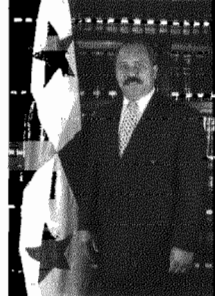
2003 - 2004



H.L. José I. Blandón
Credenciales, Justicia Interior



H.L. Carlos Afú D.
Revisión y Corrección de Estilo



H.L. Osman Gómez
Obras Públicas



H.L. Alcibíades Vásquez V.
Presupuesto



H.L. Javier Tejera
Educación, Cultura y Deportes



H.L. Arturo Araúz
Comercio, Industrias
y Asuntos Económicos



H.L. Serafin Sánchez
Prevención, Control y Erradicación
de la Droga, el Narcotráfico
y el Lavado de Dinero



H.L. Lenin Sucre
Hacienda Pública, Planificación
y Política Económica



H.L. Gloria Young de Lezcano
Asuntos de la Mujer, Derechos
del Niño, la Juventud y la Familia



H.L. Wigberto Quintero
Gobierno, Justicia y
Asuntos Constitucionales



H.L. Julio César Castillo
Asuntos del Canal



H.L. Enrique Garrido
Trabajo y Bienestar Social



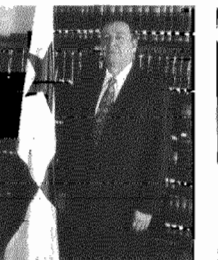
H.L. Marcos González
Comunicación y Transporte



H.L. Edwin Aizpurúa
Salud Pública y Seguridad Social



H.L. Francisco Alemán
Relaciones Exteriores



H.L. Alberto Magno Castillero
Asuntos Agropecuarios



H.L. Lilia Broce
Derechos Humanos



H.L. José Urrutia
Población, Ambiente
y Desarrollo



H.L. Samuel Binns
Asuntos Indígenas



H.L. Elpidio González
Ética y Honor Parlamentario



H.L. Francisco Reyes
Vivienda

Presentación

*S*ndudablemente, la Revista Debate, Órgano de divulgación de actividades e inquietudes parlamentarias, políticas y sociales, está cumpliendo, felizmente, con los objetivos trazados en los albores de su nacimiento.

Sus cinco ediciones anteriores han despertado interés de nuestro equipo de trabajo, colaboradores y lectores. Esta situación nos motiva a continuar con entusiasmo en esta tarea, minimizando los obstáculos y adversidades naturales que surgen en cada edición.

En esta entrega, ofrecemos una diversidad temática, que recoge un variado mosaico de versiones del universo jurídico, histórico, político, social, humano, internacional y técnico legislativo, que contribuirá a enriquecer y actualizar los conocimientos de la familia parlamentaria y de la ciudadanía. Igualmente, servirá, en su momento, para mejorar la legislación vigente y la estructura

del Estado, así como para crear nuevas legislaciones y apreciar métodos que coadyuven a viabilizar el acceso a la información y a mejorar la redacción legislativa.

Es preciso destacar que la portada de esta edición constituye un homenaje a los Honorables Diputados de la Asamblea Nacional del periodo constitucional 1920-1924, quienes rindieron una extraordinaria labor a la Nación. En este sentido, la Revista Debate desea inclinarse con emoción patriótica ante el recuerdo de su histórica gestión en defensa de los intereses de la República.

La Dirección de la Revista Debate agradece las muestras de simpatía recibidas, así como las sugerencias formuladas a las ediciones anteriores y manifiesta su interés de continuar recibiendo observaciones, a fin de que nuestros esfuerzos sean una flecha dirigida al mejoramiento permanente.

El Director

**Discurso del Honorable Legislador Jacobo L. Salas D.,
Presidente de la Asamblea Legislativa,
con motivo de la instalación de la Segunda Legislatura
del Quinto Período de Sesiones Ordinarias, el 1° de marzo de 2004.**

Iniciamos una nueva jornada en un momento político importante para el país y la democracia. Los panameños estamos aprendiendo y consolidando las instituciones que hace 100 años empezamos a construir. No ha sido un camino fácil, pero a lo largo de estos años hemos avanzado en forma positiva.

El pasado 15 de febrero, se cumplió el centenario de la sanción de la Constitución de 1904, así como el de nuestro primer Órgano Legislativo de la era Republicana.

Ambos acontecimientos fueron determinantes en la conformación del Estado panameño. Con la excepción de la Constitución del Estado del Istmo de 1841, la Constitución Nacional de 1904 fue el primer texto fundamental, hecho por y para un Panamá independiente. Sus aspectos relevantes, así como sus defectos conocidos, no impiden reconocer que el aprobar la Constitución fue para el país un hecho trascendental, pues estableció las líneas generales que el Estado panameño ha seguido desde entonces y un primer catálogo de derechos fundamentales, que hemos ampliado progresivamente.

La conmemoración del centenario de la Constitución de 1904 debe llamarnos a la reflexión sobre las características de la primera constitución panameña, que se fueron transformando con las contribuciones de las sucesivas generaciones, en ocasiones retrocediendo, pero la mayoría de las veces confirmando y desarrollando jurídicamente nuestras convicciones a favor de la libertad y la democracia.

En este marco, parece oportuno que esta Asamblea Legislativa dedique, en las semanas venideras, tiempo y esfuerzo a la reflexión sobre sus orígenes como Órgano del Estado panameño, así como sobre el significado de la Constitución de 1904.

Pasado un semestre desde que ustedes me eligieron como Presidente de este Órgano, debo sentirme satisfecho por las metas logradas hasta el momento: 36 proyectos aprobados en tercer debate, 32 sancionados por el Ejecutivo y el 67% de los anteproyectos prohijados por las Comisiones Permanentes. Estos hechos dicen mucho del trabajo que ustedes realizan semana a semana, dedicando valiosas horas a la discusión de temas tan importantes y que necesitan la consulta de todos los sectores de la sociedad.

Veo con mucho optimismo que esta segunda legislatura será también productiva, porque el pueblo panameño se lo merece y porque una manera de demostrar a sus electores que ustedes, los que aspiran a la reelección, son acreedores a ella, es cumpliendo la función para la cual fueron elegidos. Por eso, los exhorto a mantener y profundizar su participación en estos dos meses cuando el torneo electoral avivará las pasiones y el debate político.

La Asamblea es el primer órgano del Estado, porque es el más representativo de la República, es el responsable de elaborar las leyes que necesita la Nación. Representa el punto de encuentro de todos los sectores del país para expresar sus intereses y necesidades.

Como órgano que tiene la responsabilidad de controlar y fiscalizar las ejecutorias del gobierno, a los legisladores la Constitución les permite ejercer esta función sin que ningún funcionario o cualquier ciudadano

realice una acción legal en su contra, como resultado de su crítica u opiniones en ejercicio de su cargo.

Se ha querido vender la percepción de que la inmunidad es una prerrogativa, un privilegio que no deben tener los legisladores y, lo que es una herramienta institucional que le brinda la fuerza necesaria a los parlamentarios para opinar, criticar y cuestionar en representación de sus electores, es atacada sin considerar el papel que desempeña la Asamblea como vehículo de intermediación entre la sociedad y el Estado.

Si esta garantía desapareciera, la función de controlar, fiscalizar y defender los intereses de los ciudadanos no tendría sentido, ni los partidos que ella dice representar podrían detener los excesos de cualquier gobierno o de los designados por el Ejecutivo. Estaríamos viviendo una pseudodemocracia.

La institución siempre es evaluada y categorizada por la actitud de sus miembros. Nosotros podemos transformar esta opinión si todos unimos esfuerzos por lograrlo y si entendemos con claridad el carácter institucional del Órgano Legislativo.

Insisto, como lo he dicho antes, si queremos enviar mensajes correctos, tenemos que desarrollar acciones correctas, precisas y creíbles. Si los legisladores no asisten al pleno ni a las comisiones, si la participación en el debate es insuficiente, si la Asamblea no cumple su función de mediación entre la sociedad y el Estado proporcionando mecanismos que permitan el diálogo y los consensos, si no damos el mejor ejemplo a la juventud y a la ciudadanía, lo que estaríamos propiciando es la disminución de la legitimidad de la representación que ostentamos.

Honorables colegas:

Con el mayor respeto, pero inspirado en mis facultades como Presidente de este Órgano, siento la necesidad de hacerles una invitación a la siguiente reflexión: Las prerrogativas institucionales indispensables para el funcionamiento del Estado no deben convertirse en privilegios personales.

Es por ello, que los invito para que hagamos la discusión, desprovistos de toda pasión o prejuicio, de las modificaciones al reglamento interno de la Asamblea Legislativa que hemos propuesto conjuntamente con el Legislador José Blandón, como una muestra de que queremos mejorar la imagen y el trabajo de nuestra institución legislativa.

En la vida de los seres humanos, ninguna virtud se publica tanto, como se publican y discuten los errores. Los errores se sobredimensionan; el error de uno se le atribuye a todos, pero las cualidades y los éxitos son desconocidos y efímeros.

El país necesita que nos felicitemos más por los triunfos, que se promueva la cultura del reconocimiento para que, en vez de castigar con la crítica por sí misma, premiemos la audacia, la creatividad, la responsabilidad, el trabajo productivo y la moral.

La Asamblea como institución no tiene existencia sin sus integrantes; por lógica, cada uno de sus miembros constituye una parte significativa de la institución de las llamadas democracias representativas y constituyen el mejor potencial de testimonio que podemos rendir, si ejercemos nuestra tarea con excelencia, capacidad, preparación y eficacia.

Estas reflexiones las hago con la mejor intención de hacer de nuestra institución, un Órgano con voluntad y cultura política, que hace mucha falta en Panamá. Es necesario regresar a la sociedad de los valores, a la sociedad de la confianza y hacer del país un país de riqueza material y espiritual.

Sin valores, las sociedades desaparecen víctimas de sus propias contradicciones. Sin valores, nos entregamos a la violencia y a la lucha intestina. Sin valores, el crecimiento económico, no tiene sentido, porque los pobres no disfrutan de él y, finalmente, sin valores, nuestras próximas generaciones estarán huérfanas de sueños y aspiraciones sociales justas.

En los próximos meses, el pueblo panameño tendrá la oportunidad de elegir a sus líderes, a través de un torneo electoral que, no dudamos, será confiable y transparente. Y tiene que ser así, si queremos consolidar lo que con tanto esfuerzo hemos construido. El país necesita que la cultura de la democracia se fortalezca, pero también necesita que esta cultura esté construida sobre valores sólidos.

El Doctor Justo Arosemena señalaba: "Los tres nombres que crean las normas para todo progreso humano: Educación, convivencia laboriosa y altura de miras" y basado en este pensamiento me permito hacer un llamado a todos los candidatos que participan en el torneo electoral para que mantengan el debate de propuestas, evitando personalizar los ataques, para que el pueblo sea el beneficiario en la ejecución de sus planes de salir electos el próximo 2 de mayo.

En septiembre, veremos caras nuevas y algunos rostros conocidos, empeñados en servir al país y darle el marco jurídico necesario para su transformación.

A partir de hoy, seguiremos sesionando con ahínco y con la mejor disposición que nos permita realizar nuestros aportes al perfeccionamiento del Estado panameño.

Mis mejores deseos para todos aquellos que se han lanzado a la contienda electoral. Sabemos que el pueblo, sabio como lo es, escogerá a los mejores y tendremos en los próximos años a setenta y ocho legisladores ocupando su respectiva curul.

Compatriotas:

A través de la historia, el sendero de nuestro destino nacional siempre ha logrado abrirse paso iluminado por los sagrados destellos de la esperanza.

Los panameños somos ricos en inteligencia, en entusiasmo, alegría y cultura, de manera que mirar el futuro con optimismo y con decisión es más importante que detener el tiempo para récrimarnos sin sentido.

En los próximos meses vamos a cumplir con la voluntad de nuestros electores, que desean una Asamblea de productividad y trabajo, una Asamblea confiable, una Asamblea fuertemente construida para fortalecer la democracia participativa y un país de sueños y realizaciones renovadas.

Muchas gracias.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y PROYECCIONES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1904

Rigoberto González Montenegro

I. Consideraciones generales.

A. El constitucionalismo panameño previo a la Constitución de 1904.

La primera Constitución de la llamada Era Republicana, la cual se inicia luego de la separación de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903, es la de 1904.

No obstante, nuestro constitucionalismo no se origina con esta Ley Fundamental, puesto que, como se verá, antes de ésta ya en nuestro país habían regido otras Constituciones y, entre estas, unas propiamente panameñas.

Por ende, resulta importante, y a la vez necesario, conocer los antecedentes de la Constitución de 1904, previo a cualquier estudio que se pueda hacer de ésta, lo que ha de permitir conocer la evolución del constitucionalismo panameño.

II. Lo que implica el constitucionalismo.

El constitucionalismo panameño en cuanto a sus rasgos generales y a los principios que regula no es ajeno a la doctrina y a la corriente filosófico-jurídica que da lugar a éste, es decir, el constitucionalismo propiamente tal. Dicho de otra forma, el estudio y comprensión del constitucionalismo panameño hay que ubicarlo dentro del marco doctrinal y jurídico del llamado "movimiento constitucional", entendiéndolo por éste, como lo anota Vladimiro Naranjo Mesa, "una corriente de pensamiento y de acción tanto política como filosófica, que surgió en Inglaterra a fines del siglo XVII, se propagó en Francia y otros países europeos en el siglo XVIII, y cobró especial fuerza a partir de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, extendiéndose luego a los países hispanoamericanos", movimiento que tenía como finalidad, como lo observa el citado autor, "que los Estados estuvieran regidos por una Constitución, en la que plasmarán los principios básicos de la democracia liberal: separación de poderes, soberanía nacional, consagración de derechos

individuales y libertades públicas",¹ entre otros.

En fin, y como lo señala el también jurista y constitucionalista colombiano, Luis Carlos SÁCHICA, el constitucionalismo surge y se desarrolla como "un esfuerzo por racionalizar el ejercicio del poder político, sometándolo a la ley",² en este caso y sobre todo, supeditando el ejercicio del poder político atribuido a las autoridades a la Constitución, como norma jurídica y suprema del Estado.

El presente estudio tiene como objetivo el análisis del constitucionalismo panameño previo a la Constitución de 1904, como a ésta en sus aspectos más relevantes.

III. Los períodos del constitucionalismo panameño.

El constitucionalismo panameño ha pasado por varias etapas de acuerdo con los momentos históricos en los que se ha encontrado nuestro país, lo que ha llevado a autores como César Quintero, constitucionalista panameño, a establecer y distinguir sus diversos períodos. Así, el citado jurista y uno de los distinguidos concedores del tema constitucional panameño, sostiene que el constitucionalismo panameño se divide en tres períodos, a saber: 1. El constitucionalismo de la Era o Período Colonial; 2. El de la Era Colombiana y 3. el llamado constitucionalismo de la Era Republicana.

Veamos, de manera sucinta, en qué consiste cada uno de ellos.

A. El período o era del constitucionalismo de la Época Colonial.

Como se sabe, Panamá así como casi la totalidad del resto de los países de América, fueron colonizados y por ende formaron parte de los dominios de la Corona Española. Por tanto, y como

¹ NARANJO MESA, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Edit. Temis, Colombia, 1997, pág.42.

² SÁCHICA, Luis Carlos. *Derecho Constitucional General*. Edit. Temis, Colombia, pág. 6.

es obvio, al referirnos al denominado constitucionalismo de la Era Colonial aludimos al que surge y se manifiesta al aprobarse en un momento concreto de éste, una Constitución la cual venía a enmarcarse dentro del llamado movimiento del constitucionalismo que iba tomando fuerza a la sazón.

La norma distintiva del constitucionalismo de la Era Colonial lo viene a ser la Constitución de Cádiz, aprobada en 1812, dentro de un contexto histórico caracterizado por la guerra que se libraba entre España y Francia, a raíz de la invasión de este último a España. Dicho momento o circunstancia en la que se aprueba la citada Constitución la describe Horacio Labastida, de la siguiente manera:

“Cuando el pueblo invadido por Napoleón I y traicionado por Carlos IV y su hijo Fernando VII tomó sobre sí la defensa y organización de la nación conforme a sus sentimientos, las Cortes Constituyentes convocadas en plena Guerra de Independencia (1808-1814) por la Regencia legataria de los poderes de la Junta Suprema Central y reunidas primero en la insular León y luego en el Puerto de Cádiz (1810-1812), encargáronse de moldear esos sentimientos en la Ley Suprema...³

El significado de esta Constitución para el caso de nuestra historia constitucional es que, como nos lo recuerda César Quintero, esta “Constitución fue formalmente proclamada en varias provincias americanas, entre ellas Panamá”,⁴ norma esta que además de establecer una Monarquía parlamentaria disponía en su artículo 1, que:

“Artículo 1. La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”.

Se sigue de lo manifestado, por tanto, que durante este período de nuestra historia como parte integrante de la Corona Española, se aprobó y promulgó la Constitución española de Cádiz, la que se proclamó en diversas provincias de América, incluida Panamá.

³ LABASTIDA, Horacio. **Las constituciones españolas**. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 9.

⁴ QUINTERO, César. **Evolución constitucional de Panamá**. Edit. Portobelo, Panamá, 1999, p. 3.

B. El constitucionalismo de la Era Colombiana.

1. Explicación necesaria con respecto a este período.

El constitucionalismo de la Era Colombiana abarca el período comprendido entre 1821 a 1903, sobre el cual procede hacer las siguientes observaciones.

Cuando Panamá declara su independencia de España, en el Acta en la que manifiesta y deja consignada tal declaración, dispone su adhesión de forma voluntaria a la República de Colombia, al dejar establecido en tal artículo, que:

“El territorio de las provincias del Istmo pertenece al Estado republicano de Colombia, a cuyo Congreso irá a representarle oportunamente su diputado”.

Ahora bien, el Estado o República de Colombia a la que se refiere el Acta de Independencia de 28 de noviembre de 1821 y al cual se adhirió voluntariamente Panamá, trataba de la “entidad política” creada en el Congreso de Angostura, como señalan los historiadores panameños Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno Gelós, y por la cual se venía a constituir “la unión de Venezuela y la Nueva Granada”, siendo a esta República, como se anotó y expresan los citados autores, a la que “el Istmo se uniría voluntariamente”,⁵ una vez declara su independencia de España.

Como se ve, al Estado al que Panamá se unió era la organización política ideada por Simón Bolívar, la que estaba integrada por Nueva Granada (hoy Colombia), Venezuela y Ecuador. Por lo tanto, Panamá no se une desde un inicio a la hoy Colombia, conocida en su momento como Nueva Granada, sino a la República de Colombia, también conocida históricamente como la Gran Colombia, integrada en un principio por Venezuela, Ecuador y Nueva Granada, como ya se dejó indicado.

La creación de la República de Colombia o la Gran Colombia no es más que la concreción del sueño del Libertador Simón Bolívar, como lo anota el constitucionalista colombiano Luis Carlos SÁCHICA, al señalar que:

⁵ ARAÚZ, Celestino A. y PIZZURNO G., Patricia. **El Panamá colombiano**. (1821-1903), Litho Editorial Chen, Panamá, 1993, págs. 11.12.

“Bolívar regresa triunfante de la Nueva Granada, para dar cuenta de sus victorias al Congreso venezolano, a la sede de su gobierno, Angostura. En el informe proclama su mejor sueño: la integración de su patria, la Nueva Granada y Quito, correspondientes al territorio de las antiguas Capitanía General de Venezuela, Presidencia de Quito y Virreinato de la Nueva Granada...”⁶

De lo expresado, se sigue que Panamá si bien una vez declarada su independencia de España, decide voluntariamente unirse a la República de Colombia, como así lo dejó consignado en su Acta de Independencia, a la Colombia que se unió fue al Estado integrado por “las antiguas Capitanía General de Venezuela, Presidencia de Quito y Virreinato de la Nueva Granada” y no a la que en la actualidad es Colombia en la medida en que ésta, en aquella época denominada Nueva Granada, era una más de las que integraba la República de Colombia como acaba de señalarse.

Desintegrada la Gran Colombia, lo que ocurre entre 1828 y 1830, es cuando Panamá se unirá a Nueva Granada, la que, a partir de la expedición de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, conocida también como Constitución de Rionegro de 1863, pasará a llamarse Colombia.

2. Los tipos de Constituciones que rigieron durante este período.

Diversos tipos de Constituciones rigieron durante el período del constitucionalismo colombiano, de acuerdo a si su ámbito territorial era estatal o provincial y con relación a las primeras, si lo eran para todo el Estado al cual estaba unido nuestro país o si éstas sólo tenían vigencia para el caso concreto de Panamá.

En ese sentido, durante la existencia de la República de Colombia o la Gran Colombia, existió en un principio la Constitución colombiana de 1821, conocida también como la Constitución de Cúcuta, por haber sido debatida y aprobada en la Villa del Rosario de Cúcuta. Posterior a ésta, se aprobó la Constitución colombiana de 1830, cuando ya se habían separado de la organización política ideada

por Bolívar, Venezuela y Ecuador, de allí que se haya expresado, como manifiesta el Dr. Quintero, que esta norma fundamental nació muerta en la medida en que “esa Carta pretendió reorganizar el Estado bolivariano cuando ya Venezuela y el Ecuador se habían erigido en Estados independientes, los que rechazaron el nuevo Estatuto que se les ofrecía como instrumento de avenimiento y reorganización”⁷

A esta realidad, que afectó en su vigencia a la Constitución colombiana de 1830, alude Javier Henao Hidrón en parecidos términos cuando observa que “esta Constitución, expedida con los mejores propósitos de dar vitalidad a la Gran Colombia, llegó tarde. Sus cláusulas, carentes de vigencia práctica, quedarían como un aporte más a la formación del constitucionalismo nacional”.⁸

Ante el hecho incontrastable del desmembramiento de la República de Colombia y no teniendo razón de ser la Constitución de 1830 por la inexistencia del Estado para el cual pretendía regir, “era menester que” la Nueva Granada “se diese su propia Constitución Política”⁹ como bien sostiene el citado autor colombiano Javier Henao Hidrón, viniendo a ser ésta la Constitución granadina de 1832 la que también extiende su vigencia en las provincias de Nueva Granada ubicadas en el Istmo de Panamá, territorio o Estado al cual se vino a unir e integrar como en su momento se expresó.

La Constitución granadina de 1832 sería reemplazada en su momento por la Constitución conservadora de 1843. Después de éstas vendrían las Constituciones del llamado Período Federal, consistentes en la Constitución Centrofederal de 1853, la de la Confederación granadina de 1858 y la de 1863, conocida como la Constitución de Rionegro.

Finalmente, y dentro de esta reseña concisa del constitucionalismo de la Era Colombiana, la Constitución de 1886 es proferida una vez superada la experiencia federal en Colombia,

⁶ SÁCHICA, Luis Carlos. **Nuevo constitucionalismo colombiano**. Edit. Temis, Colombia, 1992, pág.14.

⁷ QUINTERO, César. **Evolución constitucional de Panamá**. Universidad Externado de Colombia, 1988, pág. 20.

⁸ HENAO HIDRÓN, Javier. **Panorama del Derecho Constitucional colombiano**. Edit. Temis, Colombia, 1992, pág. 14.

⁹ *Ibidem*, pág.15.

viniendo a ser esta Ley Suprema la última Constitución colombiana que rigió en Panamá.

Todas las Constituciones antes referidas tienen la particularidad en común, para el caso de Panamá, que rigieron en nuestro país, ya sea cuando éramos parte integrante de la República de Colombia o la Gran Colombia o cuando lo fuimos de Nueva Granada, a la que nos unimos una vez desmembrado el Estado bolivariano. Por tanto, se está ante Constituciones que se aprueban para un Estado, en uno y otro caso, al que pertenecíamos y que por razón de ello nos eran aplicables las disposiciones previstas en dichas normas supremas.

Durante la etapa de nuestra historia de la era del constitucionalismo colombiano, Panamá tuvo o contó con sus propias Constituciones y son a las que hemos de aludir en desarrollo del tema objeto del presente trabajo.

C. El constitucionalismo de la Era Republicana.

Esta otra fase de nuestro constitucionalismo es la que tiene su génesis por razón de la separación de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903 y de la cual se estará celebrando el centenario en noviembre de 2003, conmemoración que motiva esta monografía.

Cuatro son las Constituciones que se han aprobado durante esta era, a saber: la Constitución de 1904, la de 1941, la de 1946 y la de 1972 con las reformas de que ha sido objeto en 1978, 1983, 1993 y 1994. De éstas sólo se aludirá a la de 1904, por ser ésta la que motiva estas reflexiones.

IV. Las Constituciones panameñas durante la era del constitucionalismo colombiano.

Durante el constitucionalismo de la Era Colombiana en Panamá y para su caso concreto, existieron Constituciones que sólo tenían vigencia en su ámbito territorial y que se diferencian entre sí, por lo que a continuación se explica.

A. Constitución de carácter nacional.

A riesgo de caer en una imprecisión, denominamos Constitución de carácter nacional a la promulgada en junio de 1841 y que es producto de la separación que lleva a cabo Panamá de Nueva Granada el 18 de noviembre de 1840. "Trece meses duró la independencia", como lo recuerda

Ernesto J. Castillero R., durante los cuales "se realizó la organización económica y política de la nación istmeña y se inició el historial panameño a las relaciones exteriores", dotándose el Estado así erigido, como termina observando el citado historiador panameño "de una Carta Constitucional que su Cámara Legislativa expidió el 7 de junio de 1841".¹⁰

Ésta ha sido considerada, y en efecto así lo es, la primera Constitución panameña desde el momento que fue elaborada y aprobada no sólo por los istmeños de dicho momento histórico, sino que lo era sólo para "los pueblos del Istmo", cuyos representantes ordenaban y decretaban tal norma jurídica, como se consignaba en su Preámbulo.

La denominación de Constitución Nacional lo es, por tanto, por tratarse de una Ley Fundamental que se dio Panamá en un momento histórico en el que se había declarado independiente del Estado al que pertenecía, es decir, Nueva Granada.

Esta Constitución estableció, desde entonces, las bases de lo que todavía hoy día se mantiene en nuestro constitucionalismo en cuanto a la estructura de nuestras Constituciones, a saber: a) un Preámbulo, b) una parte dogmática, aunque en dicha Constitución de 1841 un tanto limitada por los derechos que reconocía, teniendo presente que ésta es la parte en la que se regulan los derechos fundamentales. Lo importante en todo caso es que reconoció derechos a los istmeños de aquella época; c) De igual forma, tenía esta Constitución una parte orgánica, siendo ésta en la que se recoge la forma como están estructurados los distintos órganos del Estado.

Todo esto ya lo encontramos en nuestra primera Constitución, por tanto, es en ésta donde debemos iniciar esa historia del constitucionalismo propiamente panameño y que ha de desembocar posteriormente en la Constitución de 1904, sin descartar, como es lógico, las otras Constituciones que rigieron en nuestro país.

En ese sentido, en la Constitución de 1841 encontraremos la concepción del régimen republicano, tal y como lo establecía uno de sus preceptos, el principio de separación de poderes también se concebía en esta Carta Política. Con

¹⁰ CASTILLERO R., Ernesto J. **Historia de Panamá**, Panamá, 1989, págs. 111-112.

respecto a esto resulta contradictorio cuando hoy se sostiene que, al no tener el Ejecutivo el control de la Asamblea Legislativa y de los otros órganos del Estado, esto hace o puede implicar una ineficiente labor de gobierno, lo que denota un absurdo, puesto que la esencia de la separación de poderes es la independencia con la que han de actuar todos los órganos del Estado.

No es otro el sentido de la democracia, por lo que hay que entender lo que significa ese principio de separación de poderes que se estableció en nuestro constitucionalismo desde 1841.

Otro principio de importancia que se reguló en la Constitución de 1841, es el de la soberanía popular, según el cual al ser el titular de la soberanía el pueblo, quienes detentan en un momento dado cualquier cargo público, han de tener presente que ejercen un poder cuyo titular es el pueblo y ante el cual hay que rendir cuentas de su gestión.

B. Constituciones estatales del Período Federal.

Explica con claridad y precisión el Dr. César Quintero que la distinción entre el sistema de gobierno unitario y el federal, "consiste en que en éste", es decir el federal, "hay una distribución territorial del poder más marcada, más amplia y de carácter distinto que el que se da en el unitario".¹¹ Pues bien, esto lo logró Panamá con respecto a Nueva Granada cuando mediante "Acto adicional a la Constitución" Centrofederal de 1853, se creó "el Estado de Panamá", el cual vino a implicar, al disponerse en su artículo 1, que:

"Artículo 1. El territorio que comprende las provincias del Istmo de Panamá, a saber: Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí, forma un Estado federal soberano, parte integrante de la Nueva Granada, con el nombre de Estado de Panamá".

Tal "Acto adicional" se emitió el 27 de febrero de 1855. Como resultado de lo anterior se aprobó y promulgó la Constitución panameña de 1855, siendo ésta, en consecuencia, la primera de este tipo de la Era Federal del constitucionalismo panameño.

Posterior a esta Carta Política se dictan las

también Constituciones estatales del Estado Federal de Panamá, durante la vigencia de la Constitución de Rionegro de 1863. Fueron, en ese sentido, seis las Constituciones panameñas que se aprobaron para tal etapa, consistentes éstas en la de 1863, 1865, 1868, 1870, 1873 y 1875.

Como se deduce, fueron siete las Constituciones estatales con que contó Panamá mientras se configuró como un Estado federal. Aludimos, en consecuencia, a las Constituciones estatales para designar a aquellas que se aprobaron para regir en nuestro país, pero sin ser independientes del Estado al que estábamos unidos.

Explicado de otra forma, si bien estas Constituciones federales se emitieron para que tuvieran vigencia en todo el territorio del Estado Federal de Panamá éstas, a diferencia de la Constitución panameña de 1841, regían para un Estado Federal, en este caso el panameño, que no era ni se le consideraba independiente del Estado nacional al que reconocía pertenecer, lo que no ocurría así con la de 1841. Ello explica el porqué de la distinción que hacemos de unas y otra.

C. Las Constituciones provinciales.

Otro tipo de Constitución que rigió en Panamá en la era del constitucionalismo colombiano lo fueron las Constituciones provinciales. Estas se emitieron con fundamento en la Constitución Centrofederal de 1853, la que reconocía a cada provincia en las que se dividía la Nueva Granada, la autonomía y facultad necesaria y suficiente para gobernarse de acuerdo con sus propios intereses, lo que permitió que cada una contara con su propia Constitución.

Lo anterior tenía sustento, en un principio, en el artículo 48 de la referida Ley Fundamental, en la que se disponía que:

"Artículo 48. Cada provincia tiene el poder constitucional bastante para disponer lo que juzgue conveniente a su organización, régimen y administración interior, sin invadir los objetos de competencia del Gobierno general, respecto de los cuales, es imprescindible y absoluta la obligación de conformarse a lo que sobre ellos dispongan esta Constitución o las leyes".

¹¹ QUINTERO, César. *Principios de Ciencia Política*. Edit. Manfer, Panamá, 1997, pág.364.

Lo que se complementaba con lo establecido en los artículos 51 y 53 de la citada Carta Política, tal y como lo deja consignado Carlos Restrepo Piedrahita, cuando expresa que:

“Los artículos 51 y 53” –se refieren a los de la Constitución de 1853- “facultaron expresamente a cada Provincia para regir su orden jurídico interno mediante Constituciones especiales, es decir, Constituciones provinciales”.¹²

En base a lo anterior, es por lo que las provincias de Chiriquí, Veraguas, Azuero y Panamá, que eran en las que se dividía el Istmo en aquel momento como parte integrante de Nueva Granada, se dieran sus propias Constituciones y que de éstas las que expidió la Provincia de Azuero, la de Panamá y una de las que aprobó la de Veraguas, aparecen recogidas y publicadas en la obra antes citada de Carlos Restrepo Piedrahita.

V. La Constitución de 1904.

Como ya se indicó, con la Carta Política de 1904 se inicia el constitucionalismo de la Era Republicana con respecto a la cual se pueden resaltar los siguientes aspectos.

A. En cuanto al método de aprobación.

Para la aprobación de esta Constitución se siguió un método democrático, como fue la convocatoria a una Convención Nacional Constituyente a la que correspondió, luego de los debates respectivos, dotar al Estado recién creado de su propia estructura jurídico-constitucional.

Como se sabe, dicha Convención constituyente por la cual se ejerció una facultad soberana en ejercicio del poder constituyente originario finalizó sus labores, una vez aprobada la Constitución respectiva, el 13 de febrero de 1904, siendo sancionada ésta por la Junta de Gobierno Provisional, como lo indica el Dr. Quintero, el 15 de febrero de 1904.

B. En cuanto a su contenido.

Entre los diversos aspectos que reguló la Constitución de 1904, se pueden señalar los siguientes:

1. El establecimiento de la forma de gobierno republicano y democrático.

Esto se dejó consignado así en su artículo 1 al disponerse que el Estado panameño sería regido por “un Gobierno republicano y democrático”, con lo que se venían a reconocer los aspectos esenciales de tal tipo de gobierno, los cuales consisten “en que el jefe del Estado debe ser elegido, temporal y responsable”.¹³

Esto lo que venía a significar es que, por lo menos, formalmente, quien ocupase la jefatura del Estado debía ser producto de una elección popular, ejercería el poder público por un período determinado y sujeto a los parámetros fijados en la Constitución. Esto vendría a asegurar la alternabilidad en el ejercicio del poder.

2. En cuanto a la concepción del titular de la soberanía o poder político.

Un aspecto importante de todo régimen político y que debe quedar claro en su configuración jurídica, es el que tiene que ver con la titularidad de la soberanía o del poder político. Por ende, ante la pregunta ¿quién es el titular del poder público?, la Constitución ha de dar una respuesta precisa y que no se preste a dudas. En cuanto a esto, la Constitución de 1904 deja consignado en el Preámbulo que: “Nosotros, los Representantes del pueblo de Panamá, reunidos en Convención Nacional... ordenamos, decretamos y establecemos para la Nación panameña, la siguiente Constitución”.

Esta concepción de dejar establecido desde el mismo preámbulo el principio de la soberanía popular, al reconocer que quienes han aprobado la Constitución lo han hecho como “representantes del pueblo de Panamá”, lo reiteran y le dan un contenido normativo cuando en el artículo 2 de la citada Ley Fundamental se dispone que “la soberanía reside en la Nación”, lo que viene a implicar que quienes ejerzan el poder público detentan, por una parte, un poder que no les pertenece y, por la otra y por lo mismo, deben rendir cuenta a quien se reconoce como titular de éste, es decir, al pueblo.

Este es uno de los fundamentos del actual Estado constitucional de Derecho y, como se acaba de ver, se consignó en la Constitución de 1904.

¹² RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. **Constituciones de la Primera República Liberal**. T. I, Universidad Externado de Colombia, 1979, pág.1.

¹³ QUINTERO, César. **Principios de Ciencia Política**. Edit. Manfer, Panamá, 1997, p.303.

3. El reconocimiento de los derechos fundamentales.

Si algo caracteriza al Estado constitucional de Derecho lo es, hoy día, el reconocimiento de los llamados derechos fundamentales. Estos no fueron ignorados al elaborarse la Constitución de 1904, ya que en su Título III, denominado "De los Derechos Individuales", éstos fueron previstos. Pese a la crítica de que pueden ser objeto en la medida en que sólo se establecieron derechos individuales, lo cierto es que fueron reconocidos formalmente.

Lo cuestionable con respecto a esta particularidad de la Carta Política de 1904, era que, salvo el hábeas corpus por el cual se tutela la libertad corporal, no se regulaba mecanismo jurisdiccional alguno a través del cual proteger estos derechos en el evento en que fueran desconocidos. Habría que esperar hasta 1941, con la incorporación de la acción de amparo, para superar tal omisión.

4. El establecimiento de la acción de hábeas corpus.

Ya se indicó que en la Constitución de 1904 se incorporó en su normativa al hábeas corpus aunque no lo denominó como tal, lo que sí ha ocurrido a partir de la Constitución de 1941. Disponía en ese sentido el artículo 24 que, "toda persona detenida o presa sin las formalidades legales o fuera de los casos prescritos en esta Constitución o en las leyes, será puesta en libertad, a petición suya o de cualquiera otra persona", agregándose en cuanto a su reglamentación que ello quedaría sujeto a lo que preveía la Ley.

Con esta garantía se venía a tutelar la libertad corporal frente a detenciones arbitrarias o llevadas a cabo fuera de los parámetros constitucionales y legales.

5. En cuanto al establecimiento del principio de separación de poderes.

Finalmente, y en lo referente a los aspectos relevantes de la Constitución de 1904, se observa que ésta regulaba en su artículo 51 el principio de separación de poderes o de funciones, como también se le conoce, al señalar que "el Gobierno de la República se divide en tres poderes, así: Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Dicha fórmula se ha mantenido en nuestro constitucionalismo, aunque hay que reconocer que ya ha sido superada, si bien no en cuanto a su concepción de la separación de los poderes o funciones, sí en cuanto a la existencia de otros órganos, además de los tres tradicionales.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTINORI-BOLAÑOS, Ítalo Isaac. **Panamá y su historia constitucional (1808-2000)**, Panamá, 2000.
- ARAÚZ, Celestino A. y PIZZURNO G., Patricia. **El Panamá colombiano. (1821-1903)**, Litho Editorial Chen, Panamá, 1993.
- CASTILLERO R., Ernesto J. **Historia de Panamá**, Panamá, 1989.
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando. **Teoría General del Proceso**. Edit. Universidad, Argentina, 1997.
- DROMI, Roberto. **Los jueces**. Edit. Ciudad Argentina, 1992.
- GOYTÍA, Víctor Florencio. **Las Constituciones de Panamá**. Litografía e Imprenta Lil, Costa Rica, 1987.
- HENAO HIDRÓN, Javier. **Panorama del Derecho constitucional colombiano**. Edit. Temis, Colombia, 1992.
- LABASTIDA, Horacio. **Las constituciones españolas**. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- MOSCOTE, José Dolores. **El Derecho Constitucional Panameño**. Editado por The Star and Herald Company, Panamá, 1943.
- NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas**. Edit. Temis, Colombia, 1997.
- PIZZURNO G., Patricia y ARAÚZ, Celestino A. **Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989)**. Edit. Mafer, Panamá, 1996.
- QUINTERO, César. **Evolución constitucional de Panamá**. Universidad Externado de Colombia, 1988.
- QUINTERO, César. **La independencia judicial. Anuario de Derecho Nº 10**, Universidad de Panamá, 1972.

QUINTERO, César. **Principios de Ciencia Política**. Edit. Manfer, Panamá, 1997.

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. **Constituciones de la Primera República Liberal**. T. I, Universidad Externado de Colombia, 1979.

SÁCHICA, Luis Carlos. **Derecho Constitucional General**. Edit. Temis, Colombia, 1997.

SÁCHICA, Luis Carlos. **Nuevo constitucionalismo colombiano**. Edit. Temis, Colombia, 1992.

VERGES RAMÍREZ, Salvador. **Derechos Humanos: Fundamentación**. Edit. Tecnos, España, 1997.

Educación superior: desarrollo nacional

Julio César Castillo Gómez
Ingeniero Químico
Legislador de la República

La educación es la acción y el efecto de educar; ella dirige, encamina, doctrina y desarrolla o perfecciona las facultades intelectuales de las personas. Nuestra Constitución Política, en su artículo 87, nos dice: "La educación es democrática y fundada en principios de solidaridad humana y justicia social"; y el artículo 88 enfatiza: "La educación debe atender el desarrollo armónico e integral del educando dentro de la convivencia social, en los aspectos físico, intelectual y moral, estético y cívico, y debe procurar su capacitación para el trabajo útil en interés propio y en beneficio colectivo".

El principio constitucional establece claramente la función que debe ejercer el Estado a través del Ministerio de educación como agente facilitador y fiscalizador del sistema educativo nacional y el alcance que le permite la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, modificada por la Ley 34 de 1995, que en su artículo 2 dice: "El sistema educativo panameño está compuesto por dos subsistemas: el regular y el no regular"... El subsistema regular se organiza en tres niveles:

1. Primer nivel de enseñanza, que es de carácter universal gratuito, con una duración de once años e incluye:
 - 1.1 Educación preescolar, para menores de cuatro a cinco años, con duración de dos años.
 - 2.2 Educación primaria, con duración de seis años.
 - 2.3 Educación premedia, con duración de tres años.
2. Segundo nivel de enseñanza o educación media, de carácter gratuito, con una duración de tres años.
3. Tercer nivel de enseñanza o educación superior (postmedia, no universitaria y universitaria).

El artículo 59 de la Ley Orgánica de Educación, que habla del tercer nivel de enseñanza o educación

superior, establece: "El tercer nivel de enseñanza o educación superior tiene como objeto la formación profesional especializada, la investigación, difusión y profundización de la cultura nacional, universal, para que sus egresados puedan responder a las necesidades del desarrollo integral de la Nación".

Este año, cuando nuestro país celebra cien años de vida republicana, es nuestro deber destacar la importancia de la educación superior, su evolución y contribución al desarrollo de nuestro país. A inicios de siglo, eran escasas las instalaciones educativas de los niveles primario, secundario y, por ende, universitario. No fue hasta el año 1935 cuando por gestión del entonces presidente Harmodio Arias Madrid, al firmar el Decreto 29 de 29 de mayo de 1935, se instituye la primera casa de estudios superiores en Panamá, la hoy conocida Universidad de Panamá, cuyo primer rector fue el Doctor Octavio Méndez Pereira.

Para entender la realidad de nuestra educación superior debemos conocer otras normas y principios jurídicos y legales como el Decreto Ley 16 de 11 de julio de 1936, que reglamentó el establecimiento y funcionamiento de universidades privadas en la República de Panamá; la Ley 18 de 13 de agosto de 1981, por la cual se crea la Universidad Tecnológica de Panamá; la Ley 26 del 30 de agosto de 1994, por la cual se crea la Universidad Autónoma de Chiriquí; y la Ley 40 de 18 de noviembre de 1997, por la cual se crea la Universidad Especializada de las Américas.

En función de lo anteriormente descrito, el artículo 95 de nuestra Constitución de 1972, reformada por los actos reformativos de 1978, por el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, dice: "Solo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por este, de acuerdo con la Ley. La Universidad Oficial del Estado fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan y revalidará los de universidades extranjeras en los casos que la

Ley establezca”.

En 1965, abre sus puertas la Universidad Santa María la Antigua; hoy son más de veinte las universidades particulares establecidas en Panamá que contribuyen día a día al desarrollo nacional.

La educación superior, sea estatal o particular, es herramienta fundamental para abrir espacios inteligentes y responsables de solidaridad para el desarrollo de valores culturales, económicos y sociales que repercuten en una mejor calidad de vida.

El sistema de educación superior corresponde a la formación de ciudadanos capaces de emitir sus propios criterios ante un mundo de constantes cambios, que exige el estar informado para hacer frente a los nuevos modelos de producción basados en el conocimiento. Esto trae como resultado primordial poner todos los esfuerzos en la unificación de vínculos entre la educación superior, el mundo laboral y otros sectores de la sociedad, para planificar los planes de estudio e investigación con las ofertas que representan una oportunidad de desarrollo de nuestra Nación. No puede ser que la decisión hoy sea unilateral; esto es, en una interpretación a nuestra Constitución, que sea exclusivamente la Universidad de Panamá quien debe ejercer la fiscalización, evaluación y acreditación de los planes y programas de estudio que desarrollan las universidades particulares del país.

Propongo, para bienestar de los estudiantes universitarios y el desarrollo nacional, una Comisión Nacional de Evaluación en la cual deben participar las universidades oficiales del Estado, universidades particulares y el Ministerio de Educación, la cual debe ser un organismo público, autónomo, de carácter colegiado. Es importante que la Asamblea Legislativa apruebe un proyecto de Ley, el cual debe ser debatido ampliamente por toda la comunidad educativa para obtener un verdadero marco jurídico y legal que elimine los vacíos que actualmente existen, que reglamente y supervise el establecimiento y funcionamiento de centros educativos a nivel superior y que integre en su proceso educativo la realidad tecnológica, social, cultural y económica de nuestra Nación.

El proceso educativo no se trata de enseñar conocimientos y desarrollar habilidades como respuestas al mercado laboral. Este debe lograr una formación del carácter, inculcar la vocación de servicio y estrechar la relación del estudiante universitario y su comunidad, porque la productividad

de un pueblo se mide en el grado de educación de quienes lo forman; por esa razón, la sociedad panameña está llamada a perfilar el tipo de educación que requiere para hacer un balance entre la demanda del mercado y la oferta laboral.

El papel del Estado es facilitar por medio de un consenso de valores sociales y derechos de las personas, la mediación y administración de los recursos disponibles para los más necesitados, a fin de integrarlos a la competencia de calidad en un mundo interactivo, multidimensional, que por la rotación de empleos y la tecnología urge de educación avanzada y nuevas habilidades y destrezas.

En la Conferencia Mundial sobre Educación Superior celebrada a principios de octubre de 1998 en París, por convocatoria de la UNESCO, se debatió sobre las repercusiones en nuestras sociedades de los fenómenos de globalización y mundialización. Hoy podemos pensar globalmente y actuar localmente. Esto ha posibilitado el aumento de los intercambios culturales, la apertura de nuevas oportunidades de formación y el incremento de la disposición para tomar decisiones argumentadas con la suficiente información.

Las nuevas tendencias que impone el mundo contemporáneo en el campo laboral, científico, tecnológico y económico deben ser evaluadas en forma sistemática por las instituciones a cargo de la educación superior.

La educación superior contribuye a entender una globalización amplia y justa; es decir, el crecimiento económico con el desarrollo humano que busque la satisfacción de necesidades básicas y espirituales, igualdad de posibilidades para todos, promoción de la diversidad de las culturas, defensa de la naturaleza y respeto mutuo entre las naciones con nuevas estructuras de paz y seguridad.

Hay que recordar que en la actualidad no solo las aulas universitarias son fuentes de información y conocimiento científico, debido a la gran cantidad de redes de información y comunicación altamente especializadas en diversas áreas del saber.

La educación superior debe orientarse hacia el desarrollo nacional. Esto debe lograrse a través del establecimiento de un marco jurídico que regule la oferta universitaria, el currículo y los planes de estudio, de tal manera que garantice un proceso de enseñanza-aprendizaje de calidad y pertinencia, el cual debe apoyarse con la tecnología educativa y la investigación para lograr, como resultado final, la verdadera integración universidad-empresa, apoyada por un sistema de evaluación y supervisión universitaria.

Las otras voces

Gloria Young
Legisladora de la República

Cuando en el 2001 presentamos el proyecto de ley del Concurso Literario Ricardo Miró, que modificaba artículos del Decreto de Gabinete 332 de 1970 y que dictaba otras disposiciones que hasta entonces regían para el principal premio nacional de literatura del país, estábamos tan convencidas como hoy de que la escritora y el escritor panameños deben ser considerados seres especiales, cuyas vidas se hacen tal y como la sueñan; con pasión, con fuerza, con superación y resistencia. Y que a estos seres especiales no se les debe regatear el premio a los esfuerzos y compromisos que han hecho y hacen de nuestro país un territorio donde existe una población con memoria histórica.

En otros países se reconoce el esfuerzo del escritor y de la escritora. Por supuesto, con sus altas y sus bajas, claro, con muchas bajas. Pero nuestros países circunvecinos dotan a sus principales premios de literatura con recompensas metálicas significativas. Publican sus obras en un tiempo adecuado y se preocupan por desarrollar una política editorial para garantizar el acceso a su lectura.

El jueves 8 de agosto de 2002 se publicó en la Gaceta Oficial, debidamente sancionada, la Ley 38, que dota a cada una de las secciones permanentes del Premio Miró (Cuento, Ensayo, Novela, Teatro y Poesía) de la suma de quince mil dólares, pergamino de estilo y medalla de oro. También se aumenta el estipendio que, como recompensa a la prestación de sus servicios profesionales, se le otorga a cada jurado. Ahora será de trescientos dólares en efectivo. En la misma ley, se incluye al Consejo Nacional de Escritores y Escritoras de Panamá en el proceso de su reglamentación. Es un gran paso, no exento de obstáculos.

Ya sabemos que el país nunca sabe cuándo necesita un nuevo libro. Sólo la terquedad de un escritor o una escritora consigue hacerlo llegar a sus lectores. Y mientras existan los tercios y las tercas, obstinados y creativos, que con la práctica

del oficio de juntar letras que hacen historias, versos y testimonios, se elevan hasta alcanzar un nuevo nivel espiritual donde podamos proyectar nuestros propios sueños, el país de todos y todas tiene el deber de hacerles su reconocimiento.

Por estas razones y otras por el estilo, impulsamos el mencionado proyecto de ley para convertirlo en Ley de la República.

La mirada de mujer

En 1942, cuando se realizó el primer Concurso Literario Ricardo Miró, abierto por el Ayuntamiento Provincial de Panamá, una mujer, Stella Sierra, ganó el premio. Una poeta que volcó su realidad en versos. Casi en la mitad de nuestra vida como país, la joven Stella Sierra recoge los elementos que conforman la "ese" acostada de la patria istmeña; el mar, su rica naturaleza, la lluvia y su corazón de mujer, íntimo y fecundo, y los transforma en poesía.

De allí en adelante, muchos hombres ganarán la preseña ambicionada por nuestros escritores y escritoras del siglo pasado. También, mujeres como Hersilia Ramos de Argote, Elsie Alvarado de Ricord, Moravia Ochoa, Gloria Guardia, Yolanda de Sucre, Dora P. de Zárate, Luisita Aguilera, Manuelita De La Guardia, Diana Morán, Ligia Alcázar, Sydia Candanedo de Zúñiga, Matilde Real de González, Acracia Sarasqueta de Smith, Rosa María Britton, Beatriz Valdés, Mireya Hernández, Sonia Ritter, Gilma Noriega de Jurado, Alondra Badano y Consuelo Tomás, nos traerán con pasión, con fuerza, con resistencia y con deseos inmensos de superación, los versos y la prosa que con mirada de mujer, nos llama a una reflexión diferente de las cosas.

Pero nuestra política editorial no nos hace justicia. Si no son las ganadoras, pocas son las conocidas, las leídas, las interpretadas, las homenajeadas. Las escritoras panameñas, en su mayoría, son desconocidas por el público lector que, al fin y al cabo, es el destinatario de sus obras.

De esta forma la Comisión de Asuntos de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia de la Asamblea Legislativa, propició un espacio para que nuestras creadoras de literatura se encontraran y generaran un intercambio creativo y reflexivo acerca del oficio, en el contexto histórico actual del centenario de nuestra República.

Logramos una sinergia interesante y productiva con diversas organizaciones e instituciones, tales como el Fondo de Población de Naciones Unidas, el Instituto Nacional de Cultura, el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, el Ministerio de Educación, la Fundación Biblioteca Nacional de Panamá, Instituto de la Mujer, la Universidad de Panamá, la Universidad Católica Santa María la Antigua, el Consejo Nacional de Escritores y Escritoras de Panamá, el Centro de Apoyo a la Mujer Maltratada y el Comité de Mujeres en el Centenario; un camino recorrido...

Llegar al Primer Encuentro de Escritoras de Panamá fue arribar a un puerto lleno de protagonistas que habían elegido reconstruir sus vidas a través de la palabra escrita. Mujeres que requirieron soledad para encontrar su propia voz como escritoras. Mujeres que ya no estaban y que fueron estudiadas por aquellas y aquellos que disfrutaban no sólo de la lectura, sino de zambullirse en el proceso creador de las escritoras y sacar a la luz esa valentía y ese coraje trenzado en palabras de una época o de una circunstancia. Palabras que implicaron riesgos y retos y, sobre todo, la superación de miedos y la capacidad de enfrentar creativamente la burla y la envidia de sus contemporáneos.

Amelia Denis de Icaza, María Olimpia De Obaldía, mujeres, esposas y madres de finales del siglo antepasado y principios del siglo pasado, ¿pudieron preservar su independencia? Tal vez preservaron su independencia de espíritu, pero también quedó demostrado que preservaron su creatividad.

Amelia Denis De Icaza fue la primera mujer que escribió versos en la historia de nuestra literatura. Su voz lírica protestó ante las injusticias sociales; denunció el futuro incierto de la Patria; escribió el primer poema dedicado a la muerte de Victoriano Lorenzo y por siempre quedará grabada en nuestra historia literaria y patriótica, el poema al Cerro Ancón.

El Primer Encuentro de Escritoras de Panamá sirvió como escenario para conocer más acerca de la vida y la obra de nuestras escritoras. María Olimpia De Obaldía, cuya obra circunda su vida, su patria chica, Chiriquí, con la vivencia dolorosa de la Guerra de los Mil Días, fue la primera mujer en ser admitida como miembro de número en la Academia Panameña de la Lengua, cuya presidencia hoy ostenta Elsie Alvarado de Ricord.

Tal vez Nicole Garay sacrificó más, porque negarse a asumir el rol de esposa y madre destinado a las mujeres de principios del siglo pasado, condensado en la frase de Jean Austin a mediados del siglo XIX: "Una mujer, si tiene la desventura de saber algo, deberá ocultarlo tan cuidadosamente como pueda," tenía su precio.¹

Después de Zoraida Díaz, una de las primeras obras poéticas publicadas por una mujer, fue la de Nicole Garay. Varios de sus versos reflejan la amargura de una mujer que, a pesar de haber sido hija de un pintor, hermana de un músico y de haber tenido en su hogar un ambiente propicio para la creación, no fue feliz.

Organizar y participar de este Primer encuentro de Escritoras de Panamá fue como contemplar el resplandor amarillo del guayacán en flor, vivir el desprendimiento encantado del árbol al posarse en la hierba seca, cual mágica alfombra en un cegador mediodía. Así de hermoso, pleno y fugaz fue el Encuentro. Faltaron horas y días para asimilar lo que la poesía alcanza, cuando lo alcanza. Ese perpetuo cambio de las cosas y el acento que cada generación de mujeres creadoras pulsa sobre los temas, cuando tratamos a las poetas de nuestra historia pasada y de la historia que construimos estos días, representaba adentrarse al fondo y no alcanzarlo nunca.

La otra mirada

El Primer Encuentro contó con la participación de escritoras extranjeras que compartieron con las nacionales en distintas mesas redondas, paneles, recitales poéticos, conversatorios y talleres, acerca de su proceso creador, de sus experiencias y de sus lecturas. María del Socorro Robayo, poeta y semiótica chiricana, presentó un estudio del discurso literario femenino a partir de "Las Preguntas Indeseables" de Consuelo Tomás.

Revela la visualización que del lenguaje del cuerpo hace la poeta para liberarlo y cómo asume la creación como un acto subversivo. La ironía, el sarcasmo, la desmitificación de la mujer como valor de oferta y demanda, destino casi ineludible de la mujer-objeto, se presenta ante la mirada del lector o la lectora. Consuelo Tomás, con ese estilo fino que la caracteriza, le recuerda a la mujer que su feminidad se encuentra muchas veces relacionada con actitudes y caracterizaciones que disminuyen a la mujer. Cuestiona la institución matrimonial y reivindica la independencia emocional y económica de las mujeres, aunque resulten "sospechosas".

Esta "otra mirada" de Consuelo representa un reto, un desafío al poder dominante y una voz que dice cosas siempre de una manera diferente.

Desde Cuba

Teresa Melo, primer premio de poesía 2002 de Cuba, compartió acerca de la "mirada cubana" en su poesía. Para ella, ser mujer que escribe en Cuba, es adquirir un compromiso diferente al que se debate en otros lugares, ya que no tiene que exigir lo que posee en el plano social y que no tienen las mujeres escritoras en otras sociedades.

La revolución cubana trajo la fundación de las escuelas de arte, el acceso a la universidad de todos los sectores sociales, la creación de talleres literarios, revistas culturales, espacio para el debate y la lectura, festivales de poesía, concursos literarios y la creación de la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba. La mujer cantó su emancipación en la literatura, en lo social y en el amor. De esa época, se pueden mencionar a Georgina Herrera y Nancy Morejón.

Poetas de la talla de Reina María Rodríguez, Soleida Ríos y Marilyn Bobes, representan una poesía coloquial, pero de tono reflexivo, donde la condición femenina es cuestionada. Dulce María Loynaz, Lucía Muñoz, Damaris Calderón y otras más recientes, se escriben a sí mismas, más allá de la expresión y la sensibilidad de género. Se rescatan poetas menos conocidas por medio de antologías, como la de "Mujer Adentro".

Teresa Melo se refirió a las fronteras mentales que crean los prejuicios y lo relacionó con su país, Cuba, cercada por el muro que el agua forma de modo natural.

Desde Guatemala

La poeta y miembro de número de la Academia Guatemalteca de la Lengua, Luz Méndez De La Vega, nos trajo al presente a Sor Juana de Maldonado, quien vivió cincuenta años antes que Sor Juana Inés de la Cruz. Esta Sor Juana de Maldonado fue negada durante años y es que su librito "La mala y perseguida" llegó hasta la Santa Inquisición. La poesía escrita por mujeres en Guatemala empieza con esta monja, quien mezcla la visión del conquistador y la visión del indígena. Posteriormente, a principios del siglo pasado, María Josefa García Granados, escribe poesía política, satírica y audaz. A pesar de ser una mujer conservadora en política, tenía el valor de decir lo que pensaba.

Luz Méndez De La Vega se refiere a la literatura con características muy femeninas, que no quiere decir que sea inferior. Nos habla sobre la creación del lenguaje como una creación de la mujer. El hombre de las cavernas salía de cacería y sólo sabía de pegar gritos. La mujer se quedaba en casa con los hijos y las hijas, los viejos y las viejas, y así empieza a inventar el lenguaje, porque tiene que relacionarse con la familia. Pero en algún momento, el hombre se apoderó de todo, hasta del lenguaje.

Los famosos escritores guatemaltecos cuando querían felicitar a alguna escritora mujer, hacían referencia a que "escribe como un hombre". En realidad, muchos hombres escritores se apropian de la forma femenina y nadie les dice que "escribe como una mujer".

Desde Honduras

La poeta Lety Elvir Lazo mira la literatura como un espacio, una pared nítida donde de pronto empiezan a verse fisuras, grietas de donde salen chillidos, gritos, cabezas, como un dolor de parto. La literatura, entonces, genera miedo, porque las cosas cambian y todo cambio exige readaptación y causa nuevos miedos. También le causa miedo a los otros, que de pronto sienten una invasión de mujeres que hablan, que miran distinto, que rompen las paredes.

Lety Elvir nos dice que esta nueva situación causa malestar, porque estamos acostumbrados

a una música más armónica y ahora tenemos que escuchar los chillidos y gritos odiosos de las mujeres. Esta nueva mirada de mujer se torna odiosa para algunos, porque nos hemos salido de lo que se nos ha indicado históricamente. Prefieren seguir viéndonos cursis y no bravas, ni hablando tanto, ni mucho menos, nombrándonos.

Pero seguimos saliendo de las grietas y nos seguimos pariendo; mujeres de otras épocas, antes de nosotras a quienes se les invisibilizó y aparecen ahora arruinando el espacio armónico que existía.

Léty Elvir menciona mujeres de letras en Centroamérica y propugna la visibilización de las diferencias entre hombres y mujeres y el respeto a ellas. Su idea de la mitad del amor es hermosa y sobre todo, abogar por la vida sin temerle a las mujeres, a estas nuevas mujeres que miran diferente.

La poeta hondureña nos trajo una reflexión de hasta dónde llega la frontera de nuestro propio cuerpo. Nos invita a cruzar todas las fronteras y a mirar la experiencia de las mujeres en otros países.

Desde Nicaragua

La poeta Vida Luz Meneses relaciona la literatura con la historia y la sociología. De esa manera, se trabaja metodológicamente mejor la perspectiva de género, como la hace Nidia Palacios en su libro "Voces Femeninas". Vida Luz se refiere a la necesidad que tienen las mujeres escritoras de organizarse por sí mismas y desarrollar una actividad de publicaciones regulares como lo hace la Asociación de Escritores Nicaragüenses.

Para escribir, lo que necesitamos es tiempo, nos dice Vida Luz. Tiempo para leer y para escribir. La organización nos sirve para promover el recate de muchas mujeres a través de antologías y de investigaciones. Nos nutren en los encuentros y en las críticas literarias. Si nos empujan al expansionismo económico, donde no vemos las ganancias, por lo menos debemos integrarnos culturalmente y defendernos juntas.

Desde Costa Rica

La narradora Ana Cristina Rossi rememora la descalificación de que fue objeto desde los diecisiete años. Si no hubiera traspasado la frontera

geográfica para viajar a Europa, tal vez se hubiera desilusionado y no hubiera sido la escritora que es actualmente. Es tan importante para las mujeres que desean escribir, atravesar las barreras del descreimiento; instalarse en la incertidumbre de escribir todos los días, como un ejercicio constante. Se trata de cruzar fronteras todos los días, hasta que se vuelva una costumbre. De ahí en adelante, hay que cruzar las fronteras de la mediocridad, del facilismo y también de la depuración. Las fronteras son externas y también internas, porque se trata de un proceso donde una aprende a vivir con una misma y a descubrirse a sí misma.

Mujer y Poesía

El Encuentro invitó a tener fe en lo que una hace. Un poco de todo lo que las mujeres han sentido se esparcía en las palabras de las estudiosas sobre otras mujeres, las poetas o las poetisas. Las miradas de las mujeres a través de su poesía, no eran perdidas ni vanas.

La voz de Elsie Alvarado de Ricord, a decir de Irina de Ardila, es la voz de una mujer que ama intensamente y que es amada, y es una voz patriótica que cuestiona el orden social en los contextos menos previsibles, y es una voz rebelde y valiente.

Elsie se confiesa una mujer que ama en demasía y lo dice en el verso que se torna necesidad imperiosa de expresión. Una expresión que, como dice Ardila, a veces se transforma en silencio. Un silencio que dice más que mil palabras.

En este Primer Encuentro, la presencia de Marovia Ochoa, quien siempre pone distancia a las personas que la admiramos, distancia que no tiene su creación literaria, fue como un murmullo de agua fresca en el jardín de nuestra casa. María Feli Domínguez la retrata como la poeta capaz de convertir en poesía de amor y de lucha su obra. Ensayo un discurso transgresor, atento a las urgencias temporales.

A Moravia le gana su militancia política y muchas veces la transforma en quehacer literario. Entrega su pluma al compromiso de sus ideas, se endurece con el tiempo y, definitivamente, su poesía tiene un espacio en la historia.

Berta Alicia Peralta, una realidad en un mundo de formas vagas, fue vista a través de la mirada candente de Berna Burell. Berta Alicia es muchas mujeres a la vez y cada una de ellas se proyecta en su obra con ricos matices y en diversos temas interesantes. La muerte, la soledad, el amor, reivindicando sueños, lavando culpas y exorcizando miedos, son temas que trata. Desafía y también percibimos el temor implícito en el urgente reclamo del amor.

La poesía de Consuelo Tomás, de Giovanna Benedetti, de Luz Lescure y de Matilde Real de González llenó la sala del Encuentro con sus renunciadas, con sus fatalidades, con sus exaltaciones y sus jovialidades. Ilusiones alimentadas de espejismos; conocimiento creador en acción lleno de encantos y desencantos con sus promesas incumplidas y sus mañanas esperanzadoras. Mujeres poetas que consideran que el valor de lo literario está allí, donde sea útil a la vida humana.

¿Publicamos o no publicamos?

Imposible vivir este Primer Encuentro sin discutir el problema de la edición del libro escrito por mujeres. ¿Cuántas veces escriben las mujeres sin pensar en cómo se va a publicar su libro? Muchas. Pero hoy hemos tomado la decisión de visibilizar nuestros sueños, nuestras esperanzas, nuestras rebeliones y nuestros más recónditos pensamientos. Por esta razón, la Presidenta de la Cámara del Libro, Priscilla Delgado, sostiene que hay que escribir pensando a qué público me quiero dirigir y cómo voy a mercadear mi libro. Son muy pocos todavía los escritores y las escritoras que cobran mucho dinero por escribir. Y, por supuesto, son muchas menos las mujeres en esa situación. "El libro viene a ser un producto como cualquier otro, con vibración, con alma, con perfume, con una ropa. Todo depende del color que nos guste".²

El no desanimarnos cuando una editorial nos rechaza es muy importante. Seguir escribiendo, competir de vez en cuando en concursos internacionales, también lo es, nos lo dicen escritoras que vienen del oficio periodístico, como Itzel Velásquez.

Escuchar la opinión de los editores era necesario en el Encuentro. Por ejemplo, no nos habíamos detenido en el hecho de que en Panamá se está publicando un promedio de 1.2 libros por día. En el año 2000, tuvimos 4,403 obras en el año, que podían ser nuevas o reediciones. Podemos decir que

estamos en el orden de 147 libros por millón de habitantes. Y también podemos compararnos con otros países y darnos cuenta de que tenemos una muy baja producción de libros en Panamá.

Escuchar a Ana Cristina Rossi, una novelista exitosa, traducida a varios idiomas, fue sumamente edificante. No todas tenemos la suerte de publicar nuestra primera obra en una edición de seis mil ejemplares, tan solo para el lanzamiento. Pero Ana Cristina tiene razón, hay que deshacer el mito de que vamos a ser muy famosas. Aspiremos a que nos lean las personas que queremos que nos lean.

Lo más importante es convencernos de que escribir es nuestro destino y sólo lo sabremos si escribimos como amamos. Redimirnos, alcanzar el paraíso, elegir nuestra hora en el momento sublime de crear; ese debe ser el compromiso de la que escribe. Vivir la magia, el esplendor de la palabra; ser una voz distinta, otra voz.

Siempre he dicho que la Comisión de Asuntos de las Mujeres, la Niñez, la Juventud y la Familia de nuestro Parlamento, está mucho más cerca de la cotidianeidad de nuestro pueblo que otras Comisiones de Trabajo. Y es en esa cotidianeidad, aquella que nubla la mirada de los más vulnerables, aquella que eleva a sagrado, las horas íntimas de serenidad de una familia o que aturde el alma de tristezas hasta sentir con una intensidad que duele, la inutilidad de nuestras acciones, donde encontramos el verdadero sentido de hacer leyes que impacten positivamente en la vida de tantos ciudadanos y tantas ciudadanas.

El Primer Encuentro de Escritoras de Panamá nos impulsó a pasar de lo material a lo espiritual. ¡Y en hora buena! No hay finales en proceso de la creación y no hay finales para que los legisladores de nuestro pueblo, se motiven lo suficiente para seguir incentivando la creación literaria de nuestras mujeres. Sólo así seremos capaces de escuchar las otras voces: las de ellas.

1 Austin, Jean, citado en Victoria Ocampo. El mundo como destino de María Esther Vázquez; Grupo Editorial Planeta; Seix Barral, Los Tres Mundos, Biografía, 2002; impreso en Argentina, p.96.

2 Delgado, Priscilla; "Edición y Mercadeo del Libro"; ponencia presentada en el Primer Encuentro de Escritoras de Panamá, ciudad de Panamá, miércoles 26 de marzo, 2003.

La Asamblea honra a ex Parlamentarios

Discurso del H.L. Dr. Carlos R. Alvarado A.
Presidente de la Asamblea Legislativa

Ceremonia de Imposición de la Medalla Justo Arosemena

La Asamblea Legislativa, mediante el artículo 225 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno, creó la Medalla Justo Arosemena como la máxima distinción que confiere la Institución a aquellas personalidades, nacionales o extranjeras, que se hayan distinguido en los ámbitos deportivo, cultural, filantrópico, científico y humanístico, así como por sus contribuciones en beneficio de la Nación y del pueblo panameño.

El otorgamiento de este galardón tiene un gran contenido cívico y patriótico. Con su creación se ha tenido el propósito de rendir homenaje a uno de los más eximios hijos de la Patria, quien siempre supo honrarla con sus múltiples y acrisoladas virtudes. Este homenaje es un perfecto complemento a la designación con su nombre del edificio donde realiza sus sesiones la Asamblea Legislativa de la República de Panamá.

La vida de Don Justo Arosemena fue, al decir del Doctor Ricardo J. Alfaro, como un código de moral en acción. De esta brillante trayectoria vital, se destaca siempre su acendrado patriotismo, su trayectoria de estadista inmaculado, el filósofo sutil que penetró siempre la razón última de los problemas políticos y sociales y por sus altas ejecutorias que lo distinguieron como un hombre comprometido con los valores y principios de la democracia, al ser, ante todo, un buen ciudadano.

Don Justo Arosemena nació en la ciudad de Panamá el 9 de agosto de 1817 y murió en la ciudad de Colón el 23 de febrero de 1896. Hijo de Don Mariano Arosemena, prócer de la independencia de Panamá de España, en 1821, realizó sus estudios primarios en la ciudad de Panamá y se licenció en

Derecho en la Universidad Central de Bogotá. En 1837, recibió su título de Doctor en Derecho en la Universidad de Magdalena.

Además de sus excelentes estudios en el campo del Derecho y de la Filosofía, sus inquietudes se extendieron al ámbito de la Sociología, con su obra cumbre "EL ESTADO FEDERAL DE PANAMA", ensayo donde realizó una descripción de las peculiaridades históricas, geográficas y sociales del istmo de Panamá y en el cual enfatiza la importancia que tiene la independencia para el futuro de nuestro país. Este estudio condujo a la creación de la primera Asamblea Constituyente de Panamá durante el año 1855.

Otra de sus obras más importantes fue el Código Administrativo del Estado Federal de Panamá, cuerpo normativo de trascendental importancia en la conformación del Estado panameño.

En 1878, impulsó la creación de la primera biblioteca pública de Panamá junto con Manuel José Hurtado y Buenaventura Correoso, oportunidad en la cual donó al Estado sesenta volúmenes de Historia y de Derecho.

El Doctor Arosemena desempeñó diversos cargos políticos a lo largo de su brillante carrera pública. Fue Presidente del Estado Federal de Panamá y Presidente de la Convención Constituyente de Río Negro, por la que Colombia se convirtió en una confederación de estados soberanos, entre los que se encontraba Panamá. También se desempeñó como Secretario de Relaciones Exteriores, Presidente de la Cámara

de Diputados y Senador en el Congreso de Colombia, y diputado a la Asamblea Legislativa de Panamá.

Desde 1865, estuvo vinculado al servicio exterior, ya que fue erribajador en Chile, Inglaterra y Francia.

Por estas consideraciones, Don Justo Arosemena es reconocido como "el más ilustre de todos los panameños y padre de la nacionalidad". Para perpetuar su ejemplo, sobre todo a las futuras generaciones, la Asamblea Legislativa ha decidido conferir el galardón que lleva su nombre a aquellas personalidades sociales y políticas dignas de tan elevado reconocimiento.

Hoy, el Órgano Legislativo del Estado panameño entregará la Medalla Justo Arosemena a Honorables ex Legisladores que fueron distinguidos por la Asamblea Legislativa de los periodos 1989 - 1994 y 1994 - 1999 y, al cumplir este mandato, siente legítimo orgullo al honrar a cuatro de sus ex miembros que sellaron con gallardía su paso por este recinto. Sus hojas de vida, así como las resoluciones leídas en que se consignan sus méritos para optar a la Medalla Justo Arosemena, así lo confirman: Arnulfo Escalona Ríos (q.e.p.d.) por medio de su distinguida esposa, Ana Ávila de Escalona; mi distinguido paisano, don Jorge Rubén Rosas; un ilustre hijo de Colón, Alonso Fernández Guardia, y un colega, Alberto Alemán Boyd, recibirán en breves instantes el mayor galardón que otorga el Parlamento, ante la mirada sobria y serena del Patricio que ilumina e inspira permanentemente nuestras deliberaciones.

Que sepan, propios y extraños, amigos y adversarios de la Institución, que saber honrar a los suyos, en un ámbito político tan complejo por las contradicciones políticas e ideológicas que hacen del quehacer parlamentario un laberinto de conflictos y confrontaciones, constituye, indudablemente, una demostración de elevación espiritual sobre las naturales diferencias en que se sustenta la democracia.

Este acto especial de carácter solemne nos hace reflexionar en torno a las siguientes palabras del Patricio Don Justo Arosemena: "Los tres

nombres crean las normas de todo progreso humano: educación, convivencia laboriosa y altura de miras". Es así como el Dr. Arnulfo Escalona Ríos se expresó al agradecer la aprobación unánime por este Órgano del Estado de su nombramiento como Magistrado de la Honorable Corte Suprema de Justicia, el 31 de mayo de 1994: "Me voy con el pesar en el alma como se retiran los viejos amigos cuando tienen que separarse. En asambleas como estas, nos conocemos más profundamente, y por encima de todo lo que digan, por encima de todos los denuestos que hoy se les dan a estas asambleas, quiero decirles que de ustedes me llevo lo mejor de lo mejor. ¿Por qué me llevo lo mejor de lo mejor?, porque los he visto trabajar a cada uno de ustedes, en las cosas que el país requiere, en las cosas que el país necesita. Pero nadie, absolutamente nadie, les va a enseñar cómo lo tienen que hacer. Si asisten o no asisten, sabrán por qué es conveniente no asistir en momentos determinados. Si votan o no votan, sabrán ustedes por qué lo tienen que hacer en determinado momento. Pero esa es la entereza de su carácter, y me voy convencido de ello. Me llevo un grato recuerdo a mi casa, que algún día transmitiré a mis nietos".

Así era el Dr. Escalona, Maestro en las lides parlamentarias. Con emoción señalo que me distinguió con su amistad desde que nos conocimos en 1980 en el Consejo Nacional de Legislación, Órgano Legislativo de aquella época. De él aprendimos, en la adversidad política, a ser amigos. Siempre se distinguió por el respeto personal a todos. Para mí, es motivo de particular honor ser presidente en este momento en que se le rinde honores post mortem a tan insigne compatriota.

Enrumbemos el futuro por el sendero del reconocimiento a los conciudadanos distinguidos como forma cierta de honrarnos, pues honrar honra, y qué mayor sensación de felicidad que honrar a los propios por sus méritos fundados en las brillantes vicisitudes del siempre atrayente sol de la democracia representativa, que hoy resplandece con un brillo más hermoso sobre el cielo que cubre la Asamblea Legislativa.

Constituyente para insertar a Panamá como un país desarrollado

Ing. Ovidio Díaz V.
ex Legislador de la República

En los últimos años, ante los cambios continuos de la crisis económica y social que padece el pueblo panameño como consecuencia de la globalización, con la apertura económica zigzagueante realizada en Panamá, se hace cada día más imperativo realizar una constituyente.

Contrario a la teoría de que una constituyente, para que sea efectiva, debe estar revestida de una autoridad total para cambiar toda la estructura orgánica administrativa del Estado panameño, lo cual sería conveniente, pero su realización es un sueño que debe ser reemplazado por fórmulas factibles que a la larga darían el mismo resultado. Por ello, sentimos la satisfacción de mencionar que, como legislador del circuito 7-3 de la provincia de Los Santos, tomamos varias veces la iniciativa de reformar la Constitución vigente en el sentido de adicionar un artículo que podía ser aprobado en dos legislaturas y un referéndum, o el mismo artículo que podía ser aprobado en una legislatura y por la siguiente legislatura en un nuevo gobierno. Esta afirmación, con la búsqueda del anteproyecto no discutido presentado por mí en el último año, 1989, de mi periodo como legislador o leyendo las cartas dirigidas al legislador Alonso Fernández, Presidente de la Asamblea Legislativa, el 23 de abril de 1993, uno de cuyos párrafos transcribe: "Mi pensamiento cuando presenté las reformas en la última legislatura de mi periodo era que el país caminaba en esos momentos hacia una constituyente como el único camino viable de encontrar en el debate nacional, desde el proceso electoral junto a la aprobación de una nueva constitución, una verdadera reconciliación de todos los panameños necesaria, a nuestro juicio, para afianzar nuestra identidad como nación libre y soberana para encarar unidos el reto del año 2000.

En la misma fecha escribimos una carta parecida al legislador Gerardo González, cuyo inicio dice así: "Como es de tu conocimiento, después de las elecciones de mayo de 1989, presenté ante la Asamblea Legislativa una serie de reformas constitucionales con el único propósito, en ese entonces, que escogiéramos el camino de la constituyente como el medio de encontrar una solución permanente y panameña a la crisis profunda que atravesaba el país; ahora, a 16 meses de la invasión norteamericana, con su secuela de destrucción, muerte y dependencia, que lesiona a nuestra nacionalidad y soberanía, el país no ve ya su esperanza.

Por ello, este es el momento propicio y adecuado para debatir sobre el futuro de la nación panameña y el mejor escenario para hacerlo, de manera efectiva y concreta, es a través de las urnas, eligiéndose una Asamblea Constituyente limitada sin alterar la vigencia y permanencia de los poderes de los actuales Órganos del Estado."

En el año de 1999, fracasados los tres intentos de reforma de la Constitución que yo había presentado, un economista invitado para dar una charla a los miembros de la directiva del Consejo Nacional de la Empresa Privada sostuvo la tesis de que nuestro país no tendría soluciones efectivas y rápidas mientras tuviéramos una Constitución absoluta. Esas frases produjeron expectativas positivas y yo me ofrecí para redactar un borrador de reformas constitucionales que hice copiando las reformas ya mencionadas solamente agregándole la participación como constituyente de un grupo de miembros de la sociedad civil que hoy en día pareciera un sistema utilizado continuamente por los sectores políticos. Por ello me permito transcribir la carta dirigida a la Presidenta del Consejo de ese entonces. Esas conclusiones tuvieron la accesoria del Dr. César Quintero,

constitucionalista, quien fue llamado especialmente por la Presidenta del Consejo en ese entonces. He aquí la propuesta:

Panamá, 10 de febrero de 1999

Doctora

NIVIA ROSSANA CASTRELLON

Presidente del Consejo Nacional de la

Empresa Privada

E. S. D.

Estimada Nivia Rossana:

Para darle cumplimiento a mi ofrecimiento aceptado por la presidencia del debate en el Seminario Taller, efectuado el pasado 12 de diciembre, de redactar un anteproyecto de reforma o adición al artículo 308 de la Constitución Política de la República de Panamá, es necesario, para una mejor orientación, copiar íntegramente su texto que dice así:

Título XIII

Reforma de la Constitución

Artículo 308. La iniciativa para proponer reformas constitucionales corresponde a la Asamblea Legislativa, al Consejo de Gabinete o a la Corte Suprema de Justicia, y las reformas deberán ser aprobadas por uno de los siguientes procedimientos:

1. Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, el cual debe ser publicado en la Gaceta Oficial y transmitido por el Órgano Ejecutivo a dicha Asamblea, dentro de los primeros cinco días de las sesiones ordinarias siguientes a las elecciones para la renovación del Órgano Legislativo, a efecto de que, en esta última legislatura, sea nuevamente debatido y aprobado sin modificación, en un solo debate, por la mayoría absoluta de los miembros que la integran.

2. Por un Acto Legislativo aprobado en tres debates por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa, en una legislatura, y aprobado igualmente en tres debates por mayoría absoluta de los miembros de la mencionada Asamblea, en la legislatura inmediatamente

siguiente. En ésta se podrá modificar el texto aprobado en la legislatura anterior. El Acto Legislativo aprobado de esta forma deberá ser publicado en la Gaceta Oficial y sometido a consulta popular directa mediante referéndum que se celebrará en la fecha que señale la Asamblea Legislativa, dentro de un plazo que no podrá ser menor de tres meses, ni exceder de seis meses, contado desde la aprobación del acto legislativo por la segunda legislatura.

El acto legislativo aprobado con arreglo de cualquiera de los dos procedimientos anteriores, empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial, la cual deberá hacerse por el Órgano Ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por parte de la Asamblea Legislativa, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad.

Si se tratara de un problema de tiempo y de carácter económico, el ordinal 1 del artículo 308 sería el más indicado, pues permitiría realizar una reforma parcial o total por la actual Asamblea Legislativa con un texto que deberá ser aprobado sin modificaciones por la próxima Asamblea electa, que se inicia el 1 de septiembre del próximo año. Sin embargo, esa fórmula nos produciría una reforma o Constitución nueva, exageradamente politizada y no representativa y la Nación corre el riesgo de perder y no ganar con los cambios. La segunda fórmula del ordinal 2 del artículo 308 tenemos que desecharla en vista de los resultados de los dos referendos realizados en los dos últimos periodos de gobierno. Si lo que deseamos es una nueva Constitución que refleje los verdaderos sentimientos positivos de la Nación y que consolide la libertad económica necesaria para un desarrollo económico sostenido, tenemos que seleccionar el método de la constituyente limitada, que elimina diferencias políticas y traumas y, por el contrario, puede producir un gran consenso nacional.

Por ello, después de nuestra conversación con el Dr. César Quintero, que coincide con nuestros puntos de vista divulgados en 1991, los consignamos de nuevo en esta carta corrigiendo algunos aspectos de su forma original:

ANTEPROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo 308.

3. Por un acto constitucional acordado en una Asamblea Constituyente elegida en votación popular, la cual tendrá la función exclusiva de hacer cambios o reformas parciales o totales de la Constitución Nacional.

Esta Constituyente no podrá cambiar ni alterar el periodo de los ciudadanos electos en las elecciones de mayo de 1992, ni cambiar tampoco los periodos de funcionarios nombrados y ratificados por Órganos del Estado, pero éstos tendrán que acatar normas específicas que sean establecidas en la nueva Constitución.

Artículos Transitorios.

Al entrar en vigencia esta reforma, de acuerdo con el ordinal 2 del artículo 308 de la actual Constitución, las elecciones para la Constituyente se enmarcarán dentro de los siguientes parámetros:

1. El Tribunal Electoral existente convocará a elecciones para Constituyente en un plazo no mayor de 120 días calendario; una vez aprobada oficialmente esta reforma por la Asamblea Legislativa del próximo gobierno.

2. La Constituyente se instalará por derecho propio en la capital de la República, 60 días después de su elección y tendrá un plazo no mayor de 8 meses para redactar y aprobar una nueva Constitución Política cuya entrada en vigencia será determinada por la mayoría de los miembros que la integran. Una vez cumplido ese trámite, la Constituyente queda automáticamente disuelta. La Asamblea Nacional Constituyente estará integrada por constituyentes nacionales, provinciales y miembros de la sociedad civil organizada, representativa de los sectores de trabajadores, profesionales y empresarios, determinados así:

- 12 Constituyentes nacionales
- 12 Constituyentes provinciales por Panamá

- 4 Constituyentes por la provincia de Colón
- 5 Constituyentes por la provincia de Chiriquí
- 4 Constituyentes por la provincia de Veraguas
- 3 Constituyentes por cada una de las provincias de Coclé, Herrera y Los Santos
- 2 Constituyentes por cada una de las provincias de Bocas del Toro y Darién
- 2 Constituyentes por la Comarca de San Blas
- 18 Miembros de la sociedad civil organizada y representativa de los sectores de trabajadores, profesionales y empresarios.

3. Podrán participar en las elecciones para el escogimiento de los constituyentes los partidos políticos vigentes en el periodo en que se efectúen las elecciones y podrán participar también candidatos independientes, siempre que comprueben la adhesión de 1,000 ciudadanos para una candidatura nacional y 250 adherentes para una candidatura provincial.

4. Los representantes de las sociedad civil organizada y representativa serán seleccionados por votación secreta directa en sus respectivas asociaciones afines, como son trabajadores, profesionales y empresarios, a través de normas establecidas de común acuerdo con sus cúpulas, por el tribunal Electoral.

5. El Gobierno Nacional establecerá en el presupuesto las partidas necesarias requeridas para la elección y eficaz funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente durante el periodo establecido en esta reforma.

Atentamente,

ING. OVIDIO DÍAZ V.

Propuestas de Reformas Constitucionales

Licdo. Jorge Rubén Rosas

Con motivo de la Conmemoración del Centenario de la República, el Comité Centenario de la Asamblea Legislativa organizó el pasado 30 de abril, en coordinación con la Secretaría Técnica de Asuntos Económicos, en el Salón Azul del Palacio Justo Arosemena, la mesa redonda "Importancia del Parlamento en la Construcción del Estado Panameño", acto en el que participaron los ex Legisladores Jorge Rubén Rosas, Ramón Pereira, Aura Emérita de Vásquez, Alfredo Ramírez, Rigoberto Paredes, Ovidio Díaz, Coralía de Burgos y Jacobo Salas.

A continuación, reproducimos las Propuestas de Reformas Constitucionales, presentadas por el Lic. Jorge Rubén Rosas en este evento, por considerarlas de importancia.

CONSIDERACIONES GENERALES

El funcionamiento del Gobierno de la República, en virtud de la colaboración armónica de los Órganos del Estado, es la esencia de la democracia representativa, por lo cual es conveniente e indispensable mantenerla como base de la institucionalidad nacional, para evitar que se repitan interrupciones o se produzcan situaciones que amenacen, toda vez que el quebrantamiento del orden jurídico constitucional, no solo quebrantaría el Estado de Derecho, sino que sería negativo en varios aspectos, entre otros el de que una situación de inestabilidad institucional que se crearía inevitablemente, no ofrecería la seguridad jurídica para las inversiones nacionales y extranjeras y traería como consecuencia el decrecimiento de la economía nacional.

Sin embargo, la Constitución vigente requiere de reformas substanciales para mejorarla y para corregir la distorsión de la representación popular existente, hacer más eficaz el sistema de gobierno democrático representativo y para borrar resabios que aún prevalecen de la injerencia militar en ella, entre otras.

Sin más condiciones que la de un estudioso de este delicado e importante tema, en virtud del conocimiento obtenido en el ejercicio de mis funciones públicas, en el campo legislativo como Diputado y Legislador por cuatro periodos constitucionales, como Presidente de la Asamblea Nacional y, en la rama ejecutiva, como Viceministro de Gobierno y Justicia, hace mucho tiempo, y como

Ministro de Estado por cuatro años, me permito exponer a continuación mi opinión y propuestas de reforma a la Constitución Política y el procedimiento para incorporarlas.

ANEXO No. 1

REFORMAS CONSTITUCIONALES CONVENIENTES ÓRGANO LEGISLATIVO

1. El preámbulo del nuevo texto Constitucional, ya sea adoptado por una Asamblea Nacional Constituyente o por Acto Constitucional, con arreglo a uno de los procedimientos establecidos en la Carta Política vigente, debe estar inspirado en los principios fundamentales del Estado de Derecho, fines sociales y derechos y deberes de los panameños;

2. Una de las más importantes y urgentes reformas para mejorar la Carta Fundamental es, sin lugar a dudas, la concerniente a la integración, base poblacional, adjudicación de escaños en base a la representación popular y funciones del Órgano Legislativo;

3. El Órgano Legislativo, dado que ejerce funciones legislativas, administrativas y judiciales, debe ser constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional de Diputados, cuyos miembros sean elegidos por circuitos provinciales y comarcales, mediante postulación partidista y votación popular directa, cuyo número sea fijado por la propia Constitución, en base a la población del Censo del año 2000, en número fijo, no superior al de legisladores elegidos para el

periodo de 1999 – 2004, cuyos escaños sean adjudicados en base al sistema de cuocientes y medios cuocientes solamente;

4. Cada diputado tendrá un suplente, elegido del mismo modo y el mismo día que el principal, quien lo reemplazará en sus faltas temporales, previa solicitud expresa del principal, y absolutas por renuncia, inhabilitación o muerte del principal;

5. La revocatoria de mandato quedará eliminada; los diputados una vez elegidos representarán a la Nación y votarán de acuerdo con su conciencia, inspirados en el interés nacional;

6. Se aumentarán los requisitos para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, entre otros el de no haber ejercido funciones políticas partidistas ni oficiales durante un periodo de cinco años anteriores a su designación;

EL ÓRGANO EJECUTIVO

7. Se modificarán los artículos 172, 182, 183 y 184 de la Constitución para limitar la elección a solo un Vicepresidente de la República, que reemplazará al Presidente en sus faltas, conforme a lo prescrito en los artículos mencionados.

8. Se creará un Tribunal de Cuentas independiente, con funciones específicas, que sustituya a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial.

9. Sugiero establecer en norma constitucional la base poblacional de los representantes de corregimientos con el fin de corregir la distorsión existente en aspectos fundamentales de la representación popular, igualdad de condiciones, equidad en lo concerniente a áreas de extensión y número de representantes a elegir;

10. Considero de interés nacional preservar hermosos capítulos de la Constitución vigente, entre otros el de las Garantías Fundamentales que consagran los derechos y deberes individuales y sociales incluyendo los derechos fundamentales de los trabajadores y los fines de la justicia social, si no hay ambiente para mejorarlos;

11. Asimismo sugiero que se mantenga sin cambios el Capítulo 2º del Título IX sobre el Presupuesto General del Estado, normas estas que considero de las más importantes de las incorporadas en el Texto Constitucional de 1983, dado que constituyen en su conjunto la base constitucional que permite al Ejecutivo formular y presentar el Proyecto de Presupuesto en base a criterios fundados, tanto en lo concerniente a la estimación de ingresos como a la asignación de gastos para inversión y funcionamiento y proporcione, a su vez, las facultades a las autoridades competentes para mantener la disciplina fiscal indispensable para el control eficaz del gasto público;

12. Considero conveniente mantener el Título XIV sobre el Canal de Panamá, dado que su adopción se aprobó por consenso nacional;

13. Se derogará en todas sus partes, el numeral 16 del artículo 153 de la Constitución Política que concede al Órgano Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar mediante decretos leyes, dado que esta facultad es excesiva, puesto que constituye delegación de la función legislativa de legislar al Presidente de la República, e innecesaria porque la Asamblea Legislativa se reúne durante ocho meses al año en sesiones ordinarias y puede ser convocada por el Órgano Ejecutivo a Legislatura Extraordinaria, para conocer exclusivamente los asuntos que le someta a su consideración;

14. Se modificará y adicionará el numeral 17 del artículo 153 con el fin de determinar esta función exclusivamente al procedimiento para la expedición de las leyes y régimen interno, sin abarcar otras materias como las de las asignaciones y privilegios de los diputados, cuyo texto se sugiere así:

Dictar el Reglamento Orgánico de su Régimen Interno concerniente a la instalación y funcionamiento del Órgano Legislativo; manteniendo del orden jurídico y el procedimiento aplicable para la formación de las leyes;

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

15. Las reformas concernientes al Órgano Judicial y al Ministerio Público deben ser elaboradas por una comisión integrada por nuestros mejores juristas y estadistas de todas las tendencias, para que respondan al elevado propósito de mejorar el sistema judicial y afianzar la independencia del Órgano Judicial;

REGÍMENES MUNICIPAL Y PROVINCIAL

16. Sobre las materias concernientes a Representantes de Corregimientos, Régimen Municipal y Régimen Provincial, contenidos los capítulos 1º, 2º y 3º del Título VIII, me limito a formular opinión favorable a la reestructuración de los corregimientos que ya suman más de 600 con extensión y población disímiles, más antojadizas que fundadas, a fin de que por norma constitucional se fije por lo menos una base poblacional realista que configure una comunidad de corregimientos más equilibrada que la que existe actualmente;

LA ECONOMÍA NACIONAL

17. La integridad del Título X, sobre la Economía Nacional, es de suma importancia en su esencia

concerniente a que el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país. Este conjunto de normas es esencial que se mantenga integralmente; se desarrolle por medio de leyes y se aplique por parte del gobierno, hasta lograr sus altos fines sociales.

18. La seguridad social, consagrada en el artículo 109 del Capítulo 6º del Título III es igualmente importante que se preserve a cargo del Estado y sus servicios prestados por entidades autónomas reglamentadas por la ley.

19. Es asimismo de conveniencia nacional preservar la autonomía de la Universidad Oficial de Panamá, su patrimonio propio y derecho de administrarlo, como está establecido en la Constitución Política.

Foro Panamá 2020

Mesa Nueva Constitución

Propuestas

Las propuestas que a continuación se consignan son el resultado del consenso de los participantes de la Mesa Nueva Constitución y tienen el propósito de señalar los principios básicos y los elementos esenciales con que podría renovarse el orden constitucional, de modo que el Estado y la sociedad panameña puedan transitar ordenadamente de la democracia que tenemos a la democracia que queremos.

El trabajo de la mesa ha estado inspirado en la Visión 2020 y ha buscado, al mismo tiempo, ajustar los principios y metas suscritos en 1998, año en que se elaboró aquel documento, a la realidad panameña actual.

Las reuniones de la Mesa Nueva Constitución fueron escenario de un exhaustivo debate sobre los distintos métodos actualmente vigentes y los que, sin estar normados constitucionalmente, implicarían la intervención legítima y legitimadora del pueblo. Ninguno de los métodos específicos fue capaz de generar consenso en el grupo. No obstante, la Mesa estuvo de acuerdo en que el método que se emplee en el momento en que el cambio se haga, deberá contar con un amplio respaldo de las fuerzas políticas y de la sociedad civil, porque solo así se logrará una Constitución que represente lo que los panameños queremos.

Según uno de los métodos propuestos, el Foro 2020 puede constituirse en un gran espacio de concertación nacional, dentro del cual nos pongamos de acuerdo todos los panameños sobre lo que debe ser el contenido de una nueva constitución. Una vez llevados a un gran debate nacional los elementos de esta nueva Constitución, sería perfectamente factible y democrático someter al soberano, a la ciudadanía nacional, un referéndum, en el que el pueblo decidiría si apoya o no el contenido de esa nueva Constitución.

Por otra parte, se ha propuesto que, mediante una consulta popular, se le pregunte primero al pueblo si quiere o no quiere una nueva Constitución. Una respuesta afirmativa constituiría así un mandato muy claro para los órganos del Estado de que deben

proceder a convocar a la elección de una Asamblea Constituyente, que sería el instrumento llamado a debatir y aprobar una nueva Constitución.

Por último, no han faltado las voces que reclaman una intervención de los poderes constituidos para reformar la Constitución, de acuerdo con los métodos que ella establece y se introduzcan de ese modo los cambios que el Foro 2020 sugiere. En la vertiente que plantea que los medios no prejuzgan los fines, el uso de la cláusula reformativa de la actual Carta Magna es un mecanismo igualmente idóneo que los arriba señalados para transformar la actual configuración constitucional de libertades ciudadanas y potestades estatales.

Ante la diversidad de las rutas posibles, el Foro 2020 ha preferido dejar el debate abierto, de modo que queda fuera del contenido de las propuestas, la recomendación de la vía más idónea para hacerlas realidad. El Foro 2020, por lo tanto, ni sugiere ni privilegia un método por encima de otro. Dejamos constancia de las alternativas que más adhesión suscitan en la ciudadanía, con el propósito de que se las estudie y se las debata en profundidad.

Las propuestas que aquí se recogen expresan un compromiso ciudadano del que han sido parte representantes del gobierno, de los partidos políticos y de la sociedad civil organizada. No se ofrecen como enunciados de rango constitucional listos para ser aprobados por los órganos constituidos de gobierno, pues la redacción de un conjunto sistemático de normas constitucionales involucra un esfuerzo de carácter técnico-jurídico que escapa a los objetivos del Foro 2020.

Estas propuestas se entregan a la ciudadanía con el objeto de promover el debate constitucional y aportar elementos de juicio a la construcción de una sociedad más justa, más libre y más equitativa.

Convencidos de que el mejor servicio que las generaciones presentes puedan darle a la Nación en el año de su centenario como Estado soberano independiente es la lucha por el fortalecimiento de la democracia, las organizaciones que integran el Foro 2020 hacemos las siguientes recomendaciones.

DERECHOS FUNDAMENTALES

1. La finalidad primordial de la Constitución es la protección y defensa de los derechos y garantías de las personas.

2. Las autoridades no podrán desconocer o disminuir las libertades y los derechos establecidos en la Constitución so pretexto de interpretar las leyes.

3. El fundamento de todo poder público es la voluntad del pueblo.

4. El Estado es independiente, democrático, republicano y participativo.

5. El Estado reconoce el derecho a la nacionalidad panameña de los hijos e hijas de padre o madre panameños por nacimiento, que hayan nacido fuera del territorio, sin exigencias adicionales sobre la necesidad de establecer su domicilio en el territorio panameño.

6. La detención previa no debe sobrepasar las 12 horas y cuando el arresto no se haga en debida forma, será nulo.

7. Se garantiza la libertad de culto y profesión de fe o religión, con respeto a la moral cristiana.

8. En materia de inviolabilidad de domicilio, comunicaciones y correspondencia, su protección debe ampliarse a los medios modernos que les van sustituyendo.

9. Los tratados internacionales, los convenios, convenciones y pactos de derechos humanos,

derechos civiles y políticos, ratificados por la República de Panamá tienen rango constitucional y forman parte del derecho interno, obligan a las autoridades a su cumplimiento y ninguna ley podrá contravenir sus normas.

10. Se elimina la facultad de penar sin juicio previo.

11. El mandato superior y la obediencia debida no eximen de responsabilidad penal y su consecuente responsabilidad civil derivada del delito.

12. Se mantiene la no extradición de los nacionales, salvo lo dispuesto en los tratados, pactos y convenios ratificados por el Órgano Legislativo.

13. Se amplía el amparo de garantías constitucionales a actos u omisiones provenientes de particulares, sean ellos personas naturales o jurídicas, cuando se trate de la prestación de servicios públicos por parte de ellos.

14. No podrá decretarse detención preventiva ni imponerse pena de arresto o prisión en los casos de calumnia e injuria; la probada comisión de estos delitos acarreará una sanción de carácter pecuniario.

15. Los medios de comunicación no serán objeto de secuestro por causa de demandas de calumnia e injuria.

16. Los derechos a la intimidad y a la privacidad son atributos fundamentales de la persona; a las personas jurídicas se les reconoce solo el segundo de ellos.

17. El libre acceso a la información pública es un derecho fundamental y el Hábeas Data es la garantía constitucional que lo protege.

18. Los medios de comunicación social son instrumento de difusión cultural, científica, recreativos y de fiscalización y, por ello, el Estado deberá respetar su completa independencia, así como la de los profesionales de la comunicación social.

19. Las autoridades deberán velar por la efectividad de las instituciones de protección al consumidor, las cuales deberán contar con la participación ciudadana.

20. Se prohíben los fueros y privilegios para todos los servidores públicos incluyendo a quienes ocupen cargos de elección popular.

21. Los servidores públicos serán responsables solidarios, penal y civilmente, de los actos lesivos al patrimonio de la Nación y de los que injustificadamente dañen o vulneren, ya sea con acciones u omisiones, los derechos ciudadanos.

22. Se establece el derecho de participación en los beneficios comunes surgidos o generados del orden social, en atención a la necesidad, al mérito en el uso y a la conservación de los bienes del Estado.

23. Se debe procurar una reducción gradual de las disparidades en los emolumentos del sector público, de modo que los máximos pagados a los servidores públicos de mayor jerarquía no sean más de veinte veces los mínimos pagados a los de menor jerarquía.

24. El Estado protege a la familia en todas sus modalidades y es su obligación su promoción, conservación y desarrollo.

25. Los niños y adultos mayores tienen derecho a solicitar protección frente a cualquier acto de explotación o abuso, incluyendo los que ocurran en el seno familiar.

26. Se reconoce la autonomía administrativa y financiera de la Caja de Seguro Social.

27. El Estado deberá garantizar la gratuidad de la educación en todos los niveles preuniversitarios y las personas tienen la obligación de completar la educación básica general y media.

28. Se crea un Consejo Nacional de Educación con funciones directrices en cuanto a política educativa, planes y lo relativo a la educación pública y privada.

29. Se garantiza el libre acceso a las nuevas tecnologías y herramientas que contribuyan al desarrollo personal, educativo, laboral y profesional. No habrá gravámenes sobre tecnología educativa.

30. Es obligatoria la enseñanza de los derechos y garantías fundamentales contenidos en la Constitución.

31. Es obligatoria la enseñanza de una lengua distinta al idioma español.

32. El Estado reconoce y protege la diversidad cultural.

33. El Estado protege a las etnias indígenas en su cultura y tradiciones.

RÉGIMEN ELECTORAL

34. Los derechos ciudadanos se suspenden por renuncia a la nacionalidad o por sentencia ejecutoriada conforme a la ley.

35. Se prohíbe a los empleadores proceder a la exacción de cuotas, cobros o descuentos de cuotas o contribuciones para fines políticos, aun con el pretexto de que son voluntarias.

36. Todo ciudadano que reúna los requisitos que establecen la Constitución y las leyes, podrá ser postulado libremente para cualquier cargo de elección popular establecido en la Constitución, sin necesidad de pertenecer a un partido político.

37. El tope mínimo para la subsistencia y reconocimiento de los partidos políticos se establecerá en el 1% de los votos válidos emitidos según la votación más favorable al partido.

38. Los partidos políticos y los candidatos a puestos de elección popular estarán obligados a registrar ante el Consejo Nacional Electoral, las contribuciones que reciban para el financiamiento de sus campañas políticas, las cuales serán de acceso público. La ley reglamentará la materia.

39. La ley fijará el tope máximo de financiamiento privado para las campañas, conforme al tipo de elección de que se trate.

40. Los partidos políticos definirán los candidatos a cargos de elección popular en los torneos electorales mediante elecciones primarias.

41. Se permite la reelección inmediata por una sola vez para todos los cargos de elección popular, con la única excepción del de la Presidencia de la República, cuya prohibición de reelección deberá mantenerse por dos periodos.

42. Se crea el Consejo Nacional Electoral con las mismas funciones asignadas al Tribunal Electoral. Esta institución tendrá iniciativa legislativa en materia electoral.

43. El Consejo Nacional Electoral se integrará mediante nombramientos escalonados, con renovaciones parciales del Consejo.

44. Los miembros del Consejo Nacional Electoral serán elegidos de la siguiente manera: uno escogido por el Colegio Nacional de Abogados; uno por la sociedad civil organizada; uno por la Asamblea Legislativa; uno por el Órgano Ejecutivo y uno por concurso sobre la base de la Ley de Carrera Civil. La ley reglamentará la materia.

45. Los miembros del Consejo Nacional Electoral deberán reunir los siguientes requisitos: tener título universitario, no pertenecer a partido político alguno desde cinco años antes de la designación, tener como mínimo 35 años de edad, no haber sido condenado por el Órgano Judicial con pena privativa de libertad, ni haber sido condenado por delitos contra la administración pública ni por delitos o faltas electorales.

46. Habrá un solo suplente adjunto permanente, para todos los magistrados del Consejo Nacional Electoral. Los magistrados y el suplente adjunto permanente serán elegidos por un periodo de 10 años improrrogables.

47. Los suplentes de los miembros del Consejo Nacional Electoral, reemplazarán a los principales en sus ausencias, independientemente de las

causas y el tiempo de duración de estas.

ÓRGANO LEGISLATIVO

48. Los miembros de la Asamblea Legislativa representan a sus electores.

49. La ciudadanía podrá participar políticamente en los asuntos públicos a través de las consultas populares (referéndum y plebiscito) y las iniciativas legislativas ciudadanas. Un grupo mínimo de cien ciudadanos podrá proponer proyectos de leyes a la Asamblea Legislativa para que esta los discuta. En determinadas materias, como el Presupuesto General del Estado, las leyes tributarias, las que establezcan nuevos delitos o aumenten las penas, se excluye la iniciativa ciudadana.

50. Todos los altos funcionarios del Estado, cuyo periodo excede al presidencial, el Contralor General y el Subcontralor General de la República, deberán ser nombrados o ratificados por un mínimo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa.

51. Todos los funcionarios, cuyo nombramiento es aprobado o ratificado por la Asamblea Legislativa, y otros, según se establezca expresamente, están obligados a rendir cuentas sobre sus funciones y podrán ser citados al Pleno Legislativo a tal efecto, y deberán concurrir cuando así se les cite. Se exceptúan los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Procuradores en relación con el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

52. Le corresponderá a la Asamblea Legislativa juzgar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

53. La Asamblea Legislativa estará integrada por un número de legisladores que será inferior al actual y serán elegidos por provincias y por comarcas, de conformidad con una tabla porcentual sobre la base de la población electoral existente en cada una de las circunscripciones.

54. Se adopta el principio de una persona, un

voto, para todas las circunscripciones electorales.

55. Cada legislador tendrá un solo suplente que le sustituirá en sus ausencias temporales. En caso de ausencias permanentes, ocupará la curul el candidato a legislador más votado en el circuito electoral correspondiente.

56. La revocatoria de mandato es potestad de los electores y las causas y procedimiento serán establecidos mediante ley.

57. La inmunidad de los legisladores será restrictiva, a fin de que solamente se les proteja en el ejercicio de su cargo, por razón de las leyes que propongan, discutan o aprueben.

58. Los legisladores solamente percibirán como salario la suma que para tal efecto reciban de la Asamblea Legislativa, sin perjuicio de sus servicios como docentes en centros de educación oficial o particular.

59. El Presupuesto General del Estado no contendrá partida o asignación presupuestaria alguna a favor de obras o actividades de los legisladores.

60. Los legisladores laborarán anualmente, durante un periodo de once meses consecutivos.

61. La Asamblea Legislativa podrá expedir leyes de rango constitucional mediante la aprobación de una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros. La Corte Suprema de Justicia deberá declarar nulas por inconstitucionales las disposiciones legales y reglamentarias que contradigan las leyes constitucionales.

62. La Asamblea Legislativa deberá expedir leyes de rango constitucional sobre las siguientes materias:

a) La que apruebe el Régimen y Superintendencia del Servicio Civil.

b) La del régimen y funcionamiento del Canal de Panamá.

c) Las normas constitucionales que rigen el

presupuesto.

d) La ley de descentralización y el régimen municipal.

e) La ley que desarrolle los límites de la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios.

f) La ley que desarrolla la Defensoría del Pueblo.

g) La ley que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas.

h) La ley electoral.

ÓRGANO EJECUTIVO

63. Para ser Presidente de la República se requiere haber obtenido más del 50% de los votos válidos emitidos en el proceso electoral.

64. El Presidente de la República tendrá sólo un Vicepresidente.

65. El Órgano Ejecutivo podrá dictar indultos por delitos comunes sólo cuando exista, previamente, sentencia ejecutoriada.

66. Todas las carreras de la administración pública serán reguladas por la Superintendencia de Servicio Civil.

67. El Ministerio de Economía y Finanzas deberá hacer de conocimiento público los planes de las distintas agencias de gobierno que justifican la aprobación del presupuesto y presentará a la ciudadanía un informe anual sobre ejecución presupuestaria dentro de los tres primeros meses del siguiente periodo fiscal.

68. La asignación de los fondos contemplada en el Presupuesto General del Estado guardará relación con la evaluación del desempeño en la ejecución del presupuesto del periodo anterior.

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

69. La administración de los recursos del Órgano Judicial, así como la aplicación de la

Carrera Judicial, a través de un sistema de méritos y evaluación del desempeño, estará a cargo de un Consejo de Administración Judicial.

70. El presupuesto del Órgano Judicial será propuesto por la Corte Suprema de Justicia a la Asamblea Legislativa, a quien corresponderá determinar los cambios a que haya lugar en el acto de aprobación del Presupuesto General del Estado. La Corte Suprema de Justicia decidirá las partidas que deberán afectarse en la ejecución presupuestaria por razón de las medidas de contención del gasto ordenadas por Contraloría.

71. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia deberán de reunir los siguientes requisitos:

a). Veinte años de experiencia en el ejercicio de la profesión de abogado, en la judicatura o como profesor de Derecho de alguna de las universidades reconocidas del país.

b). Reconocida solvencia moral.

c). Formación o experiencia especializada en el área de la Sala de la Corte respectiva.

d). Certificación de idoneidad por el Consejo de administración Judicial.

e) No ser ni haber sido ministro de Estado en los últimos cinco años anteriores al nombramiento, ni funcionario público del Órgano Ejecutivo nominador.

f) No ser legislador durante el periodo presidencial en que se hace el nombramiento.

72. Habrá una Sala Social en la Corte Suprema de Justicia con competencia para conocer los casos de la casación en materia laboral, de familia, de niñez y agraria.

73. Habrá cuatro Magistrados Permanentes Adjuntos, que suplirán a las ausencias temporales y parciales de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

74. Las decisiones en materia de Hábeas Corpus, Hábeas Data, el Amparo de Garantías

Constitucionales y los Recursos de Inconstitucionalidad, serán de competencia de un Tribunal Constitucional.

75. Contra los fallos de las salas de la Corte Suprema de Justicia o del Pleno no caben recursos de inconstitucionalidad.

76. La Corte Suprema de Justicia decidirá sobre el levantamiento de la inmunidad legislativa y juzgará a los legisladores cuando a ello hubiere lugar.

77. Son medios alternativos de resolución de conflictos la mediación, el arbitraje, la conciliación, la negociación y la facilitación. Las autoridades deberán promover el uso de estos medios con el objeto de descongestionar el sistema tradicional de administración de justicia.

78. Se le aplican a los Procuradores los mismos requisitos que se proponen para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

79. Con excepción de los Procuradores, los demás funcionarios del Ministerio Público se regirán por los principios establecidos en la Ley de Servicio Civil.

80. Los Procuradores elaborarán y presentarán sus respectivos proyectos de Presupuesto a la Asamblea Legislativa, para garantizar una mayor independencia en el ejercicio de sus funciones.

81. El Órgano Judicial y el Ministerio Público serán autónomos en su gestión financiera.

INSTITUCIONES DE FISCALIZACIÓN

82. La Contraloría General de la República, la Jurisdicción de Cuentas, que reemplazaría a la actual Dirección de Responsabilidad Patrimonial, y la Defensoría del Pueblo, constituyen las principales instituciones de fiscalización del Estado y deberán estar normadas constitucionalmente.

83. Se elimina el control previo que ejerce la Contraloría General de la República

84. El Contralor General de la República será nombrado con base en el debido perfil económico,

financiero, probidad y una trayectoria y experiencia probada. Son requisitos que deberán llenar la persona que ocupe el cargo:

- a) No haber pertenecido a partidos políticos en los últimos cinco años;
- b) No haber sido condenado por delito o falta contra la administración pública;
- c) No tener relación de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con el Presidente de la República.

85. Se crea una Jurisdicción de Cuentas a nivel constitucional que reemplazaría a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República.

86. La Defensoría del Pueblo deberá canalizar la información e informar periódicamente a la ciudadanía de las denuncias contra la corrupción e impunidad, además de la salvaguarda de los derechos humanos.

87. Las autoridades tienen la obligación de implementar métodos de evaluación de la gestión gubernamental.

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

88. El municipio es la sede del gobierno local y el órgano público de la descentralización.

89. La provincia se tendrá como una instancia de coordinación supramunicipal.

90. Los alcaldes y concejales serán electos mediante sufragio popular directo.

91. Se creará un sistema integrado municipal.

92. Se reconoce el principio de subsidiaridad del Estado en la gestión municipal.

93. El alcalde es el jefe de la administración municipal y representante legal del municipio, y nombra a todo el personal administrativo, incluyendo al tesorero.

94. Se eliminan las funciones de policía que tienen las alcaldías, las corregidurías y juzgados nocturnos.

95. El Estado transferirá a los municipios un porcentaje fijo, reglamentado por ley, de los ingresos nacionales, para que estos administren la solución de los problemas locales.

96. La Constitución establecerá las fuentes de ingreso municipales.

RÉGIMEN ECONÓMICO

97. El Canal de Panamá es un bien del Estado y el agua es un recurso del Estado que no podrá ser concesionado en ningún caso.

98. El presupuesto se hará en función del desarrollo de las provincias y municipios.

99. El ejercicio del comercio al por menor no será objeto de restricciones.

CANAL DE PANAMÁ

100. Debe mantenerse la regulación constitucional del Canal de Panamá, de acuerdo con el consenso existente entre las organizaciones de los servidores de la institución, tanto trabajadores como administrativos y en el marco de un gran debate nacional.

CLÁUSULA DE REFORMA

101. La Constitución podrá ser reformada, total o parcialmente, mediante la convocatoria de una Convención Nacional Constituyente, dentro de los parámetros de procedimiento que le fije una ley expedida por la Asamblea Legislativa y sancionada por el Órgano Ejecutivo.

Alcances del Foro sobre Armas y la Seguridad Humana

Roberto Montañez
Secretario Técnico de
Relaciones Internacionales

Con el llamado a la Erradicación de Armas Pequeñas y Ligeras un desafío para la paz, el desarrollo sostenible y la seguridad humana, la Asamblea Legislativa convocó a principios de mayo, el Primer Encuentro del Foro Parlamentario Permanente sobre Armas Ligeras y Livianas como parte de las actividades programadas para conmemoración del Centenario de Fundación de la República y con el propósito de debatir sobre un tema que ha despertado interés en Naciones Unidas ante los estragos que están causando, en tiempo de paz, el tráfico y uso ilícito de armas pequeñas y ligeras, generalmente asociado al crimen internacional.

El Foro que fue presidido por el Diputado Rogelio Baón Ramírez, Presidente de la Comisión de Seguridad y Defensa del Congreso de los Diputados de España, responde a la necesidad de facilitar el intercambio de experiencias legislativas entre los parlamentarios europeos y centroamericanos, representantes gubernamentales, instituciones, expertos y la sociedad civil organizada con la finalidad de debatir y profundizar conocimientos para establecer efectivos controles que eviten el tráfico ilegal de armas, procurando que los Estados armonicen sus legislaciones sobre armas, la seguridad pública, la seguridad humana y la seguridad internacional.

El 5 de octubre de 2002, en ocasión del Tercer Encuentro Interparlamentario sobre Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Centroamérica, celebrado en Madrid, España, se crea el Foro Parlamentario con la finalidad de analizar la implementación regional del Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, así como el Plan Centroamericano para el Control del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras. En las conclusiones del evento se instó

a los parlamentos participantes a incorporar el tema de las armas en las agendas de las Comisiones de Seguridad y Defensa o crear, en su defecto, subcomisiones parlamentarias dedicadas con exclusividad al análisis y actualización de leyes sobre estos fines.

Consecuente con este llamado, la Asamblea Legislativa de Panamá, dio el primer paso cuando el 19 de noviembre de 2002 integra la Subcomisión de la Comisión de Relaciones Exteriores contra el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Livianas, presidida por el Legislador Francisco J. Ameglio; acompañado por los legisladores Lenín Sucre, Vicepresidente; Felipe Cano, Secretario y los Comisionados Edwin Aizpurúa, Elpidio González, Andrés Vega, Elías Castillo y Serafín Sánchez.

En efecto, el Primer Encuentro del Foro Permanente Parlamentario fue inaugurado el pasado 2 de mayo en las instalaciones del Palacio Justo Arosemena por el Ing. Dominador Kayser Bazán y el Honorable Legislador Carlos Alvarado, Presidente de la Asamblea Legislativa. La convocatoria recibió el apoyo de (Parlamento) Cortes Generales de España y Swefor (Swedish Fellowship of Reconciliation) y durante el acto inaugural se realizó una ceremonia simbólica de destrucción de las armas para significar el compromiso del Parlamento panameño de fomentar una cultura de paz que permita la erradicación del tráfico ilegal de las armas pequeñas que son las causantes de la mayor destrucción de vidas humanas en Panamá y el mundo.

En el Foro participaron parlamentarios de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, diplomáticos acreditados de Colombia y Chile; del Parlamento de Suecia, del Congreso de los Diputados de España y de la Asamblea Legislativa de Panamá, además de representantes del Foro de Presidentes de Poderes

Legislativos de Centroamérica (FOPREL), del Parlamento Centroamericano (PARLACEN); la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UN-LIREC), de The Swedish Fellowship of Reconciliation (SWEFOR), de Alert International y Paerson Peacekeeping Center de Canadá. Incluso participaron funcionarios gubernamentales involucrados en las políticas de control de armas tanto de América Latina como de Europa.

El Foro Parlamentario se convocó en Panamá con el objetivo de promover el intercambio de experiencias legislativas para la puesta en marcha de un marco normativo que permita a los Parlamentos impulsar la modernización y agilidad de la actividad legislativa en materia de control de armas. Los expositores europeos y latinoamericanos explicaron las experiencias de sus países y coincidieron en la importancia de ejecutar programas que fomenten la homologación y armonización legislativa. La plenaria del Foro debatió sobre el reforzamiento de la actividad legislativa para un mejor control y regulación del comercio y la transferencia de armas, la introducción de reformas a las leyes pertinentes; la innovación de mecanismos de control y el diseño de una estrategia destinada a la prevención de la violencia armada y al fortalecimiento de la seguridad humana en América Latina y el Caribe.

La necesidad de intensificar el diálogo Intercontinental se puso de manifiesto ante los llamados de concertar esfuerzos subregionales y regionales, tanto por el Parlamento Latinoamericano como del Parlamento Europeo, cuyos representantes, Legislador Felipe Cano y el Diputado Ignacio Salafranca, coincidieron en la necesidad de intensificar la cooperación interparlamentaria para optimizar los mecanismos de control existentes; así como el establecimiento de nuevas medidas destinadas no sólo a eliminar el tráfico ilícito y el uso indebido de armas, sino para limitar el interés comercial de la producción de nuevas armas de fuego.

En las deliberaciones del Encuentro, se integraron tres Grupos de Trabajo: el Primer Grupo analizó el alcance de las Legislaciones Nacionales

sobre armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados; el Segundo Grupo debatió sobre la implementación y aplicación por los Parlamentos del Plan de Acción de la ONU; mientras que el Tercer Grupo abordó la institucionalización del Foro Parlamentario, dotándole de capacidad administrativa para conjugar los esfuerzos latinoamericanos y europeos; que promueva la capacitación parlamentaria con personería Jurídica y que establezca una articulación orgánica entre el Presidente y la Comisión Permanente con el Secretario General y el Coordinador General para poner en marcha los programas para la erradicación del tráfico ilegal de armas.

Al término de la sesión plenaria, se aprobó la Declaración de Panamá en la que se destaca el impacto que está causando en las sociedades de los países de la región, la denominada proliferación de armas pequeñas y ligeras; así como la imperiosa necesidad que tienen los parlamentos de la región de establecer con racionalidad negociadora efectivos controles nacionales e internacionales. En la Declaración se puntualizó sobre los avances que han realizado las instituciones competentes por la región en el cumplimiento del Plan de Naciones

Unidas, a fin de establecer prioridades sobre algunas acciones legislativas, poniendo énfasis en las instancias responsables para consensuar procesos óptimos para avanzar en la ejecución de los programas.

La Declaración de Panamá reafirmó la necesidad de fomentar la cooperación interparlamentaria en el proceso de homologación y armonización legislativa con referencia en el Libro Blanco de Normas e Instrumentos Legales sobre Armas de Fuego, Municiones y Explosivos. Además recomendó iniciativas legislativas que establezcan mecanismos de fiscalización en el comercio, transferencia, tenencia, almacenamiento y uso de armas pequeñas con amplia participación de las autoridades y la sociedad civil. Mediante la Declaración se insta a los Estados de la región a la ratificación de los Convenios Internacionales sobre la materia y sobre la base de un enfoque común, revisar sus políticas concernientes a la producción, a la disponibilidad, a la transferencia de armas y municiones, a la luz de las acciones concretas

previstas en el Programa de Acción de Naciones Unidas.

Por otra parte, la Declaración de Panamá recomienda el establecimiento de una estrategia internacional, a través de Comisiones o Subcomisiones parlamentarias encaminadas a enfrentar el problema impulsando la armonización y homologación de las legislaciones ante la urgente necesidad de colocar el tema de la inseguridad y el armamentismo en la agenda política y social de los Gobiernos.

Consecuente con este compromiso internacional del Estado panameño, la Asamblea Legislativa discute un Proyecto de Ley que aumenta las sanciones penales a quienes porten armas de fuego sin contar con los permisos correspondientes. El aludido Proyecto de Ley tiene entre sus objetivos controlar la delincuencia que azota el país y que en gran medida tiene que ver con el uso indiscriminado de armas de fuego. Esta iniciativa legislativa que fue recibida con beneplácito por los participantes del Encuentro, revela la voluntad política del Gobierno panameño de reducir la proliferación creciente de armas ilegales en el país, al establecer sanciones enérgicas para quienes porten armas con los permisos vencidos, la no denuncia a la autoridad competente del hurto de armas de fuego, pérdida o entrega a terceros de armas, sin cumplir con los trámites legales para su traspaso.

En síntesis, el Proyecto de Ley en consulta dispone el castigo severo para quienes estén involucrados en la eliminación de los números de serie de las armas de fuego; posesión de armas de guerra y sus elementos; el transporte, importación y almacenaje de armas de fuego. También establece sanciones para la fabricación de artefactos explosivos sin las autorizaciones que dispone la ley.

Este esfuerzo legislativo es consistente con los decomisos realizados en el último año por las autoridades nacionales que han incautado miles de armas ligeras y municiones que se trasiegan por el territorio nacional con destino hacia las fuerzas insurgentes de Colombia, lo cual es una muestra elocuente de la determinación del Gobierno de Panamá en su empeño por erradicar el tráfico ilegal

de armas.

Lo cierto es que los países de la región se enfrentan al imperativo de articular consensos con el fin de evitar un distanciamiento entre Estado y la sociedad ante la falta de credibilidad en las instancias estatales para restaurar la seguridad ciudadana que, en alguna medida, ha generado un sentimiento de indefensión frente a la delincuencia urbana y al incremento de la criminalidad que contrasta con los escasos recursos de que disponen los Estados para enfrentar exitosamente este problema.

Desde esta perspectiva, el Foro se constituye en un espacio interregional que involucra a Parlamentos de ambas orillas del Atlántico, que manifiestan su compromiso en promover la cooperación interparlamentaria para armonizar las leyes para el control de las armas pequeñas y ligeras en la región, consecuente con las disposiciones y resoluciones de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (CIFTA). Esta Convención fue aprobada por Panamá mediante la Ley 16 de 27 de mayo de 1999, y a la fecha solo ha sido ratificada por diez países. De allí la necesidad de reiterar el compromiso de coadyuvar en la implementación del Programa de Acción de las Naciones Unidas adoptado en la Conferencia Internacional, a fin de prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos.

Finalmente, coincidimos en que el resultado provechoso del evento para nuestro país, fue la propuesta para la creación de un Centro de Entrenamiento Internacional para Operaciones de Apoyo a la Reconstrucción de la Paz e Instituto de Investigaciones para la Paz en América Latina y el Caribe (CEORPAL-IPALC), el cual se ubicaría en la Ciudad del Saber. Esta iniciativa recibió el respaldo de los Parlamentos de Suecia y España, así como los Parlamentos de la subregión y, sin duda alguna, con este Centro, Panamá brindará un significativo aporte a la cultura de paz, inspirada en una seguridad humana que garantizará el desarrollo económico con equidad social, con la urgencia que reclaman los países de la región.

FIPA, retos y oportunidades de la integración hemisférica

Roberto Montañez
Secretario Técnico de
Relaciones Internacionales

La dinámica de la agenda económica en la Cumbre de Presidentes ha puesto de manifiesto la imperiosa necesidad de ampliar la participación de los Parlamentos en las discusiones de apertura económica promovidas por los ejecutivos, facilitando el intercambio de experiencias legislativas, el diálogo y los consensos internos para impulsar en el ámbito externo la cooperación en áreas de interés común, además en impulsar el fortalecimiento del papel de las legislaturas en el desarrollo democrático de los países. Los Parlamentos de la región se niegan a ser convidados de piedra en la agenda que llevan adelante los Gobiernos en el proceso de integración de un mercado potencial de 800 millones de habitantes, sorteando los impactos de la crisis financiera y los desafíos de las negociaciones de la Zona de Libre Comercio de la región.

En esa perspectiva y con el mensaje de la convocatoria Retos y Oportunidades de la Integración Hemisférica se reunió el 20 y 21 de febrero pasado la II Reunión Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA), como homenaje a la conmemoración del Centenario de la Fundación de la República de Panamá. Esta iniciativa de integración parlamentaria se creó hace tres años entre los Presidentes de las Comisiones de Relaciones Exteriores de los Parlamentos de los países que son parte de la Organización de Estados Americanos, convocados en Washington con el propósito de establecer una red independiente de legislaturas nacionales, capaz de promover la participación parlamentaria en el sistema interamericano y fomentar el diálogo interparlamentario sobre las prioridades de la agenda de trabajo hemisférica. Además de profundizar el intercambio de experiencias y la cooperación interparlamentaria en cuestiones de interés común de los Estados.

El Foro en sus encuentros de Ottawa de 2001 y México 2002, ha venido abogando por el fortalecimiento del papel del Poder Legislativo en

democracia y la promoción y defensa de la democracia y la observancia de los derechos humanos, mientras que promueve la armonización legislativa entre los Estados Miembros con el propósito de impulsar el proceso de integración como uno de los instrumentos más idóneos para alcanzar el desarrollo sostenible y armónico del hemisferio.

Este evento fue inaugurado por la Excelentísima Señora Mireya Moscoso, Presidenta de la República, y el Legislador Alcibíades Vázquez, Primer Vicepresidente, en representación del Legislador Carlos Alvarado, Presidente de la Asamblea Legislativa, y se estima fue la más grande convocatoria parlamentaria realizada en nuestro país, que fue el escenario de un debate hemisférico que despertó el interés de todos los países al sur de México, empeñados en articular políticas regionales frente a la integración económica.

El gobierno panameño que para entonces ocupaba la Secretaría Pro tempore, y que promueve a la Ciudad de Panamá como la Sede Permanente de las negociaciones comerciales para el 2005, consideró que el escenario del evento de FIPA era una excelente oportunidad para promover su candidatura frente a las aspiraciones de las Ciudades de México, Miami y Atlanta. Precisamente en momentos en que el país definía las prioridades de su integración regional, tras la aprobación por la Asamblea Legislativa en Sesiones Extraordinarias del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y el Protocolo con El Salvador.

Correspondió a la Dra. Nivia Rossana Castrellón, Viceministra de Relaciones Exteriores, presentar la ponencia El Proceso de Integración del ALCA, en la cual destacó las ventajas competitivas que tiene la República de Panamá como centro estratégico de negociaciones comerciales, con lo que logró concitar el respaldo de los Parlamentos de la región a la iniciativa de que sea la Ciudad de Panamá la Sede Permanente del ALCA para el 2005. En la presentación se proyectó la solidez de nuestras instituciones democráticas frente al compromiso

ineludible de insertar ventajosamente al país en los mercados internacionales.

Durante el evento, el Dr. Paúl Durand, Embajador del Canadá ante la Organización de Estados Americanos, hizo una Actualización de la Cumbre de las Américas; el Dr. Jimmy Chamorro Cruz, Senador de Colombia, disertó sobre la importancia de la Corte Penal Internacional; el Dr. Germán Vargas Lleras, Senador de la República de Colombia, disertó sobre La Cooperación Internacional en la Lucha contra el Terrorismo y el Embajador de Panamá ante la OEA, Dr. Juan Manuel Castulovich, se refirió a los Avances de la Carta Democrática Interamericana.

En la dinámica del debate en Panamá se integraron Tres Grupos de Trabajo que examinaron asuntos específicos sobre la agenda hemisférica. La interacción entre política fiscal y comercio, crecimiento económico y desarrollo social fue el tema del Primer Grupo de Trabajo y en el debate se presentó un panorama general de los diferentes sistemas tributarios en las Américas, mientras que los expositores Dr. Alberto Barreix y el Dr. Claudino Pita, analizaron la relación que existe entre las políticas fiscales de los países y su competitividad comercial, crecimiento económico y desarrollo social.

El Grupo de Trabajo II discutió sobre El impacto de las crisis económicas y financieras en la región, los parlamentarios intercambiaron criterios sobre las repercusiones que afectan actualmente la región, al tiempo que analizaron el papel que cumple el Fondo Monetario Internacional en anticipar y prevenir las crisis, los efectos adversos sobre los países clasificados de alto riesgo para las inversiones a causa de dichas crisis y la inestabilidad política generada por esas conmociones económicas.

En el Grupo de Trabajo II, los Parlamentarios debatieron sobre las causas y consecuencias de las crisis económicas y financieras. El grupo formuló recomendaciones para abordar esas preocupaciones, a fin de examinar el proceso de la globalización con miras a mejorar el papel de la democracia en el desarrollo económico, político y social. El expositor fue el Dr. Roberto Frenkel, quien es Investigador Titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y Profesor de la Universidad de Buenos Aires.

En las recomendaciones de este Grupo, se estimó que es imperioso que la comunidad internacional implemente una nueva arquitectura

financiera, es necesario profundizar los mecanismos de integración interregional y solicitar a las instituciones financieras internacionales, la revisión de sus propuestas de política económica, en el sentido de que deben propiciar el crecimiento económico y no convertirse en elementos adicionales que propenden a entronizar las recesiones.

Entre las conclusiones de este Grupo se coincide en que es muy importante avanzar hacia nuevas formas jurídicas que permitan la reestructuración financiera de los países en un entorno ordenado, evitando así que los problemas de la deuda externa sean agravados por fuertes recomendaciones que impactan las determinantes del riesgo soberano. Es necesario, propender a mejorar la calidad de la integración de la región, incluyendo la coordinación de políticas macroeconómicas, con el fin de fortalecer la posición negociadora de los países de la región ante las instituciones financieras internacionales.

El Grupo de Trabajo III abordó el tema de Las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas, los parlamentarios de la región intercambiaron criterios sobre las actuales negociaciones del ALCA y la necesidad de preparar recomendaciones para los Grupos de Negociación de los respectivos países, haciendo énfasis en lo relacionado con distorsiones al comercio y la solución de controversias. En tal sentido, los participantes coincidieron en que con la mayor integración económica se ha hecho evidente la importancia de la solución de controversias comerciales, distorsiones y otras preocupaciones relativas al comercio. En efecto, se puso de manifiesto durante los debates que la solución de controversias es un componente clave de todas las negociaciones comerciales, incluida la del ALCA.

Este Grupo de Trabajo fue el más atraído la atención de los participantes, precisamente ante el interés de los Parlamentarios en analizar el progreso alcanzado en las negociaciones del ALCA a fin de preparar recomendaciones para los Grupos de Negociación. En tal sentido, se prestó especial atención a la necesidad de aminorar las distorsiones al comercio en las Américas y de establecer mecanismos justos, transparentes y efectivos para resolver de manera expedita las controversias comerciales, basándose en ejemplos de otros tratados de liberalización comercial.

Los participantes del Grupo manifestaron su preocupación ante el avance en las negociaciones

del ALCA, mientras que no se ha propiciado el debate oportuno en los parlamentos nacionales sobre las legislaciones tributarias internas, a pesar de que este tema incide en aspectos como la competitividad y la localización de las inversiones al momento en que comience a regir el acuerdo hemisférico.

Es evidente que los pequeños países son más vulnerables a las crisis, por lo que es necesario que se tome en cuenta esta situación para diseñar políticas económicas acordes a esta realidad. Ante esta situación, es importante que nuestras instituciones y autoridades actúen con transparencia dentro de un esquema de pesos y contrapesos para así controlar la corrupción y establecer un entorno con reglas claras.

En el debate se concluye que la integración es un hecho ineludible, el asunto es cómo hacerla. La tarea que enfrentan los parlamentarios es llegar a consensos tanto en la armonización tributaria, como en otros temas de la integración. La integración no es un fin en sí misma, sino un medio para alcanzar el desarrollo socioeconómico del hemisferio. Una de las herramientas más importantes para alcanzar esa meta es un sistema tributario equitativo, transparente y eficiente.

En cuanto a la estructura de funcionamiento del Foro debería establecerse una sección en la página de Internet del Parlamento Virtual de las Américas para facilitar el intercambio de información en materia de negociación e implicaciones de los acuerdos comerciales. La página de Internet debería proveer a los Parlamentarios de información, documentos y enlaces a sitios de Internet sobre el proceso del ALCA y celebrar discusiones o sesiones informativas sobre temas relevantes a las negociaciones.

La convocatoria de Panamá no sólo fue un éxito en su organización, tal como reconoció la Presidenta de FIPA, Celine Herveaux-Payette, Senadora por el Estado de Québec, Canadá; sino por la calidad de los debates, los expositores y las conclusiones; lo cual pone de relieve que FIPA se ha constituido en el interlocutor del ALCA en las cumbres presidenciales hemisféricas, a tal punto que las recomendaciones de la Asamblea Plenaria de Panamá trascenderán al conocimiento de la Asamblea General de la OEA, las Cumbres de las Américas, los Poderes Legislativos Nacionales de los Estados Miembros de la Organización, y demás organismos internacionales.

De los debates del evento se puso en evidencia que la región tiene más coincidencias que diferencias, y que el Poder Legislativo se está fortaleciendo en la búsqueda de una armonización legislativa acorde con la tarea de construir las avenidas de los consensos necesarios para viabilizar y facilitar el proceso de integración, que sigue siendo la alternativa para alcanzar un desarrollo sostenible y armónico de la región.

En el evento participaron 68 parlamentarios procedentes de 20 países Miembros de la Organización de Estados Americanos y una acreditación diplomática de Cuba. También participaron expositores internacionales y técnicos de la Organización de Estados Americanos y de Organizaciones No Gubernamentales. Mientras que el Legislador Marco Ameglio, Presidente la Comisión de Relaciones Exteriores, presidió la Segunda Sesión Plenaria que aprobó resoluciones donde se formulaba un llamado a la solución pacífica tanto de la crisis de Colombia como la de Irak. El Comité Ejecutivo acordó convocar la Tercera Sesión Plenaria de FIPA en Santiago de Chile para febrero de 2004.

En las conclusiones del evento se acordó que el rol de instituciones interparlamentarias, como FIPA, debe estar orientado a estimular la cooperación horizontal, el intercambio de prácticas exitosas, la homologación normativa y la generación de espacios apropiados para la discusión y el debate de temas cruciales y estratégicos para el fortalecimiento de nuestras economías. Además de la conveniencia de crear en FIPA un Grupo de Análisis Periódico que estudie la situación financiera internacional, el cual bien puede funcionar utilizando las herramientas de conectividad virtual disponibles.

Finalmente, el parlamento está llamado a jugar un rol fundamental, como generador de instrumentos legales apropiados y modernos y supervisor del correcto comportamiento de las autoridades, instituciones llamadas a ejecutar las políticas económicas. Por lo que el intercambio de experiencias legislativas a nivel de FIPA facilitará la inserción económica de nuestro país en los mercados internacionales; mientras se fortalece la estabilidad política en democracia en medio de las exigencias del mundo globalizado que obliga a países pequeños como Panamá, a fortalecer su presencia en los foros interparlamentarios con sentido de oportunidad en la búsqueda de oportunidades y estrategias de integración que aseguren sin traumas el crecimiento económico del país con equidad social.

9 de Enero de 1964

Olmedo Domingo Oberto

En esta celebración histórica del centenario de la separación de Panamá de Colombia en 1903, es preciso señalar que durante este acontecimiento de la existencia libre de Panamá como país, cabe insertar, de manera significativa, los sucesos del 9, 10 y 11 de enero de hace 39 años.

Tal importancia se debe al hecho de que hubo muertes panameñas que dignificaron nuestra identidad como pueblo soberano.

Es esencial aludir a la participación masiva y extensa de todo un pueblo que, desde Bocas del Toro hasta Darién, manifestó su nacionalismo auténtico y puro sin reservas y sin división social, económica, religiosa o política.

Fue, en consecuencia, un hecho sin precedentes que determinó que después de 35 años, el 31 de diciembre de 1999, nos convirtiéramos, realmente, en una República autónoma, dueña de todo su territorio, con una sola bandera y con una sola determinación de país.

Respondo, en consecuencia, a la invitación de la Asamblea Legislativa suscrita por el Dr. Harley Mitchell, quien me solicita "que participe con un artículo de interés en la revista parlamentaria Debate, la cual es un órgano de divulgación con temas de actualidad nacional e internacional".

Envíole esta sencilla y veraz relación que, de manera histórica, expresa algunos incidentes inéditos y desconocidos de los sucesos de enero de 1964.

Penonomé, al inicio de todos los años, tiene una cita de honor. Esta cita se convierte en peregrinaje que conduce al cementerio ante la tumba de Ezequiel González Meneses, un mártir de la gesta patriótica de Panamá que, al igual que una veintena más de panameños, con su muerte constituyó una fuerte corriente que abrió las puertas para buscar, definitivamente, la soberanía total de nuestro país que vino a culminarse el 31 de diciembre de 1999, tal como lo señalaba el Tratado Torrijos-Carter, cuando recibimos el Canal y sus tierras adyacentes de manos de los norteamericanos.

Como la historia la hacen los que la viven, hago un relato descriptivo y real de la ruptura de las relaciones de Panamá con los Estados Unidos de Norteamérica de parte del Excelentísimo Señor Presidente de la República, Don Roberto F. Chiari, gesto de valentía que por primera vez realizase un gobierno latinoamericano.

En efecto, para un mayor realismo, comento haber recibido en mi Despacho de Viceministro de Educación el 9 de Enero de 1964, pasadas las cinco de la tarde, cuando atendía, como era mi costumbre, a peticionarios de educación, una llamada del Presidente Chiari para que fuese testigo fiel de los acontecimientos que se estaban realizando en la avenida llamada antiguamente 4 de Julio. Al llegar al lugar de los hechos, noté de inmediato la belicosidad irreconciliable de estudiantes y de tropas norteamericanas. Observé,

como primera visión, automóviles incendiados a lo largo de esta vía. Asimismo, vi a jóvenes estudiantes, con la bandera en la mano, tratando de subir la cerca de ciclón divisorio como una demostración de nacionalismo puro. Se me había informado que un estudiante de apellido Arosemena de la Escuela Profesional Isabel Herrera O., había sido herido al intentar traspasar la cercada línea que ningún panameño admitió y, con su pecho ensangrentado, lo habían conducido al Hospital Santo Tomás. Ante la gritería y las voces crispadas de un pueblo que se acercaba por todas las bocacalles de la citada avenida, vi a un joven que subía un altísimo poste colocado en una isleta, para izar una bandera nacional. Esta hazaña provocó mayor inquietud en el valor panameño.

Estremecido por el acontecimiento bélico y conmovido ante el ulular de las ambulancias, el ruido de las balas y las voces de las masas enardecidas que se recrudecieron en la noche con muertes y luto alrededor de los edificios de la Asamblea Legislativa y frente al Hotel Tívoli en la Zona del Canal y aledaños, creí prudente que debía presentarme en el Hospital para lograr un testimonio más verídico, con el fin de transmitirlo al Sr. Presidente de la Nación.

Al llegar al Santo Tomás y acercarme a la sala de urgencia, contacté a los valientes muchachos que llegaban con una frecuencia muy continuada y constaté la presencia masiva de madres y familiares, pálidos y llorosos, que angustiados

deseaban conocer los rostros de los numerosos lesionados. Pude ver a los doctores panameños que, contagiados de un patriotismo natural, habían llegado en masa y, con un extraordinario trabajo médico, despachaban, con cuidado de urgencia, a los baleados y no con perdigones mata-patos como lo expresaron después los agresores imperialistas. Por la conducción de ellos, subí a un amplio salón, en donde, cubiertos con sábanas blancas, estaban muchos heridos. Me sorprendió que uno de ellos, un joven de inquietud juvenil conocido con el nombre de Meraldo Pascual S., me dijese con voz templada que estaba lastimado de las piernas y que se lo comunicara a su familia para que ésta no se preocupara, que él lo había hecho por la Patria.

Observadas estas imágenes, pensé con cordura que podía darle una verdadera imagen de los acontecimientos en gestión. Y así, al bajar y dirigirme hacia la Presidencia, el Sr. Nen Quirós, me acompañó. Por conocer su rectitud y lealtad a los principios de la dignidad humana, me animé a hacer el camino agitado y confuso hacia el destino deseado.

A la entrada de la Presidencia, cerrada con barrotes ante los sucesos trágicos que ocurrían, me despedí del Sr. Quirós y le agradecí profundamente su valerosa y digna compañía. Entré a llevar las observaciones y, al subir las escalinatas, pensaba encontrar al señor Presidente acompañado de sus Ministros y amigos, mas no fue así: lo encontré sentado en la antesala del Despacho Presidencial, con expresión preocupada, y acompañado de un subalterno de su intimidad. Escuchó con detenimiento mi relato pausado y, al terminarlo, se levantó con una resolución personal. Me imagino que también había consultado a otros sobre los sucesos. Oí de inmediato voces alternadas del Sr. Presidente de la República que comunicaba al Embajador panameño para que este condujera su decisión de la ruptura contra el gobierno agresor. Para mí, fue un instante de valor extraordinario de un Presidente muy lleno de dignidad.

Me indicó que volviese al Hospital y comunicara a los periodistas nacionales y extranjeros su decisión patriótica. Así lo hice ante la algarazca de los comunicadores, quienes de inmediato acudían a los aparatos para informar a sus gobiernos este

gesto único en la historia latinoamericana.

Estos días 9 y 10 de Enero de 1964 me produjeron imágenes muy reales y visibles de los valores del ser humano. Agregó, luego del objetivo señalado, que palpé lo que es el valor, el heroísmo, el honor, la dignidad, la angustia, el amor, la decisión, la cobardía, la imprudencia, el sentimiento patrio, la unidad, la lealtad y el idealismo en que se desenvuelve un pueblo herido y de profundo contenido nacionalista. A mí, los hechos producidos en esta gesta me impresionaron profundamente.

Recuerdo que cuando regresé del Hospital esa noche pude contemplar la contienda aún en su pleno furor. Los agresores desde sus trincheras tiraban ráfagas de metralla hacia el pueblo, cuya única arma era el valor con que se defendían y atacaban. Tal fue una imagen impresionante cuando el pueblo enfurecido levantó un automóvil y lo estrelló contra la vidriera de un comercio u oficina extranjera que obstruía la visibilidad del cruzado de balas. El edificio se incendió en su totalidad, por lo que las llamas encendidas iluminaron la cruda contienda. Observé tras ella los primeros panameños con pequeños revólveres en mano. Jamás vi policía panameño alguno. Lo que sí observé fue que todos llevaban banderitas y un grito de rebeldía y que se agazapaban cada vez que el sonido de la fusilería sonaba en el corto espacio.

Otra imagen conmovedora fue el entierro del estudiante Ascanio Arosemena en el cementerio Amador cuando, casi al llegar al camposanto, habitantes de El Chorrillo se agolparon en los balcones para observar el silencio del dolor. Uno de estos balcones hizo ruido tras su casi derrumbe. El ruido, a semejanza del que producen los fusiles disparados, causó pánico en los numerosos concurrentes al entierro. Mas para mí la inmovilidad erguida de los cargadores del héroe me dio la impresión de que defendían con sus cuerpos vivos a un símbolo que era el cuerpo yacente del ilustre muerto juvenil.

Dentro de los actos luctuosos, enterramos, además, a los otros muertos en el Jardín de Paz. Lo impresionante de esta solidaridad fue la multitud con los brazos unidos caminando por la Vía España. Constituía la unidad de un pueblo

ofendido. Era un cortejo silente amarrado de los brazos como nunca Panamá lo había hecho; por cuanto gobernantes y gobernados, ricos y pobres, mujeres, jóvenes y adultos, sin distingo alguno, unían sus vehementes deseos para defender la libertad y la soberanía nacionales.

En esta gesta patriótica del 9, 10 y 11 de Enero hubo un acto muy significativo para mí. En el caso a que hago referencia, se resalta la valentía y el temor confundidos. Estaba reunido el Consejo de Gabinete y otras autoridades en la Presidencia de la República. El Presidente Chiari presidía esta reunión a la que asistía un representante del gobierno norteamericano. De repente, en este salón cerrado se oyeron voces y gritos estridentes. Luego, un sonido sordo estremeció el lugar. Se trataba de que el enardecido pueblo panameño había arrancado una de las pesadas astas donde se izaba la bandera norteamericana en una plazuela detrás del Palacio Legislativo. Ella había sido traída por muchos, como un símbolo de rebeldía, por la Avenida Central hasta la enladrillada calle frontal de la Presidencia. Al ser lanzada contra la calle, produjo un sordo sonido aterrador. Los reunidos, al sentir este estremecimiento, tuvieron gestos de protección ante el temor. Sólo el Presidente Chiari se mantuvo sereno y valerosamente en la importante sesión gubernamental.

Reconocí, desde luego, que el mandatario ocupó con dignidad su distinción de Jefe Supremo del Estado en momentos difíciles. Su valentía fue ejemplar. No sé por dónde sacaron al norteamericano asistente a esta reunión presidencial.

Otro caso para mí doloroso, fue el encuentro de los cuerpos carbonizados localizados en la azotea del edificio incendiado. Allí, con ellos, el de Ezequiel González Meneses. Comprendí a cabalidad el

sacrificio de este mártir penonomeño. Él había sido siempre un adelantado en las luchas patrióticas. Así se manifestaba en la fotografía y en la leyenda que había en la librería de la Universidad Popular de Coclé, en donde aparecía Meneses fuertemente agarrado por la soldadesca norteamericana ante la siembra de banderas en años anteriores. Pensaba, para mis adentros, que nuestro héroe estaba en la azotea como un arriesgado vigilante para localizar los movimientos del ejército norteamericano. En similar misión, había otros jóvenes en vigilia colocados en los balcones de la Biblioteca Nacional y en la torre administrativa del Palacio Legislativo en donde había muestras de las balas asesinas que hoyaron sus paredes marmóreas.

Encontré al padre, los hermanos, hijos y parientes de Ezequiel en el Hospital Santo Tomás donde habían llevado el cadáver. Ellos deseaban enterrarlo en su tierra natal y lo hicieron en su viejo cementerio ante una numerosa concurrencia que despidió a este patriota sacrificado que amó y defendió a su Patria en todo momento.

El nacionalismo no tiene fronteras ni manifestaciones exclusivas. El golpe instantáneo y cruel del ejército norteamericano en nuestro Panamá usurpado no dejó de provocar demostraciones de rebeldía a lo largo del país. No sólo en Panamá y Colón se violentó el pueblo, sino en Herrera, donde quisieron quemar la Escuela J.F. Kennedy; en Coclé, un grupo de penonomeños quemó las barracas del ejército gringo en la Base de Río Hato en donde estaban alojados; y en Bocas del Toro, los obreros de las bananeras quemaron oficinas de la United Fruit Company.

Este es mi testimonio real de lo que observé y viví de una las gestas de mayor significación histórica del pueblo panameño.

Apuntamientos histórico-jurídicos de la provincia de Los Santos

Oscar Vargas Velarde
Abogado

Los Orígenes

La provincia de Los Santos, tal como es conocida hoy en día, con superficie de 3,805.4 kms², población aproximada de 83.495 habitantes (de consuno con el Censo de Población del 2000) y cabecera - interrumpida por cuatro años (1941-1945)- en la ciudad de Las Tablas fue creada en 1914 y está integrada por siete distritos, a saber: Las Tablas, Guararé, Los Santos, Macaracas, Pocrí, Pedasí y Tonosí.

Esta provincia tiene sus antecedentes en la población de Los Santos fundada el 1° de noviembre de 1569, Día de Todos Los Santos, por españoles, y por criollos y mestizos naturales de la Alcaldía Mayor de Natá, institución real que desde 1522 extendía su jurisdicción por todo el territorio de la península ubicada en la parte más al sur del centro de la tierra panameña, "que en tiempos de Nicuesa se llamó Castilla de Oro, que más tarde se conoció con el nombre de Darién, y que en nuestros días se denomina generalmente Istmo de Panamá". (1)

Esta fundación es prácticamente un acto de desobediencia a los poderes coloniales constituidos. En efecto, según expone el historiador Alfredo Castellero Calvo, Los Santos surgió "a espaldas de los planes, diríamos oficiales de La Colonia, como fruto espontáneo y natural de sus propios vecinos"; de ahí que "la nueva población no podía contar con el beneplácito y la sanción natariega". Por lo tanto, el Procurador de Natá calificó la acción de crimen legis, pues "los santeños se habían apropiado de una jurisdicción que no les correspondía". Afortunadamente, las acciones legales y las represalias de las autoridades natariegas no llegaron a mayores consecuencias, lo que permitió a los insubordinados seguir con el desarrollo del poblado, que después recibió la categoría de Villa. (2)

En el siglo XVIII ya estaba creado el partido

(jurisdicción) de Los Santos (con poblaciones como la Villa de Los Santos, Las Tablas, Pocrí, Pedasí, Macaracas, Pesé, Parita, Ocú y Santa Bárbara del Monte), que junto al partido de Natá, se hallaba bajo la égida de la Alcaldía Mayor de Natá, cuyo territorio era dependiente de la provincia de Panamá, la que con la provincia de Veraguas, estaba supeditada al Virreinato de Nueva Granada.

Las dos provincias panameñas, es decir, la de Panamá y la de Veraguas, escindidas en cantones y estos en distritos parroquiales, que funcionaban bajo la Comandancia General de Panamá, tras la independencia de España, ante el mandato del Decreto de 9 de febrero de 1822, sancionado por el Poder Ejecutivo, se incluyeron en el Departamento del Istmo, uno de los departamentos de la Gran Colombia, entidad política creada por el Libertador Simón Bolívar, a la cual ellas se unieron a partir del 28 de noviembre de 1821.

En los inicios de la cuarta década del siglo XIX, el cantón de Los Santos, integrado por varias parroquias y aún perteneciente a la provincia de Panamá, participó con dos diputados, los señores José María Goitia y Francisco Asprilla, en la Asamblea Constituyente que aprobó el 8 de junio de 1841 la Carta Magna del Estado del Istmo, nuestra primera República, emancipada por el entonces coronel Tomás Herrera, Jefe Superior del Estado, que duró algo más de un año hasta su reincorporación a la República de Nueva Granada, nombre oficial adoptado después de la disolución de la Gran Colombia.

La Provincia de Azuero

En 1850 el Congreso neogranadino (en el que actuaban los senadores panameños José de Obaldía y Antonio Asprilla y los representantes panameños Justo Arosemena y Luis de Fábrega), inspirado en los principios de la proclamada Revolución Liberal,

mediante el Decreto de 8 de abril, sancionado por el general José Hilario López, Presidente de la República, creó la provincia de Azuero, nombre dado para perpetuar la memoria del doctor Vicente Azuero-estadista colombiano e "indudablemente la figura liberal de izquierda más interesante del país" (3) en los primeros decenios republicanos-, con capital en la población de la Villa de Los Santos.

El doctor Vicente Azuero, abogado de profesión, fue protagonista en las luchas de la Independencia, fue delegado en el Congreso Constituyente de Cúcuta en 1821, fue elegido Presidente del Congreso Nacional Colombiano, fue elegido Fiscal de la Alta Corte de Justicia de la Gran Colombia, fue nombrado Ministro del Interior en el Gobierno del Presidente Joaquín Mosquera, ocupó el cargo de Presidente del Consejo de Estado, profesó la cátedra de Derecho Público, ejerció el periodismo, fundó los periódicos *Los Pensamientos*, *Observador Colombiano*, *Gaceta de Colombia* y *El Conductor*, y fue candidato a Vicepresidente y Presidente de la República. Se le acusó de conspiración en el intento de magnicidio perpetrado en contra de Bolívar el 25 de septiembre de 1828.

El historiador tableño Claudio Vásquez V. aventura una hipótesis sobre la vinculación del doctor Azuero con Panamá y el motivo del nombre de la provincia de Azuero: su intervención en las deliberaciones en el Congreso de Cúcuta en donde propuso numerosas leyes, entre ellas, particularmente, "la de la distribución territorial de la Gran Colombia y su nomenclatura, en la cual aparece ya el Departamento del Istmo que aún no se había separado de España". (4)

Pero hay otro nexo de Vicente Azuero con Panamá. En 1834, mientras en el Congreso Nacional se discutía una ley que otorgaba la concesión a favor del coronel Charles Biddle, quien seguía instrucciones de Andrew Jackson, Presidente de los Estados Unidos de América, para la apertura de una vía destinada a unir ambos mares por el Istmo de Panamá, Azuero se opuso al proyecto, incluso por el peligro que avizoraba en contra de la soberanía nacional y recordando la tesis nacionalista de Bolívar de que obra de tal magnitud no se entregara totalmente a los extranjeros, sino que era menester la participación

de los colombianos, organizó una sociedad comercial, cuyos socios eran mayoritariamente ciudadanos neogranadinos, que hizo su propuesta para la realización de la portentosa empresa.

La propuesta de Biddle, quien hábilmente se había aliado con elementos neograndinos y panameños de la sociedad cívica *Los Amigos del País*, dirigida a operar buques de vapor a través del Chagres o a construir una carretera o un ferrocarril transístmico, resultó en los semestres siguientes favorecida por el Congreso, a instancias del Poder Ejecutivo, presidido por el general Francisco de Paula Santander, aunque no llegó a convertirse en realidad debido al fallecimiento del proponente.

Aunado a todo lo anterior, debe tomarse en cuenta la mencionada Revolución Liberal, que llegó al poder en atención a los votos, impulsada por los radicales del Partido Liberal y los artesanos colombianos, principalmente de Bogotá, agrupados en la *Sociedad Democrática*, y conducida por el Presidente López y por el doctor Manuel Murillo Toro, líder de esa facción de dicho Partido, que estaba fraccionado entre los liberales de izquierda o radicales, llamados también "gólgotas" y los liberales de derecha, denominados "draconianos".

Esta llamada Revolución, nutrida intrínsecamente de ese credo liberal y de los aires socializantes provenientes de la Revolución Francesa de 1848, que derrocó al Rey Luis Felipe de Orleans, realizó profundas reformas en la vida institucional, política, económica y social del país, como no se había conocido antes en la convulsionada historia republicana.

El Congreso Nacional actuó en consecuencia y entre las reformas más relevantes, abolió definitivamente la esclavitud, eliminó la pena de muerte y los trabajos forzados por delitos políticos, protegió los grados académicos, estableció la franquicia completa del Istmo de Panamá, reorganizó la hacienda nacional, disminuyó el ejército en más de una tercera parte, suprimió el impuesto de diezmos, consagró la libertad de enseñanza, disolvió los resguardos, eliminó el fuero eclesiástico, estableció la libertad de prensa, aprobó el juicio criminal por jurados, instituyó la justicia gratuita, transformó el sistema judicial, el

penitenciario y el municipal, permitió la excarcelación por delitos no graves, emancipó las comunidades religiosas, estableció las bases de la libertad de sufragio y decretó la apertura comercial del país.

No es de extrañarse entonces que ese movimiento progresista, al mando total del Gobierno de la República, honrara de alguna forma al doctor Vicente Azuero, fallecido unos años antes, es decir, en 1844 y que distinguiera con su apellido a una región que siempre se caracterizó por su militancia mayoritariamente liberal y que está sita en el Istmo donde anhelaba construir con la asociación del capital colombiano una ruta que uniera el Mar Caribe y el Océano Pacífico.

La provincia de Azuero abarcaba los cantones de Los Santos y Parita y el distrito parroquial de Santa María, desprendidos todos de la provincia de Panamá, y acorde con el artículo 4° del Decreto de 8 de abril de 1850 mencionado, tenía derecho a la elección de la cantidad de los senadores y los representantes para el Congreso de la Nueva Granada, que según el censo de población le correspondiera.

En cantón de Los Santos estaba seccionado en los distritos parroquiales de Santa Liberata de Las Tablas, Chitré, Santo Tomás de Aquino de Pocrí, Santa Catalina de Pedasí y el distrito cabecera de Los Santos. El distrito parroquial de Macaracas, subordinado al cantón de Parita, fue incorporado al cantón de Los Santos, por razón de lo previsto en el parágrafo del artículo 1 de este Decreto.

El cantón de Parita estaba formado por los distritos parroquiales de San Sebastián de Ocú, Santa Bárbara (Vaca de Monte o Minas), Pesé, Los Pozos y el distrito cabecera de Santo Domingo de Guzmán de Parita. El distrito parroquial de Santa María fue segregado del cantón de Natá y agregado al de Parita.

El periódico El Panameño se congratulaba por la creación de esta provincia porque era una necesidad impostergable para la región, en función de su empuje agrícola e industrial, así como de su actividad comercial y marítima. Los atinados comentarios de este medio de comunicación istmeño fueron los siguientes:

“Nos complacemos por la erección de la nueva provincia: Azuero, por la cual hemos

trabajado como periodistas. Aquella porción de la provincia de Panamá podrá atender mejor a sus intereses agrícolas e industriales que necesariamente quedaban ahogados en ese inmenso piélago comercial, que inunda la porción del Istmo que en adelante será una provincia pequeña en extensión territorial, pero grande en la navegación y el comercio”.

El primer Gobernador de Azuero, Juan Arosemena Barrera, fue nombrado por el Poder Ejecutivo, pero luego fueron elegidos Lucas Angulo, Lucas Torrijos, Antonio Morales, Antonio Baraya, José Antonio Sáez y Pedro Goitia. Juan Arosemena Barrera, en una segunda ocasión, y Pedro José Velásquez ejercieron temporalmente las funciones, en razón de haber sido seleccionados primero y segundo designados, respectivamente, mientras que Agustín Chiari las ejerció en momentos en que se sancionó y promulgó la primera Constitución provincial (6 de noviembre de 1853), redactada por la pluma del abogado Pedro Goitia.

El mismo Goitia, a la sazón secretario del Gobernador, dirigente liberal y perseguido -conforme a su versión- por sus enemigos políticos, debido al delicado estado de salud del entonces Gobernador Sáez y con la anuencia de éste, provocó la deposición del Vicegobernador Agustín Chiari, conservador, se hizo elegir en el cargo y, al fallecer Sáez, fue designado por la Cámara Provincial para sustituirlo.

Estos actos desataron inmediatamente las incursiones armadas de los conservadores de Veraguas, en apoyo a los locales (Ramón Mora, Marcelino Villalaz y José María De León, diputados, José María Peña y Antonio Baraya, Magistrado y Fiscal del Tribunal Superior, respectivamente, y otros), en contra de los liberales de Azuero, manantiales de anarquía, que constituyeron la causa inmediata de la abolición de esta provincia, aunque el grave conflicto tuvo como sustrato causas más amplias y profundas.

Para resaltar la memoria de Juan Evangelista Goitia, asesinado durante una de estas acciones tendientes a derrocar al Gobernador Pedro Goitia, la Legislatura Provincial de Azuero expidió la Ordenanza N°11 de 14 de octubre de 1854, que cambió el nombre del distrito parroquial de Las Tablas por el de Goitia (5).

La Constitución provincial, promulgada el 20 de octubre de 1854, contó con el voto del diputado por el distrito de Goitia (Francisco Durán Neto) y con el voto del diputado de la parroquia de Goitia (José Urrutia); sin embargo, el texto de esta Constitución, al referirse a los distritos de la provincia, para los efectos de configurar los círculos electorales, indispensables en la elección de los diputados, no mencionó por ningún lado al distrito de Goitia, sino que utilizó el viejo nombre de Las Tablas.

Por otro lado, antes de establecerse el Estado Federal de Panamá en 1855, el Istmo se hallaba formado por las provincias de Panamá, Veraguas, Chiriquí (6) y Azuero, que la Carta Política confederal de la Nueva Granada promulgada en 1853 les había concedido la autonomía, el derecho de aprobar su propia Constitución Política provincial, el derecho a Legislaturas Provinciales y el derecho a elegir sus gobernadores, a lo cual procedieron, sembrando así este tipo de régimen la semilla del federalismo, que se impondría en el resto del territorio de la Nación, primero con la Constitución Política de la Confederación Granadina (1858) y, finalmente, con la Constitución Política de Rionegro (1863), autora del nuevo nombre oficial: Estados Unidos de Colombia.

Con el advenimiento de este Estado Federal, creado por la Ley de 27 de febrero de 1855, aprobada por el Congreso de Nueva Granada en Acto Adicional a la Constitución de 1853, desapareció la provincia de Azuero. Fue suprimida, como antes quedó expresado, a consecuencia de los enfrentamientos armados, derivados de las luchas económicas, sociales y políticas encabezadas, de un lado, por las familias Goitia y Robles, de filiación liberal y, del otro lado, por las familias De la Guardia, Fábrega y Chiari, de filiación conservadora, para mantener el control regional, episodio mejor conocido como “la guerra de familias”.

El proyecto de decreto, con oposición de la Legislatura Provincial de Azuero y la protesta de un grupo numeroso de pobladores, fue presentado por el senador de Azuero, Santiago de la Guardia, conservador y parte interesada en los conflictos. A José de Obaldía, liberal que desde 1855 se fue al bando conservador, le correspondió sancionar la

decisión del Congreso Nacional, en su carácter de Vicepresidente de la República y Encargado del Poder Ejecutivo de la Nueva Granada, en vista del derrocamiento del Presidente José María Obando y la aplastante derrota sufrida en los campos de batalla por el usurpador José María Melo.

El Decreto de 9 de marzo de 1855, en su artículo 1º, disponía: “Suprímase la Provincia de Azuero. Los distritos parroquiales de Parita, Pesé, Macaracas, Las Minas y Santa María, con los límites que tenían en enero de 1852, se agregan a la Provincia de Veraguas. El territorio restante de la Provincia de Azuero se agrega a la de Panamá”.

Este decreto, en su artículo 2, indicaba: “El presente decreto tendrá sus efectos desde el 1º de mayo del corriente año”.

Las autoridades istmeñas ratificaron esa providencia nacional. Unos días después, el doctor Justo Arosemena, Jefe Superior del Estado de Panamá, mediante el Decreto N°9 de 13 de marzo de 1855, dispuso también la supresión de la provincia de Azuero; no obstante de que, en consonancia con la certificación del propio Santiago de la Guardia, suscrita el 31 de enero de 1855, la Legislatura Provincial de Azuero había votado por la conveniencia del Estado Federal.

Sin embargo, la península sobre la que se asientan estas dos provincias y parte de la provincia de Veraguas, ubicada entre el Golfo de Montijo y el Golfo de Parita, ha quedado bautizada hasta nuestros días con el nombre de Azuero, aunque previamente había ostentado los nombres indígenas de Guararé y Mensabé; durante la conquista de Veraguas tuvo por nombre Veraguas y durante la colonia se llamó Los Santos.

Del Departamento a la Provincia de Los Santos

Como es notorio, en la aprobación de la Constitución Política del Estado de Panamá, “Estado federal soberano, parte integrante de la Nueva Granada”, que tuvo lugar el 18 de septiembre de 1855, no participaron diputados de la provincia de Azuero por haber sido ya desmantelada tanto por el Congreso de la Nueva Granada como por la máxima autoridad ejecutiva de dicho Estado de Panamá. Los diputados que votaron esta Constitución sólo representaban las

provincias de Panamá, Veraguas y Chiriquí.

Los diputados, en el proceso de reorganización de la división política del Estado de Panamá, cambiaron la denominación de provincias a las entidades regionales, que, según la tradición, era más acorde con un sistema unitario. De ahora en adelante estas entidades regionales se intitularán departamentos (a cargo de prefectos), más a tono con ese nuevo régimen del Istmo de naturaleza eminentemente federal, que se gobernaba libremente, excepto en ocho asuntos reservados al Gobierno de la Nueva Granada, a saber: relaciones exteriores, organización del ejército nacional y de la marina de guerra, crédito nacional, naturalización de extranjeros, rentas y gastos nacionales, uso del pabellón nacional y escudo de armas de la República, tierras baldías y pesos, pesas y medidas.

Como quiera que las necesidades económicas, sociales y políticas que dieron origen a la extinguida provincia de Azuero todavía subsistían y su restablecimiento constituía una aspiración de sus habitantes, a través de la Ley de 12 de septiembre de 1855, se instauró el departamento de Los Santos, atendiendo la antiquísima denominación regional, pero del que sólo fueron sufragáneos los distritos parroquiales de Chitré, Las Tablas, Pocrí, Pedasí y Los Santos.

En realidad, esta ley aprobada por la Asamblea Constituyente, concibió el Estado de Panamá con base en los departamentos subsiguientes: el departamento de Panamá (cabecera: Panamá), el departamento de Coclé (cabecera: Natá), el departamento de Colón (cabecera: Colón), el departamento de Los Santos (cabecera: Los Santos), el departamento de Fábrega (cabecera: Santiago) y el departamento de Chiriquí (cabecera: David).

Esta misma ley, con parte del territorio de la otrora provincia de Azuero, erigió el departamento de Herrera (que comprendió los distritos parroquiales de Macaracas, Los Pozos, Las Minas, Ocú, Parita, Santa María y Pesé de cabecera), nombre asignado en homenaje al general Tomás Herrera, héroe epónimo destacado singularmente en las guerras de la independencia en el sur de la América y en las guerras

civiles posteriores, fallecido el 5 de diciembre de 1854 tras el combate librado en las calles de Bogotá que liquidó por completo las fuerzas del dictador Melo.

Parece asimismo haber influido en el nombre de la nueva entidad, el hecho de que el general Herrera tiene el mérito de haber representado a Azuero como Senador, elegido en 1851, y que en su condición de Presidente del Senado colombiano le correspondió rubricar la Constitución Política de 1853, la cual le confirió autarquía a la provincia.

La ley fue autorizada por José Fábrega de la Barrera, Presidente de la Asamblea, y el doctor Manuel Morro, Diputado Secretario. Fue sancionada y promulgada por el doctor Justo Arosemena, Jefe Superior del Estado, con el refrendo del doctor Carlos Icaza Arosemena, Secretario de Estado.

El nombramiento de los primeros prefectos del departamento Los Santos recayeron en los elementos conservadores Manuel Monteza y Marcelino Villalaz, por decisión de Francisco de Fábrega, miembro de esa facción y Gobernador del Estado tras la renuncia del liberal Justo Arosemena.

No obstante, en la elección para escoger los diputados de la primera Asamblea Legislativa, celebrada en 1856, resultaron electos en ese fortín liberal José María Goitia, Pedro Goitia y Francisco Robles Goitia. Los diputados suplentes, en el orden de votos, fueron Carlos Icaza Arosemena (primer suplente), Rafael Reyes (segundo suplente) y Ramón Vallarino (tercer suplente). En las elecciones siguientes, las urnas favorecieron a los diputados principales Mateo Iturralde, José de la C. Bendibur y Miguel Lasso.

En el departamento de Herrera, bastión de los conservadores, se eligieron a los diputados Dionisio Facio, doctor Manuel Velarde, Santiago de la Guardia y Pantaleón de la Guardia. Los diputados suplentes, según la cantidad de votos, fueron Segundo Quintero (primer suplente), Presb. José María Franco (segundo suplente), Antonio Amador (tercer suplente) y Wenceslao Fábrega (cuarto suplente). Es el torneo subsiguiente, la población reeligió al diputado Santiago de la Guardia y a su vez confió en Daniel Velarde, Segundo Quintero e Ildelfonso Monteza para que asumieran su representación en la Asamblea.

Por otro lado, la Ley de 12 de octubre de 1856, expedida por la Asamblea Legislativa, presidida por Dionisio Facio, trasladó la capital del departamento de Los Santos de la Villa a Las Tablas, aunque se retomó a su origen temporalmente entre el 15 de marzo y el 30 de mayo de 1857. Le correspondió mudarla al doctor Demetrio Porras Cavero, su Prefecto desde el 25 de octubre de 1856 hasta diciembre de 1857, nombrado por el doctor Bartolomé Calvo, Gobernador del Estado de Panamá. (7) El doctor Porras Cavero fue progenitor del doctor Belisario Porras, nacido en Las Tablas el 28 de noviembre de 1856.

La Ley de 30 de septiembre de 1858 dejó sin efecto el departamento de Coclé y lo reemplazó por el departamento de Soto, con cabecera en Penonomé. Además, configuró el departamento de Natá, con los distritos de Aguadulce, Natá, Olá y Santa María, éste último evidentemente sustraído de Herrera y que luego pasó a formar parte del departamento de Fábrega. Esta Ley decidió otra vez que la capital del departamento de Los Santos fuese la población del mismo nombre.

Al inicio del bienio siguiente, los departamentos de Los Santos y Herrera fueron fundidos en uno solo: el departamento de Herrera, con cabecera en Pesé. Esta fusión sucedió apenas se eligió a Santiago de la Guardia como Gobernador del Estado de Panamá, pues la Asamblea Legislativa, por conducto de la Ley de 4 de noviembre de 1860, modificó la demarcación del Estado al implantar los departamentos siguientes: Panamá, Colón, Chiriquí, Fábrega, Herrera y Soto. Esta ley además "fijó los distritos de cada sección, señaló capitales, creó y suprimió distritos y fijó límites entre varios de ellos." (8)

Ante el derrocamiento y la muerte en combate de De la Guardia, los liberales se apoderaron del Gobierno e impusieron como Gobernador a Manuel María Díaz. La Asamblea Constituyente, presidida por Mariano Arosemena, emitió la Ley de 29 de diciembre de 1862, sobre división territorial, que mantuvo intangible el establecimiento del Departamento de Herrera, mas en desagravio con Pedro Goitia, sus familiares y sus partidarios, colocó la cabecera en la Villa de Los Santos, sede del gobierno departamental provisorio durante la contienda armada dirigido por Goitia.

Al mismo tiempo, la Asamblea restauró la tradicional denominación de Veraguas al Departamento de Fábrega y paralelamente ordenó la expulsión del territorio nacional del ex Gobernador Francisco de Fábrega (así como de otros miembros de la familia Fábrega, de José de Obaldía, Gobernador del período 1858-1860, y de Dionisio Facio, ex Prefecto de Fábrega), y cuyo Gobierno y el del doctor Bartolomé Calvo (1856-1858), habían obligado el exilio de Mariano Arosemena en Cartagena de Indias, desgracia en donde estuvo acompañado por los desterrados José María Goitia y Pedro Goitia.

Dos años más tarde, merced la Ley de 22 de enero de 1864, aprobada por la Asamblea Legislativa, estando al frente del Estado Soberano de Panamá (nuevo nombre del Estado de Panamá por ministerio de la Constitución de Rionegro) José Leonardo Calancha, cargo que ahora luce la categoría de Presidente, se reordenó la circunscripción territorial al instituirse los departamentos siguientes: Coclé (cabecera: Penonomé), Colón (cabecera: Colón), Chiriquí (cabecera: David), Panamá (cabecera: Panamá), Veraguas (cabecera: San Francisco de la Montaña) y Los Santos (cabecera: Los Santos).

Con esta alteración departamental se advierte que, simultáneamente con la reaparición del departamento de Los Santos, se borró del mapa el departamento de Herrera y todas sus comarcas quedaron comprendidas en el de Los Santos, al que se le reincorporó el distrito de Santa María.

La Ley 21 de 20 de septiembre de 1868 instituyó nuevamente el distrito de Guararé, lo que antes había hecho la Ley de 22 de diciembre de 1864, con áreas del distrito de Las Tablas, pero fue derogada al año siguiente.

El Código Administrativo, redactado por el doctor Justo Arosemena, sancionado por la Legislatura en 1869 y promulgado por el Presidente Buenaventura Correoso, en virtud del Decreto N°11 de julio de 1870, dividió el Estado en un distrito capital, seis departamentos y tres comarcas. El distrito capital fue la ciudad de Panamá, los departamentos fueron Coclé (cabecera: Penonomé), Colón (cabecera: Colón), Chiriquí (cabecera: David), Panamá (cabecera: Panamá), Los Santos (cabecera: Las Tablas) y Veraguas (cabecera: Santiago); y las comarcas fueron Balboa (cabecera: Balboa), Bocas del Toro (cabecera: Bocas del Toro) y Darién (cabecera: Yaviza).

La Ley 2 de 11 de octubre de 1873 desplazó la capital de la provincia de Los Santos de Las Tablas a la población de Los Santos.

La Ley 32 de 1874 afirmó los límites del distrito capital y la división política del Estado, mostró los confines de número plural de distritos y sustrajo el caserío de Tonosí del distrito de Macaracas para adherirlo al de Las Tablas.

La Ley 25 de 18 de diciembre de 1877, promulgada en el Gobierno del general Rafael Aizpuru, Presidente del Estado, aclaró los artículos del Código Administrativo en materia de la línea divisoria entre los departamentos de Los Santos y Veraguas.

En 1878, durante la última administración del general Buenaventura Correoso, la Ley 5 de 16 de enero transfirió la cabecera del departamento de Los Santos a la ciudad de Las Tablas y derogó la Ley 2 de 11 de octubre de 1873.

La Ley 15 de 1878 señaló los límites del distrito de Pesé y segregó caseríos del distrito de Los Pozos y los asoció al de Las Minas. La Ley 1 de 1879 determinó los contornos de los distritos de Chitré, Parita y Pesé. La Ley 10 de 1879, los del distrito de Los Pozos; al tiempo que la Ley 24 de 1879 abolió el distrito de Guararé y la Ley 35 de 1879 volvió a fijar la capital de la provincia en la Villa de Los Santos.

La Ley 7 de 21 de enero de 1880 restableció el distrito de Guararé y señaló sus límites. La Ley 21 de 1880 articuló los límites entre los distritos de Macaracas y Las Tablas, y entre los distritos de Ocú y Las Minas. La Ley 14 de 1881 estableció los linderos del distrito de Guararé y la Ley 34 de 1881 alteró los de Los Pozos, Ocú, Parita, Las Minas y Pesé. La Ley 46 de 26 de diciembre de 1882 alteró los límites de los distritos de Guararé, Las Tablas y Los Santos, y la Ley 8 de 1883 varió los de Pocrí, Pedasí, Macaracas y Los Pozos.

La Constitución Política de 1886, que abrogó la de Rionegro y que fue obra del Presidente de Colombia Rafael Núñez -liberal transformado en conservador reaccionario y quien condenó a cincuenta y cinco años de ostracismo al Partido Liberal colombiano-, eliminó el régimen federal y lo sustituyó por el régimen unitario y centralista, que anuló totalmente la autonomía que Panamá había gozado por treinta años.

En honor a la verdad, debe decirse que este período del Estado de Panamá y del Estado Soberano de Panamá se caracterizó por el alto grado de inestabilidad política, fruto de golpes de Estado, cuartelazos,

invasiones, rebeliones y asonadas. De ahí que el doctor Núñez, en su famoso artículo "Panamá y sus tragedias", anotara que "El Estado de Panamá ha sido, pues, el teatro político en donde el régimen federativo ha coincidido más con los infortunios públicos."

De acuerdo con la Ley Fundamental del Padre de la Regeneración, Panamá se rebajó a la condición de territorio, quedó sometido a la autoridad directa del Gobierno Central y administrado con arreglo a leyes especiales. Sus más altos funcionarios, que antes eran elegidos, como era el caso del Presidente del Estado, o designados por los istmeños, de ahora en adelante serán nombrados directamente por las autoridades bogotanas.

Por el Decreto N° 190 de 20 de octubre de 1886, su primer Gobernador, el general Alejandro Posada, colombiano, en ejecución de esa Carta Política, reorganizó el Istmo y denominó a sus departamentos o prefecturas: provincias; a sus gobernantes: prefectos; a sus distritos: distritos municipales, y a sus cabildos: consejos municipales.

En consecuencia, el Istmo se denominó oficialmente Departamento de Panamá, con capital en la ciudad de Panamá, en vez de Estado Soberano de Panamá y la región en estudio se llamó provincia de Los Santos, en sustitución del departamento de Los Santos, con capital en la Villa de Los Santos, aunque la separación de Colombia nos encontró con la capital provincial en Pesé (a consecuencia de la guerra de los Mil Días), mas la Junta de Gobierno Provisional de la República, en uno de sus primeros actos, a través del Decreto N° 23 de 1° de diciembre de 1903, la regresó a Los Santos, en momentos en que la población de la provincia no sobrepasaba los 53.082 habitantes.

El Decreto N° 21 de 9 de junio de 1886 eliminó el distrito de Los Pozos y lo anexó a Pesé. La Ordenanza N° 29 de 1890 separó algunos caseríos del distrito de Ocú y los unió al de Pesé. La Ordenanza N° 14 de 1892 le restó caseríos al distrito de Los Santos y los sumó al de Guararé. La Ordenanza N° 15 de 1896 suprimió el distrito de Santa María y repartió su territorio entre los de Parita y Ocú. La Ordenanza N° 80 de 1896 reguló los límites de los distritos de Ocú, Las Minas, Chitré, Parita y Pesé. La Ordenanza N° 81 de 1896 restauró el distrito de Los Pozos.

La Provincia de Los Santos en la República

La primera Constitución Política de la República de Panamá, asentada en el sistema unitario y centralista, estructuró el territorio nacional con el régimen de las provincias, regidas por gobernadores y conformadas por municipios, lo que varió con el transcurso del tiempo, pues actualmente ellas se integran de distritos y éstos de corregimientos. Posteriormente, aparecieron las comarcas indígenas.

Las provincias republicanas originales fueron Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Los Santos, Panamá y Veraguas. La provincia de Darién fue inaugurada en 1922 y la comarca de San Blas se desligó de la provincia de Colón en 1938.

La Ley 26 de 22 de abril de 1904, expedida en los primeros meses del Gobierno del doctor Manuel Amador Guerrero, dictó medidas conducentes para adquirir datos seguros y con ellos hacer una ley sobre la división del territorio de la República de Panamá. Entre estas medidas, comisionó al Poder Ejecutivo para que exigiera a los Alcaldes un informe circunstanciado referente al nombre que el respectivo distrito tuviera asignado en el Código Administrativo del antiguo Estado Soberano de Panamá y sus límites más conformes a su naturaleza, según leyes anteriores o los que conviniera que tuviesen en lo sucesivo consultando los intereses de todos. Recogidos los datos por el Gobernador Provincial, los debía examinar escrupulosamente y dictar una resolución ad interim, aprobando o modificando el informe de los Alcaldes y sin más actuación los tenía que remitir al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Gobierno, para que en vista de esos datos, formulara la ley y la presentara a la Convención Nacional Constituyente o a la primera Asamblea que se reuniera.

Esta Ley fue cumplida parcialmente y los límites de muchos distritos siguieron abrevando de las penumbras y las dificultades que había traído consigo la profusión de leyes promulgadas en el último tercio del siglo XIX.

La Ley 39 de 7 de mayo de 1904 estableció los límites divisorios entre los distritos santeños de Pesé y los de Chitré y Parita. Los límites entre los distritos de Parita y Chitré quedaron tal como lo estableció la Ordenanza N°80 de 23 de julio de 1896.

La Ley 17 de 29 de octubre de 1906 señaló la línea divisoria entre los distritos de Chitré, Pesé y Parita.

La Ley 19 de 7 de noviembre de 1908 restableció en la provincia de Los Santos el antiguo distrito de Santa

María y la Ley 36 de 30 de noviembre de 1908 hizo lo propio con los antiguos límites del distrito de Los Pozos.

La Asamblea Nacional a finales de 1914, en el primer Gobierno del Presidente Belisario Porras, mediante la Ley 55 de 30 de diciembre de 1914, en razón del proyecto presentado y sustentado por el diputado Moisés Espino, escindió en dos la provincia. Una porción de su dominio prosiguió con el mismo nombre; es decir, provincia de Los Santos. La otra porción se denominó provincia de Azuero. A los días siguientes, gracias a la Ley 17 de 18 de enero de 1915, cuyo proyecto fue iniciativa del Órgano Ejecutivo, presentado a través de Juan B. Sosa, Secretario de Gobierno y Justicia, el nombre de Azuero cambiaría a provincia de Herrera y se estableció su cabecera en la población de Chitré. La ciudad de Las Tablas fue elegida en calidad de cabecera de la provincia de Los Santos.

El primer Gobernador de Los Santos fue Moisés Espino y el de Herrera Ezequiel Urrutia Díaz (quien después fue Magistrado y Presidente de la Corte Suprema de Justicia). Al señor Moisés Espino lo sucedieron en el cargo Justo Pastor Espino, Everardo Velarde, el doctor José E. Calvo y Claudio Vásquez Villarreal, entre otros distinguidos ciudadanos.

La provincia de Herrera se conformó de las circunscripciones santeñas de Chitré, Las Minas, Parita, Los Pozos, Ocú, Pesé y Santa María.

En este nombre privó más en el ánimo del doctor Porras y del historiador pariteño Sosa la gloria y la herencia del general panameño que la aureola del colombiano, la fuerza de la denominación primigenia y la herencia partidaria, que considera al doctor Vicente Azuero como uno de los fundadores del Partido Liberal Colombiano, ya que el programa de esta organización redactado por el doctor Ezequiel Rojas Garrido está fundamentado en sus ideas.

La Ley 17 derogó los artículos 1° y 2° de la Ley 27 de 10 de diciembre de 1910, sobre medidas en el ramo de correos; reformó los artículos 5° de la Ley 89 de 7 de julio de 1904, relativa a elecciones populares; los artículos 13° y 14° de la Ley 45 de 17 de diciembre de 1912, concerniente a la organización judicial, y los artículos 2° y 3° de la Ley 55 de 1914.

El Decreto N°39 de 2 de marzo de 1915, organizó la Administración Pública en las provincias de Herrera

y Los Santos y también indicó la composición distritorial de una y otra provincia. En relación con los límites provinciales, se dispuso que fueran los mismos que separaban los distritos de Chitré, Pesé y Los Pozos, de los distritos de Los Santos y Macaracas. Los límites de ambas con Veraguas serían los mismos señalados por la Ley 25 de 1877.

El Código Administrativo, promulgado en 1917, en su Capítulo Séptimo (artículo 46 a 54), correspondiente al Título I, del Libro I, reguló todo lo concerniente a los límites de la provincia de Los Santos, los límites de sus distritos, la cabecera de la provincia y la cabecera de sus distritos, basado en el contenido del Decreto N°158 de 22 de octubre de 1915. El artículo 48 de este Código, referente a los límites del distrito de Guararé, fue modificado por el artículo 1° de la Ley 25 de 1918.

El artículo 87 del mismo Código otorgó el título de Gobernador a la primera autoridad de la provincia, el de Alcalde a la del distrito, el de Corregidor a la del corregimiento o barrio, el de Regidor a la de la regiduría y el de Comisario a la de cualquier sección de barrio.

Bajo el imperio de la Constitución Política de 1941, el Presidente Amulfo Arias suprimió la provincia de Herrera, por lo que su área quedó sujeta a la provincia de Los Santos, con capital en Chitré, y le incorporó Mariato, Quebro y Arenas, regiones que hasta ese entonces estaban bajo el señorío de la Provincia de Veraguas. La Ley 103 de 12 de julio de 1941, modificó el Título I del Libro I, del Código Administrativo y redefinió los distritos de la provincia de Los Santos, así: Chitré, Ocu, Las Tablas, Los Santos, Macaracas y Tonosí. Los distritos que desaparecieron (Pedasí, Pocrí, Guararé, Parita, Pesé, Los Pozos, Santa María y Las Minas) fueron convertidos en corregimientos. Su Gobernador fue Guillermo Espino Díaz.

En 1945, ya derrocado Arias, el Decreto de Gabinete N°13 de 8 de enero de 1945, que restableció la división territorial existente antes de la Ley 103, restituyó la provincia de Herrera a la geografía nacional (así como los distritos suprimidos), y se retomó a la situación anterior; es decir, a la existencia de las dos provincias en conformidad con su creación en 1914 y en 1915, y Chitré se reservó otra vez como cabecera de Herrera y Las Tablas, como cabecera de Los Santos. El Gobernador de Herrera fue el ingeniero Rubén Núñez y el de Los Santos el doctor Juan Vásquez G., constituyente de 1904 y ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

En 1981, la Ley 2 de 21 de octubre (promulgada en la Gaceta Oficial N°22.526 de 29 de abril de 1994), aprobada por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, indicó la nueva división político-administrativa de las provincias de Los Santos, Herrera, Coclé y Veraguas. Esta ley modificó la Ley 1 de 22 de agosto de 1916 (Código Administrativo), la Ley 25 de 20 de diciembre de 1918, que a su vez reformó los artículos 48 y 50 del Código Administrativo, relativos a los límites de los distritos de Guararé y Los Santos, la Ley 22 de 4 de diciembre de 1936, que reformó el artículo 75 del Código Administrativo, concerniente a los límites del distrito de Montijo y el Decreto Ejecutivo N°22 de 2 de marzo de 1937, sobre los límites del distrito de Atalaya.

El acto de promulgación tardío de esta ley, que sucedió trece años y seis días después de su sanción, fue declarado inconstitucional por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, a través del fallo de 6 de julio de 1995, mas lo que subyacía en el fondo de la demanda formulada por el Municipio de Las Tablas era el problema, todavía insoluto, de los límites entre los distritos de Las Tablas y Guararé, ya que la Ley 2 de 1981, contraria a la historia legislativa y a las normas consuetudinarias, cercenaba parte del territorio del primero, en donde se hallan edificadas importantes instalaciones, como lo son el Centro Regional Universitario de Los Santos, "obra lograda con el aporte del pueblo tableño", el Colegio San Francisco de Asís, el Hospital Regional de Los Santos, Dr. Joaquín Pablo Franco, y el Hospital de la Caja de Seguro Social, Dr. Miguel Cárdenas.

En los albores del siglo XXI, en este año del Centenario de la República, la provincia de Los Santos se rige en cuanto a dicho régimen político-administrativo, en virtud del Capítulo III de la Ley 58 de 29 de julio de 1998 (Gaceta Oficial N°23,602, jueves 6 de agosto de 1998). Este Capítulo regula los límites con la provincia de Veraguas, la provincia de Herrera y el Golfo de Panamá. Consagra sus distritos, los corregimientos en que éstos se dividen y los límites de ambos, así como la capital de la provincia y las cabeceras de los distritos. La Ley en los otros capítulos hace otro tanto con las provincias de Coclé, Herrera y Veraguas.

Esta excerta legal modifica los artículos 9, 46, y 49 del Código Administrativo, los artículos 32, 54, 56 y 68 de la Ley 2 de 1981, y deroga en todos sus partes el Decreto N°113 de 26 de septiembre de

1979 y el Decreto N°30 de 19 de enero de 1996, el uno y el otro sobre la creación de la Comisión Nacional sobre Límites Administrativos.

Panamá, 8 de febrero de 2003.

Citas

(1) AROSEMENA, Justo. Estado Federal de Panamá. Ediciones Manfer, S. A., Panamá, 1998, p. 19.

(2) CASTILLERO CALVO, Alfredo. La Fundación de la Villa de Los Santos y los Orígenes Históricos de Azuero. Edición de la Dirección de Cultura. Ministerio de Educación, Panamá, 1971, pp. 81 y 82.

(3) PUENTES, Milton. Historia del Partido Liberal Colombiano. Editores Gráficos, Bogotá, 1942, p. 128.

(4) Cfr. VÁSQUEZ V., Claudio. "¿Por qué 'Azuero'?", en diario La Estrella de Panamá, Panamá, junio de 1977.

(5) Cfr. Constitución i Ordenanzas expedidas por la Legislatura Provincial de Azuero, en sus Sesiones Ordinarias de 1854. Imprenta de Eusebio Hernández, pp. 29 y 30, citada por Armando MUÑOZ PINZÓN. Un Estudio de Historia Social Panameña. Editorial Universitaria, Panamá, 1980, p. 183.

(6) La provincia de Chiriquí fue creada en 1849 por el Congreso de Nueva Granada, cuando segregó el cantón de Alanje de la provincia de Veraguas. En 1851 se le añadió la región de Bocas del Toro y se le restituyó su nombre que un año antes había cambiado a Fábrega, en honor al fallecido general José de Fábrega, prócer de la independencia de 1821.

(7) Cfr. APARICIO, José I. "La gestión pública del prefecto Demetrio Porras Caveró", en Revista Antataura. Centro Regional Universitario de Azuero, Vol. I, N°2, Chitré, 1988, pp. 39-47.

(8) ARBOLEDA, Gustavo. Historia Contemporánea de Colombia. Tomo I, Cali, 1935, p. 517.

Bibliografía Consultada

APARICIO, José I. "La gestión pública del prefecto Demetrio Porras Caveró", en Revista Antataura, Centro Regional Universitario de Azuero, Vol. I, N°2, Chitré, 1988.

ARAÚZ, Celestino Andrés y PIZZURNO GELÓS, Patricia. El Panamá Colombiano (1821-1903). Primer Banco de Ahorros y Diario La Prensa, Panamá, 1993.

ARJONA OSORIO, Alberto. "Herrera 84 años de vida provincial", en El Panamá América, Panamá, miércoles 20 de enero de 1999.

AROSEMENA, Justo. Estado Federal de Panamá. Ediciones Manfer, S. A., Panamá, 1998.

AROSEMENA, Mariano. Historia y Nacionalidad. Estudio preliminar de Argelia Tello Burgos, Editorial Universitaria, Panamá, 1975.

CASTILLERO Calvo, Alfredo. La Fundación de la Villa de Los Santos y los Orígenes Históricos de Azuero. Edición de la Dirección de Cultura. Ministerio de Educación, Panamá, 1971.

ESPINO DÍAZ, Guillermo. "Ciertas características de la provincia de Los Santos", en Juan Facundo Espino, Primer Alcalde Tableño de la Era Republicana. Libro Homenaje de la Familia Espino-Díaz a su Memoria, Panamá, 1982.

GOYTÍA, Víctor F. El Siglo XIX en Panamá. Escenarios Abruptos. Editorial Linosa, Madrid, 1975.

GOYTÍA, Víctor F. Las Constituciones de Panamá. 2ª edición, Panamá, 1987.

MORA, Romualdo. "Cambios de nombre de la península e Los Santos", en diario La República Dominicana, Panamá, domingo 10 de julio de 1977.

MORALES BENÍTEZ, Otto. "Vicisitudes de la libertad en Nueva Granada VICENTE AZUERO", en el libro del mismo autor Muchedumbres y Banderas. Luchas por la Libertad. 2ª edición, Plaza y Janes, Editores-Colombia Ltda., Bogotá, 1980.

MUÑOZ PINZÓN, Armando. Un Estudio de Historia Social Panameña. Editorial Universitaria, Panamá, 1980.

Periódico El Panameño, N°72, año II, trimestre 6, Panamá, domingo 26 de mayo de 1850.

PUENTES, Milton. Historia del Partido Liberal Colombiano. Editores Gráficos, Bogotá, 1942.

SOSA, Juan B., y ARCE, Enrique J. Compendio de Historia de Panamá. Edición de la Lotería Nacional de Panamá para conmemorar el CL de la Independencia de 1821. Panamá, s.f.

VALDÉS, Ramón M. Geografía de Panamá. 4ª edición, Casa Editorial Rita. I. v. de Andreve, Panamá, 1914.

VÁSQUEZ V., Claudio. Don Moisés Espino y la Provincia de Los Santos. Para la Historia. Las Tablas, 1962.

VÁSQUEZ V., Claudio. "¿Por qué 'Azüero'?", en diario La Estrella de Panamá, Panamá, junio de 1977.

VELARDE B., Oscar. A. "Breve historia de los límites entre los distritos de Guararé y Las Tablas", en Revista Mensabé, año 1, N°s. 11, 12, 13 y 14, Las Tablas, 1998.

Fundamentos para la creación de la provincia de Bocas del Toro en 1903

Celestino Andrés Araúz

Descubierta por Cristóbal Colón en octubre de 1502, desde los tiempos coloniales Bocas del Toro fue objeto de los intereses extranjeros al punto que, en 1826, colonos ingleses, escoceses y estadounidenses procedentes de Jamaica, San Andrés y Providencia fundaron con sus esclavos negros en la isla del Drago o Colón, el poblado de aquel nombre. Se dedicaron principalmente a la pesca de la tortuga carey, el cultivo de la zarzaparrilla y el corte de madera de cedro para vendérselos a los comerciantes norteamericanos que los abastecían con harina, carne salada, tabaco, bacalao y otras mercancías.

Pronto el lugar entró a formar parte de los territorios sujetos al expansionismo de la Gran Bretaña, comprendidos entre el Cabo Gracias a Dios, en Honduras, y la costa de San Blas, en el Istmo de Panamá. Para ello, los ingleses que desde principios del siglo XVII se apoderaron de Barbados, San Andrés, Providencia, Nevis, Saint Kitts, Monserrat y Belice, y, en 1655, de Jamaica, todas pertenecientes a España, impulsaron un activo contrabando y otras actividades comerciales con el establecimiento de factorías en la pantanosa costa del Caribe. También se valieron de la estratagema de coronar y reconocer como rey a un indio misquito o mosquito, quien se estableció en Bluefield (Nicaragua), y proclamó sus derechos posesionales en todo el litoral atlántico centroamericano hasta San Blas. Además cobró tributos a los comerciantes británicos y estadounidenses ubicados en Bocas del Toro. Incluso pretendió apoderarse de este territorio en varias ocasiones, obedeciendo las directrices de sus protectores ingleses.

Similar intención tenían tanto el gobierno como los ciudadanos particulares de Costa Rica, por las ventajas que la bahía de Almirante ofrecía para el comercio internacional y la feracidad de las tierras bocatoreñas. Es más, cuando un ciudadano centroamericano ocupó con gente armada, la isla del Drago y estableció autoridad y gobierno en la

población de Bocas del Toro, en enero de 1837, fuerzas armadas de la Nueva Granada recuperaron el territorio y el 26 de mayo de ese mismo año, el congreso granadino dictó una ley creando el Cantón de Bocas del Toro, integrado por los distritos parroquiales de Bocas del Toro y el Mineral de Cocuyo, bajo la jurisdicción de la provincia de Veraguas.

Posteriormente, el 2 de junio de 1843, el Ejecutivo promulgó otra disposición, mediante la cual se organizó la comarca de Bocas del Toro bajo un régimen especial. Siete años después, el territorio fue incorporado a la provincia de Chiriquí y, en 1860, se le designó como distrito dependiente de la provincia de Colón, compuesto por los corregimientos de Chiriquí Grande, Bastimentos y Bocas del Drago. Con todo, en junio de 1871, el juez político de Bocas del Toro le comunicó al prefecto de Colón que Santiago Mallas, que se decía agente del gobierno de Costa Rica, llegó a Changuinola con la pretensión de ejercer autoridad y gobierno en lugares en donde Costa Rica no tenía jurisdicción porque estos territorios estaban bajo la soberanía del Estado de Panamá. Tres años después, para solucionar sus diferendos limítrofes, Costa Rica y Colombia firmaron el Tratado Montúfar-Correoso, pero la controversia continuó aun después que, en 1900, el Presidente de Francia, Emil Loubet, emitió un fallo controversial que no aceptó la República centroamericana.

Según el botánico alemán Berthold Seemann, que estuvo en Bocas del Toro en 1849, la "población cristiana" del lugar no llegaba entonces a 595 habitantes. El clima era "algo insalubre" y si bien el 31 de agosto de 1850, Bocas del Toro fue declarado puerto libre, opinaba que este territorio podía estar "en condiciones más florecientes" si se construía un nuevo camino que comunicara con David, pues el existente estaba en tan malas condiciones que difícilmente se podía atravesar a pie.

En efecto, el denominado "camino indio" no era más que una trocha entre las montañas que comunicaba a Chiriquí Grande con David, pero se utilizaba muy poco. En 1854, el ciudadano estadounidense Ambrosio W. Thompson celebró un contrato con el gobierno de la Nueva Granada mediante el cual la empresa por él representada, la Chiriqui Improvement Company, obtuvo los derechos para construir un camino carretero entre la provincia de Chiriquí y Bocas del Toro, concesión que podrá ampliar posteriormente hasta Golfito y el Golfo Dulce en territorio costarricense. También podría disponer de 170.000 acres de tierras fronterizas entre Chiriquí, Bocas del Toro y Costa Rica, al igual que explotar carbón mineral. Esto último estaba acorde con los intereses de la marina de guerra norteamericana de obtener carbón para sus naves, motivo por el cual el Contrato de la Chiriqui Improvment Company contemplaba erigir puertos navales en Bocas del Toro. También el gobierno presidido por Abraham Lincoln tuvo en miras establecer una colonia de negros libertos en este lugar, pero el estallido de la guerra de secesión hizo fracasar el proyecto apoyado por el senador Samuel Pomeroy.

Thompson no pudo cumplir con el compromiso adquirido. Años más tarde, en 1880, el gobierno de los Estados Unidos, bajo el amparo de las concesiones obtenidas de la Nueva Granada, recibió del Congreso US\$200,000 para que la marina de guerra tomara posesión de los derechos de la Chiriqui Improvement Company. Al efecto, se envió a los buques Adams y Kearsage para que determinaran los lugares más apropiados en la Laguna de Chiriquí y el Golfo Dulce a fin de establecer estaciones carboneras. Pero ante las protestas del Ministro de Colombia en Washington, Justo Arosemena, el Secretario de la Marina resolvió suspender la inversión destinada a erigir estaciones carboneras en Chiriquí y Bocas del Toro.

Ante el auge de la explotación del banano a finales de la década de los ochenta, nuevamente se pensó en la construcción del camino carretero entre Chiriquí y Bocas del Toro. El 5 de julio de 1888, el Secretario General del Departamento de Panamá, Francisco Fábrega, suscribió con Ricardo Román Romero un contrato para la apertura del antiguo proyecto de vía terrestre. Mas en esta

ocasión tampoco nada se hizo. Pese a ello, todavía en 1892, se cifraban esperanzas en el camino carretero y, al efecto, Romero logró que se formara en los Estados Unidos una compañía para la construcción de la vía y el fomento del comercio entre Nueva York, Puerto Limón, Bocas del Toro y Chiriquí Grande. No obstante, el proyecto no prosperó.

Modernas vías de comunicación comenzaron a construirse en Bocas del Toro en 1899, cuando la United Fruit Company, que compró las propiedades a la Snyder Banana Company, se estableció con un capital de un millón de dólares en el corregimiento de Chiriquí Grande para explotar el cultivo y comercio del banano y abrió un extenso número de millas del ferrocarril que se internó en las cordilleras. Pero una plaga atacó las plantaciones y la empresa se trasladó a Changuinola y la bahía de Almirante donde levantó infraestructuras como muelles, líneas de ferrocarril, teléfonos y viviendas para facilitar la actividad comercial.

No obstante, las vías de comunicación en la comarca eran primordialmente marítimas e internamente se utilizaban botes y otras embarcaciones menores. Los barcos de vela tardaban seis días en hacer el trayecto a Colón, en una distancia de 140 millas. En definitiva, Bocas del Toro era una región aislada, pero próspera.

Hacia 1883, el geógrafo francés Alphonse L. Pinart visitó el puerto de Bocas del Toro y lo describió como una pequeña población de 500 habitantes, situado sobre una punta arenosa de la isla de Dragc o Colón. "Las casas, todas de madera, se extienden a lo largo de una calle tortuosa, abrigada por inmensos bosquecillos de cocoteros; y los habitantes, así exclusivamente de raza africana, hacen un comercio bastante extenso de cocos, conchas de tortuga y zarzaparrilla". En la isla de Bastimentos u Old Bank, donde había una "gran aldea", se cultivaban en abundancia batatas, ñames y otros frutos. De ahí le venía el nombre de Bastimentos o isla de Provisión.

Durante su visita a la cabecera de la comarca, en diciembre de 1892, el prefecto de la provincia de Colón, J.M. Pasos encontró que ante el aumento constante de la exportación de bananos se dio "un

notable adelanto material” en el lugar que se reflejaba en la construcción de más de cincuenta casas nuevas, algunas de dos pisos y de “aspecto elegante”. También se observaba el incremento de la importación de mercancías extranjeras, al punto que entonces había tres líneas de vapores entre Nueva Orleans y Bocas del Toro, los cuales hacían regularmente diez viajes al mes y cada vapor cargaba, en término medio, aproximadamente diez mil cabezas de guineo, cuyo precio oscilaba entre 50 a 70 centos cada una. En Nueva Orleans los precios fluctuaban entre 75 a 1.50 por racimo “de a ocho manos”.

Además de banano, desde Bocas del Toro, que se habilitó como puerto abierto al comercio internacional mediante la Ley 33 de 17 de noviembre de 1890, se exportaban hacia los mercados de los Estados Unidos (Nueva Orleans y Nueva York) cantidades considerables de cocos, zarzaparrilla, caucho, carey y pieles de venados. A su vez se importaban comestibles y artículos suntuarios.

El gobierno Departamental tenía arrendadas 15 coqueras en Bocas del Toro, Bastimentos, Zapatilla Cay y Tierra Firme, pero no se les daba un adecuado mantenimiento. En 1891, el inspector del puerto y jefe del resguardo de Colón, Agustín Vélez, sostenía que: “Bocas del Toro con una población de 5,250 habitantes exportó en todo el presente año productos del país por valor de \$251,892 y todo el resto del Departamento, con 215,302 habitantes, sólo alcanzó la exigua suma de \$77,532”. Esta situación continuó hasta principios del siglo XX.

En el “pequeño canal”, como se llamaba entonces a Bocas del Toro, también prosperaban los problemas sociales, pues en Chiriquí Grande y la cabecera de la comarca en la isla Colón, se establecieron casas de juego, cantinas, bares, salas de baile y otros lugares de diversión. Se celebraban bailes con frecuencia. Había pocos policías y no faltaban las riñas y los robos en las tiendas y las casas particulares.

Asimismo, en la madrugada del 8 de marzo de 1895, un grupo de militares colombianos rebeldes intentó infructuosamente apoderarse del cuartel de Bocas del Toro con el saldo de varios muertos y heridos. Cinco años después, la comarca se

conmocionó nuevamente con la huelga de los braceros y marinos de los barcos bananeros que exigían aumento en sus jornales a las compañías extranjeras.

Por otra parte, al decir del juez político de la Comarca de Bocas del Toro, Joaquín V. Prieto, en 1893, los moradores de la isla Colón en su mayor parte eran descendientes de emigrantes jamaicanos y se creían súbditos de S.M. Británica, por lo cual “miraban todo lo colombiano con indiferencia y desprecio”. Algo similar ocurría en Old Bank o Bastimentos, donde los aproximadamente mil habitantes sólo hablaban el idioma inglés. Observó que “sus costumbres, era como también su religión que es la protestante, y en lo que casi tocan al fanatismo, son las de sus antepasados, su amor patrio no es para Colombia; su soberanía por tradición es la Reina Victoria, cuyo natalicio celebran al compás del *God save the Queen*; en cambio ignoran casi todos quien fue el gran Bolívar, y se sonríen con sonrisas indiferentes cuando se les habla del himno nacional”.

Debido al auge comercial, por su población que pasaba de 5,000 habitantes, a su distancia de la provincia de Colón y por la influencia extranjera en el lugar, desde 1892, la Asamblea Departamental abogó para que Bocas del Toro se convirtiera en una provincia. No obstante, este proyecto no cristalizó hasta pocos días después del movimiento separatista del 3 de noviembre de 1903, cuando mediante el decreto número 18, de 16 de ese mismo mes y año, la Junta de Gobierno Provisional, creó la provincia de Bocas del Toro “en consideración a los valiosos intereses vinculados a aquel territorio, a la dificultad a las comunicaciones y aun por razones de seguridad”.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

LIBROS

ARAÚZ, Celestino Andrés: Panamá y sus Relaciones Internacionales. Estudio Introductorio. Biblioteca de la Cultura Panameña. Tomo 15, Primer volumen. Editorial Universitaria, Panamá, 1994.

ARAÚZ, Celestino Andrés,

PIZZURNO, Patricia: El Panamá Colombiano (1821-1903). La Prensa, Pribanco, Panamá, 1993.

ARAÚZ, Celestino Andrés

PIZZURNO, Patricia: Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos (Historia del Canal Interoceánico desde el siglo XVI hasta 1903). Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999.

GUTIÉRREZ, Samuel: Arquitectura caribeña. Puerto Limón. Bocas del Toro. Escala Ltda. Colombia, 1991.

HECKADON-MORENO, Stanley: Naturalistas del Istmo de Panamá. Un siglo de Historia Natural sobre el puente biológico de las Américas. Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales. Fundación Santillana para Iberoamérica. Primera Edición, 1998.

KEPNER Jr., Charles David.

SOUTHILL, Jay Henry: El imperio del banano. Las compañías bananeras contra la soberanía de las naciones del Caribe. Editorial del Caribe, México, febrero de 1949.

PARSONS, James: San Andrés y Providencia. Una geografía histórica de las islas colombianas del Caribe. El Ancora Editores. Bogotá, Colombia, 1985.

PINART, Alphonse L.: Chiriquí, Bocas del Toro. Valle

Miranda. Boletín Informativo del Archivo Nacional de Panamá. Ministerio de Gobierno y Justicia. Vol. 8, julio de 1978, páginas 30-43.

ROMERO VARGAS, Germán: Las sociedades del Atlántico de Nicaragua en los siglos XVII y XVIII. Fondo de Promoción Cultural. Banco Nicaragüense. Managua, Nicaragua, 1995.

STEPHENS, Clyde: Bosquejo histórico del cultivo del banano en la provincia de Bocas del Toro. Publicaciones Especiales No.1. Revista de Antropología. Impretex, S.A., Panamá, 1987.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Gaceta de Panamá:

- No. 561. Panamá, 30 de abril de 1892.
- No. 573. Panamá, 27 de junio de 1892.
- No. 623. Panamá, 30 de diciembre de 1892.
- No. 632. Panamá, 7 de enero de 1893.
- No. 745. Panamá, 19 de junio de 1894.
- No. 869. Panamá, 27 de septiembre de 1895.
- No.1429. Panamá, 29 de julio de 1903.

El presupuesto plurianual: una necesidad

Lic. Luis Alberto Testa

Cuando se inauguran las campañas políticas cada 5 años, y los candidatos inician sus ofertas electorales, cada uno pretende abarcar candidatos distintos sobre las necesidades del electorado, ubicando sus prioridades en aquellos sectores de mayor fortaleza política. Lo hacen sin conocer de antemano el estado de situación final de las cuentas financieras y etapas de los proyectos nacionales; comprometiendo programas y adelantando decisiones divorciadas del entorno macroeconómico del país y de las constantes fluctuaciones de las condiciones económicas.

Para lograr un adecuado nivel de desarrollo social y crecimiento económico sostenible, se necesitan técnicas actualizadas, información confiable y oportuna, así como una adecuada coordinación entre los entes del Estado, para unir recursos y esfuerzos hacia el logro del fin común o bienestar social.

Ello será posible, si planificamos estratégicamente las finanzas públicas: las inversiones, el endeudamiento y el flujo de caja, enfocando con claridad las prioridades a mediano plazo, con sus planes y estrategias financieras para sostenibilidad; evitando inversiones que no corresponden a las necesidades de la población, en obras que por falta de recursos nos se podrán concluir, sacrificando infraestructuras productivas, las capacitaciones técnicas al recurso humano, que lo prepara para afrontar las exigencias de la competitividad mundial.

Debemos apegarnos a mecanismos que nos aproximen con objetividad a una gestión pública de criterios técnicos y sociales y nos prevengan de los factores que puedan afectar las finanzas del Estado y su desarrollo, que nos permitan adelantar decisiones y adoptar políticas económicas que resuelvan los problemas futuros.

La planificación financiera del mediano plazo, nos permite elevar la calidad del gasto público y flexibilizar los presupuestos anuales, cuya ejecución permitirá efectuar los ajustes necesarios que

mantengan las asignaciones dentro de los límites que garanticen los cumplimientos de las metas vinculadas a la prestación de los servicios públicos.

Este ejercicio nos advierte la posibilidad y la magnitud de un déficit, permitiéndonos diseñar y adoptar medidas para su administración y gestión tanto en gastos como en ingresos, con el fin de hacerlo manejable y que no perjudique el entorno macroeconómico, ni la sostenibilidad fiscal.

Todas estas razones, y otras no mencionadas en este escrito, son suficientes para lograr un análisis en el comportamiento de las cuentas fiscales de mediano plazo. Los importantes recursos comprometidos en el servicio de la deuda superior a los mil millones en los últimos años, la necesidad de atender proyectos de carácter nacional, nuevos puertos, aeropuertos, carreteras, capacitación técnica a la industria y los servicios públicos y sociales, reconversión y modernización educativa y productiva, bajo un techo del 2% de déficit fiscal que nos establece la Ley de Responsabilidad Fiscal, no es tarea sencilla. Aunque la disciplina y los mecanismos de contención del gasto nos permiten controlar los déficit, no es menos cierto que las metas y resultados de muchos programas queden inconclusos, ya que cuentas importantes a proveedores se les extiende en demasía el plazo, lo que causa estancamiento en la actividad comercial y los servicios.

Consideramos propicias las condiciones actuales de nuestra economía, que registra aumentos en los Ingresos Tributarios del 8% y proyecta un crecimiento de 2 a 2.5% para finales del periodo 2003. El presupuesto plurianual o de mediano plazo nos obligaría a una aplicación sistemática de métodos de supervisión y pronósticos relacionados con el proceso de elaboración de los presupuestos más allá del ejercicio fiscal. Esta modalidad se caracteriza por la asignación de recursos para diferentes actividades durante años sucesivos, siempre que guarden compatibilidad con las proyecciones globales.

Herrera, tierra de sudor y de campeones

Prof. Rina Márquez de Lombardo
Catedrática de Historia

“Un Pueblo que nació con el trabajo como norma y la cooperación como sistema. Un CONGLOMERADO HUMANO en el que sus forjadores practicaron la igualdad y enseñaron a sus hijos que los peores enemigos del progreso son la pereza y las injusticias sociales; una POBLACIÓN cuyos hijos se dispusieron a vivir libres de todo yugo, hasta el de los convencionalismos sociales, tiene derecho a crecer y progresar rápidamente, mientras se mantenga fiel a tales postulados”.

Ing. Roberto Reyna R.

En el año en que el Istmo de Panamá está celebrando los cien años de su Separación de Colombia, deseamos destacar algunos datos históricos y políticos de la provincia de Herrera, la más pequeña del Estado Panameño y cuna de nuestros antepasados, situada al sur del país y con fronteras con las provincias de Coclé, Veraguas y Los Santos; todas ellas conformando las llamadas provincias centrales de la Nación.

Actualmente tiene 102,465 habitantes, cuenta con siete distritos en un espacio de 2,361.2 Kms² y es importante señalar que tres cuencas hidrográficas bañan sus tierras: las de los ríos La Villa, Santa María y Parita.

La provincia de Herrera produce para el mercado interno y externo diversos rubros agrícolas, así: melón, sandía, caña de azúcar, cebolla, ají, tomate y pepino y, además, cuenta con dos fábricas de arcilla; ambas actividades contribuyen a incrementar la fuerza laboral.

En materia educativa y cultural, la provincia de Herrera ha dado muestras de un excelente avance, como atestigua la existencia de varios centros de estudio superior: la sede universitaria de Herrera de la Universidad de Panamá, de carácter público, y la Universidad Latina, Columbus University y la UNIEDPA, de carácter privado; dispone además con una gran cantidad de colegios públicos y privados de enseñanza pre-escolar, elemental y media.

Es arato recalcar los grandes adelantos que ha tenido nuestra provincia en cuanto a los medios de comunicación. Se cuenta con ocho radioemisoras que promueven cada día toda clase de eventos culturales.

Debemos destacar la maravillosa influencia que ha tenido en nuestro medio, desde la Época Colonial hasta hoy, la Iglesia Católica, en la difusión de valores y conocimientos cristianos muy importantes para el diario vivir.

Herrera cuenta además con excelentes hoteles y “resorts” turísticos que atestiguan una comunidad eminentemente acogedora.

En cuanto a la temática deportiva, la provincia de Herrera ha ostentado en trece ocasiones el liderato de la liga mayor de béisbol nacional; especialmente el presente año, cuando obtuvo la preciada “Copa del Centenario”.

No podemos dejar de mencionar nuestro pasado histórico, que es muy rico, con antecedentes indígenas, que nos retratan y nos cuentan sobre los diferentes cacicazgos del área.

Los primeros poblados europeos que se asentaron en el territorio, que con el correr del tiempo se nombraría Herrera, llegaron desde el siglo XVI, cuando fundan Parita y la Ermita de Pesé.

El investigador e historiador profesor Alberto Arjona Osorio nos informa que la primera referencia sobre Chitré, surge del libro “La Sociedad de

Panamá en el Siglo XVI de la española María del Carmen Mena García, donde aparece registrado en sus páginas el nombre de Chitré, es un recuento o patrón de propietarios y números de reses y yeguas existentes en Panamá, Natá y Los Santos en 1609; el documento anota igualmente los hatos ganaderos del Capitán Cristóbal de Salazar, con 1,000 cabezas y el de Doña Teodora y Doña María Salazar, con 2,000 en Chitré". Así mismo, aclara el profesor Arjona, que la gente "de la iglesia de la Villa de Los Santos empieza a registrar con el denominativo de la gente de la otra banda del río, Río La Villa, Cubita para los nativos y los Mahizales para el hispano, a los feligreses que moraban en la ubérrima y somnliente sabana chitreana".

El profesor Alberto Arjona Osorio en su trabajo inédito que gentilmente me ha permitido mirar, nos da Cronología Provincial cuando dice: 8 de abril de 1850, el Congreso Granadino crea la Provincia de Azuero, constituida por los Cantones de Parita, Los Santos y el Distrito Municipal de Santa María, siendo su primer Gobernador Don Lucas Angulo, figura representativa del grupo dominante santeño, conservador y clerical nato. En 1853 se da la Primera Constitución de la Provincia de Azuero, anteproyecto elaborado por Don Pedro Goytía Meléndez. Continúa explicando el profesor Arjona Osorio que: "En 1855 se suprime la Provincia de Azuero, mediante decreto ejecutivo" y al iniciarse la nueva legislación de El Estado Federal "se deja de usar la denominación de Provincia y se usa la

nomenclatura de Departamento" y de allí surge el Departamento de Herrera con sus distritos de Pesé, Parita, Santa María, Ocú, Las Minas, Macaracas y Los Pozos. Se inician las Prefecturas del Departamento de Herrera a partir de 1855 hasta 1862, cuando se traslada su cabecera al Distrito de Los Santos.

En 1914, otra vez la "Nueva Provincia que se volverá a denominar Provincia de Azuero con su cabecera en Chitré". "El gestor de la nueva entidad geográfico-política, es el excepcional diputado Don Julio Arjona Quintero, nativo de Pesé".

Corría el año 1915, cuando por la Ley 17 del 18 de enero de ese mismo año, se crea en forma definitiva la Provincia de Herrera cuando en artículo 1 señala:

"La porción territorial de la antigua Provincia de Los Santos, compuesta de las circunscripciones territoriales de Chitré, Pesé, Parita, Ocú, Las Minas, Los Pozos y Santa María se denominaría Provincia de Herrera y tendrá por cabecera la población de Chitré. En 1941, bajo la administración del Dr. Arnulfo Arias Madrid, se suprime otra vez y anexa este espacio geográfico a la Provincia de Los Santos y ya para 1945, se vuelve a reintegrar la Provincia de Herrera con su cabecera Chitré".

Así podríamos concluir que aunque nuestra querida provincia es la más pequeña en extensión del país, es la más acogedora y generosa, con digna nobleza, y donde "NADIE ES FORASTERO".

Un alto en el camino

Licdo. Mario Bey Guillén
Director de Recursos Humanos

La Revista Debate se hace eco del sentir de la familia parlamentaria respecto al delicado estado de salud de la niña Melody Cortés, hija de la funcionaria Tilcia Mojica de Cortés, lo cual ha conmovido a quienes han tenido noticias de ello.

El Licenciado Mario Bey Guillén, Director de Recursos Humanos de la Institución, en este escrito profundamente humano, da testimonio de la fuerza del amor y la solidaridad.

Melody,

*T*u serás eterna en nuestras vidas, en nuestro recuerdo y, sobre todo, en el ejemplo de nacer para vivir.

Mi agenda ese día confirmaba que tenía muchos compromisos, pero resaltaba, entre todos, la misa por la salud de Melody. Había convocado el acto por solicitud de un grupo de compañeros de trabajo de la madre de tan preciosa niña. En la nota de citación, comunicaba a todo el personal de la Asamblea Legislativa que para el martes 25 de marzo, a las 9:30 am, en el Salón Azul del Palacio Legislativo, se llevaría a cabo una solemne misa por la salud de Melody. También había decidido no asistir para cumplir con otra reunión; después de todo, yo pensaba que con Melody y con los compañeros de trabajo de su mamá, había cumplido lo suficiente, pues había sido yo quien invitó al cura a la misa, envié una nota a todos los jefes para que dispusieran de la asistencia al acto principal, con fecha, hora y lugar y, además, había procurado el visto bueno para la consecución del salón donde se llevaría a cabo el evento. Viendo así las cosas, me sentía liberado de dicho compromiso y sentía que podía participar sin presiones de tiempo en mi próxima reunión. Pero hubo algo que no encajó, algo que me decía que debía asistir al lugar donde mis compañeros de trabajo se acomodaban en sus sillas en completo silencio, con manifiesta alegría en sus rostros y con ánimo de rezar, de orar, de pedir todo sin mezquindad, para que prevaleciera la inocencia sobre lo absurdo. Revisé algunos apuntes, verifiqué la hora de mi próxima reunión; sin embargo, previo a ello, decidí pasar por el Salón donde se celebraba la Misa, para de esta forma confirmar el nivel de asistencia.

Una vez entré al lugar acordado, percibí la sensación de haber penetrado en un sacro recinto formal. Los ornamentos del culto descansaban sobre la mesa principal, una compañera del grupo se situaba ante el micrófono, para entonar los cánticos que anuncian los servicios religiosos propios de toda ceremonia de este tipo; el párroco, con sotana blanca y con una reluciente cruz que pendía, en un cordón, de su cuello, abría los brazos y elevaba la mirada hacia los cielos, parecía agradecer, a su ser supremo, la oportunidad de iniciar un acto litúrgico en un día tan especial.

En ese ambiente de paz y en brazos de su madre, manifestando su alegría por vivir, con su sonrisa llana, fresca y con una mirada expresiva, viva cual su deseo de vivir, estaba Melody, su padre, su abuela materna y un representativo grupo de compañeros, que, por sus expresiones, parecían haber logrado la realización de una promesa de amor colectivo.

Avanzó la misa, el párroco leyó pasajes de la Biblia y rezó. Elías, que se encontraba a mi derecha, fue al micrófono y también leyó pasajes de la Biblia y el párroco rezó y pidió por la salud de la niña y mencionó su nombre varias veces, ...“levantaos, nos dijo ... rezad conmigo y estrechaos las manos entre vosotros”. Evidelia, funcionaria de Protocolo, volvió con sus hermosos cánticos a romper el silencio dejado por las oraciones. “Ahora les pido que se sienten,” dijo el hombre de la sotana blanca y de la colgante cruz, quizás bendecida por el mismo Papa, “... También les pido que se relajen, que se concentren en oración, y mientras yo rezo, ustedes pidan con los ojos cerrados por la salud de la niña,...con el Señor todo se puede.”

El cura inició su oración en alta voz, su rezo era profundo y de pronto se impregnó en ecos por todo el salón. Yo estaba sentado en la primera fila, miré a mi lado izquierdo y estaba Melody, arrullada por su madre, pero con su mirada vivaz fijada en mí, con una sonrisa abierta a la esperanza, a la fe, a la confianza.

Me llevé esa imagen de vida a mi concentración y poniendo empeño en la relajación, logré encontrarme en ese camino con Melody. Lo primero que pedí fue por su salud y por la salud de sus padres, de su abuela y por la de todos aquellos otros seres dispuestos a entregarse al cuidado de esta niña. Luego pedí por la salud y el bienestar de todos los compañeros de su madre que, en un gesto de solidaridad, expresaban su preocupación y el deseo sincero de salvar todos los obstáculos. Pedí por el cura, por los médicos, enfermeras y personal de salud que a diario velan por la vida de esta preciosa criatura. Con los ojos cerrados, alcé mi rostro al cielo y sin escuchar rezos, ni voces, ni sonidos a mi alrededor, le pedí a Melody que me ayudara, que me ayudara ella a mí, que expulsara de su cuerpo todo mal que allí se alojara, "...tú naciste para ser feliz, naciste inocente como los demás niños de este mundo, y la malicia de los adultos no te debe contagiar, sana tu cuerpo con la noble bendición de los demás, por favor no abandones esa melosa sonrisa, esos gestos de alegría y, mucho menos, esa mirada expresiva que motiva vivir a tu alrededor, porque nos haces sentir útiles ante los demás".

Sentí un silencio absoluto, quizás producto de mi estado de concentración, respiré profundamente, tomé valor del ambiente y me impulsé al desafío de la ciencia. "... Melody, tú puedes, tu inocencia puede, llora, llora fuerte, llora para que con tu llanto expulses los males que te afectan, ... llora sin compasión, que tu llanto es signo de sanación, ...llora frente a este altar en este salón santo, ahora que todos estamos concentrados en ti ..." No sé si fue coincidencia, cansancio o malestar, pero en ese preciso momento Melody empezó a llorar.

Cuando ya hubo terminado la misa, Elías me confió un pequeño papel, con un contenido escrito a máquina, y me agradeció si los acompañaba con

su lectura, le pregunté qué significado tendría el que yo leyera, frente a todos los presentes, el contenido de ese papel, incluso en momentos en que ya se había terminado el acto. El hombre de la sotana blanca, el compañero Abadía, se acercó y me dijo:... "es la Oración por la Paz, fue pronunciada recientemente por el Papa, ...usted debe leerla, estamos en tiempo de guerra."

"...Señor de la Paz,

Tú que has creado a los hombres
objeto de Tu benevolencia.

Nosotros te bendecimos y te damos
las gracias por los esfuerzos que Tu
espíritu de paz ha logrado:

que el odio se convierta en amor,
la desconfianza, en comprensión
y la indiferencia, en solidaridad.

Abre aún más nuestros espíritus
y nuestros corazones

a las necesidades y al amor
de nuestros hermanos,

para que seamos

los constructores de la paz.

Que Tu reino de justicia llegue a los
hombres de toda raza y toda lengua.

Que la paz y el amor se extiendan
sobre la Tierra.

Amén."

VI Jornada Académica: Investigación Legislativa

En el diseño de las políticas internas de la Asamblea Legislativa, se ha definido el fortalecimiento técnico del recurso humano como uno de sus componentes más importantes y, en esa línea permanente de trabajo, la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa ha organizado la VI Jornada Académica: Investigación Legislativa.

Este encuentro de trabajo, que ha contado con la participación del personal técnico de la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa, ha sido conceptualizado como un espacio de análisis de la disciplina científica denominada Metodología de la Investigación, aplicada a las labores legislativas, la elaboración de los informes técnicos y la redacción de las leyes.

Estas labores, son responsabilidad de los asesores y del personal técnico, y ha sido necesaria su adecuación e incorporación en el marco del actual estado de derecho democrático panameño y al proceso de integración mundial, que se caracteriza por la demanda ciudadana de información y conocimiento, como método para la construcción de los consensos y para que se adopten con la mayor precisión técnica las decisiones políticas.

También se ha enfatizado en esta VI Jornada Académica, el análisis del tema de la redacción de las leyes, debido a que la elaboración de las normas jurídicas es una tarea de formación lingüística. El lenguaje tiene, en relación con el Derecho, una función creadora. Esta esencial relación exige que, en las acciones legislativas, estén muy bien articulados dos elementos: el Derecho y el lenguaje.

En este nuevo orden internacional, que ha sido viabilizado básicamente por nuevos

adelantos científico-técnicos, principalmente en el campo de las comunicaciones, nuestra Institución ha procedido a la sistematización de la legislación vigente, la revisión y descripción de las funciones de las comisiones, base para la actual revisión del Reglamento Orgánico del Régimen Interno y el perfeccionamiento de los conocimientos aplicados a la investigación.

La Asamblea Legislativa de Panamá se encuentra inmersa en un proceso permanente de modernización y está formulando su propio sistema de apoyo para realizar las investigaciones y los análisis necesarios para el perfeccionamiento del proceso de formación de las leyes.

A nivel institucional, se ha redefinido el perfil de las labores del asesor, para que genere información técnica que sirva de fundamento en la toma de decisiones de los legisladores, además debe contribuir a la optimización de los recursos institucionales, tomando en cuenta que la variable tiempo en nuestra Institución tiene un peso específico, en el proceso de elaboración de las leyes y que, adicionalmente, estas leyes deben estar articuladas con el fundamento teórico-jurídico del sistema de las normas legales del Estado panameño y de acuerdo con el marco internacional.

A nivel nacional, nos hemos enfocado al fortalecimiento del estado democrático panameño, dándole cumplimiento eficiente a nuestras responsabilidades definidas en la Constitución, específicamente para que los proyectos de ley prolijados en este Órgano del Estado tenga un impacto directo en el desarrollo integral de todos los asociados.

La metodología de la investigación

Dr. Hernando Franco Muñoz

En primer lugar, debo felicitar a la organización de este evento, por el hecho de que es signo de que nos encontramos en otros tiempos que una institución, como el Parlamento panameño, se preocupe de traer temas tan especiales, como lo es el tema de la metodología de la investigación y los otros temas que tendremos la oportunidad de escuchar en el día de mañana, y destaco esto por el hecho de que la Asamblea Legislativa es una institución que siempre está en la pícota pública, muy cuestionada, pero hay que reconocer que es una institución que se ha esforzado por elevar su nivel y en esto quiero hacer un reconocimiento personal, ya que esta iniciativa es producto de las inquietudes que el doctor Mitchell tiene en esta temática, por la preocupación que siempre ha tenido por el mejoramiento académico, técnico e informático de esta institución, y hay que reconocerle esta gestión permanente.

Sin más, me permito entrar en materia. Tengo un epígrafe de Augusto Monterroso que dice así: "Dios todavía no ha creado el mundo, sólo está imaginándolo entre sueños; por eso, el mundo es perfecto, pero confuso". Creo que algo de eso sucede con el método científico, que tiene muchos desperfectos, pero en muchos casos pareciera tener algún grado de confusión. El reto de abordar un tema aparentemente árido, como el relativo a la metodología de la investigación, ponen en vilo la creatividad de cualquiera; en mi caso el reto es más grave, pues en el quehacer docente universitario se pueden abordar temas como el que nos ocupa en la tarde de hoy, por la necesidad de ofrecer herramientas de análisis científico a los estudiantes, con el fin de que preparen un trabajo de graduación para obtener un grado académico; no obstante, resulta un tanto más difícil justificar la preocupación por este tema. En la institución del Parlamento panameño, la cosa es muy sencilla: la vida

parlamentaria tiene una dinámica y la vida académica tiene otra; esto no solamente es el caso de Panamá, pues en los países del primer mundo el caso es exactamente igual.

Nina María Serafino, analista del Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos, en su libro "Investigación y Análisis para los Parlamentos, Manual Práctico", dice lo siguiente: "... El objetivo de la investigación académica es la búsqueda por la certeza y la verdad; los escritos académicos sostienen un punto importante en el que la verdad colabora con el cuerpo de la teoría que a su vez expresa una verdad más amplia. El principio del trabajo político, sin embargo, es identificar la solución del problema, mientras un analista político está preocupado por establecer la verdad de los hechos y su interpretación; su propósito es tratar con un problema inmediato utilizando la información que tiene a la mano, las decisiones casi siempre se hacen antes de que esté disponible toda la información pertinente ..." y digo esto porque encaja como anillo al dedo el trabajo que normalmente realizamos los asesores que trabajamos en la Asamblea Legislativa, que en más de una ocasión nos preocupamos por recabar información y documentación, pero también creo que en más de una ocasión, cuando ya tenemos la información, el proyecto o ya se discutió o está concluido o está en una comisión o está en el Pleno; sencillamente la realidad política o la dinámica de la Institución, en más de una ocasión, sobrepasa la posibilidad que uno tenga de tener el tiempo de recabar mayor información. De allí es que sigo sosteniendo que la dinámica de la vida parlamentaria, que es vida política, no permite en muchas ocasiones completar el análisis o recabar la información con la rigurosidad científica que exige el método científico; pero no significa que no

hagamos el esfuerzo para tratar de cumplir con ello.

No es nada fácil utilizar el método científico en un trabajo, cuya dinámica no controlamos para nada, por ello me propongo, de manera audaz por cierto, recoger algunos aspectos básicos de metodología de la investigación que sean útiles para el trabajo que aquí desempeñamos, y advierto que es muy posible que mencione cosas que muchos de ustedes ya conocen, pero corriendo ese riesgo, lo voy a asumir.

Los catedráticos brasileños Cervo y Bervian sostienen que el espíritu científico es antes que nada una actitud o disposición subjetiva del investigador que busca soluciones serias con métodos adecuados para el problema que enfrentan, y rematan esta idea los citados autores con la siguiente afirmación: “el espíritu científico en la práctica se traduce por una mente crítica, objetiva y racional”; esto me permite afirmar que el espíritu que debe guiar a los que se ocupan de la investigación en este Parlamento debe estar armado de la crítica, de la objetividad y, evidentemente, de la racionalidad. Son cosas que, sin duda, de manera cotidiana deben guiar el trabajo investigativo. Es esta la primera reflexión que quiero dejar a la consideración de ustedes.

Ahora me permito abordar los elementos que considero esenciales para practicar la metodología científica. Para toda esta parte de mi exposición me apoyaré en conceptos de Cervo y Bervian en su libro titulado “Metodología Científica”. En primer término, el método científico es simplemente el orden en que se deben ejecutar los diversos procesos necesarios para lograr un fin; aquí hay que afianzar la técnica, la previsión y el planeamiento. Es evidente que el método no sustituye el talento ni la inteligencia del investigador, pero es instrumento de incalculable valor y no se puede avanzar en la dirección correcta sin valerse de su apoyo vital. Debemos entender el método como medio de auxilio o acceso de la inteligencia, y por medio de la reflexión podemos evidentemente

descubrir los hechos. Hay que indicar que el método científico usa igualmente el análisis, la síntesis y los procesos de inducción y deducción. Valga aclarar lo más elemental: la inducción se fundamenta en la generalización de propiedades comunes a cierto número de casos ya observados; es decir, va de lo particular a lo general; en tanto que la deducción es la argumentación que vuelve explícitas verdades particulares contenidas en verdades universales; vale decir que va de lo universal a lo particular. La aplicación del método científico se lleva a cabo a través de diversos pasos que se dirigen a la solución de un problema. Estos pasos, muy básicos, que voy a mencionar son todos conocidos:

a. Observación: Por intermedio de los sentidos, podemos adquirir un conocimiento muy preciso del objeto. Para ello, se necesitan de la curiosidad y la sagacidad; esta última permite detectar los hechos significativos; es decir, separar lo principal de lo secundario.

b. Hipótesis: Es una suposición verosímil contrastable por intermedio de los hechos.

c. Experimentación. Son los diversos procesos que se utilizan para verificar la hipótesis.

ch. Análisis y síntesis: Analizar es simplemente descomponer un todo en sus partes, y la síntesis es la construcción de todo lo recompuesto por el análisis.

d. Teoría: es una construcción intelectual que aparece como resultado de un trabajo científico.

Abordo estos pasos de forma escueta, pues estoy convencido de que, la mayoría de los aquí presentes, conocen perfectamente estos pasos del método científico.

Ahora me parece más práctico, para efectos del tema que nos corresponde, aludir a determinadas habilidades que deben poseer los asesores investigativos o legislativos. Para ello, nos interesa concretar cuáles son sus habilidades prácticas, cuáles son las que debe tener el investigador en el

mundo legislativo y advierto que con esto no estoy descubriendo el agua tibia, ya que me apoyaré una vez más en los conocimientos de Serafino, quien propone capacidades que debe poseer un analista legislativo, y señala básicamente cuatro:

a. Capacidad investigativa: Forma rápida para localizar el material impreso y base de datos, que son las tareas que cotidianamente tenemos que realizar los que estamos aquí, sabiendo, en efecto, en dónde se ubican estos materiales y cómo podemos construir esa base de datos.

b. Capacidad analítica: Habilidad para utilizar distintas metodologías de investigación y hay que comentar que, en el caso nuestro, afortunadamente se cuenta con un cuerpo de asesores multidisciplinarios que pueden hacer gala justamente del uso de diversas metodologías para abordar los diversos problemas que aquí se tratan.

c. Capacidad organizativa: Habilidades para clasificar material nuevo y archivarlo para tener acceso fácil a este. Aquí se incluye, igualmente, la habilidad para calcular el tiempo mínimo y máximo para concluir el proyecto; lo más importante del tiempo mínimo y máximo era lo que señalábamos que en muchas ocasiones el tiempo tiende a ser más breve de lo que creemos.

ch. Capacidad comunicativa: Habilidad para hablar y escribir en forma concisa y clara. Se alude a la habilidad para comunicar en lenguaje ordinario, y cuando digo ordinario me refiero a cotidiano, conceptos complicados. Es evidente que el trabajo que realizamos aquí está dirigido a satisfacer las expectativas de los legisladores, gente ocupada, gente a las que hay que comunicarles las cosas con brevedad y con un lenguaje entendible.

Creo que si, como mínimo, el cuerpo de asesores de las secretarías técnicas de la Dirección de Asesoría Legislativa organiza su trabajo investigativo cotidiano con esas reglas podemos ser mucho más eficientes de lo que somos; se trata simplemente de organizarse bajo esos parámetros mínimos, en medio del esfuerzo

quizás frustrado de hacer o decir algo original sobre este tema de metodología de investigación.

Me encontré con los denominados “dinamismos psicológicos más o menos generales involucrados en la creación científica”. Mauro Rodríguez Estrada, un destacado intelectual mexicano, propone once pasos que deben considerarse en esta dinámica, que son los siguientes:

1. Una tensión entre la razón y la intuición: Experiencias de tanteos, de presentimientos, de conjeturas; hay que romper, dice él, de alguna forma los hábitos, los estereotipos, los tabúes para que florezca la imaginación.

2. Una percepción flexible: Aquí es necesario reformular y replantear; es decir, el investigador debe suponer que la idea que ha descubierto o inventado se encuentra en fase de crisálida; es decir, no está terminada, no es aún mariposa.

3. Uso de modelos: En esto debemos tener conciencia de que dependemos de lo descriptivo, tenemos entonces tres niveles de unidad dialéctica:

- a. La formulación verbal.
- b. La imagen visual.
- c. La fórmula matemática (en muchos casos).

4. Sensibilidad a los caminos abiertos novedosos, prometedores: Se nos dice que ciertas ideas encierran un potencial de invención que no simplemente aparece al inicio con mucha agudeza. Rodríguez Estrada no las califica como ideas, sino como ideas preñadas, embarazadas, en panameño será ideas “piponas”; es como si las cosas que están cerca o alrededor del objetivo que estamos enfocando, debemos tener la posibilidad de verlas, y es, como él decía, como cuando uno lleva un carro en la carretera y que, independientemente de que mire el camino, puede encontrar lo que está en la orilla, porque muchas veces la verdad está en el costado y no hacia donde nos dirigimos.

5. Pensamiento analógico habituado a relacionar unas cosas con otras: La creación

científica descansa en la analogía y en la metáfora; de allí que para amar la ciencia hay que tener también algo de poeta.

6. Actitud lúdica, curiosa, inquisitiva: El científico es una persona que puede armar un rompecabezas ante un acertijo difícil de resolver; pasa por un período de tensión que se le viene encima y que finalmente termina con un deleite placentero al hallar la solución. Esto es lo que denomina actitud lúdica.

7. Tenacidad: Esto de tenaz tiene que ver con tenazas del latín “tenere” que significa asir, agarrar con fuerza. Esta cualidad no es fácil. La ciencia no se basa en entusiasmos efímeros ni en apasionamientos pasajeros. Hay que tener seriedad, entrega y sacrificio.

8. Conciencia clara de la distinción entre la investigación pura y entre la investigación aplicada: En la investigación pura, hay rienda suelta a la libertad personal y a la amplitud de horizontes, no hay prácticamente esquemas, hay plena libertad. La investigación aplicada es un carril estrecho que está sujeto por el mismo esquema; por otro, las presiones externas influyen a través de intereses, ideologías, etc.

9. Manejo equilibrado de las categorías de materiales: En este caso, establece dos: los hechos establecidos confirmados y las conjeturas y opiniones. Es decir, equilibrio entre dos terrenos, uno firme y el otro especulativo.

10. Franca aceptación y uso habitual del método de ensayo y error. Para ser creativo hay que estar dispuesto a equivocarse, yo diría que no hay que tener miedo a meter la pata, como decimos comúnmente. Le digo siempre a mis estudiantes que en la Declaración de los Derechos Humanos falta un artículo que debe decir lo siguiente, y es de mi autoría, hago saber: “El ser humano tiene derecho a equivocarse”. No hay que tener miedo a equivocarse.

11. Ubicación realista y clarividente de sí mismo en la comunidad científica ya sea esta socialmente organizada o solo ideal; la ciencia avanza entre la crítica y la originalidad; es decir, lo que se quiere es una perfecta combinación entre prudencia y audacia. Ello responde, como dice Rodríguez Estrada, a las polaridades del mundo real.

Espero que estas reflexiones sobre la creatividad científica les sirvan para su trabajo en este Parlamento y, muy posiblemente, hasta en su vida cotidiana. Si ello se logra, creo que mis palabras en esta tarde serán semillas que den frutas o flores. Espero haber aportado una modesta molécula para construir cimientos firmes de un puente que nos lleve adonde encontremos la luz, aunque a veces lo hayamos construido unos con los ojos abiertos y otros con los ojos cerrados, pero buscando siempre lo mismo: ser mejores en el trabajo cotidiano. Con el arma de la creatividad y del método científico quizás podamos cultivar los dulces frutos del éxito.

Uso eficiente de las herramientas del método científico

Licdo. Rubiel Cajar

El ámbito de la investigación

Una de las cosas que los investigadores debemos tener claras es el ámbito en que nosotros nos movemos o trabajamos. La Asamblea Legislativa está en lo que se denomina el ámbito de lo político y en este ámbito lo fundamental es la toma de decisiones en materia de leyes y temas que afectan a todos los ciudadanos de este país.

La toma de decisiones implica fundamentalmente una serie de componentes a partir de los cuales los legisladores se enfrentan y uno de esos componentes es el técnico. El equipo que está aquí básicamente tiene como propósito dar a los legisladores, quienes son los que toman las decisiones políticas, elementos técnicos suficientemente válidos y sólidos para tomar una buena decisión política.

Con la experiencia que ustedes tienen ahora, saben bien que, en la Asamblea Legislativa no solamente son los técnicos los que influyen en la decisión política, también están los grupos de interés, otros factores de orden político y las mismas reglas de cómo funciona el Estado panameño.

Pero particularmente, desde el punto de vista de la asesoría técnica y jurídica, el papel que tenemos que jugar es de proveer la mejor información técnica, más apegada a la realidad, de manera tal que quien toma la decisión, que en este caso es el legislador, tenga muy claras cuáles son las consecuencias de aprobación e improbación de una ley, los impactos que pueden tener una ley y los antecedentes de esta ley o estos proyectos de ley.

Entonces, es importante reconocer este ámbito y saber bien cuál es la labor que nosotros tenemos que jugar como asesores técnicos y jurídicos de la Asamblea Legislativa: proveer los elementos

técnicos que sustenten una decisión política de los legisladores y, efectivamente, es lo que vamos a exponer en el día de hoy cómo conseguir estos elementos técnicos, cómo concretar información técnica. Una información técnica válida científica y con suficiente nivel para que pueda apoyar esta decisión política y con suficiente nivel para que puedan apoyar esta decisión política.

¿Qué es y qué no es investigación científica?

Lo primero que queremos señalar es que la investigación científica es un proceso sistemático controlado, empírico, crítico, de proposiciones hipotéticas, científico entre presuntas relaciones entre fenómenos naturales y sociales. Esto es muy importante, porque hay mucha gente que dice que hace investigaciones y no necesariamente son investigaciones lo que hace.

La investigación puede cumplir dos propósitos: el primero de ellos es producir conocimientos y teorías; lo segundo es resolver problemas prácticos; a una le llamamos investigación pura o básica y a la otra la conocemos como investigación aplicada.

Veamos un poco qué no es investigación: las monografías no son investigaciones, hay mucha gente que piensa que escribir veinte o veinticinco páginas en un documento sobre opiniones técnicas en función de las percepciones o parecer del que escribe le da suficiente contenido para que eso se considere una investigación y eso no es así. Las investigaciones tienen un procedimiento, tienen reglas, características que veremos más adelante que hacen que las monografías precisamente no sean investigaciones.

Tampoco los ensayos; estos en la mayoría de los casos corresponden a opiniones de personas

haciendo encuestas, entrevistas, etc. En caso de una encuesta, el cuestionario tiene sus reglas, sus técnicas, dependiendo de lo que usted quiera hacer, tiene que validar y darle confiabilidad a sus instrumentos de medición. Vean las críticas que se le hacen a las famosas encuestas de los candidatos políticos, acerca de los porcentajes de cada uno, me pregunto cuál es la confiabilidad de esta investigación, porque existen instrumentos para verificar y validar la veracidad de las encuestas, ya que es muy importante, tanto como la confiabilidad de los instrumentos de medición.

En la recolección de datos hay que elaborar un instrumento de medición que sea ágil y versátil. Por ejemplo, en la encuesta de niveles de vida se dio el problema de que los formularios eran enormes y cuando se hicieron las pruebas piloto, las entrevistas a las personas duraban tres horas y media. Sabemos que después de cuarenta y cinco minutos, las personas empiezan a decir lo que sea para tratar de salir rápido de la encuesta; entonces la calidad de los datos posteriores y finales empieza a deteriorarse.

Por eso es que las encuestas no pueden ser tan grandes y se tiene que entender a quién se le está aplicando la encuesta, ya que no es lo mismo aplicarle la encuesta a un profesional, que a una ama de casa. Hay distintos factores que inciden sobre esto.

La validación y confiabilidad de un instrumento de medición son elementos muy importantes. Confiabilidad significa que la medición aplicada se puede repetir varias veces y produce el mismo resultado. Este punto es muy importante: si usted aplica un instrumento que le da diferente resultado, algo anda mal y tiene que revisar lo que se está haciendo. La validación se refiere a que el instrumento mide las variables que se pretenden medir. No es lo mismo que usted vaya a medir un problema de agua, que se mide con una medida de volumen, y lo pretenda medir con medidas de peso. Usted tiene que definir realmente cómo es el tipo de medida que va a aplicar.

Hay que codificar los datos dependiendo de cómo se elabora la investigación, hay que codificar los datos, crear base de datos. En la codificación de los datos se deben tomar en cuenta las famosas escalas, ya que cuando se hace una investigación,

usted debe ordenarlas por áreas, por partes; por ejemplo, nosotros hicimos hace poco una investigación sobre productos agrícolas y había seis tipos de productos agrícolas diferentes: las hortalizas, granos, legumbres, etc. y entonces usted los clasifica y los codifica para que cuando se haga el informe final esa codificación le ayude a la hora de la presentación y a que su informe final sea de manera adecuada y coherente.

Existen dos cosas que son importantes en una investigación: una es el monitoreo de entorno y la otra es la creación de la base de datos y más porque en el ambiente legislativo, muchas de las cosas que usted tiene que hacer es en tiempo corto; entonces si usted tiene que responder con respuestas rápidas, tiene que tener su base de datos al lado y monitorear el entorno, darle seguimiento a las principales variables de los indicadores de su comisión y no esperar a que se presente el proyecto de ley o la situación para reaccionar.

Les daré un ejemplo claro de lo que me pasó una vez que estaba haciendo una investigación: fui a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea a pedir el Presupuesto ejecutado en los últimos diez años de tres instituciones del Estado y me dijo un buen amigo economista que solamente tenían los últimos tres años; no había bases de datos de los presupuestos ejecutados en la Asamblea Legislativa cuando existe una Comisión de Presupuesto que tiene tanto tiempo de estar aquí, manejando los datos. las cifras.

Paso 9. Analizar los datos

Aquí se aplican pruebas de estadísticas, se seleccionan programas de computadora; ahora las computadoras nos ayudan mucho ya que hay una gran cantidad de paquetes estadísticos y usted no necesariamente tiene que ser el ejemplo experto non plus ultra en estadística, pues nada más se requiere un conocimiento claro sobre los indicadores y sobre las estadísticas de prueba, ya que el programa realiza todas las operaciones y usted no tiene que hacer cálculos matemáticos y solamente tiene que saber interpretar los resultados y realizar los análisis correspondientes.

El análisis de datos implica fundamentalmente pruebas estadísticas. Hay lo que se llaman las pruebas descriptivas que son las gráficas, que en cualquier libro se consiguen, y están las pruebas

Esos son modelos explicativos un poco más profundos como los hacen ustedes y otros organismos.

Paso 5. Establecer hipótesis, detectar variables

Una vez definido el tipo de investigación, hay que establecer hipótesis, detectar variables, definir las conceptualmente, definir las operacionalmente y después de eso efectivamente se tienen que seleccionar las muestras.

En cuanto a la formulación de las hipótesis, son explicaciones tentativas del fenómeno investigado formuladas a manera de proposiciones y este es un punto importante; no necesariamente son verdaderas porque es la investigación la que tiene que comprobar la verdad o falsedad de su hipótesis.

Hay varios tipos de hipótesis, tales como: las hipótesis de trabajo, que son definidas por el investigador; las hipótesis nulas, que son las que niegan la hipótesis del investigador, y las hipótesis alternativas, que presentan otras opciones a las hipótesis anteriores.

Puedo decir, por ejemplo, que el caso del problema de la Universidad en materia presupuestaria y financiera puede ser causa de una mala gestión administrativa, eso es una hipótesis, pero también puedo decir que puede ser causa de procedimientos administrativos institucionales que vienen de otro lado y tengo una segunda hipótesis, que es la hipótesis de trabajo, y la otra es la que niega mi hipótesis de trabajo (hipótesis nula) y entonces usted hace la investigación para comprobar cuál hipótesis de esas es la correcta.

Paso 6. Seleccionar el diseño de investigación

Una vez definidas las hipótesis y variables se tiene que ir al diseño de investigación. Hay investigaciones que se pueden hacer en gabinete; hay otras en que usted necesariamente tiene que hacer investigaciones de campo, está la investigación experimental que se utiliza mucho en las investigaciones científicas, hay investigaciones no experimentales. Cuando se tiene investigaciones experimentales, los factores están controlados dentro de un laboratorio, la muestra está controlada, mientras que en las investigaciones no experimentales, hay mucho de aleatorio.

El conjunto de variables que tienen que ver con las investigaciones sociales son infinitas o difíciles de listar, entonces allí se tiene que aplicar otro tipo de método diferente al que sigue el patrón de causas y efectos, que como sabemos, en el caso de la investigación de las ciencias naturales, hace más fácil trabajar con ecuaciones. En las ciencias sociales usted, al estudiar la pobreza, tiene setenta, ochenta, cien, hasta quinientas variables que pueden estar afectando el tema de la pobreza; entonces hay que hacer otro tipo de estudios: correlacionales, descriptivos, de tendencia, etc.

Paso 7. Seleccionar la muestra

Si usted va a hacer una investigación que implica trabajo de campo tiene que definir su universo y seleccionar su muestra para poder aplicar las encuestas, si va a aplicar este instrumento.

En la selección de la muestra se deben definir los sujetos que van a ser medidos, delimitar la población. No es lo mismo que yo investigue el problema de la delincuencia en San Miguelito, a que yo investigue la delincuencia en la provincia de Panamá, hay cosas distintas, nos cambia el universo, nos cambia la misma situación de la investigación. Evidentemente, elegir el tipo de muestra es importante; por ejemplo, si es prueba probabilística o no. ¿Esto qué significa? Usted puede hacer una investigación en la que aplique métodos que permitan ver cómo andan las opiniones de la gente respecto a determinado fenómeno, pero también usted puede hacer investigaciones en las cuales su encuesta la aplique de manera general. Sacando una muestra al azar de San Miguelito o usted hace una muestra estratificada: un porcentaje en San Miguelito, otro porcentaje en Belisario Porras, otro porcentaje en Amelia Denis de Icaza y así sucesivamente; o sea que son distintos los métodos que desde el punto de vista estadístico usted puede ir aplicando para la selección de las muestras, hay toda una teoría y cualquier cantidad de documentación sobre técnicas de muestreo.

Paso 8. Recolectar los datos

Para recolectar los datos, debe elaborar el instrumento que tiene que aplicar. Usted puede ir

respecto a fenómenos muy concretos y que no necesariamente revisten un orden científico, técnico y analítico de la investigación. Las fábulas, obviamente, no son investigaciones; hay mucha gente que le gusta hacer fábulas y estas no son investigaciones; mucho menos lo son los cuentos; en el mundo de lo político hay mucho de cuento y poco de investigación.

La especulación si bien es cierto que es un instrumento para la investigación, no necesariamente es investigación; a veces nos hemos encontrado con documentos inclusive a nivel de la investigación académica universitaria de profesionales que nos presentan documentos llenos de juicios de valor, de adjetivos, con mucho subjetivismo en la documentación.

Una las características de la investigación es que tiene que reducir al máximo el subjetivismo. La investigación lo que busca es reducir incertidumbres y dar certeza; si usted incluye el elemento subjetivo queda inmediatamente sesgado y lo que usted está planteando como investigación y su resultado no es el adecuado.

El proceso de investigación

Veamos entonces un poco el proceso de investigación. ¿Cómo hacer investigación?

El modelo investigativo que actualmente se está utilizando, de manera general, podemos sintetizarlo en unos diez pasos, a saber: el planteamiento del problema, la elaboración del marco teórico, la definición de tipos de investigación, la formulación de las hipótesis, la selección y diseño apropiado de la investigación, la selección de la muestra, la recolección de los análisis y datos y la presentación de resultados. Esto lo vemos rápidamente aquí en un flujograma que hemos hecho:

Paso 1. Concebir la idea a investigar

En el paso uno, evidentemente hay que concebir la idea que se va a investigar. En el caso de la Asamblea Legislativa, muchas de las ideas de investigar ya son dadas; hay una presentación de un proyecto de ley, hay un tema que le interesa a alguien, entonces usted tiene la idea que se va a investigar más o menos definida.

Paso 2. Plantear el problema de investigación

Obviamente, en el paso dos, de esas ideas que se van a investigar, usted tiene que plantear el

problema; es decir, definir cuál es el objeto de su investigación. Las preguntas de investigación son muy importantes. Hay que acostumbrarse a hacerse preguntas que puedan ser contestadas.

Con respecto al planteamiento del problema, lo que se persigue en una investigación es explicar la relación entre las variables. La investigación hoy en día tiene mucho de cuantitativo, ya ni siquiera en el mundo de lo jurídico lo cuantitativo no está presente; cuando ustedes se pongan a ver todos los estudios que se hacen en el mundo de lo jurídico, allí está el Órgano Judicial haciendo sus bases de datos de la cantidad de expedientes que trabajan todos los años y del tema de la mora judicial; hay indicadores que expresan claramente cómo funciona el Órgano judicial, quién es eficiente si el Tribunal Superior o la Sala de Contencioso-Administrativo o los Tribunales de Distrito. Ya hay información para manejar estas cosas hasta para el nivel de lo jurídico, imagínense en otras áreas en donde se maneja mucho más la investigación cuantitativa ello tiene que estar formulado claramente, sin ambigüedades e implicar la posibilidad de hacer pruebas empíricas.

En este punto, se trata de definir la viabilidad de la investigación, esta tiene que ser justificada, no se trata de hacer investigación por investigación. Si usted va a hacer investigación, ella tiene que justificarse.

La justificación del estudio es muy importante, porque las preguntas en la investigación tienen que ser específicas y deben expresar límites espaciales y temporales; las investigaciones son definidas, ellas tienen tiempo de principio y tiempo de final. Cuando se hace una investigación también hay que plantearse un horizonte temporal que puede ser de diez días, veinte días, tres meses, un año, dos años, porque estos definen la profundidad de la investigación y eso es muy importante. La justificación del estudio tiene que expresar el propósito definido, explicar la conveniencia de la investigación y presentar los posibles beneficios de la investigación.

Aquí se han aprobado leyes que no tienen investigaciones previas y después viene la contradicción de que la ley está afectando a tal o cual sector y no hubo manera de precisar ese

impacto previsible que se hubiera evitado a través de una investigación previamente hecha.

Paso 3. Elaborar el marco teórico

El paso tres es elaborar el marco teórico que implica revisar la literatura existente y usted tiene que construir o ajustar un marco teórico; no es lo mismo analizar un problema desde la perspectiva neoliberal que analizar un problema desde la perspectiva del enfoque de la teoría del sistema o analizarlo a partir del método exclusivamente hipotético deductivo o por la vía del materialismo dialéctico o todas estas teorías que ustedes ya conocen. Efectivamente, se tiene que adoptar una posición cuando se hace una investigación, definir su marco de referencia, su marco teórico, conceptual, para hacer su investigación.

En este punto es muy importante que se tenga un marco de referencia de lo que se quiere plantear, porque aquí lo importante no es solo el hecho de que se escoja el marco de referencia, sino que no es lo mismo analizar el problema desde una perspectiva teórica X a una perspectiva teórica Y. Siempre he dicho que cuando se analice el problema desde la perspectiva neoliberal, por ejemplo, de la aprobación de las leyes de privatización, si usted lo ve desde la perspectiva de lo neoliberal, dentro la lógica del neoliberalismo, lo que está pasando es perfectamente correcto porque el objetivo fundamental del neoliberalismo es aumentar los ahorros de las grandes empresas para que tengan posibilidades para generar nuevos empleos; esa es la lógica de la teoría. Pero cuando usted escucha a la gente quejarse y comentar que nos están sacando la plata de los bolsillos a través de la privatización y la situación está peor para los pobres, esto ya no se basa en el modelo teórico neoliberal. O sea que usted define su marco de referencia y este le va a llevar a resultados que pueden ser totalmente diferentes a los derivados de los marcos teóricos, utilizados por otros, para analizar lo mismo.

Este espacio comprende dos etapas: revisar la literatura correspondiente y adoptar una teoría, la investigación implica riesgo, apuestas y por ello usted tiene que tomar una posición. ¿Cuál va a ser su marco de referencia? Y si no existe, usted tiene que crear o buscar una fórmula para crear su propia perspectiva teórica.

Paso 4. Definir el tipo de investigación

Una vez identificado ese marco teórico conceptual va a definir su tipo de investigación; así como la monografía y los ensayos no son propiamente investigación también dentro de la investigación existen clasificaciones. Hay unas investigaciones que, por ejemplo, pueden ser exploratorias, diagnósticas, investigaciones de gabinete, en las cuales usted va a buscar la fuente secundaria, se va a Contraloría, se recogen los datos, analiza esos datos, hace la presentación de su informe; esa es una investigación de gabinete y usted no ha tenido que hacer una investigación de campo, no ha tenido que hacer entrevistas, no ha tenido que hacer encuestas, hay gran cantidad de tipos de investigaciones en las cuales usted utiliza herramientas de estadísticas mucho más sofisticadas, explicativas, donde hay modelos mucho más avanzados en donde tratan de explicar las relaciones entre las variables; depende efectivamente de lo que usted quiera hacer, usted tiene que definir el tipo de investigación que usted quiera hacer.

La investigación puede ser exploratoria, abarcar problemas poco estudiados que no han sido abordados antes; puede ser descriptiva, un poco lo que se hace con las investigaciones de gabinete, se sacan los datos estadísticos y se ven las descripciones de los fenómenos; puede ser correlacional, se mide el grado que existe entre una variable y la otra; por ejemplo: ¿cuál es el factor que determina la mora judicial en el Órgano Judicial? Y allí pueden ver ustedes cantidades de variables: pocos jueces, la estructura de la legislación, los esquemas de procedimientos. Usted tiene un conjunto de variables que pueden correlacionar. Por ejemplo, ¿qué define que haya menos producción agrícola? ¿El fenómeno del niño, la falta de inversión o la baja productividad del trabajador agrícola? Entonces usted tiene distintas variables que puede correlacionar y efectivamente las investigaciones son un poco más profundas.

En el caso del Seguro Social, que es el tema actual, usted hace el modelo, define una serie de fórmulas matemáticas a partir de las cuales hace un modelo más complejo y luego llega a la conclusión de que vamos a tener que aumentar la edad de la jubilación porque la cosa no camina.

inferenciales, que tienen que ver con el muestreo y poblaciones. En estas cosas también es importante seleccionar el programa de computadora que ahora mismo existe en una gran cantidad en el mercado.

Hay muchas personas que quieren trabajar con programas sofisticados y no necesariamente la investigación que usted vaya a hacer requiere un programa tan sofisticado. Por ejemplo, en EXCEL se pueden hacer los cálculos sin ningún problema y no tiene por qué sofisticarse tanto con los paquetes de computadora.

Hay varios tipos de análisis, tales como los paramétricos que son más que todo de regresión y correlación y que siguen las famosas curvas de distribución normal. Quienes han trabajado el tema de estadísticas saben que estos análisis dependen de cómo se agrupan los datos. No es lo mismo cuando los datos están agrupados que cuando están dispersos. Es más difícil cuando usted se va por el lado de análisis no paramétrico. Hay toda una serie de metodologías y técnicas que se han desarrollado y cuyo nivel de sofisticación se utiliza dependiendo de cuáles sean sus fines. De repente usted busca una serie de estadísticas muy sencillas con las cuales usted puede trabajar este o aquel tema y que le resultan propias para sus fines.

Paso 10. Presentar los resultados

Esto implica un informe de borrador y un informe final y esta distinción es muy importante, porque las personas creen que cuando alguien hace un informe de una investigación lo que hizo es el final y eso vendría realmente a ser su borrador y este borrador tiene que contrastarlo con los expertos para entonces hacer los ajustes correspondientes y poder publicarlo.

Normalmente hay una estructura para presentación de resultados que, por lo general, incluye índice, resumen ejecutivo, introducción, metodología, resultados y conclusiones. Aquí les contaré un anécdota: cuando Diógenes de la Rosa estaba vivo, alguien le pidió un resumen ejecutivo y él se demoró dos semanas haciéndolo; cuando llevó el resumen era de ciento treinta y ocho páginas. Claro porque los documentos que hacía este señor

eran de mil páginas. Bueno en esta época los resúmenes debieron ser eso.

En la actualidad, un resumen ejecutivo debe ser un documento tal, que permita a quien toma la decisión, en una sola mirada, tener una idea clara de toda la información que se está necesitando y poder leerla en no más de cinco minutos.

Cuando usted termina una investigación, efectúa un informe borrador y le pide opinión a los expertos, entonces busca a cinco o tres personas, les facilita unas copias y les pide que hagan una revisión. Y esto es importante hacerlo, porque cuando usted publica su informe final si no ha hecho la validación entonces lo que presentará es un trabajo incompleto y deficiente y colocará en entredicho su calidad profesional.

La experiencia de investigación parlamentaria

Finalmente quiero señalar que el tema de la investigación científica y legislativa no es nuevo. En la actualidad hay una serie de parlamentos que tienen una capacidad ya instalada en materia de investigación, por ejemplo, los Centros de Investigación Parlamentarios en México. La Cámara de Diputados en México tiene un Centro de Estudio de Derecho y de Investigaciones Parlamentarias, tiene su hoja web y ustedes verán que su labor apunta a aportar elementos que perfeccionen los instrumentos de análisis y apoyo en el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios y áreas especializadas, así como la organización y manejo de la información relacionada.

Entre sus funciones se destacan la realización de estudios e investigaciones, atención a peticiones, informes, asesorías, impartición de cursos, organización de foros y servicios electrónicos, entre otros. También se dedica al suministro de servicios tales como: documentos, servicios de biblioteca, de base de datos, aplicaciones, boletines e información presupuestaria.

Estos son, en síntesis, los pasos que hay que desarrollar para generar los elementos y la información técnica que permitirán a los legisladores sustentar sus decisiones políticas.

Consideraciones sobre la elaboración de la ley

Hipólito Gil Suazo

Expondré en líneas generales las ideas centrales sobre la función que según nosotros debe cumplir, en el marco constitucional y legal, la Asamblea Legislativa.

Lo primero sería repasar las facultades que la Constitución consagra a este Órgano o Poder del Estado. Este punto es importante porque la ley aprobada por el Órgano Legislativo debe concordar con el texto de la Constitución, por lo que en este sentido la Constitución sería el punto de referencia que tiene la elaboración de la ley. Por supuesto que aquí hay problemas, pues la Constitución no prevé todos los supuestos con los cuales se va a encontrar el legislador. Creo que son importantes las líneas maestras o generales que enseña o muestra la Constitución. Necesitamos volcarnos sobre los grandes principios que informan las nuevas tendencias del derecho constitucional, concebidas ahora más como un catálogo de garantías para los ciudadanos.

Lo segundo que tendríamos que determinar es cuál es el "rol" o papel de la Asamblea Legislativa. Recordemos que estas funciones son variadas: Legislativa, financiera o presupuestaria, jurisdiccional, administrativa, constituyente, de expresión política y representación y de control político o parlamentario.

Por supuesto que podríamos referirnos a las diversas funciones que le asigna la constitución a la Asamblea Legislativa. Pero nos interesa sobre todo la facultad que ella tiene para dictar las leyes que regulan el funcionamiento del Estado. Se ha considerado, además, que esta es la función esencial de la Asamblea Legislativa. Ha dicho Alex Solís Fallas que esta es la función por antonomasia de los parlamentos y, por esta razón, tradicionalmente se le llama "Poder Legislativo", al

señalar: "Esa función normativa le permite a la Asamblea Legislativa producir las leyes que, en primer lugar, interpretan y le dan sentido a las normas constitucionales y, en segundo lugar, actualizan el ordenamiento jurídico ante una realidad que cambia de manera permanente. Para el ejercicio de esta función, los legisladores no tienen más límites que la Constitución y los tratados internacionales". (El control parlamentario, Alex Solís Fallas, PRODEL, Programa para el Desarrollo Legislativo, Costa Rica, 1995, P.32).

La elaboración de la ley es un tema complicado, porque un número importante de proyectos nacen en instancias distintas al Órgano Legislativo, por ejemplo, en el Órgano Ejecutivo, y como la mayoría de estos proyectos tienen exposición de motivos, y cuando los contemplan no expresan los propósitos reales de la propuesta legislativa, pues, muchas veces encubren los objetivos específicos de la regulación y sólo se observan los objetivos generales que a veces tienen tanta coloración política o intereses de grupos que no dejan ver claramente el propósito de la reforma. Por lo demás, a veces estas funciones (las legislativas que son las que aquí interesan), están enunciadas de manera muy escueta. Comprenden materias diversas, técnicas y complejas que dificultan la actividad legislativa, como se observa en el artículo 153 de la Constitución Nacional:

"Artículo 153. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consistente en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. Expedir, modificar, reformar o derogar los Códigos Nacionales.

2. Expedir o desaprobar, antes de sueldos propuesta por el Órgano Ejecutivo.

3. Aprobar o desaprobar, antes de su ratificación, los tratados y los convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo.

4. Intervenir en la aprobación del presupuesto del Estado, según se establece en el Título IX de esta Constitución.

5. Declarar la guerra y facultar al Órgano Ejecutivo para concertar la paz.

6. Decretar amnistía por delitos políticos.

7. Establecer o reformar la división política del territorio nacional.

8. Determinar la ley, el peso, valor, forma, tipo y denominación de la moneda nacional.

9. Disponer sobre la aplicación de los bienes nacionales a usos públicos.

10. Establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.

11. Dictar las normas generales específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas, cuando con respecto a estas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al Régimen de Aduanas.

12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de ministerios, entidades autónomas, semiautónomas, empresas estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

13. Organizar los servicios públicos establecidos

en esta Constitución; expedir o autorizar la expedición del pacto social y los estatutos de las sociedades de economía mixta y las leyes orgánicas de las empresas industriales o comerciales del Estado, así como dictar las normas correspondientes a las carreras previstas en el Título XI.

14. Decretar las normas relativas a la celebración de contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o algunas de sus entidades o empresas.

15. Aprobar o improbar los contratos en los cuales sea parte o tenga interés el Estado o alguna de sus entidades o empresas, si su celebración no estuviere reglamentada previamente conforme al numeral catorce si algunas estipulaciones contractuales no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones.

16. Conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas, durante el receso de la Asamblea Legislativa, mediante decretos – leyes. La ley en que se confieren dichas facultades expresará específicamente la materia y los fines que serán objetos de los decretos – leyes y no podrá comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones. La ley de facultades extraordinarias expira al iniciarse la legislatura ordinaria subsiguiente. Todo decreto – ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del decreto – ley de que se trate. El Órgano Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar sin limitación de materiales los decretos – leyes así dictados.

17. Dictar el Reglamento Orgánico de su Régimen Interno.”

En este punto tendríamos que tener presente la crítica de Stein: “En lugar de permitir que las medidas complementarias (de una legislación general) las adopten aquellos funcionarios especializados que conocen a fondo la materia en cuestión, el legislador suele colocarse en su lugar, desplazándola. Como consecuencia, se sobrecarga la actividad del parlamento, lo que perjudica gravemente la calidad de las leyes. Los diputados, como si fuesen criadas para todo, deben aprobar, día a día, una multitud de normas especiales cuya significación sólo conoce una pequeña minoría. Estas decisiones, tomadas precipitadamente, al convertirse en leyes, vinculan durante decenios a las autoridades administrativas y a cada uno de los particulares. Con ello padece también la imagen de la forma democrática del Estado”. (Stein, Ekehart en Arguedas, Carlos M, *La Iniciativa en la Formación de la Ley*, Editorial Juricentro, San José, 1978, p.46).

Hay entonces un problema que puede complicar la técnica legislativa en la adopción de la futura ley, pero como se observa, son problemas que se encuentran realmente fuera del alcance del poder legislativo en este punto sobre la expedición de leyes. Por supuesto que aquí habría un encuentro o coincidencia entre esta función legislativa y la función de la expresión política y representación que también le corresponde a la Asamblea Legislativa. De todas maneras, debemos tener presentes los objetivos generales y específicos de la regulación, para salvar la coherencia y la presentación de las leyes que le incumbe al Órgano Legislativo.

Por otra parte, es necesario tener presentes tres aspectos: la claridad del texto, la interpretación y el esquema de la ley.

a) En cuanto a la claridad del texto, debemos tratar de que la ley que se elabora sea lo más clara posible. Para ello debemos tener claras las ideas que deseamos expresar. Recordemos que una elaboración confusa es el resultado también de una idea confusa sobre el tema. Como alguien ha dicho: “Es válida la aserción de que un pensamiento confuso se expresará, por lo regular, en una

redacción intrincada”. (Rojas Soriano, Raúl, *El Arte de Hablar y Escribir*, México, 2002).

Algunas de las fallas al redactar o elaborar nuestras ideas son relativas a la expresión escrita, es decir, las que tienen que ver con el idioma y el lenguaje escritos. Por ejemplo el solecismo es un defecto del lenguaje que se debe a una elaboración incorrecta del enunciado (alteración de la Sintaxis).

También la anfibología o falta de claridad en la exposición de los pensamientos lo que conduce al equívoco o doble sentido de la palabra o frase que puede tener más de una interpretación y, por último, el circunloquio o perífrasis que, como su denominación sugiere, es el uso de vocablos superfluos para expresar con rodeos lo que es susceptible de enunciarse de modo directo.

Por supuesto que pueden haber muchos “intereses” en no plasmar directamente la idea, pues puede no ser aceptada por todos. Este vicio crece además cuando no existe capacidad argumentativa. Un problema en relación con esto es la ausencia total de argumentos jurídicos fundados en diversas causas: incomprensión de la materia e intereses de grupos, intereses difusos. Otro problema está fundado en el desconocimiento del ordenamiento jurídico, es decir, incomprensión del esquema general de organización del derecho.

Debemos tener presente que al final lo que importa es que el lenguaje escrito sea lo más claro e inequívoco posible, porque de ese texto se derivan consecuencias que no corresponden propiamente a la Asamblea Legislativa, por lo que el compromiso legislativo “terminó” en recoger escrupulosamente los objetivos claros del legislador.

Otra dificultad que tiene que ver con la presentación de nuestras ideas, se refiere a la comunicación efectiva de los objetivos, puesto que aquí puede haber una infinidad de problemas por los desfases que se producen entre el emisor y el receptor de la ley. Las ideas preconcebidas, los prejuicios de uno y otro enturbian la comunicación. Esto es necesario tenerlo presente para sortear apreciaciones subjetivas que cargan reproches

personales o de grupos. De manera que es importante, por lo menos, identificar estos obstáculos en la comunicación.

b) Este primer aspecto que se refiere a la claridad del texto, puede favorecer o no la interpretación de la ley. Cuanto hemos señalado nos permite reflexionar sobre el rol o papel del legislador, pues a él solo corresponde la adopción de la ley. El tema de la interpretación y aplicación de la ley corresponde al juez. Pero el legislador no puede desatenderse de ello, pues, en definitiva, la interpretación va a depender del texto “más o menos” claro aprobado por el Órgano Legislativo. Este es un punto crucial que deberíamos abordar con cuidado y detenimiento. El legislador debe tener presente que su ley va a ser interpretada y aplicada por otra autoridad y, por ello, está obligado por la misma naturaleza de su función y por su condición representativa, que la ley interpretada y aplicada sea la que corresponde a la que fue adoptada por el Órgano Legislativo. Incluso esto es predicable o aplicable en los supuestos de interpretación auténtica, en los cuales, el propio legislador –con el objeto de evitar equívocos interpreta él mismo la ley que ha adoptado. Por supuesto, que puede haber dificultades entre la ley interpretada y la ley interpretativa, sobre todo cuando la ley interpretativa excede los objetivos de la ley interpretada. Lo contrario traería el desprestigio del poder soberano del legislativo porque en definitiva no se aplicaría la ley adoptada por los legisladores, sino por una sustancia a la que no le corresponde emitir leyes.

En este punto, es necesario colocarse en el lugar del intérprete y conocer o determinar con qué métodos cuenta para interpretar o aplicar la ley. No se trata de convertir al intérprete o al juez en una especie de autómatas porque ello no es posible. Recordemos que la ley no puede abarcar todo y que el detalle es inconveniente, pero sí podemos enunciar ideas claras que correspondan con los objetivos presentes al dictar la ley.

c) No olvidemos que uno de los métodos más importantes de interpretación es el que manda tener en cuenta el conjunto y la lógica de organización general; es decir, el método sistemático, dentro del cual, cumple un papel importante la distribución esquemática de la ley a que hicimos referencia antes. Por ello, una definición preliminar sobre la técnica legislativa ayuda mucho en la elaboración de la ley. Su estructura formal y de fondo, la manera en que vamos a distribuir la materia que, como lo ha señalado Harley Mitchell, ello dependerá de la complejidad o extensión de la materia. (Mitchell, Harley, Técnica Legislativa, 1999).

Por último, también es importante pensar en las hipótesis que pueden presentarse en la realidad una vez que la ley va a ser aplicada. En este momento es indispensable consultar la experiencia y la ciencia de los expertos sobre la materia de que se trata. Esta es una labor difícil, pues, a veces no hay mucho espacio para pensar en los problemas que la realidad puede presentar, porque como algunos han dicho, “pensar duele”.

La investigación en el mundo del conocimiento y la tecnología

Dr. Guillermo Castro Herrera

Es verdaderamente un gusto acompañarlos en la tarea que se han propuesto realizar, que ciertamente es de una enorme importancia. Como habrán podido deducir de mi trayectoria profesional, mi campo de trabajo son las humanidades y las ciencias sociales y, en ese sentido, es que debo orientar el comentario que quisiera compartir con ustedes.

Mi punto de partida sería recordar que la investigación es un medio para lograr fines y, en ese sentido, los fines constituyen el criterio fundamental para organizar los medios que se utilizan para lograrlos. El primer punto, cuando nos ponemos a reflexionar sobre la investigación como tarea, como problema en cualquier campo del conocimiento, es establecer con claridad para qué queremos hacer eso. Siguiendo los planteamientos de Pedro, que me parece que apunta en la dirección correcta, queremos hacerlo, naturalmente, porque necesitamos buscar alternativas de desarrollo y de solución para nuestros problemas en un mundo incierto, en un mundo que está en transición; el mundo que nos obliga a preguntarnos realmente si estamos en una época o si estamos en un cambio de época y todo sugiere que, en realidad, estamos en un cambio de época. En ese proceso de cambio, parece haber tres certezas básicas a las cuales quisiera referirme a lo largo de los siguientes minutos.

La primera es que ese proceso de cambio está íntimamente vinculado al surgimiento de una economía nueva, en qué consiste la novedad en esa economía, cuáles son sus características, cómo incide ella en la estructura general de los mercados en el planeta; en ese punto, hay mucho material de reflexión al cual queremos aludir.

Hay una segunda certeza y es que, por nueva que sea esa economía, persisten y me atrevería a decir que quizás en algunas regiones del mundo se agravan las desigualdades que la vieja economía ya había creado; seguimos en una situación en la

que hoy en día menos del 20% de la humanidad concentra más del 80% de las riquezas producidas en la tierra y eso plantea ya no un problema moral, ético de ver quién tiene la culpa de qué, sino que plantea un riesgo a la sobrevivencia misma de nuestra especie en el futuro, que es el tipo de problema que tenemos entre manos.

Finalmente, hay una tercera certeza, la certeza de que otro mundo no solo es posible, sino que es inevitable y que podría ser peor que esto; no hay nada que nos permita suponer que, dadas las cosas, el mundo que viene sea un mundo mejor; también podría ser peor.

En vísperas de la segunda guerra mundial, el poeta alemán Bertolt Brecht, exiliado del fascismo en Estados Unidos, escribía en uno de sus poemas los siguientes versos: "De las bibliotecas salen los asesinos, apretando a sus hijos contra el pecho; las madres vigilan el cielo con terror de que aparezcan por los aires los descubrimientos de los sabios". Ese poema pudiera haber sido escrito hace un mes atrás en Bagdad, porque la tecnología entraña esta promesa de liberación y esta amenaza de destrucción simultáneamente y la ciencia, dependiendo de los fines a cuyos servicios esté, puede desembocar en cualquiera de estas dos direcciones. Brecht sabía esto, sin duda; también escribió en la misma época de su vida otros dos poemas; uno que se llamaba "Elogio de la Duda" en que incita a la gente a dudar, a no aceptar ninguna verdad como consagrada y que termina diciéndoles a los dirigentes de su tiempo: "recuerden que ustedes fueron dirigidos y llegaron a ser dirigentes, porque dudaron de aquellos que los dirigían a ustedes"; y el otro poema que escribió en esa época se llamaba "Elogio del Estudio" y justamente llamaba a la necesidad de estudiar, investigar y aprender para poder construir un mundo mejor que tampoco sería posible sin la ciencia y el conocimiento. Y ahora, en un sentido más específico, más de regreso a los temas inmediatos de interés para nosotros, realmente tendríamos que preguntarnos qué papel

desempeña y puede desempeñar la ciencia y la tecnología en esta transición en que toda la humanidad está embarcada y en la que nadie sabe realmente hacia dónde nos conduce. La respuesta de esa pregunta depende, en una medida muy importante, de la forma en que nosotros caractericemos el entorno en que actuamos y nuestras necesidades e intereses con respecto a ese entorno.

En este sentido, volvería al punto de que el entorno de esta discusión parece determinado en primer término por la formación de esta nueva economía, de acuerdo con uno de los estudiosos más caracterizados de este proceso, el sociólogo Manuel Castells, esa nueva economía se caracterizaría por tres rasgos fundamentales. El primero de ellos es que se trata de una economía global; en este sentido, es una economía donde ya no existen fenómenos aislados, y la interconexión universal entre los fenómenos de la vida social, como los de la vida natural se han convertido en un rasgo determinante del curso de los acontecimientos.

En segundo lugar, dice Castells, se trata de una economía organizada en redes; esto quiere decir que es una economía que ya no está organizada en unidades aisladas entre sí, sino en unidades articuladas estrechamente y donde, por ejemplo, categorías que antes nos servían para discutir la realidad, como la categoría de comercio internacional, de pronto pasa a adquirir otro significado cuando descubrimos que el comercio intra-empresa puede ser muy superior al valor del comercio entre mercados nacionales. Esto quiere decir que el comercio entre subsidiarias de una misma corporación que se venden y se compran, que se exportan y se importan bienes entre sí, pueden en un momento determinado significar mucho más que el viejo comercio internacional de empresas aisladas que venden, a través de sus fronteras, unas a otras sus productos.

El tercer elemento es que es una economía que está más apoyada y más centrada en el conocimiento y en el dominio de la tecnología que ninguna antes que haya conocido la humanidad en el pasado; incluso lo está de un modo tal que esa tecnología precisamente es la que le permite a esa economía organizarse en redes y ser global y eso llega a un punto en que, refiriéndose a uno de los elementos centrales de esta revolución tecnológica, como es internet, Castells llega a afirmar que ya no es una nueva tecnología, sino que es una forma de organización de la actividad

social y económica que ha generado dimensiones nuevas para el significado del tiempo y del espacio en nuestras vidas. Cualquiera de ustedes, por ejemplo, que haya hecho investigación en internet se habrá dado cuenta de esto. Si usted está investigando y necesita ir a la Biblioteca Nacional de Panamá, usted tiene que averiguar a qué hora abre y a qué hora cierra; sin embargo, usted puede acceder a la biblioteca de la Universidad Carolina en Estocolmo a cualquiera hora, porque el tiempo no existe en internet en el sentido físico en que lo entendemos; está disponible las veinticuatro horas y todos los días de la semana. Internet, en este sentido, nos obliga encarar la economía, las relaciones sociales y las relaciones internacionales, como procesos de cambio que están incluso redefiniendo elementos tan cotidianos como el tiempo y el espacio. Ahora todo eso se debe naturalmente a procesos muy masivos de aplicación del conocimiento a la solución de los problemas prácticos, pero eso nos debería también llevar a la pregunta ¿qué es el conocimiento? Es una pregunta que es importante hacerse, porque uno de los riesgos de esta transición es que hagamos de la tecnología y el conocimiento un fetiche, un ídolo y que nos pongamos de rodillas a adorar nuestra propia criatura.

Conviene recordar siempre que, al final de cuentas, el conocimiento es un producto de trabajo humano; para aprender hay que trabajar; para producir conocimiento hay que trabajar. Como cualquier otro producto, el intelectual, el académico, el científico, al final, no son más que trabajadores que dependen de sus relaciones con otros trabajadores para poder hacer sus trabajos y, en ese sentido, también otro fetiche de nuestro tiempo, la llamada gestión del conocimiento, que ha sido discutida y definida de múltiples maneras, también puede ser encarada con cierta sencillez, al menos como punto de partida, definiéndola como la organización de los procesos de trabajo necesarios para producir, difundir y aplicar conocimiento. Naturalmente, dependiendo de la calidad y el tipo de conocimiento de que se trate, así será la complejidad de esos procesos y la complejidad de la dirección de esos procesos; pero, en última instancia, cuando hablamos de gestión del conocimiento, estamos hablando de organización del proceso de trabajo. Como cualquier proceso humano, la gestión del conocimiento es un proceso de acción racional con arreglo a fines; eso quiere decir, volviendo al punto de partida, los fines de la gestión determinan la forma en que está organizada lo cual nos lleva a reiterar, y me atengo a lo que

decía Pedro al principio, que el problema central en la gestión del conocimiento, en la búsqueda del conocimiento, en la aplicación del conocimiento, consiste en establecer cuáles son los fines a partir de los cuales debemos organizar los medios de que disponemos, sean estos medios tan complejos, como internet, o tan sencillos, como una pila de fichas de cartulina blanca, lapiceros y un libro abierto; sean cuales sean los medios, el problema es tener claridad en los fines.

En este sentido, por ejemplo, siempre podemos aprender de sociedades más complejas que la nuestra. Recuerdo una experiencia particular: haber tenido una entrevista con un visitante de la Ciudad del Saber, que era el Coordinador de Investigación Científica del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y, en ese momento, alguien le preguntó cuáles eran las prioridades que tenían en la organización científica y por qué estaba en los trópicos si procedía de Estados Unidos, un país templado. Y ese hombre respondió con una enorme precisión: "A nosotros los trópicos nos interesan por tres razones: la primera es la búsqueda de nuevos productos; la segunda es el control de enfermedades emergentes de interés agropecuario, y la tercera es la influencia del uso de la tierra en los trópicos en los procesos de cambio climático". Entonces toda su labor estaba organizada en lo que se refería al mundo tropical con prioridades muy claras y a uno le daba hasta envidia que ese hombre podía responder con esa asertividad en circunstancias que, si le preguntan a uno cuáles son los fines que guían la investigación en Panamá, quedamos hablando de que el mundo sería mejor si fuera distinto a como es, los valores y la moral, etc., pero nadie puede responder con precisión esa pregunta. No podemos responder con precisión esa pregunta justamente porque estamos en este mundo en cambio y no estamos dentro de este mundo en la posición desde la que se producen inicialmente estas definiciones; no podemos evadir esa relación con el mundo, tenemos que crecer con el mundo, tenemos que incorporar al mundo y tenemos que incorporar al mundo a nuestra actividad, pero yo diría que, recordando aquella vieja máxima que dice que hay que injertar en nuestra República, pero que el tronco debe ser nuestra República, en este sentido, si partimos del principio de que la forma en que organizamos los medios determinan los fines que podemos alcanzar, tendríamos que preguntarnos cómo está organizado el sistema nacional de producción, difusión y aplicación del conocimiento en Panamá y qué fines se pueden alcanzar con esa

organización que tenemos.

La doctora Carmen Miró, por solicitud del Centro Regional Universitario de Santiago de Veraguas, preparó una conferencia muy detallada sobre este tema que presentó el año pasado, en la cual, sintetizando, resaltaba: uno, estamos hablando de un sistema muy joven que ya está en crisis; un sistema muy joven, ya que nuestra Universidad Nacional fue fundada apenas en 1935, tan joven es que aún varios graduados de la primera generación de esa Universidad desempeñan un importante papel en la vida pública panameña, como es la propia doctora Carmen Miró y el ex presidente Jorge Illueca, que no sé hasta qué punto somos privilegiados en ese sentido, pero al mismo tiempo es un sistema que se desarrolló muy lentamente hasta 1990. Si ustedes se fijan, la Universidad Católica fue creada en 1965; la Tecnológica fue fundada en los principios de los 80; la primera Universidad del Istmo fue creada nada más que en 1985 y, de pronto, en la década de 1990, hizo explosión y produjo más de veinte universidades; uno nunca sabe exactamente cuántas hay ya que todas las semanas parece haber otra de lo que uno se entera por los carteles de publicidad en las orillas de las carreteras que tenemos hoy en día.

En un sistema que se desarrolló con fuerza al servicio de una sociedad que se forjaba en ese periodo, la fundación de la Universidad de Panamá es indelegable en su significado histórico del impacto que tuvo en nuestro país la firma del Tratado Arias-Roosevelt que abrió en enclave canalero; en ese sentido, fue un sistema universitario creado para una sociedad que tenía un modelo de desarrollo característico de la época, muy protegido por un lado y muy articulado en torno a un enclave con alta capacidad de consumo, como fue la antigua Zona del Canal.

El Tratado Remón-Eisenhower amplió este proceso aún más y el Tratado Torrijos-Carter lo llevó a su final con la desaparición de la Zona; entonces aquel modelo se acabó, no sabemos cuál tenemos ahora y si no lo sabemos, no sabemos exactamente cómo organizar nuestro sistema de producción, difusión y aplicación del conocimiento. Aquel modelo tuvo otra característica singular, que se expresa hoy, fue un modelo de desarrollo de la gestión del conocimiento orientado fundamentalmente a la producción de profesionales, a la transmisión de conocimientos antes que a la producción de conocimientos y una de las características singulares de ese modelo es

que en realidad, cuando hacemos el balance, descubrimos dos cosas: la primera es que la investigación desarrolla un papel relativamente pequeño en la actividad de las universidades panameñas, con honrosas excepciones, sobre todo en la Tecnológica y en la Nacional; pero la segunda, que es más llamativa, todavía es que las principales instituciones de investigación científica del país no están directamente articuladas al sistema universitario. Ustedes ven que parte de esas instituciones, por supuesto, tuvieron un surgimiento y un desarrollo inicial paralelo dentro del antiguo enclave o vinculado al antiguo enclave, como el Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales, que ha empezado a buscar un lugar para sí en la sociedad panameña desde 1989 en adelante.

Otro caso semejante es el antiguo Laboratorio Conmemorativo Gorgas, que durante 40 ó 50 años, funcionó como un centro de investigación científica vinculado fundamentalmente a las Fuerza Armadas de los Estados Unidos para investigación y medicina tropical; cuando esa función empezó a ser cumplida en los Estados Unidos por organizaciones más complejas, se cortó el subsidio al Gorgas y, afortunadamente, el Estado panameño decidió hacerse cargo de esa entidad y convertirla en el Instituto Conmemorativo que hoy tenemos y que tendrá que desempeñar un importante papel en nuestro futuro. Otro caso de institución científica importante que no nace de las universidades ni tiene una vinculación formal a ellas es el Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá, y otro caso también muy importante, que también es una creación panameña que puede llegar a ser muy trascendente en el futuro si sabemos encauzarla y apoyarla como merece, es la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología y, en particular, el Instituto de Investigaciones Científicas Avanzadas y Servicios de Alta Tecnología que, con un enorme esfuerzo y creatividad de un grupo de científicos panameños, ya está prestando sus servicios en ese lugar, pero ninguna de esas instituciones está articulada realmente al sistema universitario; tenemos dos sistemas paralelos o dos subsistemas paralelos: uno de trasmisión de conocimiento y uno de producción de conocimiento que a veces trabajan juntos, pero a menudo, incluso, tienen serias divergencias y diferencias entre ellos.

Por otro lado, nosotros tenemos un fenómeno nuevo que viene emergiendo en Panamá, que es el surgimiento de algunas organizaciones de gestión del conocimiento de nuevo tipo, una de las cuales que tendría que ser abordada en detalle en

otro momento, que es la Ciudad del Saber, creada por iniciativa privada para desarrollarse como un proyecto de Estado, que busca establecer y consolidar en Panamá un nodo de la red global de producción y difusión de conocimiento de la innovación, sería una discusión en otro momento, pero también tenemos otros centros de producción de conocimientos de extraordinaria importancia que están desarticulados o pobremente articulados también, dentro de los cuales destacaría el Patronato de Panamá Viejo que es, además del Smithsonian, el único lugar que hace investigación arqueológica sistemática en Panamá y que está aportando importantes conocimientos sobre nuestro pasado y que será muy relevante para tomar decisiones sobre nuestro futuro, y el Museo del Canal Interoceánico de Panamá, que es un centro muy importante de difusión del conocimiento, de un enorme prestigio en el exterior y que encarna una promesa también de desarrollo futuro para llegar a entender mejor el rol que la ruta de tránsito, en su forma actual organizada como Canal, ha desempeñado en nuestro pasado y podrá desempeñar en nuestro futuro. Así que no es por falta de ejemplos, lo importante no es mencionar, quizás se me quedan algunos, el problema principal, me parece verlo, es la desarticulación de este sistema. En este sentido, pienso que un problema central que nos espera en nuestro futuro es el de encontrar la forma para rearticular y renovar, de manera integral, nuestro sistema de producción y difusión del conocimiento y la innovación, a partir de una redefinición de las necesidades y de las prioridades que nos corresponden como país en este mundo en cambio, o si queremos decirlo brevemente, a partir de algo que no tenemos y que nos hace más falta que nunca, o sea de un nuevo proyecto nacional. La generación que creó la Universidad de Panamá como la generación que culminó el proceso de eliminación del enclave canalero, tuvieron un proyecto nacional con enormes éxitos, porque sabían hacia dónde encaminar y dónde concentrar sus esfuerzos.

El problema principal nuestro no es de falta de capacidad, quizás ni siquiera es de falta de recursos; el problema principal nuestro es la falta de proyectos y de criterios para establecer prioridades y luchar en conjunto por ellos. Tenemos que plantearnos, en este sentido, nuevos fines que pueden ser planteados de muchas maneras. Me atrevería a participar en esa discusión diciendo que

esos nuevos fines, por ejemplo, tendrían que ser los de un desarrollo sostenible que permita aprovechar de manera integral y sostenida los recursos del país, empezando por aquellos que se están despilfarrando, de la peor manera posible, hoy en día: en primer lugar, nuestro recurso humano; en segundo lugar, nuestra agua; en tercer lugar, nuestros bosques y, por último, pero no por ello menos importante, nuestra extraordinaria diversidad cultural y biológica.

Creo también que el punto de contacto principal para redefinir nuestros fines y replantear nuestros medios, por tanto, y su organización en lo que hace a la producción y difusión del conocimiento tendrá que estar íntimamente vinculada al principal problema que enfrentamos hoy en día, que es el de la articulación del Canal al país. Si lo vemos de manera integral, vemos que la Autoridad del Canal dio a conocer ayer los primeros resultados de un estudio socioambiental sobre la llamada cuenca occidental que tiene problemas terribles. Los que trabajamos en esa área antes de que fuera esa cuenca, ya conocimos esos problemas, que se han agravado en los últimos treinta años y amenazan ciertamente la eficiencia futura del Canal; como lo amenazan los problemas de deterioro que están teniendo lugar: deterioro social y ambiental al interior de la cuenca del río Chagres, pero la lección fundamental de esto es que los problemas del Canal son los problemas del país y que, en ese sentido, si queremos hacer uso sostenido del Canal en el futuro, tendremos que crear un país donde sea posible el desarrollo sostenible; no podemos aislar el Canal del país, tenemos que hacer crecer al país al nivel del Canal o arriesgarnos a que el Canal descienda y se deteriore a nivel en que está el país hoy en día; allí nos estamos jugando el futuro, pero no podemos verlo por pedazos, necesitamos ver en su integridad esto y recordar siempre que esto solo tendrá sentido en la medida en que la articulación futura del Canal al país se traduzca en beneficio efectivo y tangible para los panameños y no simplemente en estados financieros cada vez más sanos para una empresa en particular.

¿Qué cosas están en el tapete hoy en día en torno a las cuales podría ir adelantándose una discusión sobre estos temas? Hay varias iniciativas muy valiosas que están en discusión hoy en día en

Panamá, hay otros problemas que merecen ser abordados de otra manera. Yo mencionaría tres cosas: en primer lugar, como una iniciativa muy valiosa que creo que valdría la pena que ustedes conocieran, que tuvieran una posición detallada, aquí está en formación el Centro Internacional de Desarrollo Sostenible, que es una propuesta que el gobierno de Panamá presentó a la Conferencia Mundial sobre Ambiente y Desarrollo en Johannesburgo el año pasado y recibió el aval de Naciones Unidas y que está siendo creada como un proyecto de Estado en Panamá con apoyo del PNUD y con una proyección internacional fascinante que ha logrado ya el apoyo de más de treinta universidades, de centros de investigación científica y organismos de desarrollo en el planeta.

La creación del CIDES, la culminación de ese proceso que tiene su vocero más destacado en el Dr. Rodrigo Tarté, mi jefe, puede realmente abrir espacios inéditos con enormes oportunidades para una gestión del conocimiento de nuevo tipo para nuestro país y para llegar a conocer de manera mucho más clara el potencial de nuestro país para el desarrollo sostenible. Un segundo problema donde todavía no hay una alternativa formalmente planteada, pero que debería llamarnos la atención consiste en la necesidad de preservar, rescatar, si cabe esa palabra, y potenciar para nuevas tareas valiosos recursos con que cuenta nuestro país que ha quedado de algún modo u otro marginado en los años recientes.

De un informe de la CEPAL sobre el impacto de la globalización en América Latina en el terreno de conocimiento, por ejemplo, se afirmaba que uno de los daños colaterales del proceso en América Latina consistía en que la privatización masiva de empresas públicas había conducido al cierre o al desmejoramiento de centros y actividades de investigación que esas empresas públicas financiaban antes, porque las nuevas corporaciones que compraban las empresas simplemente ya tenían su propio centro en otras partes y desarrollaban su propia investigación en otra parte.

En el caso panameño, por ejemplo, es una situación que parece estar afectando a lo que fue el área de hidrometeorología del antiguo IRHE, un área valiosísima donde se formaron y trabajan aún destacados profesionales panameños que han logrado producir registros de clima en nuestro país

por décadas, que hoy son más valiosos que nunca cuando tenemos que prepararnos para eventos como el cambio climático, como la frecuencia del Fenómeno del Niño, el Fenómeno de la Niña, etc. Esa es una zona de penumbra, parte de esos profesionales se han dispersado; algunos de ellos están en la Autoridad del Canal ahora y estamos en riesgo de perder una organización que es lo más difícil de crear; no es difícil formar gente, lo difícil es crear organizaciones.

Otra institución que ha quedado en los márgenes y que merecería mucho mejor destino es el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia, que desarrolló una labor pionera en este país, produjo una excelente cartografía panameña que ha servido de base para actividades de planificación, de enseñanza, de investigación por décadas y, sin embargo, a lo largo de los últimos años nadie escucha hablar del Tommy Guardia. Se habla de que estaba preparando una edición en disco compacto de un atlas nacional de Panamá, esa debería ser la noticia más importante quizás en términos de ciencias humanas del centenario, pero le he perdido la pista, de pronto resultó que no había los recursos; ojalá culmine y salga a la venta ese importante aporte.

Sin embargo, más que plantearse salir al rescate de una organización o de otra, quizás habría que plantear una iniciativa, que es la de vincular de nueva manera esas organizaciones entre sí con el país, lo cual crea algo que ahora mismo no existe. Panamá ya necesita un instituto nacional de recurso territorial, un instituto que produzca, sistematice y ponga a disposición de la población en general la información sobre los recursos con que cuenta este país, de todo tipo, la distribución de esos recursos en el territorio, las perspectivas de deterioro o mejoramiento de esos recursos, etc. Quizás, me arriesgo a decirlo, en un país donde cada burócrata es tan celoso defensor de su frontera, podamos contar en el futuro con un instituto así, que surgiera de la fusión, en una organización nueva, de la antigua área de hidrometeorología del IRHE, del Tommy Guardia y de la Dirección de Estadística y Censo; esto no sería una novedad del otro mundo, así se creó en México el Instituto de Estadística, Geografía e Informática, poniendo en contacto entre sí, articulando en un solo esfuerzo a tres centros que producen la información más básica posible

para poder investigar en este país sobre los problemas de este país.

Por último, la última iniciativa tiene que ver con la necesidad urgente que tenemos de encarar el reordenamiento integral del sistema nacional de educación en Panamá. No se trata ya solo de qué hacer con la Universidad o qué hacer con la educación pública, se trata de que no podremos tener un país adecuado a una nueva economía, que tiene como eje central el conocimiento, si no creamos un sistema nacional de formación de recursos humanos o de educación otra vez con un criterio de integralidad. Hay que poner en contacto entre sí los problemas de la educación básica con los problemas de la educación universitaria. Hay que poner en contacto entre sí, además, la oferta educativa a ambos niveles. Hay que pensar, por ejemplo, en cómo encarar la ausencia de oportunidades de formación útil para los jóvenes que finalmente o no logran ingresar a la universidad o no logran graduarse de la universidad. La oferta de formación técnica a nivel medio languidece en nuestro país y produce un encauzamiento masivo de demanda hacia el nivel superior, lo que provoca su saturación; pero, el que no va a la Universidad ¿a dónde va a ir? ¿A manejar un taxi? ¿Qué otra cosa va a hacer con un título de bachiller? No hemos creado salidas laterales en el sistema en el nivel medio y, por tanto, estamos forzando la saturación del nivel superior de una manera que ya ha puesto en crisis también ese nivel superior.

En este sentido, hay que abrir el debate para ese reordenamiento integral, que tendría que abarcar, además, las medidas que hagan falta para garantizar la cobertura con la calidad necesaria de ese sistema en el territorio nacional, tendría que garantizar la creación de una oferta efectiva de mejoramiento en la capacitación permanente de nuestros educadores, mediante la creación, por ejemplo, de una universidad pedagógica nacional especializada en ese tipo de tarea y naturalmente tendríamos que ser capaces de diversificar mucho más la oferta formativa de los niveles de ese sistema. Así que tenemos una enorme tarea frente a nosotros. Lo que nos falta definir con claridad, vuelvo e insisto, es a qué proyecto va a estar esa tarea al servicio, qué país queremos y por tanto de qué educación estamos hablando.

Nuevas tecnologías al servicio de la investigación legal para la generación del conocimiento

Dr. Modaldo Tuñón

Quiero cambiar el nombre de la presentación: Nuevas tecnologías al servicio de la investigación legal para la generación del conocimiento, y permítame, en primera instancia, introducir una serie de conceptos académicos que nos van a permitir sincronizarnos para que tengamos una idea de hacia dónde quiero llegar en este momento.

El objetivo principal de esta presentación es traer algunos conceptos sobre tecnología, disponibles en el área de investigación legal y, primeramente, voy a resaltar algunas definiciones y quiero que estemos claros en que mi presentación se va a enfocar a una tecnología altamente sistémica. Voy a tener que resaltar el porqué necesitamos ver esto como un sistema, porque para nosotros el sistema más importante es el sistema Panamá y de allí partimos hacia una serie de jerarquías de sistemas que al final todos tienen que trabajar mancomunadamente y la meta final de los diferentes estamentos del Estado es lograr el mejoramiento de la calidad de los ciudadanos, esa es la meta número uno; no es hacer carreteras, ni hospitales, ni escuelas; la meta número uno es la calidad del ciudadano y ese es reto de este nuevo siglo XXI, en el cual nos encontramos.

Lo cierto es que tenemos una gama de nuevas tecnologías de información y de comunicación que están afectando los quehaceres de esta sociedad y no solamente eso, están creando una nueva sociedad conocida con el término cibersociedad, y tenemos que estar concientes de que estos cambios son ya indetenibles. Lo más interesante es que ya no estamos hablando de qué va a venir y qué vamos implementando en nuestro países, sino que ya existe y ya se está desarrollando. Les voy a presentar algunas de esas tecnologías. Lo cierto es que esas nuevas tecnologías de

información y de comunicaciones han creado un cambio por quinta vez en la historia de la humanidad, o sea ha sido un impacto impresionante en lo que estamos desarrollando y lo cierto es que muchos de nosotros estamos muy inseguros con el rol que tenemos que jugar, cuál es nuestro rol, hacia dónde vamos como sociedad, qué está sucediendo con estos cambios y cómo manejarlos para mejorar.

Existen básicamente cinco grandes forjadores de ciudadanos, inclusive el tecnológico de Massachusetts dice, en una de sus grandes exposiciones de hace aproximadamente unos diez años atrás, que las sociedades van a tener un porcentaje de desechables. Entonces, nosotros tenemos que preocuparnos por ver qué ha sucedido en los últimos cincuenta años. Existen muchos forjadores de ciudadanos, pero veremos los cinco más importantes. En 1953, el número uno era el hogar, ustedes ven cómo nuestros padres y nuestros abuelos hablan en esos términos: "En mi época, cuando uno iba a la escuela, uno aprendía." "En mi época, tenía que expresarme en base a valores y principios, había respeto, honestidad, se podía creer, hoy día cuesta verdaderamente ver muchas de estas cosas en nuestra sociedad." El segundo era la escuela, el tercero era la iglesia, el cuarto era la calle y el quinto eran los medios de comunicación social. Así que aquí lo tenemos: cinco grandes forjadores de una sociedad. ¿Qué sucede en el 2003? Los medios y la calle se pelean básicamente el primer lugar y ¿cuál es el último? El hogar.

Nosotros, con estos avances tecnológicos hemos logrado invertir los forjadores de ciudadanos en cincuenta años, eso ha sido el resultado de estos avances científicos y tecnológicos. Ahora bien, tengo que resaltar que estos avances científicos y tecnológicos se han dado principalmente en las

áreas de las ciencias exactas. Hoy día, la tecnología que estoy usando en estos momentos y la transmisión en vivo, porque este tipo de sistemas los entendemos y los conocemos muy bien, tenemos una base de conocimientos impresionante, pero ¿qué pasa con las ciencias sociales, qué pasa con la temática de la macroeconomía, qué pasa con la problemática del sistema educativo? Esos sistemas todavía hoy tienen un comportamiento no determinista, nos cuesta saber cuáles son sus variables, no tenemos básicamente una confrontación muy grande y el resto de este siglo XXI es tratar de resolver y de crear sistemas sociales que den beneficio a nuestro pueblo y eso ha traído una serie de ciber-áreas y una de ellas es la ciberpolítica. Tenemos que estar claros en que avanzamos rápidamente hacia una tecnología que va a administrar eficientemente en la cosa pública, porque esa es una de las metas del Estado, administrar científicamente la complejidad organizada.

Estamos en una evolución, en este siglo XXI, de una democracia representativa a una democracia participativa y la legitimación ciudadana en la toma de decisiones; esta es la meta final de las sociedades. Hoy día, países como Noruega y Singapur toman una serie de decisiones legislativas a través de una participación altamente ciudadana; por medio de internet uno puede ver la discusión, inclusive esta presentación se pudo haber transmitido sin ningún problema por internet.

Entonces, primeramente, es preciso ordenar algunos conceptos académicos, y disculpen que me convierta en estos momentos en un académico, pero quiero resaltar algunos puntos: la investigación se hace principalmente por dos motivos: o para producir conocimientos o teorías, que la conocemos como investigación básica, o para resolver problemas prácticos, que la conocemos como investigación aplicada; específicamente para ustedes el tema central está en redactar anteproyectos de ley que, verdaderamente, le den un beneficio a la sociedad panameña a corto plazo, o sea que hoy día no podemos tener efectos largoplacistas ni medioplacistas, tenemos que tener resultados cortoplacistas, porque se ha demostrado que hay una relación matemática entre riesgo, tiempo de

reacción y oportunidades perdidas; hoy en día, tenemos que reaccionar en muy poco tiempo, porque los riesgos son muy altos y, sobre todo, porque la diferencia entre ellos dos dan lo que se llama oportunidades perdidas y entre más nos demoremos en tomar decisiones a tiempo, más oportunidades perdemos de llegar a ser una sociedad a tiempo.

La investigación debe ser sistemática, controlada, empírica y crítica de proposiciones hipotéticas sobre las presumidas relaciones entre los fenómenos. Entonces, estamos viendo esto como sistema y resalto las tres palabras: sistema implica estructura, orden, disciplina; empírica significa que yo siempre estoy en contacto con la realidad, no puedo estar elaborando sistemas lejos de la realidad ciudadana y sobre todo, lo más importante, crítica, que se revalúa, que se realimenta, que está constantemente tratando de ser objetivo y no subjetivo. Para eso, en la investigación existen diferentes metodologías en la investigación, gracias a Dios que, hoy en día, nos hemos puesto de acuerdo en los pasos, ya los tenemos más o menos ordenados, no quiero decir que exista una sola metodología, pero lo más importante es concebir la idea y es fundamental recordar que las ideas están por delante de los problemas, porque a veces en nuestra mentalidad latina vemos los problemas como algo malo y no es así; tenemos que crear leyes que proactúen, no que reaccionen. Tenemos que lograr que Panamá sea un país administrador de causas y no administrador de efectos. No quiero un Ministerio de Salud preocupado por el efecto curita, tenemos que ver sencillamente qué tenemos que hacer para lograr una sociedad más sana.

Entonces, se da una serie de pasos: plantear el problema de investigación, se establecen los objetivos, las preguntas que voy a elaborar, se justifica la viabilidad de esa investigación, se elabora un marco teórico al respecto de esa idea central, se define si la investigación se inicia como exploratoria, descriptiva, correlacional o explicativa, es importante ver qué es lo que voy buscando con esa investigación, se establecen las hipótesis y lo mismo hay que hacer con los anteproyectos de ley. Así como lo hacemos sencillamente con un nuevo descubrimiento biológico, tengo que hacer hipótesis

de que tome esa ley y en un término de dos años voy a medir ciertos métricos sociales, económicos, educativos, tecnológicos y voy a lograr una mejoría; es por eso que aquí, en los últimos años, la empresa privada viene hablando de los famosos termómetros de la sociedad, se establecen entonces sus variables, se selecciona el diseño apropiado de investigación y es aquí donde está en el éxito de países como Costa Rica y República Dominicana. Comentaba hace un momento atrás que República Dominicana lleva cuatro años consecutivos con el mayor crecimiento económico de América Latina, después viene El Salvador y Costa Rica y los logros se han dado, sobre todo, en el marco jurídico. El primer cambio trascendental de la República Dominicana se dio en 1994 con una nueva plataforma jurídica necesaria para poder que otros sistemas cambiaran.

Finalmente, entramos a ver lo que es la muestra, cómo logramos que esa muestra se enfoque hacia la idea central nuestra y sea representativa de ese universo, recolectamos datos y otro concepto central que quiero que quede con ustedes es que ya no nos interesan solamente los datos, nos interesa la información, analizamos eso, presentamos resultados y recomendamos y aquí sale el producto final de ustedes: un anteproyecto de ley.

Les voy a decir por qué hablamos de la sociedad del conocimiento. Dato, sencillamente, se define como un hecho simple, con datos básicamente no se pueden tomar decisiones, por ejemplo, los datos de un sistema de planilla, de contabilidad o de tesorería son interesantes para asuntos operacionales, pero con eso no se crea lo que hoy en día se conoce como la gran imagen, the big picture, la visión, la mente de un pueblo.

Entonces, lo que interesa meramente es ir camino hacia la información, que es muy diferente a los datos; inclusive, hay una relación matemática entre ellos: información es igual a lo inverso logarítmico negativo del dato, ya hay una relación matemática entre ellos y lo interesante es que, a través de la información, quiero reducir incertidumbre, ese es el tema central. Ahora bien, hemos escuchado hablar sobre lo que es el concepto de conocimiento y quiero dejar bien claro

que a la sociedad del conocimiento no le interesa que nosotros tengamos conocimientos, la idea no es que cierto fulano de tal o mengano tenga ciertos conocimientos; la idea es crear sistemas basados en conocimientos, no nos interesan sistemas de cómputo, nos interesan sistemas basados en conocimientos, sistemas inteligentes; en otras palabras, sistemas que comiencen a apoyarnos en la toma de decisiones y así como hay edificios, elevadores y semáforos inteligentes, ha surgido en este siglo XXI lo que se conoce como leyes inteligentes, leyes que permiten la experimentación, la realimentación, leyes que permiten la modelación, la evaluación y, sobre todo, leyes que inteligentemente se ajustan a este nuevo marco social necesario, y la palabra sistema, que ya básicamente veo un entorno completo, veo sus entidades, sus interrelaciones, etc., es algo meramente muy necesario en cualquier entorno. Son una serie de componentes, como son las entidades, son objetos únicos y lo más interesante del caso es que hay seis tipos de entidades en las leyes. Usted ve las leyes de Panamá y constantemente ve que salen a relucir personas, lo que es vida, lo que es materia, datos, conocimientos, lo que es dinero, lo que tenga que ver con equipo, capital y, sobre todo, lo más interesante, lo que tenga que ver con el mundo de las órdenes; entonces entre ellos se interactúa. Si hago un sistema, no importa para dónde lo haga, puede ser médico, agropecuario, jurídico, en mayor o menor grado van a tener uno o varios de estos componentes. Cuando usted lee la Biblia, en Génesis, cuando Dios expulsa a Adán y a Eva del paraíso, básicamente el mensaje número uno es que el ser humano no sabe seguir órdenes, no sabe acatar reglas, no sabe cumplir con constituciones y con leyes; ese es el mensaje número uno en la Biblia. Así que es importante que ustedes, como abogados, vean esto con un enfoque altamente sistémico.

La clave, la diferencia está en ver los atributos, lo que pasa es que a veces vemos unos cuantos; por ejemplo, cuando me enfrento a mis estudiantes de Ingeniería y les pregunto qué es una refrigeradora, unos me dicen que es un artefacto que mantiene la temperatura un poco más baja de lo que está afuera y otro me sale con que tiene

unas tuberías sin fin, un compresor y unos productos químicos; y un día le pregunté a mi empleada qué es una refrigeradora y ella me contestó: "Eso que está ahí". Todo depende de cómo lo veamos y cada uno de nosotros tiene que profundizar en los sistemas, ya no nos podemos quedar en un mar de conocimientos con un milímetro de profundidad, no nos podemos dar ese lujo en el 2003.

Mucha gente piensa que un automóvil es un sistema; falso, un automóvil con un conductor, con una calle forman un sistema; las actividades, los estados, es muy importante, cada vez que uno ve un problema, que uno examine los posibles estados, así no estaremos cambiando las cosas; los cambios que se dan entre esos estados, es importantísimo conocer las perturbaciones que existen en el problema que estoy investigando, qué tipo de perturbaciones están surgiendo en ese momento dado y, por último, llegamos a meter esto en una computadora. Las tecnologías son sistemas de información basadas en computadoras, y fijense que las defino como algo mucho más que software o hardware, también incluye datos y procedimientos. Software no solamente es lo que está metido en la máquina, es sencillamente esa relación sistémica entre los actores que tienen que ver con lo que está metido dentro de esa máquina y nuevamente surge una serie de componente; es por eso que usted ve que se instalan software en diferentes instituciones y la gente dice que el sistema no funciona, probablemente puede ser que no sea el software, sino que no se entrenó la gente o no se capacitó y, sobre todo, no conocemos los procedimientos. A toda institución que llego la primera pregunta que hago es: ¿conocen ustedes cuántos procesos se dan en esta institución y conocen ustedes cuántos procedimientos tiene cada proceso y cuántos formularios manejan los procedimientos? ¿Existe un banco de conocimientos sobre cómo funciona la institución? Es importantísimo tener esto muy claro y así sucesivamente surgen una serie de componentes.

Ahora bien, voy a entrar en las tecnologías muy específicas del área de ustedes y lo más importante es contar con una base de documentos conocida anteriormente como una base datos. No podemos crear la sociedad que queremos si no contamos

con una base de datos amplia, completa y más que de datos de documentos debidamente vinculados por palabras claves. Estas palabras claves, que saltan de una ley a la otra y de un reglamento al otro, se conocen como hipervínculos y cada vez que ustedes entran a internet y utilizan un buscador jurídico, usan esos hipervínculos y eso es una necesidad. La primera base de documentos necesaria en este país, las leyes, reglamentos, casos, fallos, el sistema jurídico debe estar en un solo lugar y debe ser la Asamblea Legislativa de la República de Panamá la que cree ese banco de documentos debidamente hipervinculados. Además, debemos tener un sistema de gestión de documentos, un sistema que maneje eso, que tenga unas máquinas de búsqueda, que sepa de minería de datos, que pueda hacer arqueología jurídica para poder entonces encontrar relaciones entre sistemas; cómo un sistema afecta al otro, cuando ustedes aprueban una ley aquí en la parte educativa, esa afecta a los otros subsistemas de Panamá; no la podemos ver aislada, tenemos que verla como un todo y, sobre todo, necesitamos montar buscadores jurídicos y verán que ya internet va a jugar un papel secundario, pues vamos camino a lo que se conoce como tecnología móvil; en dos o tres años van a tener artefactos móviles ese servicio de poder, inclusive, hacer su búsqueda desde cualquier lugar, el correo electrónico juega un papel importante, el procesamiento de palabras y hojas electrónicas es uno de los más conocidos, el reconocimiento de voz y firma digital va a ser importante en los sistemas jurídicos, usted podrá transmitir las sesiones parlamentarias en vivo y saber que la voz se reconoce como la auténtica sin que la persona, el legislador, esté físicamente en la sala al momento de la votación.

Por otro lado, tenemos la plataforma móvil, lo que se conoce lap tops, centro de puertos, donde usted podrá llevar su máquina, usted se conecta y podrá bajar documentos fácilmente, inclusive, ya ha salido una serie de artefactos que se ven en otras salas parlamentarias y en otros lugares donde desde su celular usted cuando entra a la sala, lo apunta hacia objetos inteligentes pegados a la pared y recibe inmediatamente la agenda del día, puede bajar directamente de la pared un documento sin tener que estar conectado a ningún

lado e inclusive puede pararse delante de cada puerta y apunta y puede saber el horario de trabajo en ese salón.

Las videoconferencias basadas en internet van a ser también impresionantes y van camino a ser presentadas en celulares también. Cada uno de ustedes, como asesores de la Asamblea Legislativa, como Honorables Legisladores, podrán desde cualquier lugar fácilmente conectarse; esto es trabajo colaborativo con la computadora, creo que es aquí donde se va a dar el cambio más trascendental, en estas herramientas colaborativas, ya no va a ser necesario discutir abiertamente, inclusive ya hay una serie de herramientas muy poderosas donde usted, por ejemplo, examina un producto que está vendiendo y le está yendo mal y reúne a los ejecutivos, normalmente en una reunión hablan los que tienen el verbo más fuerte y, a veces, los que tienen las soluciones se quedan callados; entonces, a través de herramientas colaborativas, el mundo participa y además, como es anónimo, no va a ser perjudicado si hace un comentario indebido que afecta a una u otra persona, y va a hacer una tormenta de ideas y después, como herramientas, va a decir: "Escojan las cinco más trascendentales" y cada uno vota y escoge las cinco más trascendentales y después a cada una de ellas les pone los planes y a través de herramientas colaborativas rápidamente verá sesiones parlamentarias con algunos presentes y otros a distancia. La compartición de documentos en tiempos reales va a ser impresionante; los asistentes portátiles, esto es inevitable también, que lleven estos documentos y sobre todo vienen sistemas expertos que me van a ayudar a hacer leyes inteligentes, así como también tenemos sistemas expertos para hacer edificios o carreteras más inteligentes.

Intranet va a ser otra tecnología, con la que vamos a tener una serie de navegadores como interfaces de trabajo entre nosotros, así como utilizamos uno para internet, para asuntos jurídicos existen ya navegadores altamente jurídicos; los celulares y facturación permitirá a muchos abogados, en el momento que levantan su celular, conectarse con un cliente y facturar en ese momento; lo que usted habla se facturará inmediatamente. El mundo de los celulares, los

sistemas de videoconferencias se están interconectando, los sistemas de información jurídicos usted los va a poder personificar, cada vez que su cliente se conecta a través de gestión, de relaciones con su cliente, usted puede personificar, puede ir entendiendo el comportamiento de cada uno, en este caso de las diferentes comisiones legislativas, de educación o de asuntos agropecuarios, usted puede ir personificando las necesidades de su sistema a lo que cada una de esas diferentes comisiones necesita; todos vamos a trabajar con una tecnología PDF (Portable Document Format), todo va a venir en formato PDF y es importante que cada uno de ustedes se entrene debidamente en la tecnología de formatos portables. Las extranet seguras y personificadas veinticuatro horas, siete días a la semana, eso también va a estar disponible; cada uno de ustedes se va a convertir más que en mano de obra en mente de obra, podrá hacer aportes desde cualquier lugar.

Iniciativa Asamblea XXI es un proyecto mundial para traer estas tecnologías y crear lo que se conoce como la Asamblea, en una sociedad más participativa, podrá conseguir el voto de muchos ciudadanos sobresalientes sobre un tema específico, usted podrá ahorrar muchas sesiones de trabajo donde, tiene que escuchar opiniones orales, por escrito son mucho más eficientes y efectivas; lo mismo está sucediendo con otro proyecto conocido como Juzgado XXI. La proyección computarizada también es una herramienta y sobre todo está saliendo una serie de lenguajes de programación también para los abogados. XML es un lenguaje muy usado en el mundo de internet y ha salido una versión nueva para ustedes conocida como *legal extensible market language* y lo más interesante, por ejemplo, es que ya existen sistemas de información ejecutiva legal, sistemas de semáforo para, a través de luces, monitorear el comportamiento de una ley; puedo, a través de la luz verde, saber que la opinión a la fecha es de consenso, la luz amarilla me está diciendo que tengo problemas de consenso y la roja indica que hay muchas contradicciones, así que se pueden hacer análisis entre variables para ver qué está sucediendo, qué correlación hay, dónde está el conflicto y estudiarlo científicamente, no verlo como algo sencillamente comportamental.

Con esta tecnología nuestro hogar se transformará, ese es el planteamiento tecnológico, en una red, muy compleja. Internet se está metiendo en todos en los quehaceres de la vida humana, yo sé que algunos ustedes han visto refrigeradoras con internet, así como microondas, lavadoras; los artefactos más sobresalientes van a tener conexiones a internet en estos momentos.

Además de la tecnología dura que acabo de presentarles, necesitamos tecnologías blandas. No todo es tecnología dura, ese es otro problema que tenemos en Panamá que cuando pensamos en tecnología, muchos creen que esto tiene que ver con tornillos y grasa; también existen tecnologías blandas y en algunas tecnologías cualitativas existe el juicio objetivo, el juicio subjetivo es el que más usamos a veces, lo llamo ciencias viscerales, lo que me salga de las tripas, sentido común, percepción, diagrama de fuerza-campo, esto es importante, son herramientas que se están usando, inclusive ya yo las he puesto en práctica con abogados aquí en Panamá en programas de maestrías, diagramas de causas y efectos, diagramas de Pareto, tormentas de ideas, proyecto Delfi, por ejemplo, aquí vemos un diagrama causal de la educación, vemos variables, macrovariables y cómo existen microvariables dentro de los diferentes subsistemas para poder lograr la calidad de la educación, y cuando vayamos a hacer una ley tenemos que verla en base a ese entorno, qué afecta y qué no afecta, cómo hago una ley de causa y no una ley de efectos; por ejemplo, yo he venido en los últimos diez años creando veintiún modelos de Panamá, modelo de forestación, de reforestación, contaminación de la bahía, cuenca hidrográfica, madres adolescentes, pobreza, alcoholismo, vivienda; hemos creado un banco de conocimientos y nos ha costado muchos años de esfuerzo. Espero, antes del tres de noviembre, publicar como aporte personal un sitio de internet con un resumen de estos modelos matemáticos sobre el estado de los sistemas panameños.

Aquí les voy a presentar muy brevemente un diagrama de ciclos causales de lo que es forestación y reforestación, esto nos ha tomado muchísimos años de investigación y están viendo un sinnúmero de variables, cómo afectan unas a las otras y tenemos variables de todo tipo:

económicas, jurídicas, tecnológicas, humanas, ambientales; y lo cierto es que la deforestación continúa. Esta semana hemos celebrado algunas actividades importantes en Panamá, celebramos el lunes el Día de la Tierra y hoy el Día de las Relaciones Laborales, pero lo cierto es que al final estamos dañando el sistema natural, el sistema Panamá como tal y lo estamos afectando.

Hemos escuchado una frase que dice: "No des pescado, enseña a pescar", pues está equivocada y no la debemos seguir difundiendo por el país, porque está perjudicando; lo que tenemos que decir es: "No des pescado, enseña a pescar para que siempre tengamos peces", porque si no nos va a suceder lo que ha sucedido ya en ciertas partes de la bahía de Panamá, donde ya no encontramos peces, porque ya los sacamos todos y como sucedió en el mar de Saskatchewan, donde sacaron lo que había y ahora están replantando peces.

En tecnologías duras existe una serie de tecnologías cuantitativas, programación lineal, programación entera, programación binaria, transporte, análisis de sesiones, ya he tenido el privilegio de enseñarle a un grupo de abogados a usar técnicas decisionales de una decisión y de múltiples decisiones para ponerlas en práctica en Panamá, teoría de juego esto es importantísimo en lo que es la judicatura, estadísticas, probabilidades, pronóstico, colas, simulaciones, cadenas de marco; existen muchas tecnologías que son necesarias para poder plantear soluciones apropiadas dentro del sistema Panamá.

Ahora les voy a presentar algunos buscadores jurídicos rápidamente: www.derecho.com, www.vlex.com, www.lexjuris.com, www.lexisone.com, www.ecouncil.ac.cr, www.lawcrawler.findlaw.com, www.findlaw.com, www.lawguru.com. Este es un resumen de una gran cantidad de buscadores jurídicos de América Latina, se los recomiendo, inclusive República Dominicana, México, Costa Rica y Puerto Rico ya tienen buscadores jurídicos de primer nivel, Panamá solo tiene uno registrado; Perú, Venezuela tienen una serie de buscadores muy buenos.

En conclusión, queda claro que estas nuevas tecnologías e información de comunicación aquí

están presentes y hay que hacer una inversión, pero siempre recomiendo que lo que hagamos lo tenemos que hacer buscando, la gran imagen, the big picture, me gusta hablar más de gran imagen que de la visión o misión, porque la gran imagen de Panamá es la calidad de sus ciudadanos, eso es lo que nos interesa; cualquier ley que hagamos, cualquier actividad que promovamos a través de la Asamblea Legislativa tiene que ser solamente con esa intención en mente: una sociedad mucho más avanzada y sobre todo que regrese a resaltar la importancia del hogar,

pues creo que hemos perdido mucho más. Termino diciendo que ya muchos no tenemos hogares, tenemos casas llenas de avances tecnológicos. De acuerdo con una encuesta que he estado haciendo sobre qué es lo primero que hacemos cuando llegamos a casa y la mayoría me dice: "Prender la televisión". Lo que deberían hacer es prender el alma de los hijos, del esposo, de la esposa y volver a crear un ambiente de familia para discutir, como hacían nuestros abuelos, la temática de la vida, del amor, de los valores y de los principios.

VI Jornada Académica



La investigación en el mundo del conocimiento y la tecnología
(Segundo Módulo)

EXPOSITORES: Guillermo Castro Herrera y Modaldo Tuñón

MODERADOR: Pedro Pereira, Director de Asesoría Legal

La investigación como instrumento de una asesoría eficaz

Dr. Ulises Pittí

Cuando me fue asignado el tema, me puse a pensar qué podía ser más útil para compartir con ustedes como experiencia y vinieron a mi mente dos instrumentos jurídicos en los cuales hemos participado activamente. Tuvimos dos años aquí en la honorable Asamblea Legislativa con el Código de la Familia hasta que se aprueba y luego participamos coordinando y dirigiendo lo que fue el Decreto Ley 5 de 8 de julio de 1999, sobre el tema de arbitraje. Entonces, vale la pena compartir esas dos experiencias que fueron muy importantes para nosotros.

Iniciaremos con el tema de arbitraje, que es el último logro, y luego hablaremos sobre los aportes de las experiencias alcanzadas sobre el tema de la familia. En materia de legislación arbitral o cuando se va a legislar es necesario que se haga un diagnóstico de lo que se quiere legislar, para quién se va a legislar, qué materia se va a legislar; es importante que tengamos un diagnóstico de esa necesidad legislativa parlamentaria, de esa norma que se quiere alcanzar.

Cuando analizamos el Código Judicial en materia arbitral y el Código Civil, hicimos un diagnóstico de la realidad de administración de justicia en Panamá y el porqué de una alternativa necesaria para el manejo de solución o el acceso a la justicia; es decir, una investigación previa a la legislación que se proponía. En este sentido, hicimos un diagnóstico de la legislación que teníamos de 1917, con un análisis de las Constituciones para ver la constitucionalidad de la legislación, de lo que se pretendía legislar, qué materia íbamos a legislar. Entonces, es vital que se haga una investigación en los ámbitos de las constituciones, que se haga un análisis sobre si existen tratados o convenios internacionales sobre esta materia. Se hizo una lectura, un estudio, una investigación sobre los Convenios de Panamá y

de Nueva York en 1958, para tener una legislación congruente con esos tratados que Panamá había ratificado; es decir, para tener consistencia y congruencia entre la Constitución Política, que dice que en Panamá acatamos las normas, los tratados y que tienen primacía los tratados que Panamá celebra y, en ese sentido, habíamos pactado o suscrito dos, había que analizar cuál es el contenido normativo y del ámbito de aplicación de esos tratados, a qué vienen referidos, qué materias regulan, con qué técnica legislativa aparecen esos tratados y las fuentes que utilizaron esos tratados en sus debates, en su análisis para luego saber qué orientación, a qué respondían esos tratados o qué materia se regulaba; entonces podíamos entender que de los dos tratados, uno estaba referido a materia mercantil, la Convención de Panamá de 1975, que este país había ratificado.

Miramos la Convención de Nueva York de 1958, nos preguntamos ámbitos de aplicación de ese Tratado; el ámbito de aplicación viene referido a la materia que regula, a las personas, la capacidad del objeto; dicho en otros términos, qué se regulaba en ese tratado, a qué materia estaba referido. Entonces, nos encontramos que este Tratado estaba referido a temas civiles y mercantiles; había, pues, una coincidencia entre dos tratados que hacían referencia o regulaban la aplicación más allá de la frontera de los Estados y los laudos arbitrales que se dictaran con amparo en esos convenios.

En este tema hay que tener muy claro que cuando se entra a investigar sobre los antecedentes legislativos, no se debe olvidar que la legislación vigente no debe ignorar esa legislación internacional; es decir, debe haber congruencia entre la Convención de los Derechos Humanos y las disposiciones que tienen que ver con los derechos humanos en los textos domésticos o en los textos de alcance territorial si fuera ese el tema;

y en este otro supuesto la congruencia entre la legislación de los Tratados ratificados por Panamá y la nueva legislación doméstica arbitral de Panamá. Es importante esa visión y que no elaboremos normas que nos podemos encontrar después con inconstitucionalidades.

Con esta visión o este análisis diagnóstico sobre textos legales, sus fuentes y antecedentes, entonces se presenta una propuesta al Parlamento; luego, durante el desarrollo de los primeros debates surgen inquietudes que habrá que ir investigando, los cambios que se sugieren y debe haber un soporte técnico que le den los asesores a los Honorables Legisladores para rastrear información, si hay antecedentes jurisprudenciales, de trabajo en la doctrina, entonces usted debe ir nutriendo estos temas.

En la elaboración de la ley es donde hay mayor dinámica de investigación, y la mayor dinámica de la investigación se da en los procesos de debate, porque en estos procesos se dan cambios y estos requieren estar documentados para que, empleando la técnica legislativa, se alcancen las normas que se quiere con la suficiente técnica legislativa, con la claridad que se quiere y la materia que se quiere regular, de tal manera que esa ley sea congruente, consistente y pueda aplicarse materialmente como queremos que efectivamente se ejecute en la vida del país.

Entonces, esto requiere un proceso de investigación antes, durante y lo que es más, pareciera que posteriormente. Tú investigas, haces la investigación antes de la elaboración de la norma, haces el diagnóstico, trabajas durante la elaboración o los procesos, el primer debate, segundo debate, tercer debate, y cuando va para el Ejecutivo habría que preguntarse qué pasa con esa norma si se regresa de nuevo al Parlamento, y la investigación tiene que continuar haciéndose, no termina; aun publicada en la Gaceta Oficial requiere de investigación, porque nuestros maestros nos enseñaron que la ley se presume conocida por todos; yo aprendí con otro maestro, que no era panameño, que la ley no se puede presumir conocida por todos, que no es tan cierto eso que sea conocida, ni por los abogados, ni por los jueces, entonces requiere una concepción organizada, clara de cómo ejecutarla.

Entonces, la Ley de Arbitraje y el Código de la Familia nos llevaron, con la experiencia de El Salvador, a preguntarnos cómo se ejecuta la ley; la ley se puede ejecutar si se reglamenta, hay aspectos que se pueden reglamentar de una ley, lo que requiere de investigación para saber qué reglamentar y cómo reglamentar para no desnaturalizar la ley; entonces, estos son temas importantes.

¿Qué supone la ejecución de la ley? La ejecución de una ley, como el tema arbitral, supone el tema de la administración de justicia; supone el conocimiento, que haya difusión de la ley para apoderar la ley de sus usuarios y eso requiere una investigación de cómo llegar a esos usuarios, cuáles son los niveles de formación, a quién está destinada esa ley; entonces, requiere una investigación sobre el tema de difusión, cuál es el nivel a donde se va a aplicar esa ley, porque la ley no se queda ahí en la Gaceta Oficial y no se investiga qué ocurre con ella. Entonces, nos lleva a lo siguiente: hay que hablar con los jueces, hay que hacer un trabajo de investigación para saber cuál es el conocimiento que tienen los jueces de esa nueva ley que se va a ejecutar, que ellos habrán de aplicar; entonces, en esa investigación, podrás establecer encuestas sobre el conocimiento y esa investigación te lleva a hacer un trabajo de difusión de la ley para el conocimiento de los operadores de la justicia, observando el Órgano Judicial, porque tiene puntos de contacto del tema legislativo en materia arbitral, la legislación de arbitraje con lo que debe ser entonces la aplicación de la ley en los ámbitos del dominio de los abogados o instituciones dedicadas a la ejecución, la puesta en marcha de proceso arbitrales.

Para el común denominador, la comunidad, si habláramos de arbitraje de consumo, te tienes que preguntar, ¿conocen los panameños el tema de que un negocio de baja cuantía puede ser manejado o resuelto por árbitros o por negociadores? Se requiere una investigación en ese ámbito para saber cómo difundir, por ejemplo, lo que es protección al consumidor; eso es saber qué realidad hay en ese ámbito. Con ese conocimiento que ahora habrán de tener los Órganos del Estado, el Órgano Judicial, la discusión a quién le corresponde, y el Parlamento dice que ya terminó

su tarea; sin embargo, el Parlamento no ha terminado la tarea, porque el Parlamento no es solo Parlamento, sino que es docente en la vida de un país; cada vez que se hace una norma o que se trabaja en una Asamblea, tiene una función docente en la vida del país y para eso tiene órganos de difusión de la ley y su alcance, porque con los trabajos de los anales de debate de una Asamblea, de un Parlamento queda la base jurídica que le sirvió de antecedentes a esa norma que fue creada; los antecedentes están en los anales de debate, lo que le dio génesis y posteriormente, como Órgano de difusión, de publicación para hacerlo llegar a quienes pretendan utilizar las fuentes que tenga el Parlamento, ya sea por vía de revista o por medios tecnológicos que tienen a mano para consultar al Parlamento y luego el Parlamento sigue vinculado a ese conjunto de normas que lo aprobó.

Entonces la investigación no termina, la consulta no termina, es permanente y eso requiere de conocimientos en ámbitos especializados: si el tema es penal entonces tendrá a los penalistas haciendo los diagnósticos en el tema penal; este es un tema importante, no perder de vista en la aplicación de una ley. ¿Qué pasó con la legislación arbitral que nosotros cuidábamos celosamente para que se hiciera la investigación antes? La habíamos hecho antes, hicimos el diagnóstico y hoy me pregunto si la están consumiendo los panameños en el acceso a la justicia y en el manejo de los problemas. Diría que todavía no. Hay que seguir haciendo la investigación, es el medio de difusión, es el medio para que sea consumida en el propio parlamento, para hacer la negociación, los entendimientos parlamentarios, porque alcanza a estos niveles. Entonces, ¿hicimos un diagnóstico adecuado, se tuvo la concepción clara en la investigación para su ejecución? Pienso que en una parte sí y en otra no, esto como resultado objetivo, como la necesidad de una nueva visión en la ejecución de las leyes, pero esa nueva visión supone nutrirse de investigaciones; si no está sustentada en investigaciones para determinar la satisfacción, necesidades e intereses en una colectividad social, entiéndanse el parlamento, los abogados, los órganos del Estado, la sociedad civil; entonces, estos temas han quedado con una limitación en lo que es la ejecución de la ley, desde su gestación hasta su promulgación y posterior ejecución.

¿Qué nos pasó con el Código de la Familia? Duró doce años en debate, se hicieron los diagnósticos, la iglesia los hizo, la sociedad trabajó en estos temas, se miró la legislación civil, se hicieron los diagnósticos de cara a la necesidad de la familia, a quién estaba destinado también, pero en la elaboración de un Código tan apasionado como este, que las mujeres entraban en el escenario político para reclamar derechos que sentían conculcados a lo largo de la historia del país; entonces, este tema despertaba grandes pasiones y opiniones. Estamos hablando del proceso de debate del Código de la Familia y surgió varias veces en el proceso el tema constitucional. Eso requería de un equipo que se dedicara en Semana Santa, porque no nos quedaba otra oportunidad ya de ofrecer investigación que sustentara que no eran inconstitucionales las normas que se estaban debatiendo.

No estábamos en receso los que hacíamos la investigación constitucional, la constitucionalidad de determinadas disposiciones del Código de la Familia, la vivimos, la experimentamos; no nos podríamos declarar en receso, parte de este tema de la investigación, el compartir la investigación es fundamental. No es un tema de conocimiento guardado para dejar ese conocimiento para exponerlo en el Pleno, habría que moverlo para apoderarlo de los honorables parlamentarios, a fin de que se legislara con la mayor claridad, y esto solo lo hacíamos porque realizábamos la investigación en el momento que se requería, y este era el nacimiento de la norma, el debate que se hacía en la Comisión y luego en el plenario, como efectivamente ocurrió.

Lo que quiero decir con esto es que la investigación es permanente en diferentes ámbitos, y tenía que ver con los ámbitos de los derechos de la mujer, los derechos de la niñez, los derechos de la juventud, porque en el Código de la Familia hay ámbitos de derechos diferentes, esos ámbitos había que manejarlos, pero había que manejarlos con una investigación en los tratados que Panamá había ratificado, en la Convención de los Derechos del Niño, para estar puntualmente orientando al legislador de las normas que existían y la necesaria congruencia entre la Convención y el Código y le puedo decir que el primer artículo o el tercero no

nos resultó así, ya que dice que la aplicación de ese conjunto de disposiciones atiende el interés superior de los niños y de la familia y eso no puede ser, puesto que o es uno o es otro; ese es el primer problema. Nos quedaron otras cosas: en el artículo 59, según el tema que investigamos, dice que el matrimonio de hecho formalizado, surte los efectos del matrimonio civil y no se nos ocurrió que habíamos sacado las normas del Código Civil a un Código que se llama de la Familia y no se podía llamar matrimonio civil en el Código de la Familia, porque se habían derogado las disposiciones que tenía el Código Civil; sin embargo, le llamamos al matrimonio ese ordinario, matrimonio civil en un Código de la Familia y tiene usted una inconsistencia conceptual y este un tema que lo habíamos investigado.

Con la premura con que se hagan los debates a veces, el tiempo que nos llevan, usted tiene que hacer una investigación con un equipo que le pueda dar soporte a esa investigación; conforme se vayan desarrollando los debates, conforme la materia que se pretenda regular, entonces requiere una investigación y un cuerpo que le dé soporte; habremos entender, entonces que a veces esos recursos no se tienen, a veces un investigador está vinculado a varias comisiones y cómo va a correr de una comisión a otra con información.

El trabajo hay que hacerlo siempre, la investigación debe ser siempre la investigación en todas sus fases, las universidades deben aportar a las normas que se van elaborando con los centros de investigación, si la fuente de investigación la tiene la iglesia, se recurre a la iglesia; si la tiene una biblioteca privada, a esa biblioteca privada hay que recurrir para analizar esa fuente y verter esa fuente en favor de una legislación; le podemos decir, como experiencia práctica, que sin investigación es difícil elaborar una norma con la coherencia y consistencia que deseamos, porque sin ese elemento fundamental es como legislar empíricamente, sin dominio de lo que está en nuestras manos.

Es fundamental para los Parlamentos contar con los equipos internos y de ayuda externos y hay que asirse de ello. El Colegio de Abogados reclama participación, bueno necesitamos saber su punto

de vista y no solo eso, sino también el análisis de lo que el Colegio de Abogados debe opinar, cuál es el análisis del centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y los antecedentes que existen y ya el trabajo está hecho, hay muchos ámbitos de estos que los trabajos están adelantados, falta tener una concepción coherente de recopilar esa información para poder procesarla y entregarla oportunamente según el tema que se está debatiendo, lo que significa el acopio de información organizada para entrega oportuna. Pero esto solo lo logramos en el ejercicio diario en el tiempo.

Lo que nos parece más insignificante a veces, como creer que la secretaria no nos puede aportar, y nos aporta mucho; a veces, cuando dicen “podrá”, si la secretaria escribe “deberá”, hay cambio en el significado, pues de una norma facultativa se ha cambiado a una norma imperativa y la secretaria tiene mucho que ver con las técnicas parlamentarias y la información que se procesa. Ese personal que a veces ignoramos es vital cuando escribimos, es fundamental saber quién es el equipo nuestro, porque cada uno se convierte en autor según su óptica, cada uno de nosotros ve la norma según su cultura, cada Legislador ve la norma o el proyecto que tiene en frente según su cultura, su conocimiento, sus valores o sus principios. Entonces habrá que consultar intereses, hasta investigar cuáles son los intereses de los Honorables Legisladores o de quiénes pretenden legislar; es decir, cuáles son los intereses para moverlos de las posiciones y hacer los consensos, hasta eso requiere de una investigación para saber cuáles son los números de parlamentarios que tenemos a favor o que tienen reserva sobre el tema, hasta eso tiene que estar midiendo como un termómetro, minuto a minuto, en la elaboración de una norma. En nuestra sociedad se hace a lo mejor empíricamente, pero no se procesa en información.

Una vez le preguntaba al Dr. Diógenes De La Rosa, cuando investigaba sobre el matrimonio de hecho, qué pasaba con este tipo de matrimonio en 1946, y me dijo que era un problema porque no lo querían aceptar, a pesar de que existía un estudio donde se demostraba que el 46% de las familias panameñas en ese momento estaban constituidas de hecho. Esa información permitió que ellos a nivel

constitucional regularan y reconocieran el matrimonio de hecho. Si no hubieran hecho esa investigación, no hubieran demostrado que la realidad de la familia panameña era esa.

En otra ocasión le pregunté sobre por qué se habían considerado veinte años de unión estable para considerar un matrimonio de hecho y don Diógenes me contestó que el argumento que habían usado en contra era que la prescripción ordinaria de los bienes inmuebles se adquiere a los quince años y se preguntaban entonces cómo para adquirir derechos y obligaciones entre la pareja se requieren veinte años. Y buscando en los anales de los debates de la Asamblea nos encontramos cómo se reguló el matrimonio de hecho y luego cómo se reduce el tiempo en la Constitución de 1972, pero el fundamento básico para poder regularlo fue sustentar que la sociedad panameña quería eso y que estaba constituida, en un 46%, de esa manera, y probablemente hoy sea el 60% ó

70%. Entonces, hay que reformar el Código de la Familia en esta materia para darle flexibilidad.

Después de una investigación que hemos hecho, nos hemos encontrado con lo siguiente: cuando uno se casa, hay que ir donde el juez, quien verifica si uno está en uso de la razón, puesto que previamente le han dado un certificado médico. En las uniones de hecho que son singulares, que son estables, que no hay impedimento matrimonial, si la pareja se une hoy, pero por un derrame cerebral a los tres años uno de ellos pierde el uso de la razón, se llegan los cinco años y no va a poder, como dice la Constitución, hacer la solicitud conjunta para pedirle al Director del Registro Civil que inscriba esa unión como matrimonio de hecho; no puede hacerlo porque perdió el uso de la razón; sin embargo, si se muere la persona sí se puede pedir el reconocimiento judicial post mortem, lo que pareciera indicar que cuando esa circunstancia se da, hay que desear la muerte del otro para que lo reconozca el juez.

VI Jornada Académica



La investigación como instrumento de una asesoría eficaz
(Tercer Módulo)

EXPOSITORES: Ulises Pittí

MODERADOR: Luis Adames, Asesor Parlamentario

Clausuró la Jornada el Licdo. Mario Bey Guillén, Director de Recursos Humanos

La investigación científica aplicada a la formación de la ley

Dra. Aura Emérita Guerra de Villalaz

Abordar el tema de la investigación científica aplicada a la formación de la ley, definitivamente, es algo de gran trascendencia; si hacemos un recuento de toda la producción legislativa desde 1904 hasta la fecha, es realmente asombrosa la cantidad de normativas que ha logrado elaborar la Asamblea Legislativa Nacional de nuestro país.

No cabe la menor duda de que se produce una serie de fallas y contradicciones a través del tiempo que solamente la incorporación del método científico en la formación de las leyes puede traer mejores resultados.

Comenzamos por señalar que la ley no es más que la materialización de las necesidades y aspiraciones que tiene la sociedad en un Estado debidamente organizado.

En la medida en que haya la capacidad de recoger, en una normativa adecuada y eficaz, ese tipo de necesidades y aspiraciones, estaremos dándole al país el ordenamiento jurídico que se requiere, no solamente para mejorar las relaciones entre los asociados y los gobernantes, sino también para poder resolver problemas esenciales, puntuales en cuanto al desarrollo del país.

Si lo tomamos en cuenta, es necesario entrar a considerar cuáles son las fuentes que le sirven a la ley para su formación.

Podemos distinguir tres clases de fuentes importantes en relación con la formación de las leyes:

En primer lugar, las fuentes formales son aquellas que están recogidas a su vez por una serie de principios, comportamientos y conductas; entre ellas, podemos mencionar la Constitución Política del país, los instrumentos de carácter normativo

internacional y una serie de principios éticos y culturales de orden religioso, económico y social que, a su vez, de alguna manera, a través del Derecho Consuetudinario, también están normando el comportamiento de las personas dentro de la sociedad.

Las fuentes de producción de las leyes están debidamente reguladas en la propia Constitución, donde se plantea que le compete al Órgano Legislativo elaborar las leyes.

Entonces, quien produce las leyes de un país desde el punto de vista de la ley formal es la Asamblea Legislativa. El Órgano Legislativo, por lo tanto, se convierte en fuente de producción, tomando en consideración todos los procedimientos desde la iniciativa legislativa, los diferentes debates, cómo se desarrollan estos, hasta llegar a la parte final, que es la sanción, la promulgación y la entrada en vigencia de la ley. Todos esos trámites y procedimientos reciben el nombre de fuente de producción. En la medida en que algunos de esos trámites no se cumplan adecuadamente, sencillamente estamos, en alguna forma, violando las normas que regulan estas fuentes de producción y que le competen a la Asamblea Legislativa.

Esto puede generar los vicios de inexecutable que dan lugar a que una ley pueda ser revisada a nivel de la Corte Suprema de Justicia.

La tercera fuente que hemos mencionado son las de conocimiento que tenemos a través de la doctrina, o sea, lo que la ciencia, en sus diferentes especialidades, ha creado en los diferentes ámbitos del conocimiento universal. La doctrina no es más que el trabajo que los especialistas están aportando dentro de cada campo; las grandes investigaciones que se han realizado a través de institutos, de personas que han elaborado y trabajado en

determinados ámbitos. Por ejemplo, en el campo del Derecho, contamos con la doctrina científica, en el campo del Derecho Civil, Derecho Penal, Administrativo, todo esto compone lo que se llama la doctrina y es una fuente de conocimiento, que ayuda a profundizar y entender la materia de la cual se está legislando en esos momentos, dependiendo del tipo de ley que se esté elaborando.

Esa fuente de conocimiento no solamente la conforman la doctrina científica en los diferentes ámbitos del saber humano, sino que también contamos con las jurisprudencias; o sea, cuál ha sido el aporte de los Tribunales de Justicia al momento de interpretar y aplicar la ley; es decir, qué es lo que han señalado, cómo debe interpretarse la ley y cómo debe aplicarse a los casos de la vida real, no en la forma normativa abstracta, sino en los casos concretos. Esta situación es la que se recoge a través de la jurisprudencia y es una fuente de conocimiento.

Se considera fuente de conocimiento la costumbre, en la medida en que tiene trascendencia conocer cuál es la cultura, el comportamiento, hábitos y usos de tipo social y todo orden que una sociedad organizada tiene, a través de sus diferentes comunidades y que nos permiten distinguir las áreas, por ejemplo, rurales, semirurales, urbanas y semiurbanas.

Podemos mencionar no solamente la doctrina, la jurisprudencia y costumbres, sino también cabe mencionar, entre las fuentes de conocimiento, una serie de reglas y principios generales de carácter ético del Derecho mismo, que son las que regulan y son cánones de comportamiento en el orden jurídico o ético, desde otro punto de vista.

Estas son las fuentes en las que se debe abreviar para lograr la elaboración de una ley que sea la respuesta a los problemas, aspiraciones y necesidades que la sociedad tiene.

Debemos considerar que si manejamos bien lo que son las fuentes de conocimientos formales y las de producción, debíamos tener un resultado aceptable que permita no solamente mejorar las relaciones entre las personas de una sociedad organizada, sino contribuir al desarrollo de las comunidades y al desarrollo humano, en términos generales.

Refiriéndonos a los métodos de investigación, los que más se conocen en nuestro medio para efectos de aprender, educar a la gente y cumplir la instrucción de las personas, asimilar y adquirir conocimientos, han sido los métodos pedagógicos, generalmente de tipo presencial, en donde las personas a través de un educador, exponen y tratan de que el proceso enseñanza - aprendizaje tenga efectividad.

Sin embargo, hemos recurrido a la investigación en un porcentaje mínimo, aunque la investigación sea otro instrumento y medio de aprendizaje para asimilar y adquirir mayor cantidad de conocimiento.

El gran éxito de muchas de las universidades, no solamente del continente europeo, sino del continente latinoamericano, es la mayor incorporación que se hace de la investigación científica, como instrumento de educación e instrucción en la adquisición de conocimientos; porque en la medida en que el sujeto se incorpora y no es el ente pasivo que escucha al profesor o la persona que conoce la materia, sino que participa plenamente en la investigación, lógicamente que mejora la calidad del conocimiento. Además, contamos con una persona incorporada como un ente dinámico activo, en el proceso de adquirir conocimientos.

Cuando se logra el aprendizaje a través de la investigación científica, el conocimiento se asimila y perdura más que aquel que se logra a través de la educación presencial, audiovisual exclusivamente o de lectura. No es que no se pueda aprender de esa manera; pero no cabe la menor duda de que cuando incorporamos la investigación científica como instrumento adicional, un porcentaje mayor ha obtenido mejores resultados en el campo de la educación. Esos porcentajes son de diez, quince, veinte y hasta sesenta por ciento utilizando la investigación científica como el instrumento adecuado.

La investigación tiene como características tres factores. En primer lugar, que inmediatamente, al incorporarnos dentro de ella, nos mueva un elemento de interés; es decir, una vez que se comienza a investigar algo, lógicamente debe tener interés. Si no lo tiene, la investigación decae y no tendrá los mejores resultados.

En segundo lugar, ese interés va acompañado de lo que vamos logrando descubrir para nosotros es novedoso, es un entrar en algo que no conocíamos, por lo tanto, no es solamente interés, sino también novedad. Representa para nosotros, a su vez, un incentivo para continuar en la investigación, no limitarnos a aprender lo que nos ha dicho el profesor y maestro, sino saber más, porque estamos dentro de la investigación.

La investigación tiene que caracterizarse por su factibilidad. Si bien es cierto que podemos hacer ciencia pura como los grandes científicos, lógicamente que todos los demás vamos a estar incluidos en lo que es la ciencia aplicada; es decir, llevar esto a hechos concretos que van a servir con una finalidad específica dentro de este campo.

Debemos tomar en cuenta los principios básicos que regulan la investigación. Este es un aspecto en el que insistimos con nuestros estudiantes al momento de dar el curso de Metodología de la Investigación Jurídica: si no se tienen en cuenta los principios básicos, definitivamente la investigación no tendrá mayores ni mejores resultados.

En primer lugar, la objetividad es una condición previa en la investigación, de lo contrario podrían darse investigaciones totalmente desviadas, que nos pueden llevar a otros campos con intereses muy propios y la investigación pierde.

En segundo lugar, debe ser una investigación en que al momento en que la realizamos y vamos obteniendo resultados y elementos cognitivos, estos sean confiables. Que lo que vamos descubriendo nos acerque a la verdad, que es la finalidad que tiene todo método científico.

En tercer lugar, es necesario que lo que vamos logrando en la investigación tenga validez, en el sentido de que sea aceptado por las otras personas quienes a su vez han hecho la misma investigación; por lo tanto, son datos concretos e imparciales válidos desde el punto de vista científico, por ser objeto de evaluación a efecto de determinar su contenido cierto.

Es necesario que al momento de hacer la investigación se dé la precisión. El método científico no permite ambigüedades; tenemos que ser precisos en cuanto a lo que estamos investigando

y fundamentalmente la honradez del investigador ayuda mucho en la formación de todas las personas.

El principio de honestidad y los principios éticos deben estar muy presentes dentro de lo que es la acción del investigador, de tal manera que lo que él va a lograr sea por sí mismo. Este aspecto de la honradez en el investigador debe ser un timbre de orgullo por parte de quien investiga. En primer lugar, al verificar hechos y al rectificar datos que se han dado hasta ese momento, porque hemos encontrado el camino cierto preciso de cuál era la verdad de algo que se había difundido como un hecho sin embargo, tenía deficiencias y el método científico nos permite determinar dónde están las debilidades.

A través del método no solamente verificamos, rectificamos o corregimos, sino que también nosotros podemos llegar a adicionar el conocimiento; es decir, logramos obtener información que nadie tenía. Es un aporte que el método científico nos permite.

Hay métodos científicos para el área de las ciencias naturales o exactas y para el área de ciencias sociales, que es lo que nos interesa para los fines que estamos abordando.

En el área de las ciencias naturales o exactas, está la observación y la experimentación, que son de los medios o métodos utilizados.

Admiro muchísimo a la gente que hace ciencia, incluso natural o pura, dentro de lo que son las ciencias naturales, porque son realmente meticulosos en la observación.

En ciencias sociales tenemos un método de observación, de seguimiento paso a paso para poder determinar la experimentación que se da en las ciencias naturales.

Las ciencias sociales cuentan con una gran cantidad de métodos, como el método histórico que, en la producción de las leyes, tiene gran importancia. Este nos lleva a investigar el fenómeno o el problema que se ha tratado a través de un proyecto de ley y cómo surgió; es decir, cuáles son los antecedentes dentro del país en todos los sentidos y el aspecto histórico, no solamente es desde el punto de vista social de cómo se registró el hecho, sino también los antecedentes de otras normas que a su vez han existido en el país.

Trabajé en Investigación Jurídica en el Departamento, hoy Centro, de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá, donde nunca se habían compilado las leyes del país, y fue con el aporte de los estudiantes, incluso con trabajos gratuitos que empezamos a recoger manualmente, porque no contábamos con los adelantos en informática y la tecnología, y recogimos ley por ley, gaceta por gaceta en un tarjetario, cada una de las leyes que fueron expedidas desde que apareció la primera gaceta hasta los años sesenta y siete o sesenta y ocho, aproximadamente; y no solamente las leyes formales, sino las leyes materiales o sea decretos ejecutivos, resoluciones, acuerdos municipales, todo esto en general.

Quiero señalar que el método histórico, nos permite saber cuántas veces y de qué manera se ha regulado la misma materia a través del tiempo. En Panamá, cinco o seis veces antes, se dictaron leyes similares y ni siquiera nos hemos dado cuenta si están vigentes o si son leyes que nunca se han aplicado. A pesar de que se dictaron excelentes leyes, no las llevamos a la práctica porque falta la aplicación del método histórico y sus antecedentes. Este método es importante que se aplique para los efectos de la formación de la ley.

El método exegético, que nos permite hacer un análisis profundo del contenido de la ley, significa que vamos a hacer una interpretación de dos órdenes de tipo gramatical, o sea del sentido que tiene cada una de las palabras, de la sintaxis e incluso de los accidentes de tipo ortográfico o literal en que se ha regulado la ley; es decir, aplicar un bisturí a la norma y encontrar qué significa el artículo, sustantivo, verbo, el complemento directo e indirecto de la redacción, que nos permita conocer cuál es el sentido y alcance de la ley.

A su vez, debemos distinguir el lenguaje común del lenguaje científico. En la ley se utiliza un lenguaje científico que nos lleva a buscar una interpretación en ese orden, pero, a su vez, encontramos el método exegético que nos lleva a una interpretación teleológica de la norma y a utilizar otros métodos adicionales, como el método comparado; es decir, comparar esa norma con otras leyes no solamente del país, sino de países que cuentan con nuestra misma cultura, el mismo sistema político y económico que, de alguna manera, se está revisando.

Debemos tomar en cuenta lo que se llama la *ratio legis*; es decir, el motivo que llevó a presentar la ley. Se piensa que los legisladores resolverán los problemas a través de la ley y la mayor acusación que se hace al Órgano Legislativo es que se pierde el tiempo, porque no se dictan las leyes que resuelvan los problemas. Se piensa que la norma es la que resolverá todos los problemas de orden, político, económico, educativo, etc.

¿Cuál es la razón que lleva a presentar una ley? Algunos legisladores, lo hacen por tener cuantitativamente leyes y esa no es la idea, deben ser leyes cualitativas que respondan realmente a problemas que se requieran y no repetirlas. Con el método histórico aplicado, se darán cuenta de la cantidad de leyes emitidas, ya que solamente la aplicación de un método científico en ciencias sociales nos llevará a ver nuestras debilidades fortalezas, precisamente para tomarlas en cuenta al momento de presentar las leyes.

Al concluir, no cabe la menor duda de que este esfuerzo para la aplicación del método científico, en la medida en que se tome como una pauta a seguir en materia de elaboración de las leyes, es el mejor camino para dotar al país de un ordenamiento jurídico que sea efectivo.

En segundo lugar, quienes están destinados o autorizados por la propia Constitución a interpretar y aplicar la ley, tienen una tremenda responsabilidad en el sentido de interpretarla tal cual se ha elaborado, con sus propósitos y objetivos, y, a su vez, contribuir a que la ley sea instrumento de soluciones y no creación de problemas; muchas leyes son causas de conflictos no de soluciones.

Nuestro mensaje es que estamos convencidos de que el método científico, aplicado especialmente en la investigación en ciencias sociales y a la elaboración de las leyes de este país, deberá traer mejores resultados para recuperar la credibilidad y la confianza en este Órgano del Estado. Pareciera que la Asamblea fuera un ente separado y es parte del Estado, como lo es el Órgano Judicial y el Ejecutivo; no es de otra gente. Es el Órgano Ejecutivo de Panamá, el Órgano Judicial de Panamá y el Órgano Legislativo de Panamá, y todo cuanto hagamos por mejorar el trípode de las grandes decisiones y de cómo vamos a enrumbar este país es responsabilidad de todos.

La investigación aplicada en el proceso de formación de la ley

Dra. Aura Feraud

Algunas consideraciones previas

Damos por descontado que todos cuentan con la obra Técnica Legislativa del Director Nacional de Asesoría Legislativa, Dr. Harley James Mitchell (Panamá: Imprenta de la Universidad de Panamá, 1999). Por ello, nos limitaremos a resaltar -a manera de introducción- algunos de sus aspectos.

Elementos de técnica legislativa interna

➤ **Estructura de la Ley.** Las leyes deben redactarse en forma ordenada, de manera que constituyan un cuerpo debidamente articulado y sistemático.

➤ **Sistematización.** Para ello, se requiere que la estructura interna responda a una organización a través de la cual se pueda identificar con claridad las partes fundamentales que conforman su contenido; aun cuando el texto no contenga expresamente tal división (v.gr. en títulos, capítulos o secciones).

Por ello, se requiere que se tenga una concepción clara e integral del objetivo que se persigue, de manera que el esquema organizativo responda igualmente a una coordinación integral del articulado entre sí y en correlación a otras normas que continuarán vigentes luego de aprobada la ley.

➤ **Estilo:** El estilo de la ley debe ser, en todo momento, sobrio y conciso; evitando razonamientos persuasivos que correspondan más propiamente a la parte de exposición de motivos - que usualmente no se publican al promulgarse la ley - o considerandos.

Igualmente, debe evitarse incorporar aclaraciones de índole meramente teóricas o docentes.

➤ **Lenguaje:** El lenguaje utilizado - claro, preciso y conciso - resulta esencial para la redacción de la ley; pero sin caer en la condensación extrema que haga la norma ininteligible.

El significado de los vocablos debe ser

consistente -evitando el uso de sinónimos - a lo largo del texto, de manera que se limiten las interpretaciones posteriores que requieran consultar el espíritu de la norma. Los términos empleados deben utilizarse en su sentido natural u obvio; salvo en los casos que se trate de palabras técnicas relativas a una ciencia o arte, así como cuando el propio proponente lo haya definido expresamente.

El dominio del uso adecuado de las reglas gramaticales (sintaxis, semántica, léxico y ortografía) son de fundamental importancia; debiéndose conformar el texto apegado de ello, con lo cual se consigue mantener la uniformidad inicial. Claro está que se debe recurrir a los expertos o técnicos en la materia que asesora a los integrantes de la Comisión de Estilo; quedando estos, a su vez, obligados a respetar lo aprobado y cuidando mucho de no cambiar el sentido que inicialmente tuvo la norma. Por ejemplo, la colocación de los signos de puntuación y utilización de conjunciones (“y”, “o”) puede incluso cambiar sustancialmente el sentir del legislador. Esto se da, sobre todo, en aquellos casos en los cuales se enumeran situaciones identificadas con números cardinales utilizados con el único propósito de numerar más no establecer un orden de prelación.

Código Penal. (Título VI, Delitos contra el pudor y la libertad sexual. Capítulo I, Violación, estupro y abusos deshonestos)

“Artículo 218. La sanción de los hechos descritos en los artículos precedentes será de 5 a 10 años de prisión:

1. Cuando con motivo de la violación resulte un

- grave daño en la salud de la víctima;
2. Si los hechos fueren perpetrados por un ascendiente, tutor o curador;
 3. Que se cometa con abuso de autoridad o de confianza, y
 4. Que se cometa con el concurso simultáneo de dos o más personas.”

Jurisprudencia:

Mediante fallo de 18 de enero de 1995, la Corte Suprema de Justicia (Registro Judicial de enero, 1995) expresó que:

“Cada uno de los cuatro supuestos que enumera la norma tienen la finalidad de integrar, por separado, la conducta típica establecida por el artículo 216 ibídem, para los efectos de la agravación específica de la pena. La conjunción (y), establecida al final del numeral 3, sólo tiene como propósito señalar la existencia de un último caso que puede integrar, en su forma agravada, el tipo penal de violación...”

(énfasis y subrayas proveídas)

➤ Elementos materiales. Los elementos materiales, nos señala el Dr. Mitchell, “coadyuvan a la plenitud del desarrollo de la norma en los aspectos de eficacia y conveniencia, según los objetivos que se pretenden alcanzar con su adopción”. Estos se resumen como sigue:

- Integridad - sea pertinente al objetivo perseguido
- Irreductibilidad o irreducible - expresa no solamente lo pertinente al fin que se persigue, sino también en relación a otras normas
- coherencia – unidad de pensamiento, sin contradicciones
- correspondencia – teniendo en cuenta las demás normas
- realismo – produzcan efectos en el contexto de la realidad social, cultural, económica del país.

Técnica legislativa externa

en el proceso de formación de la Ley

➤ Iniciativa parlamentaria. La iniciativa parlamentaria apunta tanto a proyectos de leyes

orgánicas y proyectos leyes ordinarias. En nuestro país, tienen iniciativa parlamentaria:

- ◆ Las Comisiones de la Asamblea (tratándose de leyes orgánicas) y los legisladores, ya sea uno o más (tratándose de leyes ordinarias);
- ◆ Los ministros de Estado y, en los casos en que expresamente la ley los faculte, los directores de entidades autónomas;
- ◆ El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación, y el Procurador de la Administración.

Otros países conceden también a organizaciones y/o miembros de la sociedad civil iniciativa parlamentaria.

La investigación

En general, el trabajo de investigación nos señala Luis Cotoner Cerdó (“El trabajo de investigación: el proceso de elaboración, la memoria escrita, la exposición oral y los recursos”. Traducción del catalán por Eusebí Coromina y otros. España: Eumo Editores, 2002) es el conjunto de actividades tendientes a

- ✓ **Estudiar** : hechos, fenómenos, personas, objetos
 - ◆ esclarecer los mismos
 - ◆ obtener conocimientos nuevos
 - ◆ observar y analizar la información
- ✓ **Organizar** : observaciones y datos
 - ◆ buscar posibles relaciones existentes
 - ◆ estudiar sus causas y/o efectos
- ✓ **Presentar resultados obtenidos**
 - ◆ en forma escrita
 - ◆ sustentación oral, si procede

La investigación, en el marco del proceso de formación de leyes, se sitúa en el campo de las ciencias sociales por cuanto tiene que ver con el ser humano, la sociedad y la conducta de las personas.

Es por ello que el trabajo de investigación que ustedes, los asesores parlamentarios, realizan

resulta fundamental al proceso de formación de leyes porque constituyen:

- ♦ el marco de referencia previo
- ♦ la investigación profesional objetiva e imparcial
-viabilidad
- ♦ el análisis de impacto -beneficiados/afectados-costos económicos

En la presentación escrita del criterio técnico presentarán además sus conclusiones e, incluso, en caso de considerar no viable o factible el documento tal como lo fuera presentado en su versión original, la propuesta de una alternativa al anteproyecto o bien la gama de posibilidades que se presentan al Legislador.

De ahí que no puedan limitarse a realizar una investigación por cumplir con un mero formalismo parlamentario y para justificar únicamente el punto de vista del proponente; sustentar “lo que está de moda” internacionalmente; o limitarse a copiar legislación de otros países.

Como ejemplos de ello podríamos citar:

- ♦ La Leyes 46 de 1999 y 15 de 1993 relativas a la tipificación agravada de hurto de productos agropecuarios y (una o más) cabeza de ganado. (artículo 184, numeral 9 y 10, respectivamente).
- ♦ La Ley 40 de 26 de agosto de 1999 “Del Régimen Especial de Responsabilidad Penal para la Adolescencia, publicada en la Gaceta Oficial de 28 de agosto de 1999 y que debió entrar en vigencia (según su artículo 168) a partir de su promulgación. Ley esta que fuera propiciada/apoyada por iniciativa de la UNICEF y objeto de sendas reuniones con funcionarios y particulares vinculados de una u otra forma a la jurisdicción especial de menores, capacitaciones, así como la preparación de borradores de anteproyectos y su versión final, cuya entrada en vigencia fuera postergada en virtud de los artículos 207 y 209 de la Ley 30 de 30 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones.” Y aquí, una pequeña digresión: El Título XIV “De las Disposiciones

Especiales” de la Ley en comento, en poco (salvo por lo que se refiere a la Administración de Justicia) o nada dice relación con el propósito u objetivo del anteproyecto presentado por la Honorable Procuradora de la Administración; y es algo que se ha venido dando para aprovechar la coyuntura del debate legislativo. Así, por ejemplo, algo similar aconteció respecto a la incorporación de la facultad otorgada al Honorable Procurador General de la Nación para que pudiese reorganizar la conformación de los despachos de instrucción y asignarles funciones en una ley que versaba sobre delitos relacionados con droga; y algo parecido, al Pleno de la Corte Suprema de Justicia incluyendo la potestad de crear servicios comunes en la ley relativa a la protección de las víctimas de delitos (Ley 31 de 28 de mayo de 1998).

Ahora bien, estas dos últimas disposiciones han permitido una mayor agilidad y eficacia en la conformación de los despachos de instrucción, juzgados y áreas administrativas de ambas instituciones; lo que, incluso, ha permitido poder cumplir limitadamente debido a los escasos recursos con que cuenta para ir atendiendo los requerimiento de leyes que crean nuevas figuras delictivas y por ende requieren de la creación nuevos despachos.

- ♦ Algo similar también ha ocurrido con la aprobación de convenios internacionales que muchas veces quedan como letra muerta, simples declaraciones de principios para demostrar que el país “está a tono” con las últimas corrientes jurídicas mundiales. Para muestra un botón: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la existencia de normas del Código Civil, ostensiblemente discriminatorias a la mujer y en flagrante violación a lo consagrado en la Constitución Política de la República de Panamá, no fueron derogadas —principalmente en lo que hacía relación con las causales de divorcio, patria potestad, fijación de domicilio, autorización de la mujer casada para ejercer actos de comercio, reglas para la sucesión intestada, entre otros— sino hasta a partir 1990 y,

posteriormente, en forma modificada en el Código de Familia, aprobado en virtud de la Ley 3 de 17 de mayo de 1994.

En fin, ¿cuántas veces no habrán oído o sentido “no me interesa tu opinión”, “no me digas que no se puede/debe, busca la forma en que se haga”? ¿Cuántos convenios internacionales se convierten en ley de la República pero quedan sin aplicación práctica o como meras declaraciones de principios? ¿Cuántas leyes exitosas en otros países no pasan por el tamiz de la adecuación a nuestra realidad? A manera de ejemplo, me permito traer a colación una iniciativa que entiendo todavía “está por ahí viva”, pesando como una espada de Damocles sobre todas nuestras cabezas; y a pesar que comprendo el dolor de las víctimas que han perdido un ser querido por causa de delitos contra la vida y la integridad personal (principalmente, homicidio, lesiones personales) —con todas las consecuencias de sentirse desamparado y desprotegido afectiva, moral, familiar y económicamente— han sufrido daños morales, físicos o psíquicos —a menudo permanentes o irreversibles— por delitos contra el orden familiar (principalmente, violencia intrafamiliar y maltrato de menores) o por delitos contra el pudor y libertad sexual (todos, cualquiera sea su tipificación) ...

Todavía se escucha: “Pena de muerte”. “Hay que juzgar a los menores como adultos”.

La República de Panamá tiene una población de 2,839,177 habitantes, de los cuales el 39.69% es menor de 18 años (1,126,653), según los Censos Nacionales de Población y Vivienda realizados el 14 de mayo de 2002 y cuyos resultados finales fueron publicados en junio de 2001.

En el año 2001: 4,388 adolescentes entre 14 y 17 años cumplidos estuvieron involucrados en casos de supuesto acto infractor (Ley 40 de 1999). Esto representa el 0.39% de la población menor de edad y 0.16% del total de la población de la República.

Según el “Informe Estadístico año 2001: Jurisdicción de Niñez y Adolescencia” del Departamento de Estadísticas, Órgano Judicial, del total de adolescentes involucrados en supuestos actos infractores,

		% de la población	
		Menor	TOTAL
	60 x homicidio	0.006	0.003
369	delitos contra la vida e integridad personal		
	303 x lesiones personales		
	6 x aborto		
	71 x violación	0.007	0.003
241	delitos contra el pudor y libertad sexual		
	168 x actos libidinosos		
	2 x estupro		
	4 x rapto		

Pero, ¿mienten los números? ¿Se puedan manipular incluso las estadísticas o presentarlas de forma sesgada? O, dicho en otra forma: quiero sustentar que “la criminalidad de los menores” es mayor.

En el año 1999, había 384 adultos detenidos en la República de Panamá por el delito de homicidio ... por consiguiente ... (Situación política y administrativa y justicia; Justicia año 1999. Dirección de Estadística y Censo, Contraloría General de la República) si sumamos los 384 adultos más los 60 adolescentes por supuesto acto infractor (homicidio) = 444 ... por lo tanto ... Esto significa que “los menores homicidas” representan el 13.51% del total de personas (a nivel nacional) involucradas en el delito de homicidio.

Todos los asesores —independientemente de su profesión u oficio— tienen la responsabilidad profesional de realizar su trabajo de manera ética, dejando consignado (por escrito) el informe de dicha investigación.

Por ende, pueden cumplir a cabalidad su misión:

- sintiendo la satisfacción del deber cumplido
 - ✓ eficiencia
 - ✓ integridad
 - ✓ honestidad
- pudiendo rendir cuentas de sus actuaciones (“accountability”)

Sé que no siempre es fácil cuando:

- se depende de ese trabajo como única fuente de ingresos

solamente en el problema que día a día vivimos. Ojalá que el Proyecto 2061, que ahora, con el acuerdo con el Ministerio de Educación, ha tenido un cambio de nombre, continúe y que ya no sean 24 escuelas las que estén participando, incluyendo escuelas privadas, sino todo el país.

Ustedes se preguntarán por qué el proyecto fracasó en Estados Unidos; por una razón muy sencilla: Estados Unidos, siendo un país poderoso, económicamente fuerte, comenzó a colocar computadoras en todas las escuelas y el niño comenzó a ser enseñado utilizando la computadora; él no tenía que razonar para obtener la respuesta y esa es la gran diferencia. El problema no está en poner computadoras por todos lados, sino en saber cómo y cuándo se deben utilizar.

Nuestro país no puede cometer el error que cometió República Dominicana, donde perdieron millones de dólares, ya que pusieron computadoras por todos lados y los maestros no sabían utilizarlas. Primero hay que enseñarles a los maestros, hay que dirigirlos y entrenarlos sobre cómo enseñar a sus estudiantes. Las computadoras son herramientas, no son seres que piensan; mientras más información le damos a esa computadora, obviamente más respuestas nos puede dar, y eso nos lleva a otro punto. Panamá gasta cerca de veintiséis millones de dólares al año en el pago de los software que tenemos, especialmente Microsoft, pero hay tecnologías libres como la que está usando Perú, donde han eliminado Microsoft. Holanda, por ley, también eliminó Microsoft y todos los países están buscando el medio de tener ese conocimiento y de sacar información mucho más barata.

Estamos tratando de obtener en SENACYT nuestros sistemas por medios más baratos y el Estado lo puede hacer. Hay algunos sectores de la empresa privada que ya lo están haciendo. No podemos seguir siendo dependientes del conocimiento de otros y digo esto, porque estos software que ya venden hechos son elaborados por alguien que pensó, y tenemos que aceptar como correcta esta tecnología que otro hizo.

Dentro de SENACYT, ha habido una gran cantidad de proyectos; no hay nada que se aprenda correctamente solo leyendo libros y,

desafortunadamente, esa ha sido nuestra historia desde hace mucho tiempo, y por eso es que alguien dijo que estamos atrasados, porque estamos aprendiendo de la misma forma que lo hacíamos en esa época. Ya las metodologías son diferentes; lo que tenemos que hacer como panameños, porque esto pasa por encima de partidos políticos, por encima de intereses, es pensar qué vamos a hacer por nuestra población, por nuestros niños y por nosotros mismos. Tenemos 44 Infoplazas, esperábamos tener para esta época 120 ó 130, pero, obviamente, sin dinero no podemos hacerlo. Las pocas que tenemos las hemos logrado a través de préstamos del BID. Se acabaron los fondos del Estado hacia SENACYT y se acabaron las Infoplazas, lo cual es un error para Panamá. Hace un año, vinieron personas de Honduras, donde con los diferentes grupos tienen ya 400, y comenzaron después de nosotros y aprendieron de nosotros; aquí también vinieron a ver lo que estábamos haciendo personas de República Dominicana, que cometieron un error en las escuelas, pero entre las Infoplazas y las escuelas ya tienen 400, por eso ustedes ven que ahora República Dominicana no sólo es la primera en los concursos de belleza, sino que en la educación está surgiendo.

Costa Rica creó su Ministerio de Ciencia y Tecnología. Nosotros propusimos un proyecto de ley desde septiembre de 1999; sin embargo, creemos que, para Panamá, burocratizar el tema a través de un Ministerio es un error. Creemos que debe desarrollarse un Consejo Nacional del Conocimiento donde participe el sector privado, que es tan responsable del desarrollo del país como lo debe ser el Estado. El proyecto de ley que propusimos no sólo quería tener eso, quería que todo lo que fuese investigación se centrara a través de una coordinación para evitar que dos instituciones realicen la misma investigación; por ejemplo, el IDIAP hace una investigación y la Universidad Nacional hace la misma investigación, por eso tiene que haber un ente que comience a controlar que nuestro país no malgaste los dineros que se dan para lograr esa educación. Al inicio, tuvimos muchos problemas, porque las universidades se sentían incómodas. Afortunadamente, todas las universidades han firmado acuerdos con SENACYT en esa dirección, porque tenemos que unir esfuerzos.

SENACYT ha contado con el mejor laboratorio de última tecnología que existe fuera de Brasil, Chile y Argentina, y está compitiendo con el laboratorio que tiene montado México, pero tuvimos problemas, porque ese laboratorio es multiuso, multipropósito. El Estado no puede suplir equipos idénticos para todo el mundo; lo que se ha hecho en otros países a través de los Ministerios o altas autoridades de ciencia y tecnología es desarrollar institutos, bajo fundaciones, para poder, a través de esas fundaciones, recaudar fondos de entidades internacionales que les permitan desarrollar, combinados con ellos, investigación.

Nosotros no tenemos dinero para hacer tantas cosas, por lo que debemos unirnos, tiene que haber gente que crea en que esa unidad es la que nos puede salvar. Mientras más gente crea que tenemos que unir esfuerzos, mejor lo vamos hacer, mejor vamos a desarrollar en nuestra población los cambios que ocurren en el universo, los cambios diarios; entonces, nuestras universidades no pueden, aunque quieran, ir a esa velocidad; por lo tanto, tiene que haber una institución que trabaje dentro de la ciencia y tecnología, porque tenemos riquezas naturales que son mal utilizadas. Tenemos la mejor biodiversidad de Centroamérica, algo que me preocupa y que cada vez veo más atacada por nosotros mismos, y me preocupa porque no veo control, no veo que se detiene lo que está ocurriendo. Ya comenzamos a hacer algunos trabajos, como las pruebas de enfermedades características del Asia y laboratorios para hacer exámenes de ADN. Ese laboratorio se creó con el fin de que todas las universidades pudieran tener acceso a un equipo tan caro, de última tecnología, y no sólo las universidades, sino también el Gorgas y el IDIAP. Debo reconocer, por ejemplo, que la Facultad de Ciencias de la Universidad de Panamá está haciendo un tremendo esfuerzo, también la Facultad de Electrónica de la Universidad de Panamá, y estamos logrando cosas juntos, puesto que hay que unir esfuerzos; no podemos seguir con ese caciquismo que nos está aniquilando.

Tenemos el CENAMET, laboratorio que tiene cerca de más de un millón y medio de dólares en equipo, gracias a la ayuda del BID y de CTKAP, que todavía nos tienen que dar cerca de ciento ochenta mil balboas, para un total de quinientos

cincuenta mil balboas en equipo; sin embargo, está el Proyecto CTKAP- China, en el que ya los fondos se terminaron para los otros países y el de Panamá no se ha podido terminar y no nos han dado el equipo, pese a que lo estamos utilizando. Teníamos que pagar setenta y ocho mil balboas como contribución nuestra que todavía no hemos pagado desde hace dos años, y si no lo pagamos perderemos el equipo, y por eso es que a veces me oyen diciendo que estamos en problemas. El trabajo que está haciendo SENACYT, a través de CENAMET, es metodología científica. Cuando New York le compra a Panamá cualquier producto, este tiene que ser medido, sea por peso, volumen o lo que sea, en Panamá, y es verificado en New York. En Panamá, si usted va a una pesa, sale de allí y vuelve a meter el mismo producto y pesa diferente, entonces no existe credibilidad de lo que vendemos en cuanto al aspecto metroológico. Para poderlo hacer, el país tiene que hacerse responsable a través de un sistema internacional que se denomina metrología legal; tenemos que ser certificados unos países con otros.

Todo ese equipo que tiene SENACYT, para metrología son los patrones que se exigen en algunas de las áreas, pero no tenemos dinero para todas las áreas y, en algunos casos, no tenemos necesidad de comprar equipos para todas las áreas. El Estado, a través de SENACYT, en este caso tiene la responsabilidad de tener los patrones. Instituciones como la Universidad Tecnológica pueden hacer medición, que denominamos en algunos casos secundaria, pero que el término real es metrología industrial, en donde ellos pueden hacer trabajos al sector privado; así no tienen que gastar grandes sumas de dinero para mandar a otro país y certificar que lo que tienen de equipo es correcto, puesto que ahora está en Panamá, y esto permite que el sector privado comience a desarrollar metodología también, y que pueda ser certificada a través de los laboratorios de SENACYT.

A través de esas leyes, nos vamos amarrando y después tenemos que comenzar a desatar otras cosas que nos dan un prestigio equivocado en el extranjero.

Nosotros vamos a dar ya servicio de metrología

a Costa Rica, porque ese era el compromiso: desarrollar para dentro de la región, ya que la región se dio cuenta de que no todos los países podían tener todo este equipo, así que ahora nos vamos a ayudar unos con otros. Vamos a iniciar trabajos con El Salvador; ya estamos firmando un documento para eso. Le hemos dado servicio a Bolivia en forma de un arreglo, por medio del cual nos ayudan y nosotros los ayudamos a ellos; porque hay áreas donde ellos tienen mejor equipo que el que tenemos nosotros; así que podemos certificar ciertos equipos y certificarles a ellos equipos, eso lo está haciendo la región, lo está haciendo el mundo y lo ha hecho Europa. Debemos entender que tenemos que trabajar unidos.

Tenemos también el Centro de las academias; llegamos a un arreglo con CISCO en el año 2000, porque no creía en nosotros; montó una academia con una universidad costarricense y finalmente lo convencimos de que Panamá estaba interesada en aprender. Llamamos, en el 2000, a las universidades para decirles que queríamos que participaran en este asunto de los cursos de CISCO y la primera respuesta fue no. El caso es que les dijimos que se certificaran, porque el tener un certificado de CISCO significa que se puede trabajar ese tema de redes en cualquier parte del mundo; no pasaron la prueba y, prácticamente, todas las universidades mandaron a profesores a coger cursos de CISCO.

SENACYT no es una universidad y su obligación es traer nueva tecnología para radiarla dentro del país a todas las universidades, para que se mantengan al día, porque no pueden estar constantemente cambiando su currículum en función de cómo va cambiando la tecnología, por eso ya en el mundo entero existen los Ministerios de Ciencia y Tecnología, no es por otra razón. Ahora se nos puso la condición de que en dos años, teníamos que tener 10 academias y tener una cantidad suficiente de panameños aprendiendo. En un año teníamos 9 academias, 4 de ellas en universidades. En dos años estamos montando con Costa Rica la primera academia, pese a que CISCO, tenía una academia con una universidad.

CISCO se ha dado cuenta de que la forma como se está generando eso en Panamá, en SENACYT, es la forma efectiva de llegar a la gente, y ahora

todo el mundo quiere recibir esos cursos de CISCO. Teníamos planeado desde el año pasado comenzar con academias en Colón, Chitré, Santiago y David; no lo hemos podido hacer, porque no tenemos los fondos, pero son acciones que se requieren, puesto que van a ayudar al ciudadano de esas áreas a no tener que venir a Panamá ni gastar dinero en hoteles, en transporte, etc. Tenemos que llevar la educación donde se requiera y una de las armas más efectivas han sido las Infoplazas, que están hechas donde SENACYT entrena cada cierto tiempo; según como la tecnología avanza, se reentrena y la obligación que tienen los entrenados y reentrenados es tomar a su población y comenzar a darle cursos de esa nueva tecnología a profesores y maestros. El porcentaje de niños de primaria y secundaria que va a Infoplazas es 90%; el 10% restante lo integran entre maestros, profesores y la población en general; por eso es que hoy tenemos cerca de treinta mil niños que saben utilizar las Infoplazas, que saben buscar información en los sistemas y que, de otra forma, jamás hubiesen visto una computadora. Así que todas estas cosas nos están ayudando a que la población cambie.

Nos habíamos acercado a algunos legisladores para solicitarles que nos ayudaran en su comunidad para poner estas Infoplazas, y nos miraron como bichos raros; hoy, los legisladores nos buscan para instalar Infoplazas, porque ahora las comunidades lo están exigiendo. Por eso la popularización de la ciencia y tecnología es lo único que puede ayudar a que la población continúe aprendiendo.

En cuanto a los laboratorios de Indicasat, ya el Seguro Social está trabajando con nosotros y espero que el Ministerio de Salud no lo vea como una competencia, porque esto no es asunto de competencia; ellos tienen el deber con la salud; además, con nuestros equipos ellos pueden trabajar en nuevas experiencias. La experimentación es necesaria para que aprendamos, yo conozco profesores universitarios que enseñan una materia, porque tienen un libro, pero ellos nunca han vivido la experiencia del que hizo ese libro; al final enseñan algo de lo que ellos no están seguros, porque vivir esa experiencia es lo que nos ayuda a comprender. La experimentación en diferentes formas es necesaria;

de otra manera vamos a estar repitiendo como papagayos lo que otro dijo o hizo, sin entender realmente el fondo de eso.

Hace dos años estuve en un laboratorio de Nuevo México y me enseñaron un pequeño motor que estaban diseñando. Ustedes saben que los motores que nosotros utilizamos en los carros trabajan a 1,500 revoluciones por minuto aproximadamente; estos motores trabajaban a 15,000 revoluciones por minuto, no generaban calor y estaban metidos dentro de un recipiente de 12 centímetros por 14 centímetros. Ahora cuando fui nuevamente, ya no tienen uno, tienen tres motores metidos en ese espacio, y la tecnología los lleva a tratar de diseñar un artefacto tan pequeño que pueda ser introducido dentro del cuerpo para detectar problemas. En cuanto a la comunicación telefónica, dentro de poco no se va a poder utilizar, porque todos los sistemas van a ser totalmente inalámbricos; entonces, obviamente, nuestras universidades no van a poder estar desarrollando esto, pero sí podemos trabajar en bioprotección, porque tenemos una biodiversidad mayor que la de Costa Rica.

Expertos de otros países nos han visitado y han quedado maravillados con lo que tenemos y con los pocos científicos que están dentro del laboratorio haciendo su trabajo, lo que significa que los panameños no somos incapaces, sino que nos han hecho creer que no podemos cambiar, cuando sí podemos. Muchos análisis ya se pueden hacer en Panamá, y ojalá no se dupliquen los equipos,

sino que unamos esfuerzos para adquirir más equipos que no tenemos y poder desarrollarnos, eso sería lo ideal para nuestro país. Hay personal de SENACYT trabajando en los laboratorios, todos esos son equipos de última tecnología que muchos países quisiesen tener. Con un laboratorio de menor calidad, Costa Rica saca seiscientos millones de balboas al año sólo en información.

Hace tres años, un grupo de una universidad de Estados Unidos fue a Brasil a trabajar con los brasileños en la investigación de una planta medicinal de la selva amazónica y encontraron algunas características en esa planta. Los norteamericanos se la llevaron y rápidamente fueron a donde se tramitan los inventos. Brasil presentó una demanda que le duró dos años y la ganó, por lo que ahora es el que va a sacar beneficios de esa planta. En China han encontrado una planta que cura el reumatismo, pero los chinos comenzaron a producirla ya patentada dentro de China, y la fueron a patentar en los Estados Unidos y en todos lados; las riquezas de nuestros sistemas nos pueden salvar, por eso hay que invertir.

Creo que hay que comenzar a analizar, pensar y legislar, porque cualquiera se lleva una planta de un país o información sobre otros, que nos sabemos para qué la van a utilizar, por lo tanto es necesaria una coordinación con un ente estatal que analice qué le conviene a nuestro país. Esperamos que ese día entendamos que tenemos que trabajar unidos, porque no hay otra solución.

Delitos electrónicos y recursos informativos en Internet

Licdo. Francisco López
Director del Centro Amador Washington

Una vez que nosotros hemos detectado las consultas que nos hacen clientes como ustedes en cuanto a la materia que necesitan, tratamos de producir una colección de sitios especializados que les sirvan para documentarse en cuanto al tema que abordamos. En esta ocasión estamos abordando con ustedes el tema de delitos electrónicos. Antes de entrar en el tema en sí, quiero advertirles que en la bolsa de información hay un formulario que se llama "average one", ese formulario nos sirve, si les interesa el servicio, para que nos los entreguen para ubicarlos en nuestra base de datos y mandarles casi a diario información sobre actualidad mundial y obviamente el papel de Estados Unidos en el panorama mundial. Entre ustedes hay clientes nuestros que están recibiendo esa información de tal manera que si ustedes gustan agregarse son bienvenidos, solamente entregando el formulario al final y nosotros nos encargamos del resto. Asegúrense de que su dirección de electrónica esté clara.

También tenemos un servicio para profesionales ocupados como ustedes que consiste en la investigación orientada. Quiere decir que cuando vengan a nuestro centro, cuyo horario para profesionales comprometidos con su trabajo es de 8:00 a.m. a 5:00 p.m., se sientan a investigar con nosotros, nos van dando los impulsos y nosotros nos vamos a encargando de coleccionarles e imprimirles o ponerles en disquete o mandarles a su computadora inmediatamente la información que se va localizando. Si su jefe como de costumbre le pide una información para ya, usted no sabe que hacer, porque usted nada más no trabaja para él, usted nos llama y nosotros le hacemos la investigación y se la ponemos en la computadora para que usted no tenga que manejar ese tema; de tal manera que si usted necesita un aliado en su

trabajo, con mucho gusto puede llamarnos y desde donde estamos atendemos su consulta.

Hoy hemos dividido la presentación en ocho áreas que, en realidad, fue difícil reducirlas a menos de eso. Nos dimos cuenta de que es un tema sumamente complejo, y una de las cosas que la hace compleja es la terminología que se usa para referirse a este tema; sin embargo, hemos tratado de amarrar, como decimos en buen panameño, las distintas áreas o los distintos "links" en ocho áreas:

1. El concepto de delito electrónico, porque difícilmente se puede hablar sobre ningún tema y mucho menos legislar si no se sabe de qué estamos hablando. Si queremos que las leyes sean efectivas deben ser precisas en cuanto a la materia que se refieren; esto es nuevo y es complejo.
2. Los delitos contra los menores en el Internet, por toda la importancia que esto tiene nivel mundial y que ha cobrado en Panamá también, los aspectos legales donde vamos hacer énfasis, las organizaciones, asociaciones y fuentes que hay a las que ustedes pueden acudir, el aspecto preventivo, el aspecto tecnológico y las políticas, leyes y recursos de los Estados Unidos sobre la materia.

Cuando abordamos el tema de la definición de delitos por computadora nos damos cuenta que el término se puede referir a cualquier ofensa, a cualquier tema, a cualquier aspecto, a cualquier factor, en este caso particular, por ejemplo, el sitio del escuadrón del FBI para delitos contra el crimen relacionado con la computadora, menciona la intromisión que se hace en las centrales telefónicas, las redes de computadora, la violación a las integraciones de las redes, el espionaje industrial,

la piratería a los software de computadora y este "link" también le da acceso directo al título dieciocho del Código de los Estados Unidos que lista los delitos y los tratamientos y las penas que se dan en los Estados Unidos.

El próximo sitio, que lo recomiendo mucho, es el Instituto Australiano de Criminología, porque presenta nueve tipos diferentes de crimen cibernético, y observe que estoy usando otro término, ahora estoy hablando de crimen cibernético, muy interesante y muy completo.

El siguiente sitio es de un profesor de Derecho de una Universidad de Estados Unidos que lo creo útil para proveer e intercambiar información. Él define y habla sobre los crímenes cibernéticos, el acoso cibernético, la privacidad de la comunicación electrónica, las intromisiones ilegales y los virus en las computadoras y los sistemas y redes, el juego en Internet. Se ha descubierto que el juego en Internet se presta para hacer lavado de dinero, además de las ilegalidades que eso supone; también los delitos contra los protocolos de Internet, la manipulación del mercado, la pornografía y la pedofilia, y este sitio también le ofrece otros recursos de información sobre la materia. Un tema que está muy de moda en los Estados Unidos, con tremendas consecuencias legales, penales e incluso de salud, son la venta de medicamentos en línea.

El próximo sitio es de la Universidad de Dayton en Estados Unidos sobre crimen cibernético. La palabra crimen cibernético, ya no es delito por computadora, tiene montones de artículos sobre la seguridad de las computadoras, el terrorismo cibernético, los crímenes cibernéticos contra las personas, los crímenes cibernéticos contra la propiedad, la criptografía, el aspecto internacional de esta materia y las leyes federales y estatales de los Estados Unidos en materia de delitos cibernéticos. También les dice cómo reportar en los Estados Unidos un delito cibernético. Este sitio trae una tipología muy interesante; estos dos autores sobre delitos cibernéticos y lo llaman delitos en Internet, hacen una lista de los usos ilegales de la Internet, lavado de dinero, pornografía, venta ilícita de drogas, propaganda para organizaciones ilegales, difamación e injuria,

también falsa información, el tráfico ilegal de sexo, el juego ilegal, las violaciones del derecho de autor, de los software y la manipulación de mercado, lista de delitos por computadora, el acceso ilegal de una computadora, los cambios no autorizados de información, insertar virus en los sistemas y los bombardeos con mensajes de basura y los sitios que se desvanecen y otros delitos cibernéticos, como cambiar la ruta de un sitio a otro de los contenidos de la información, robarse los password y los delitos de realidad virtual con hologramas o proyección de tecnología con un uso ilegal, eso en materia bien avanzada.

El Departamento de Justicia también tiene en su oficina para víctimas de delitos un material muy interesante para efectos de lo que están trabajando en asuntos sociales por ejemplo, desde crímenes contra niños en Internet, definen el delito, le dan la magnitud del problema, explican a los niños, como objetivos del crimen, quiénes son vulnerables, los tipos de víctimas, cómo mantener a los jóvenes seguros a través de una encuesta y otro tipo de información y cómo se pinta el futuro. Este documento lo puede bajar en PDF para su uso.

También la Universidad de la Costa del Sur tiene un sitio muy refrescante para efectos de prevención de los crímenes en Internet y delitos contra los niños. Es una página autorizada y firmada por el Procurador General de la Costa del Sur, tiene información sobre cómo reportar un crimen, información para niños, para los adolescentes, para los padres y maestros.

Otros sitios donde hay más información sobre los distintos software y filtros que hay para impedir que esos niños sean invadidos por estas personas, como bloquear eso en la computadora y nos da un vínculo con el Centro Nacional de Niños Perdidos, por ejemplo. En la página de niños es muy graciosa la información, a pesar de que hay otros aspectos como la etiqueta en Internet que se debe observar, voy a leerles estas tres reglas que se las pueden llevar a casa en la memoria para empezar a proteger a sus niños de lo que está ocurriendo hoy día: nunca le daré o mandaré información personal, fotografías, direcciones, teléfonos, número de localidad o escuela, sin el permiso de mis papás; si me encuentro o me envían

información en línea que me hacen sentir incómodo, les avisare a mis papás, a mis maestros y nunca responderé a este tipo de mensajes; nunca acordaré juntarme con nadie que haya conocido en línea sin el permiso previo y conocimiento de mis papás.

Todos sabemos que todo el mundo chatea y la gente realmente se cita y se encuentra después, y ha habido a nivel de adultos causas de suicidios, porque no ha ocurrido lo que las personas esperaban que ocurriera, y son adultos; igual hay otras informaciones en esta página que ustedes pueden abrir.

Entre los aspectos legales, por ejemplo, el Departamento de Justicia también tiene un sitio especializado en delitos cibernéticos, leyes específicas que atienden los casos de delitos contra las computadoras, la legislación más reciente. A raíz del 11 de septiembre, muchas cosas cambiaron en Estados Unidos y las leyes sobre investigaciones criminales le han dado muchísimo poder a las instituciones que hacen estas materias. Está el Código de los Estados Unidos, la parte que le toca y otras leyes especializadas en esa materia; también en lo que a materia de delitos de derechos de autor se refiere y también presenta el conjunto de leyes que tienen que ver con esa materia.

También el Departamento de Justicia presenta, y esto se sale un poco del área legislativa, pero me parece que la ley debe concederles poderes a los organismos que hacen las investigaciones, y este documento es altamente especializado; le indica paso por paso a las personas que se encargan de estas investigaciones de qué es lo que tienen que hacer y cómo tienen que hacerlo; la investigación de una escena de delito electrónico, es una guía para los que llegan primero a esa escena que sepan lo que tienen que hacer, podríamos ver todos los pasos y a quién va dirigida esta guía, que es una evidencia electrónica, cómo se maneja una evidencia electrónica en la escena del delito, si la agencia que se encarga de eso está preparado para hacerlo, cuáles son los tipos de aparatos que deben considerarse dentro de lo que son las evidencias electrónicas, cámaras digitales, computadoras, componentes, tarjetas de memoria, los modos, etc.

Eso está en el manual sobre cómo levantar una escena de delitos electrónicos.

Hemos traído también dentro de los sitios una colección de cuarenta y cuatro legislaciones en materia de delitos electrónicos que se encuentran en cuarenta y cuatro países si hay algunos de América Latina; por ejemplo, está Argentina, Perú, México y Venezuela que son países que tienen legislación sobre la materia y es en español y resultaría más fácil lidiar con ella. También hemos traído otros sitios con información de leyes en donde ustedes tienen también los textos, por ejemplo Chile, tienen en línea lo que en su código me imagino será penal, tienen materia de delitos electrónicos; se está tomando el articulado de la ley, igual pueden complementar con los sitios de otros países que no son de habla hispana, también el sitio que es sobre recursos en Internet, sobre delitos electrónicos trae desde la definición del delito, listas de delitos, una enciclopedia especializada en leyes de espacios cibernéticos, asuntos forenses sobre la materia, sitios legales en web, el Centro Nacional Contra Fraude en Estados Unidos, el Centro Nacional de Protección de Infraestructura en Estados Unidos, información sobre las oficinas de los procuradores, información del servicio secreto, las leyes estatales que la vamos a ver más tarde también, la ley y la computadora, leyes específicas, cómo reportar crímenes en internet, los procedimientos de investigación, etc.

También a la Sociedad Americana de Medios Internacionales se ha pronunciado sobre la materia y tiene sitios de información especializados sobre el delito electrónico o el delito cibernético; toda esta información sobre esta materia ustedes pueden conseguirla con un solo toque. También tiene sobre delitos contra el ambiente, terrorismo y otros temas que seguramente son de interés para la Asamblea; también hemos traído la ley de computadoras de los Estados Unidos en toda su magnitud. El capítulo primero con los preliminares, segundo con la firma digital, el gobierno electrónico, la atribución, conocimiento y despacho de registros electrónicos, lo de la seguridad de los registros electrónicos y las firmas electrónicas, la regulación y certificación, las autoridades que se encargan de eso, la regulación; también están los certificados de firma digital, los deberes de los suscriptores,

las penas y adjudicaciones, la regulación, el tribunal de apelaciones con respecto a las leyes cibernéticas; también tenemos un modelo de ley escrita, todo el articulado, es cuestión de cambiar cosas nada más, pero esto es a nivel de Estados Unidos.

La Asociación para el Control del Fraude en las Comunicaciones también tiene un sitio sobre esta materia y también pueden encontrar muchísimos artículos sobre las materias que podemos ver en pantalla, fraude en Internet, cómo mantenerse salvo en Internet, cómo proceder contra las componendas, tips para evitar los fraudes, el robo de identidad, ya que todos somos objetivo de esos delincuentes, sobre los banqueros en línea que prometen cosas que no dan, las tarjetas de identificación, que hay tanto delito contra las tarjetas de identificación, mi número me lo piratearon e hicieron cualquier cantidad de compras en líneas, pero afortunadamente el banco tiene un sitio donde mencionan las reuniones que ha habido sobre esta materia y también el contenido de esas reuniones, reuniones de expertos sobre la materia y las resoluciones, los enlaces que hay en esa materia a nivel de la Organización de Estados Americanos, que también le pueden servir como un apoyo a nivel internacional y para que tengan una idea de cuánto costaba o lo que cuesta esto a nivel mundial hace dos años, costó la suma de uno punto seis trillones de dólares a nivel mundial y dice que está en ascenso rápidamente.

Las prevenciones importantes y eventualmente en la ley se puede contemplar y hay tips, por ejemplo, que permiten mantenerse alejado de ser víctima de este tipo de delitos porque todo el que tiene la computadora es una víctima potencial y aunque no la tenga porque su tarjeta de crédito está en línea y puede obtener la información de allí y queda usted involucrado en algo con lo cual usted no tiene absolutamente nada que ver, igual tiene todo lo que es la ley en Internet y otro tipo de información que a ustedes les puede servir para efectos de la elaboración de la ley. Están los tips para evitar delitos en la computadora, todo lo que es virus, cómo evitar el acoso, etc.

La prevención va de la mano con la educación e igualmente hemos traído un sitio a través del cual se establece cómo a través de la educación se

puede prevenir el delito electrónico o por computadora o como también se le denomina delitos relacionados con la computadora.

La parte tecnológica viene casada con la ley, es importante tener información sobre esa parte también porque pienso que la ley es un trabajo en equipo, las personas que lidian con esto también es importante que se documenten sobre la materia. Aquí en este sitio que es un consorcio para evitar el crimen de alta tecnología tienen entrenamiento y cualquier cantidad de otros enlaces, para informarse sobre el tema y mantenerse actualizado, porque es una materia que cambia diariamente; entonces hay que competir con los delincuentes en materia de quiénes está mejor y bien informado, los tipos de herramientas y tecnología que utilizan para cometer sus delitos los acosantes en computadoras; este sitio es para las personas que hacen investigaciones, como por ejemplo la policía, la inteligencia y la contrainteligencia en materia de delito electrónico, sobre la investigación y sitios que tienen que ver con estos.

Para aquellos que hacen cumplir la ley también hay información en ese sitio, para los ofensores sexuales, organizaciones profesionales y asociaciones sobre la materia, "links" para las investigaciones y máquinas buscadoras que también pueden acceder. También hay un sitio sobre seguridad en Internet que es increíble porque da todo lo que es la visión desde la definición, los conceptos básicos, porque es importante la seguridad, la historia de la seguridad, los incidentes en los sistemas de computadoras, los orígenes de esos incidentes, todos los tipos de incidentes que hay y los define y explica por qué es vulnerable Internet, cómo se mejora la seguridad, la tecnología de la seguridad y cómo pueden ver todo lo que es el hardware y sobre todo la perspectiva futura de esta situación de la seguridad en Internet.

A raíz del 11 de septiembre muchas cosas cambiaron en los Estados Unidos se trazó la estrategia para mantener seguro el espacio cibernético de Estados Unidos, es un documento muy grande que recomiendo que lo conozcan, pero la tabla de contenido permite ver la capitulación que tiene el documento, las guías y principios, cómo responde el sistema de seguridad, todo lo que son

amenazas y la vulnerabilidad de los Estados Unidos en ese sentido, todo lo que es alerta sobre esto, asegurar el espacio prioritario del gobierno de los Estados Unidos; da mucha información sobre cosas que no se tiene la menor idea y puede ver el futuro a través de documentos como este.

Igualmente trajimos un sitio que tiene una lista de recursos federales estatales y de las agencias ejecutivas de los Estados Unidos, empezando por los departamentos de seguridad interna de los Estados Unidos, en la Oficina Federal para respuesta al Centro Federal para respuestas de incidentes por computadora, documentos del Servicio Secreto sobre la materia también, del departamento de Defensa, del Departamento de Justicia, del FBI, del Centro de Protección de la Infraestructura Nacional y los delitos de alta tecnología, una fuerza que se ha hecho nacional contra este tipo de delincuentes. También en Estados Unidos la conferencia nacional de legisladores de todos los Estados produce y tiene

colecciones y sitios donde están y reposan las leyes que lidian con estas situaciones a nivel estatal, al igual que aquellas que están en proceso; les recomendamos el sitio Thomas.loc.gov. muchos lo conocen, porque allí está todo lo que es la materia legislativa de los Estados Unidos; es un acceso directo al Congreso de los Estados Unidos y donde también hay leyes de los últimos siete congresos en esta materia. Hemos traído una síntesis, lo que es la parte federal, título dieciocho y diecisiete del Código de los Estados Unidos que lidia con esta situación de los delitos por computadora, delitos contra los derechos de autor, cómo se administran los delitos contra los derechos de autor, contra las marcas registradas, contra delitos contra secretos, etc. También hemos traído un "link", que los lleva directamente a la legislación estatal en los diversos Estados de los Estados Unidos sobre la materia de delitos cibernéticos por Internet o electrónicos. Si abrimos Nueva York, podemos acceder la legislación de este Estado en esta materia, y así sucesivamente.

Redacción de informes y leyes

Profesora Margarita Vásquez

La observación del lenguaje oral es de lo más divertida. Las palabras adquieren sentidos diferentes a los que registran los diccionarios por razón de similitudes con la realidad, oposiciones y comparaciones. Ya que nos encontramos en el Palacio Legislativo, hagamos un ejercicio para averiguar si en algún momento de su vida han oído ustedes en Panamá la siguiente expresión popular: “fulano no legisla bien”. Si yo no viviera en el espacio panameño, tal vez interpretaría el término “legislar” usado en esta frase con el mismo significado que tiene en el diccionario: dar, hacer o establecer leyes. Pero por vivir aquí, y según con quien hable y qué giro tenga la conversación, y también porque el tiempo me favorece, en la frase “fulano no legisla bien”, lo que quería decir aquel hablante en aquel momento era: “fulano está un poco loco”, le falta juicio.

Si hubiera que definir esta palabra para un diccionario de panameñismos, diría, por ejemplo: legislar: pensar alguien juiciosamente, estar en sus cabales, estar cuerdo. Este significado me dice a mí que, en el lenguaje popular, para los panameños (en un período de tiempo determinado) el significado de “legislar” estaba relacionado con el pensamiento juicioso, cuerdo, de aquel que está en sus cabales, de modo que el que no legisla bien, está loco.

Este uso panameño del verbo “legislar” va, poco a poco, desapareciendo, porque el lenguaje cambia, y si unos significados mueren, otros van tomando su lugar. De todos modos, aquel significado para legislar era una verdadera creación lingüística nuestra, porque, de verdad, el acto de legislar requiere cordura, sensatez y buen juicio, ya que se legisla para solucionar problemas surgidos en la sociedad. Según esto, importa mucho entre los legisladores (y, en general, entre todos los que trabajan alrededor de la legislatura)

tener una clara idea de los problemas que han sido percibidos y que van a ser legislados. Estos son los problemas que son el objeto de investigación en la cámara legislativa.

Quiere decir que los objetos de las investigaciones (aquello que se va a investigar) tiene que ser pensado y expresado no sólo por los legisladores sino también por los investigadores y las secretarías y los correctores, y los técnicos y quienes estén vinculados con el tema, primero oralmente y después por escrito: oralmente, en las discusiones, consultas y conversaciones sobre el tema, el objeto de la investigación fluirá en una catarata de ideas y de observaciones, con connotaciones afectivas y con juicios, pero siempre con palabras. Después de haber sido detectados los problemas, hay que formularlos por escrito. Así, serán redactados los informes y después las leyes. Todo esto lo hace alguien. ¿Quiénes? todo un equipo que trabaja alrededor de una indagación, de un examen cuidadoso y crítico en la búsqueda de hechos o principios, es decir, alrededor de una investigación que deberá ser informada con absoluta claridad en lenguaje escrito para que, finalmente, sea aprobada una ley escrita que será promulgada por escrito. Nos encontramos, pues, ante un hecho necesario: la escritura de los informes y las leyes. Quienes trabajan aquí, tienen la obligación de escribir bien.

¿Y qué quiere decir escribir bien?

Quiere decir expresar con claridad y orden las propias ideas. Miren lo que nos dice el poeta panameño Pedro Rivera:

La palabra es

Escribo la palabra

Estructura simple de barro aborígen

Hoja de viento en la laringe

Para significar

Y definir

Separar las cosas de las cosas.

Al hombre de la bestia.

Escribir bien no es (solamente) escribir palabras, sino “significar”, es decir, conseguir que un contenido mental esté bien organizado para que se entienda; que aquello que debemos comunicar quede expresado en forma correcta y adecuada para que sea comprendido. Escribir bien es lograr que un escrito esté bien estructurado, que tenga unidad y coherencia, que sirva para definir una problemática, y que sirva para impregnar al lector del ámbito que se estudia: en este caso, la alusión a la separación del hombre y la bestia, se refiere a la capacidad de pensar, de valorar, del juicio crítico, de un pensamiento ético que esté en la raíz de nuestra conformación humana, y que nos haga considerar algo como lo que expresa José de Jesús Martínez, también panameño, en su poema Lección sobre las manos, del que leeré apenas unos versos:

Has inventario de tu vida y piensa
De nuevo en tus dos manos y otra vez
Piensa que un día pueden darse cuenta
De su gran fuerza y de la débil tuya,
Que pueden despertarse a media noche
Sin esperar tu sueño, silenciosas,
Y, como dos arañas, arrastrarse
Hasta tu cuello para estrangularte.
Para que eso no pase, amor, hermano,
Para que no suframos la vergüenza
de morirnos por nuestras propias manos,
Por nuestras propias obras infernales,
Y para que dejemos limpia huella
De nuestro breve paso por el cuerpo,
Que hagan tractores estas manos dulces
No fusiles, y que toquen pianos,
No instrumentos de sórdidos sonidos;
Que sean pañuelos, no para la sangre,
Sino para el sudor, y vasos de agua
Y amor para el sediento del camino;

.....

Escribir bien un informe

Me atrevo a adivinar lo que ustedes están pensando: ¿Y, bueno, para escribir un informe

tenemos que ser poetas? No, la forma que adquiera nuestro escrito va a depender de la finalidad que tenga. Hay que tener presente que la expresión escrita debe adecuarse a la finalidad que persigue alguien al comunicarse.

Los poemas tienen una finalidad “estética”, persiguen expresar un contenido mediante una forma poética. Tienen sentido en nuestra vida, incluso aquí, en esta sala, por la capacidad de la literatura para impregnarnos de la vida misma: vida y muerte, amor y odio, enfermedad y sudor y sed y risa y alegría y llanto son palabras que se repiten en la vida cotidiana y también en la poesía. Tal vez entre todos podríamos recoger una buena cantidad de poemas escritos a escondidas.

Pero no estoy aquí para enseñar poesía, sino para mostrarles cómo es el lenguaje escrito, cuántas variantes tiene, cómo funciona. Estoy para decirles que tenemos que utilizar las palabras apropiadas y las formas establecidas para expresar nuestros propósitos al escribir un informe. Siempre hay un propósito al comunicarse, el escrito que preparamos debe cumplir determinada función, pero a menudo no somos conscientes de la finalidad que perseguimos al actuar.

¿Qué función cumple el informe?

Normalmente, en el informe queremos explicar, informar, exponer acerca de algo, un problema que ha estado en el tapete de la discusión, y del cual se quieren “los hechos”, como decimos generalmente. Pero hay que tener en cuenta que “cuando se llega a un acuerdo o convenio en los asuntos humanos (que a eso va dirigido el informe que aquí se hace) se logra merced a procesos lingüísticos, o no se logra en absoluto”, como leí en algún sitio. Por lo tanto, de ningún modo se puede olvidar el investigador de lo siguiente: el mundo de los “hechos” que conocemos directamente (lo que hemos visto, sentido u oído) es extraordinariamente pequeño. Lo que logremos saber acerca de un problema investigado nos va a llegar a través de las palabras.

Así que si yo necesito información sobre un asunto sobre el cual se ha estado debatiendo no solamente en la Asamblea Legislativa, sino en la sociedad, como es todo lo relacionado con los medicamentos, podré escuchar o leer las

entrevistas que otros han hecho a funcionarios públicos y buscaré información en mesas redondas recogidas en informes. Allí no veré, ni tocaré, ni oleré las medicinas ni los precios de las medicinas, sino que escucharé o leeré lo que al respecto me digan los informes sobre lo que dijeron los expertos (y los que no son tan expertos). Entonces iré a las hemerotecas para consultar las informaciones de los periódicos sobre el tema; leeré las leyes que se han elaborado en otros lugares... en fin, me informaré mediante la palabra escrita en otros informes. Con el conocimiento hay que actuar con lo que comúnmente llamamos pies de plomo: cuidado, porque quienes hablan no ponen frente a nuestros ojos la realidad, sino lo que cada uno tiene en su cabeza acerca de la realidad.

El investigador de la Asamblea, como ven, carga en sus hombros una gran responsabilidad, porque, finalmente, redactará un informe para los legisladores y para los ciudadanos interesados en el tema. Y un informe es un documento que se basa en informes de informes, todos cargados de palabras, palabras, palabras.

¿Parece muy natural? Es casi natural esto que hacemos. Pero tenemos que acostumbrarnos a pensar que lo que estampemos en esta magna institución debe ajustarse al máximo a las reglas estructurales del tipo de documento y a las reglas gramaticales, porque quienes inventaron los métodos científicos y las ciencias (y la lingüística es una ciencia) sabían lo que hacían al imponernos ciertas normas.

El informe es un tipo de escrito expositivo que tiene una organización interna o estructura, que responde a esa finalidad de explicar, razonar, informar, exponer ordenadamente, y como lo hace con palabras, también obedece a reglas que nos van a ayudar a decir lo que intentamos decir y no otra cosa.

Me refiero a informes como el que presentó Rafael Candanedo en **Mosaico** del 29 de junio del 2003. El periodista leyó en la Gaceta Oficial del miércoles 12 de junio de 2003 el Decreto Ejecutivo No. 78, del 5 de junio de 2003:

Artículo 1o: la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales según se

define este delito en el Código Penal pasará a ser la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo, adscrita al Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, según las disposiciones legales vigentes que rigen estas materias en la República de Panamá”.

A continuación, Candanedo dice lo siguiente: “Por austeridad económica, me imagino, se han ahorrado un poco de comas. Lo que me inquieta más, no obstante, es el hecho de que, en un momento en que se persigue en todos lados a los terroristas, el Gobierno no se haya ruborizado al crear una unidad dedicada al financiamiento del terrorismo. Por lo que se entiende de lo publicado en la Gaceta Oficial, la Unidad de Análisis Financiero etcétera —ni pensemos en la sigla, que debe ser mala palabra— tiene dos funciones: una, la de prevención del delito de blanqueo de capitales, y dos, la de financiamiento del terrorismo. Dirían los gramáticos que se trata de dos enunciados distintos. Otro gallo cantaría si el segundo enunciado dijera “del financiamiento del terrorismo”. Se desprendería que es parte de aquello de “para la prevención del blanqueo de capitales etcétera”. Como a los sucesivos gobiernos les encantan los nombres ferrocarril —para qué recordar el Ministerio de la Juventud y demás yerbas aromáticas— hubiese resultado mejor denominar a la susodicha entidad: **Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de blanqueo de Capitales y del Financiamiento del Terrorismo o Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Contra el Financiamiento del Terrorismo.**”

Observen que he transcrito casi todo el artículo, tal cual, para mantener “mi” informe, al margen. Ahora analizo yo el informe de Candanedo:

1. Candanedo informa acerca de su hallazgo.
2. Dice lo que entendemos todos al leer la Gaceta.
3. Explica, gramaticalmente, por qué se entiende lo que se entiende.
4. Hace la corrección y propone otra forma de

nombrar la unidad creada.

Se puede llegar fácilmente a identificar el esquema que se planteó originalmente el escritor.

He escuchado a algunas personas que dicen, sin el menor sonrojo, que lo importante es lo que se dice, no cómo se dice. El anterior es un ejemplo claro de lo siguiente: cómo decimos algo o cómo lo escribimos es tan importante como su contenido, porque podemos decir lo que no queremos decir.

¿Cómo escribe Candanedo, deliberadamente, su artículo? Con un tono irónico. Este tono es fundamental en este caso, porque el hallazgo es vergonzoso. Nos avergüenza a todos, incluso a Candanedo, y un tono doctoral hubiera causado irritación y otro tipo de respuesta.

Y finalmente, observen que en “mi” análisis me he referido a la forma del artículo, porque del contenido quien ha hablado es Rafael Candanedo.

¿Qué orden seguiremos al exponer?

Expondré a los presentes a las posibilidades del lector y las del creador del informe. La composición desde los dos puntos de vista. Finalmente se enfrentará el problema de la redacción, habilidad que requiere de una práctica estricta para que se logre.

I. La lectura del informe. La composición del contenido. La Unidad y la coherencia. Explicación de un ejemplo.

Quien escribe debe atender a otro tipo de unidades que van más allá de las palabras. Estas unidades son las llamadas textuales o temáticas. Desde un punto de vista general, más bien como estrategia de lectura, podemos decir que el contenido de los informes se reúne en tres fragmentos que son la introducción, el desarrollo y la conclusión. Cuando leemos un informe, podemos hacer el intento de reconocer estas partes.

A pesar de su carácter fragmentario, estas partes poseen un significado unitario que permite que el lector los distinga dentro del escrito total al cual pertenecen como unidades relativamente cerradas y completas en sí mismas.

Una unidad textual o temática está formada por un conjunto de oraciones o por dos o más párrafos

con sentido unitario, que poseen, por lo tanto, un tema dominante. Esto quiere decir que no saltan de un tema a otro en forma incoherente, porque lo fundamental para determinar si algo constituye una unidad dentro del texto es la coherencia: se relacionan las partes entre sí para referirse a un tema fundamental.

En la introducción encontraremos, por ejemplo, cuál es el tema, los antecedentes, los objetivos, la metodología.

En el desarrollo tal vez encontremos analizado, explicado, comparado el tema, la problemática del tema.

Y en la conclusión hallaremos los resultados del análisis, la significación de lo expuesto, un resumen, es decir, un breve repaso de los puntos más importantes que se han desarrollado y una acción recomendada: lo que se sugiere hacer como resultado de lo expuesto.

Si el que escribe sigue un ordenamiento similar al que aquí se ha propuesto, quiere decir que se preocupa por lograr que su escrito sea coherente. El concepto de texto es inseparable del concepto de coherencia. La coherencia es la propiedad más esencial de un texto, y es justamente la propiedad que nos permite establecer si una secuencia de oraciones cumple con las condiciones para ser considerada como texto.

Y así, sin querer queriendo, he comenzado a hablar un poco en lenguas, como dice la escritora Isis Tejeira, porque la palabra “texto” en lingüística tiene un sentido muy particular y ampliamente discutido por los especialistas. De eso no vamos a hablar. Me basta con que sepan que es un término técnico, pero que aquí lo utilizaremos para significar lo hablado o lo escrito expresado como una totalidad, no como una parte inconexa o incompleta como ocurre con lo que dice alguien que se ha pasado de tragos, cuyo discurso está lleno de incoherencias.

En la novela **Loma ardiente y vestida de sol** del colonense Rafael Leonidas Pernett y Morales, se reconoce la incoherencia como un modo de representar la realidad. Observen lo siguiente:

—¡Otro trago!

Y el cantinero le dice don Armando y le sirve otra medida de seco.

—Porque nosotros somos así, tan cómodos, porque nunca hemos tenido guerra civil.

Y los comensales ríen estruendosamente. El policía que hace la ronda entra un momento.

—¿Hasta cuándo tenemos que esperar a que las armas nos hagan entrar en razón?

El policía sonríe porque sabe que le está dando coba. Salvo el viejito que lanza su mitin, por lo demás inofensivo, todo está tranquilo. El policía sale. El señor Armando dice que -si no son los militares serán los comunistas, y los clientes ríen porque están seguros de que a su sistema democrático no lo quita nadie. El señor Armando se toma de un trago la octava medida de seco.

Pero, otra vez, sin querer queriendo, volví a caer en la literatura porque me da muestras de lo que se hace en el hablar según diferentes situaciones.

En el día de hoy intentaremos revisar los elementos de la composición, que están relacionados con el contenido, con aquello de lo que habla el informe.

Pero también nos referiremos a la redacción, en la que tendremos que ajustarnos a un análisis más cercano a lo lingüístico, a la puntuación, a la semántica.

La composición está relacionada con las ideas: podemos hablar de la composición de una pintura, la composición musical, la composición de un escrito para referirnos a la idea reflejada en un cuadro, a la idea musical, a la idea central de un escrito. La redacción, en cambio, está relacionada solamente con la palabra escrita. No hablamos de la “redacción” de una pintura, ni de la “redacción” musical, ni siquiera de la “redacción” de un orador, pero sí de la redacción de un escrito, para referirnos al orden de las unidades más ligadas al enunciado y a la manera como se interrelacionan.

Explicación de un ejemplo

Vamos a revisar la composición del INFORME DE LA COMISIÓN DE COMERCIO, INDUSTRIAS Y ASUNTOS ECONÓMICOS, EN RELACIÓN CON EL PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 27, “SOBRE MEDICAMENTOS Y OTROS PRODUCTOS PARA LA SALUD HUMANA”, relacionándola con las etapas que cumplió el

investigador y vinculándolas con las que señala la metodología de la investigación.

Identificación y definición del problema

La Comisión de Comercio, Industrias y Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa del período de 1998-1999 percibió un problema relacionado con los “medicamentos y otros productos para la salud humana” e inició una búsqueda de información para legislar al respecto. A partir de ese momento, según el mismo informe, hay el ir y venir de una preocupación que, para un lector que no sea parte del engranaje legislativo, no queda claramente expresada porque no hay ni una identificación ni una definición plena del problema. Se sabe, por el informe, que hubo reuniones de las partes interesadas, pero no de qué se habló.

El investigador buscó, por ejemplo, cuál es el fundamento constitucional y legal del Proyecto de Ley No. 27; investigó cuál es la legislación que este Proyecto subroga, modifica o deroga; qué cuerpos legales se reforman; cuál es la historia externa, la secuencia de los hechos particulares que se fueron cumpliendo y los menciona. También siguió los pasos externos del asunto para organizar una historia.

No dice nada de lo que la Comisión de Comercio, Industrias y Asuntos Económicos se hizo cargo e indagó en diferentes momentos en contacto directo con la problemática estudiada: con especialistas y con individuos capacitados o experimentados en la problemática, en lo que parece haber sido reuniones de mesa redonda. En el informe no hay ningún examen ni informativo ni crítico de ellas.

En el informe no hay señales de que se utilizaran fuentes estadísticas, otros informes y estudios, archivos oficiales y privados, artículos de la prensa que sirvieran a la caracterización del problema.

Lo cierto es que la identificación y definición del problema no quedan claramente expresadas.

Deducciones

No quiere decir que en este informe no se deduzca

nada al respecto. Una lectura cuidadosa permite identificar varias caras del problema de los medicamentos.

Por ejemplo, se deduce que hubo un largo proceso evaluativo y decisorio de la Ley sobre medicamentos:

--serie de reuniones convocadas por la Comisión de Comercio, Industrias y Asuntos Económicos en el período 1998-99 con participación de distintos interesados en el tema;

—En junio de 1998 se elaboró y se hicieron un diagnóstico y propuestas preliminares;

—En agosto de 1998 la Comisión de Comercio (...) hizo recomendaciones.

—Se contrataron los servicios profesionales de un consultor con una contraparte del CLICAC, quienes elaboraron un documento que sirvió de base para el Anteproyecto de Ley No. 66, presentado ante el Pleno el 2 de marzo del 2000.

—El 22 de marzo del 2000 es prohiado y el 26 se convierte en el Proyecto de Ley No. 56.

—El 29 de marzo, estando en Primer Debate, la Comisión de Comercio (...) nombró una Subcomisión con el fin de involucrar a los sectores interesados de la sociedad.

—Esta subcomisión toma la decisión de elaborar un texto único producto del consenso de más de 25 sectores vinculados al tema.

—El 11 de septiembre del 2000 se presenta ante el Pleno como Anteproyecto No. 25. — Fue prohiado por la Comisión de Comercio (...) como Proyecto No. 27.

—El 11 de octubre del 2000 pasa el Primer Debate, se dio participación a los sectores quienes sugirieron reformas al texto. Los legisladores aprobaron todos y cada uno de los bloques y solicitaron una tramitación urgente. (el informe se refiere a este debate)

Sobre el 4º punto del informe, titulado Finalidad y Objetivos, cuando entramos a leer este punto, vemos que se trata de la Finalidad y Objetivos del Proyecto de Ley 27.

Una cosa son la finalidad y objetivos del informe y otra la finalidad y objetivos del proyecto de ley.

Este punto, aunque esté mal ubicado, ayudan al lector aguzado a desprender, de la finalidad y objetivos del Proyecto de ley 27, una definición del problema, así:

-si la primera finalidad del Proyecto de Ley No. 27 era garantizar la seguridad, calidad y eficacia de los medicamentos y otros productos para la salud humana, el problema es que EN ESTA SOCIEDAD NO HA ESTADO GARANTIZADA NI LA SEGURIDAD, NI LA CALIDAD NI LA EFICACIA DE LOS MEDICAMENTOS Y OTROS PRODUCTOS PARA LA SALUD HUMANA. Lo que aparece con mayúsculas no ha sido expresado con claridad en el informe, sino que hay que deducirlo.

—Así, los otros objetivos del Proyecto de ley 27 ayudan a caracterizar el problema: ¿Por qué hay que legislar? Porque el problema de los medicamentos tiene múltiples aspectos que se deben considerar:

—Aunque fueron liberadas la oferta y la demanda en el mercado, no ha sido generada la competencia y los precios de las medicinas siguen altos;

—no hay una coordinación interinstitucional entre los organismos estatales que participan en el tema de los medicamentos;

—no hay mecanismos para que el consumidor se informe acerca de los medicamentos;

—no hay recursos para que la Autoridad de Salud realice su labor de autorización y farmacovigilancia;

—es difícil la adquisición de medicamentos por parte del sector público (MINSA-C.S.S.).

Con todos estos datos se pudo incluir una parte al informe en la que se identificara y definiera claramente el problema.

Análisis del problema

Con toda seguridad, en las múltiples reuniones realizadas se hicieron diversos análisis. En el informe no están. Creo que estos análisis aclararían enormemente el panorama si se incluyeran resumidamente, sintéticamente, cuáles fueron las aportaciones de legisladores, de los consultores, amén de las participaciones de los 25 sectores convocados y los acuerdos a los que llegaron cuando analizaban los diversos aspectos del problema. El proceso de análisis y síntesis

permitiría que los lectores percibieran la importancia del tema. Pero, además, el análisis del problema debe incluir una percepción de las consecuencias que ocasionará lo que se propone como solución.

Los resultados

Como consecuencia de que no esté claramente definido el problema, ni analizado, tampoco dice la investigación cuáles fueron los resultados a los cuales se llegó. Solamente se dice que el Proyecto fue aprobado, y esta es una acción que se ejecutó como consecuencia de todo lo actuado.

En general, para que el método sea científico, según la teoría, la investigación debe cumplir las siguientes etapas o pasos:

Después de percibir un problema, identificarlo y definirlo (búsqueda de información para ello)
analizarlo, incluida la deducción de las consecuencias
obtener resultados y proponer soluciones
registrar y expresar la investigación en un informe y, finalmente, actuar.

Por un largo período muchas personas estuvieron pensando en el problema de los medicamentos reiteradamente. Eso me sugiere que a medida que avanzaba la investigación hacía falta un documento en el que se definiera el problema, se hiciera un análisis y se dieran los argumentos requeridos y resultados con toda claridad.

II. Elaboración del informe. Composición. Redacción. La redacción del enunciado.

Composición

Después de haber realizado la investigación, se elabora el informe. Es muy importante tener presente la finalidad que persigue su elaboración: INFORMAR acerca de lo que investigaron todos los involucrados en el asunto, especialmente, los legisladores quienes, por naturaleza, dirigen la investigación. Esta finalidad hay que tenerla presente cuando escribimos y cuando leemos un informe, porque los contenidos se distribuyen en el escrito de acuerdo con ciertos modelos propios de la función de informar, de los que ya dijimos algo: introducción, desarrollo y conclusión.

Pero el más general de los modelos para informar sería:

Planteamiento de la cuestión

Dar respuesta a esta cuestión.

Lo primero que hay que pensar es cómo se va a plantear el asunto, cómo vamos a hacer una planta o plan, cómo vamos a ordenar el asunto, cómo se enfocó su posible solución. Ese es el planteamiento de la cuestión.

El modelo mínimo que expusimos envuelve una serie de subdivisiones en cada etapa. Así, plantear la cuestión implica que hay que explicar "de qué se trata" (por ejemplo, cuál es el problema –formularlo–, dónde y cuándo se origina, cómo ha sido su funcionamiento, si hay consecuencias positivas o negativas, etc. etc.) y, además, "cómo se relaciona con otras cosas" (por ejemplo, qué instituciones tienen que ver con el problema y cómo interactúan, si hay información válida para el público sobre el asunto, si hay recursos económicos para que funcione debidamente la institución encargada, si los pasos que exige la administración son expeditos, etc. etc.)

Lo segundo que hay que pensar, dar respuesta a la cuestión, implica indicar cómo se ha buscado la respuesta, cómo se ha encontrado, qué valor tiene.

Analicemos el plan de las ideas del informe que venimos revisando para ver si encontramos los dos momentos señalados arriba: planteamiento y dar respuesta.

Título: INFORME de la Comisión de Comercio, Industrias y Asuntos Económicos, en relación con el Primer Debate al Proyecto de Ley No. 27. "Sobre Medicamentos y otros productos para la salud humana.

Nota de presentación del Proyecto de Ley No. 27 al Pleno de la Asamblea.

1. Título del Acto Legislativo
2. Autor
3. Fecha de presentación
4. Finalidad y objetivo.
5. Fundamento constitucional y legal.
6. Personas consultadas

7. Legislación que subroga, modifica o deroga.
 8. Historia del acto legislativo.
 9. Desarrollo del Primer Debate.
- Por todo lo anteriormente anotado, la Comisión de Comercio, Industrias y Asuntos Económicos, en uso de sus facultades legales,

RESUELVE:

Primero:

Segundo:

Tercero:

Firmas

Vamos a considerar que la "Nota de presentación del Proyecto" no forma parte del INFORME.

Descartada la nota como elemento del informe y considerada elemento adjunto, debería aparecer antes del título.

El título del documento, **INFORME de la Comisión de Comercio, Industrias y Asuntos Económicos, en relación con el Primer Debate al Proyecto de Ley No. 27. "Sobre Medicamentos y otros Productos para la Salud Humana**, señala que la acción que realiza quien escribe es la de INFORMAR. Sin embargo, en el mismo nivel de importancia, al final del documento y no como parte del documento sino como otro adjunto, sin numeración, solamente incluido, aparece un RESUELVE.

Propongo tres formas de solucionar este problema, que está relacionado con la COHERENCIA de la macroestructura del documento (la estructura mayor):

1. Que el título del documento sea:
"INFORME Y RESOLUCIÓN de la Comisión de Comercio, etc. etc."

O

2. Que se le dé la siguiente estructura:

INTRODUCCIÓN

I. (Desarrollo)

II (Desarrollo)

III (la cantidad de partes del desarrollo dependerá del tema)

CONCLUSIÓN

RESOLUCIÓN del Primer Debate.

O

3. Se cambie el tiempo verbal por el cual se INFORMA acerca de lo resuelto por la Comisión de Comercio.... En lugar de RESUELVE, que aparezca "resolvió".

En el segundo caso, el informe tiene tres partes: introducción, desarrollo y conclusión. La Resolución se incluye como otro adjunto.

Es importante planificar antes de escribir, porque es necesaria una organización jerárquica de las ideas.

Hasta aquí me he referido, como dije, a la macroestructura. Vamos a hacer un ejercicio: ¿qué partes del informe que analizamos incluiría el lector en la introducción, cuáles en el desarrollo y cuáles en la conclusión? En otras palabras, ¿cuál es el plan que propondría usted, lector?

¿Por qué la inclusión de la resolución (y de la nota) en el informe rompe la coherencia?

Porque, tal como está incluido, es otro documento que presenta la Comisión de Comercio, etcétera, responde a otro propósito distinto al de informar: actuar. La RESOLUCIÓN es un documento de dos partes. En la primera se expresa una serie de consideraciones que sirven para adoptar determinadas medidas.

Si se quisiera incluir lo que se resolvió en el INFORME, debería decir:

"Por todo lo anteriormente anotado, la Comisión de Comercio, Industrias y Asuntos Económicos, en uso de sus facultades legales, resolvió aprobar en Primer Debate el Proyecto de Ley No. 27 "sobre Medicamentos y otros productos para la salud humana", con la única modificación que consta en el texto único; es decir, la del artículo 154 que pasó a ser el artículo 155. En segundo lugar, también resolvió solicitarle al Pleno de la Asamblea Legislativa que someta a Segundo Debate el Proyecto de Ley No. 27. Y en tercer lugar, solicitar, desde el momento en el que se aprobó esta Resolución, al Pleno de la Asamblea Legislativa, que le imprima trámite de urgencia notoria al Proyecto de Ley No. 27. (Aquí hay un problema de redacción que observaremos más adelante).

El hecho de que el documento no tenga

señalada la fecha más que por un sello de la Secretaría General que aparece en la primera página (12 de octubre de 2000), se presta a confusión. Creo que si en el punto 9 dijera que la Comisión RESOLVIÓ (en su reunión del 11 de octubre del 2000) aprobar y solicitar, el asunto quedaría más claro.

¿En resumen, qué tipo de escrito es un informe y qué pasos se cumplen al escribirlo?

La composición de un texto es el proceso global de su escritura. Vamos a suponer que para escribir el informe, tenemos que pasar por un proceso que cubre tres etapas de la composición:

invención (hacer venir las ideas aprovechando las fuentes),
disposición (darle un orden a toda la información que he recopilado),
elocución de las ideas (redactarlas, ponerlas por escrito).

En realidad, estas tres etapas se manifiestan simultáneamente. Sin embargo, vale la pena fragmentar el proceso de la composición para tener claros los pasos que hay que dar al escribir el informe.

1. Hacer venir las ideas: No se puede escribir sobre aquello de lo que no se sabe nada. Ante un problema captado por los legisladores, el investigador tiene, ante todo, que informarse. ¿Dónde informarse? En las fuentes escritas y mediante los contactos directos.

La hora de la redacción puede que encuentre al investigador frente a una serie de fichas que recojan la información extraída de las fuentes escritas:

- fuentes históricas
- legislación
- fuentes bibliográficas
- fuentes estadísticas
- informes y estudios
- material cartográfico
- archivos oficiales
- archivos privados
- documentos personales
- la prensa

Tal vez en las fichas esté también la información

captada de los contactos directos. Porque probablemente sólo una pequeña parte del conocimiento o de la experiencia se localiza en documentos escritos. De esta situación surge la necesidad de establecer contactos directos con el ámbito investigado o con quienes se hallan en condiciones de proporcionar información sobre el tema.

A las fuentes hay que hacerles un examen crítico, una sistematización y análisis adecuados para aprovecharlas.

Hacer venir las ideas exige que también se determine cuáles son las que deben incluirse en el informe. Es un paso que algunos llaman "selección de las ideas".

Esta selección puede torcer por completo el sentido de un informe. En el caso del informe analizado, no reconozco los argumentos que les sirvieron a los legisladores para aprobar en Primer Debate el Proyecto de Ley No. 27. ¿Cuáles fueron las razones que tuvo la Comisión para creer en la necesidad de aprobar en primer debate un Proyecto de Ley, modificar la numeración de un artículo y solicitar urgencia notoria?

Tal vez alguien piense que en la finalidad y objetivos hay argumentos válidos para la aprobación del Proyecto de Ley 27 en Primer Debate. Pero, cuidado, porque ni son argumentos ni fueron analizados y discutidos. Son "metas" que se plantearon los legisladores antes de la elaboración del Proyecto Ley 27, (y que, por supuesto, respondían a las discusiones y puntos de vista aportados oralmente en las reuniones).

Tampoco la Historia del acto legislativo analiza los porqués de la necesidad de aprobar el Anteproyecto. En el primer párrafo sí se plantea cuál fue el problema que originó la necesidad de legislar con respecto a los medicamentos. Luego se hace una historia de las actuaciones y medidas de la Comisión de Comercio, Industrias y Asuntos Económicos para buscarle solución al problema. Cuidado, porque la declaración de la existencia de un problema NO ES UN ARGUMENTO. Tampoco lo son las actividades realizadas en la búsqueda de las causas, consecuencias, etc. Se requiere un análisis.

2. Disponer las ideas: El informe, generalmente, consta de una introducción, un desarrollo y una

conclusión que puede (no es obligatorio) desencadenar una propuesta. El desarrollo hace del informe un documento argumentativo, porque se debe hacer un análisis del problema y dar razones, argumentos para llegar a una determinada conclusión (que, a su vez, puede conllevar una recomendación).

Desde un punto de vista compositivo, tengo que ir construyendo unidades textuales de las cuales se compone el informe. La unidad textual es una unidad temática, es decir, un conjunto de oraciones que desarrollan un tema.

En el informe que hemos venido analizando serían unidades textuales los títulos siguientes con sus respectivos contenidos:

1. Título del Acto Legislativo
2. Autor
3. Fecha de presentación
4. Finalidad y objetivo.
5. Fundamento constitucional y legal.
6. Personas consultadas
7. Legislación que subroga, modifica o deroga.
8. Historia del acto legislativo

Cada uno de estos puntos desarrollados es una unidad temática, es decir, un conjunto de enunciados que desarrollan un tema. Cada unidad temática abarca más de un párrafo, y se reconoce externamente porque está marcada por un número y está subrayada por ser un subtítulo.

Me refiero ahora a los párrafos, que también son unidades temáticas. En ellos hay un ordenamiento. El más organizado es aquel que desarrolla una sola idea que se expresa al comenzar el párrafo. En este caso, la idea (que es un enunciado) está desarrollada por las siguientes, es decir, las siguientes aportan datos más específicos, concretos, ejemplos, explicaciones de modo que la idea sea más comprensible al lector. Pero también hay una estructura externa del párrafo, que se reconoce por el punto y aparte.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que hay párrafos introductorios, párrafos de desarrollo y párrafos de conclusión. No entraré a fondo en este

tema del párrafo, pero me interesa destacarlo para que se sepa que el párrafo es una unidad textual en el que opera un proceso semejante al de la comprensión de los enunciados individuales, en los hay un sujeto (aquello de lo que se habla) y un predicado (lo que se dice del sujeto). En el caso del párrafo de desarrollo, si nos ha emos a pregunta ¿de qué se habla en este párrafo?, la respuesta estará en la que generalmente se conoce como "oración temática".

Quando se comienza a escribir el informe, (y ahora me pongo en el lugar del investigador) tengo que ordenar palabras, frases y enunciados (uso el término enunciado en lugar de oración) que son las unidades propiamente lingüísticas. Tengo que hacer uso de los signos de puntuación y de ortografía. Por supuesto, comprendo cada palabra que utilizo y pienso en el lector y me pregunto: ¿las comprenderá también? Uso los signos de puntuación y la ortografía para que me entiendan y porque detrás de todo esto hay un prurito social: trato de hacerlo bien para que se sepa que en la Asamblea Legislativa trabajan funcionarios con una competencia lingüística adecuada.

Finalmente, vamos a entrar en un campo minado: la redacción del enunciado.

La redacción del enunciado

En la redacción de informes la finalidad esencial es la claridad con que se expresan las ideas. Cuando comenzamos a escribir, redactamos enunciados. Esto quiere decir que nos enfrentamos a estructuras generalmente muy complejas porque tienen un buen número de partes de que se componen, un orden en que se disponen y una manera como se relacionan esas partes entre sí dentro de un enunciado y con los otros enunciados.

Sea el siguiente ejemplo:

PROYECTO DE LEY No. 34

"Por medio del cual se ordena la preservación como bien de uso público, los Bienes Revertidos que fueron utilizados para actividades de educación, recreación, culturales, y/o deportivas, en el Área del Canal de la República de Panamá producto de la ejecución del tratado de canal de 1977 (Torrijos-Carter), o en su defecto se establece

la creación y construcción de nuevas infraestructuras que suplan las mismas.”

Esquema de las ideas incluidas:

1. Por medio del Proyecto de Ley No. 34 se ordena (esto)

o (en su defecto)

2. se establece (esto otro).

1.1. ¿Qué es “lo ordenado”?

La preservación (así) de algo.

Nexo -¿O (a falta de la preservación ordenada)?

2.1. ¿Qué es lo establecido?

La creación y construcción de algo.

Problemas de redacción:

Vamos a revisar la redacción de “lo ordenado” (1.1), que es:

“...(la preservación) como bien de uso público, los Bienes Revertidos que fueron utilizados para actividades de educación, recreación, culturales, y/o deportivas, en el Área del Canal de la República de Panamá producto de la ejecución del tratado del canal de 1977 (Torrijos-Carter)”

1.1.1. ¿Cómo es la preservación? – como bien de uso público

1.1.2. ¿De qué es la preservación? – de los bienes revertidos (tales)

Aquí localizamos dos errores de redacción y uno de puntuación: 1) los bienes revertidos deben preservarse “como bienes de uso público” no como “bien de uso público”.

2) La preservación es de los bienes revertidos (tales).

3) No debe marcarse coma.

1.1.2.1. ¿Cuáles son los bienes revertidos “tales”?

...(los) que fueron utilizados para actividades de educación, recreación, culturales y deportivas en el Área del Canal de la República de Panamá producto de la ejecución del tratado del canal de 1977 (Torrijos-Carter).

El problema de redacción que salta a la vista en este apartado está relacionado con el orden y con el significado de la palabra “producto”: el Área del Canal de la República de Panamá no es producto de la ejecución del tratado porque no es ni una cosa

producida por el tratado ni es un caudal obtenido porque Panamá haya vendido algo. ¿Serán “los bienes revertidos” una cosa producida por la ejecución del tratado? Tal vez. En ese caso, debe colocarse el enunciado entre comas (por ser explicativo) inmediatamente después de “los bienes revertidos”, así:

“...los Bienes Revertidos, producto de la ejecución del tratado del canal de 1977 (Torrijos-Carter), que fueron utilizados para actividades de educación, recreación, culturales, y/o deportivas, en el Área del Canal de la República de Panamá.”

Nexo: O en su defecto...

El nexo “o en su defecto” significa “a falta de la persona o cosa de la que se habla”, o “a falta de un requisito”... Como está muy cerca del tratado Torrijos Carter, parece que dijera “a falta del tratado Torrijos-Carter”, cuando lo que quiere decir (porque de eso es de lo que se habla) es “a falta de la preservación”. Por lo tanto, más vale repetir, y decir: “o en defecto de la preservación”.

2.1. ¿Qué se establece en defecto de la preservación?

En “la creación y construcción de nuevas infraestructuras que suplan las mismas”,

“las mismas” se refiere o a “las antiguas infraestructuras”, pero como en ningún lado se ha hablado de ellas (de las antiguas), “las mismas” no tienen a quién referirse.

Propongo un esquema un poco diferente:

1. Proyecto de Ley No. 34, por medio del cual se ordena

1.1. que sean preservados como bienes públicos

1.1.1. los bienes que fueron utilizados

1.1.2.1 para actividades

1.1.2.1. culturales,

1.1.2.2. deportivas,

1.1.2.3. de educación

1.1.2.4. y de recreación

1.1.2.2. en el área del Canal de la Rep. de Pmá., 1.1.2 y que fueron revertidos al honrar el tratado del canal de 1977 (Torrijos-Carter);

2. o, a falta de infraestructuras de esta clase,

3. se establece

3.1. la creación

3.2. y construcción de infraestructuras del mismo tipo para suplir las necesidades.

Podemos construir enunciados compuestos como éste porque no todas las ideas que queremos comunicar tienen la misma importancia. Hay una jerarquización. Se puede observar que dos afirmaciones constituyen la información nuclear que se quiere transmitir en la muestra anterior, y todas las otras se les subordinan para “completar” lo que en ellas se dice. Las dos afirmaciones son:

1. que sean preservados como bienes públicos los bienes revertidos señalados
2. que se establece la creación y construcción de edificaciones del mismo tipo para suplir las necesidades.

Estas dos ideas se unen lógicamente mediante el conector “o”, que se utiliza, precisamente, cuando se trata de alternativas.

En cuanto a la puntuación, se separan por comas los elementos análogos (culturales, deportivas, de educación y de recreación); los enunciados del nivel 1.1.1. y 1.1.2; y la frase “a falta de infraestructuras de esta clase”, por ser una explicación. Las dos unidades textuales mayores se separan por punto y coma.

Lo que he intentado hacer es mostrarles que, cuando leemos o escribimos, tenemos que captar o producir todas estas ideas y sus relaciones. Desde luego, es un proceso –sumamente complejo– que realizamos inconscientemente. Esto es lo que explica que un mismo contenido se pueda expresar de maneras diferentes.

Cada vez que redactamos un enunciado compuesto debemos estar conscientes de que lo que estamos haciendo es juntar ideas de manera que resulte una unidad mayor con sentido unitario. Evidentemente, si no ordenamos bien estas ideas, el lector no podrá percibir el sentido del todo, o, al menos, se le dificultará su comprensión.

III. Sobre la redacción de las leyes.

Nobles, discretos varones
Que gobernáis a Toledo:
En aquestos escalones,
desechad las aficiones,
codicias, amor y miedo.
Por los comunes provechos
Dexad los particulares:
Pues vos fizo Dios pilares
De tan altísimos techos,
Estad firmes y derechos.

Gómez Manrique

Inscripción en las Casas Consistoriales de Toledo.

En el capítulo 7 del libro *El Lenguaje en el pensamiento* y en la acción de Hayakawa, se lee el siguiente epígrafe:

“Sin embargo, se equivoca el profano al creer que su falta de precisión y decisión se debe a los abogados. La verdad es que la idea popular de las posibilidades de la exactitud legal se basa en un concepto erróneo. La ley siempre ha sido, es y será vaga y variable en grado sumo. ¿Cómo puede ser de otra manera? La ley se refiere a las relaciones humanas en sus aspectos más complicados. Todo el cambiante vértigo confuso de la vida desfila ante ella, y en nuestra edad caleidoscópica, más confuso que nunca.” Jerome Frank.

Si consideramos este punto de vista, estemos o no, de acuerdo con él, y si consideramos todo lo que se ha dicho aquí sobre la redacción, redactar una ley, llámese Decreto o Resolución o Ley, es de sumo cuidado porque, orientándonos en el pasado, lo que hacemos es tratar de regular el futuro. Con las leyes lo que se hace es imponer cierto carácter previsible a hechos por venir.

En sentido más general, lo que quiere decir esto es que podemos influir considerablemente en el control de los hechos futuros con nuestras palabras. Dice el mismo Hayakawa: “Si tratamos de que la gente sea mejor entre sí, no podremos provocar sentimientos de crueldad o de odio”. No podemos decir que eso no pasará, porque nuestra historia nos muestra un momento en el que nuestras leyes discriminaron dolorosamente contra los extranjeros en general, y particularmente contra los chinos y

contra los negros de habla inglesa.

Si queremos que la gente piense y obre más inteligentemente, no deberemos tocar fibras animales. Si nuestro fin es que el pueblo viva mejor, deberemos excitar sus emociones nobles. Por eso muchas de las obras literarias más gloriosas del mundo se basan en consejos como los que le daba Don Quijote a Sancho.

Lo que llamamos sociedad es una vasta red de convenios mutuos. Nos comprometemos a no asesinar a nuestros conciudadanos, y ellos hacen otro tanto (por eso espanta cuando los autobuses llamados por el pueblo "diablos rojos" embisten sin piedad en los cambios de luces, sin considerar que pueden matar a un ciudadano). Nos comprometemos a manejar por la derecha de la carretera, a entregar determinados artículos que los otros se comprometen a pagar. Es una red de pactos, en el que entra hasta el último detalle de nuestra vida, y en lo que basamos nuestras expectativas. Cuando hay el propósito de cumplir estos pactos por parte de la inmensa mayoría del pueblo, la conducta empieza a clasificarse en tipos relativamente previsibles y seguros. Es posible la cooperación y se consolida la paz y la libertad.

Por eso, para que podamos seguir viviendo como seres humanos, tenemos que imponernos recíprocamente determinadas normas de conducta, y el no cumplimiento desembocará en el castigo.

Es por eso por lo que las expresiones relacionadas con este tipo de lenguaje que se utiliza en las leyes, que está apoyado por la sanción colectiva, es un lenguaje redactado con palabras

que tienen connotaciones afectivas, para que el pueblo quede respetuosamente impresionado. Se emplea un vocabulario arcaico y un estilo solemne, que se sale de lo corriente. Todos estos elementos producen un efecto en la memoria y son válidos.

Conclusión

Quedan sin tocar muchos otros aspectos relacionados con la redacción de textos expositivos, entre los que se ubican los informes. Entre ellos, los que están relacionados con los significados de las frases y palabras y con la ortografía. Baste señalar que en las instituciones oficiales de la importancia de la Asamblea Legislativa de Panamá se debe cuidar al máximo. Pero quienes se enfrentan a la tarea de revisar lo que se escribe no llegarán a tener tiempo para acercarse más que a una mínima parte de los documentos, por lo que cada funcionario debe adquirir el compromiso, consigo mismo y con la institución, de estudiar, revisar, leer para informar bien.

Bibliografía recomendada

Alvarado de Ricord, Elsie. Usos del español actual. Panamá: 1996.

Díaz, Álvaro. Aproximación al texto escrito. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 1989.

Sanguinetti de Perigault, Carmen y Margarita Vásquez de Pérez. Lectura y composición de textos expositivos. Panamá: 1991.

Importancia del servicio de asesoría y consulta de los asesores legales del Estado

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Se nos pidió que participáramos en una de las Jornadas que acostumbra desarrollar desde hace varios años el Departamento de Asesoría Jurídica de la Asamblea y, con mucho gusto, decidí participar nuevamente y presentarles algunas consideraciones sobre temas de mucha vigencia para la Procuraduría de la Administración y que se refieren al servicio jurídico del Estado y más porque aquí en esta Institución se está dando un tratamiento multidisciplinario al servicio de asesoría, lo que es muy importante.

Debo decirles que la Procuraduría de la Administración, cuya función, la más conocida, es de índole jurídica, y ya que el Derecho está relacionado íntimamente con la sociedad, porque es a través de las disposiciones legales como se organiza la sociedad, ha enriquecido su personal. Su recurso humano está integrado por otros profesionales que le ayudan, precisamente, a ese enfoque integral que se requiere para ofrecer un servicio que responda a las necesidades de la población.

La Administración Pública tiene necesidad de transformarse, porque en realidad los servicios públicos que ofrecemos responden a las demandas de la sociedad y estamos en la obligación, por razón de que somos funcionarios públicos, de entender que este aporte nuestro, si es deficiente, acarrea mayores costos para todos nosotros, no solamente para la Administración Pública.

Tenemos que mencionar que hay situaciones deficitarias en la Administración Pública y la Procuraduría de la Administración, que tiene que intervenir en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia cuando los actos administrativos de la Administración son demandados, observa dónde

están las principales fallas de la Administración Pública y por eso, podemos mencionar algunas de las más importantes que hemos identificado. Por supuesto que hay otras más o menos importantes, pero todos podremos ir ayudando a su análisis y a la búsqueda de soluciones.

Entre estas situaciones deficitarias tenemos: la infraestructura deficiente, las cantidades de demandas y quejas, porque lamentablemente, en muchas ocasiones, cuando las personas asumen un cargo se sienten como Dios y en cuanto a las quejas que se presentan contra ellos consideran que no tienen por qué responder, lo que constituye un abuso a los derechos del usuario de los servicios públicos.

Otro punto de deficiencia son los mecanismos de evaluación de los indicadores que miden el desempeño del gobierno. Este es un problema que surge del modelo de gestión que tenemos. Hay muy pocas instituciones en nuestro país que tienen un buen sistema de evaluación; no sé cómo lo estará haciendo ahora la Asamblea Legislativa.

El tema de la inexistencia de mecanismos para que el público y la sociedad puedan participar en el proceso de rendición de cuentas, ya que es obligación de todos nosotros, como funcionarios públicos, informar sobre lo que estamos haciendo; ahora, con la Ley de Transparencia, esto representa una obligación y si analizamos que somos funcionarios al servicio de la sociedad, nos damos cuenta de que la información que tenemos debe estar accesible a quienes debemos servir, y desde ese punto de vista, nada debe ser secreto y, por esa razón, tenemos que afinar los mecanismos para que el público pueda participar en este proceso, porque, además, es una forma de analizar si se están utilizando bien los recursos del Estado.

Otro aspecto es que no hay, realmente, una adecuada administración de programas para el mejoramiento de la condición profesional y técnica de los funcionarios al servicio de la administración.

Falta un verdadero sistema de carrera administrativa que propicie la seguridad de los funcionarios que se desempeñen bien y a través del cual podrán tener el reconocimiento y la compensación que responda a su desempeño.

Entiendo que ya la Carrera Legislativa fue aprobada aquí y que un cuarenta por ciento de los funcionarios han sido integrados a ella: pero a nivel de todos los funcionarios públicos, tanto de la Administración Central, como de las instituciones descentralizadas, alrededor de siete mil, solamente, pertenecen al Régimen de Carrera Administrativa; es decir, menos del cinco por ciento.

Ese es un tema que nosotros tenemos que analizar como parte de la situación que crea deficiencia en lo que respecta a una adecuada administración pública y, por eso, me alegro de que el personal incorporado a la Carrera Legislativa sea un cuarenta por ciento; además, tengo que decir esto: el Órgano Legislativo en nuestro país, a pesar de todas las críticas que aparecen en los medios de comunicación, estructuralmente, ha mejorado muchísimo y eso se debe a que, precisamente, se ha consolidado la captación de buenos recursos humanos, al reconocimiento de la estabilidad y el respeto a la Carrera Legislativa.

Veamos ahora cuál es el planteamiento que queremos hacerles con respecto al servicio jurídico del Estado y, en realidad, al papel que juegan los Asesores Jurídicos de la Administración Pública.

Como hemos estado dentro de la función jurídica que se realiza ante la Corte, respondiendo a las consultas y peticiones de asesorías jurídicas de las instituciones y de los funcionarios, nos damos cuenta de la debilidad que hay en el cuerpo de Asesores Legales al servicio del Estado y, entonces, decidimos incursionar para obtener un buen diagnóstico de esta situación e identificar problemas para tratar de ofrecer un programa bien estructurado que contribuya a que el servicio jurídico del Estado mejore.

La Procuraduría de la Administración tiene entre

sus principales objetivos defender el Estado de Derecho y consideramos que esta es una función que debía tener todo el aparato del sistema de justicia, pero para la Procuraduría de la Administración es más obligante, porque ella, entre sus funciones contenidas en artículos tanto de la Constitución Política como ahora la Ley 38 del 2000, tiene que fiscalizar el cumplimiento de las normas jurídicas contenidas en todo el cuerpo del ordenamiento jurídico de Panamá, y tiene, además, que vigilar la conducta de los funcionarios públicos de cara a que cumplan con la función de no extralimitarse en sus funciones y de cumplir con las tareas que se le asignan a cada cargo.

Hemos estructurado un programa dirigido a fortalecer los servicios jurídicos del Estado; al mismo tiempo que estamos ayudando a fortalecer a los asesores para darles una mayor estabilidad.

Esa estabilidad que han logrado a nivel del Órgano Legislativo estamos tratando de ampliarla para que los Asesores Legales del Estado, también sientan la seguridad de que su trabajo va a tener un reconocimiento; pero, al mismo tiempo, les vamos a exigir capacitación y respuesta a sus obligaciones. También les ofreceremos un régimen que ayude a su autoestima, les garantice estabilidad y les proporcione la posibilidad de lograr una efectiva movilidad laboral. Por ejemplo, en la Procuraduría de la Administración, desde hace ya varios años, hemos creado un sistema de ingresos por méritos; ya, dentro de poco, tendremos este sistema estructurado en la Carrera Judicial de la Procuraduría de la Administración. Hemos logrado, a pesar de los bajos salarios que tenemos, que nuestro personal técnico esté integrado no solamente por abogados, sino por sociólogos y profesionales que tienen Maestría en Gestión Pública.

Hemos logrado comprometerlos para que su nivel y afán de superación los lleve a capacitarse. En nuestra Institución el ciento por ciento del personal técnico ha tenido acceso, no solamente a programas de capacitación a nivel nacional, sino, como mínimo, ha salido una vez al exterior, para tomar cursos, seminarios y postgrados en Latinoamérica y Europa y, por primera vez, hemos logrado la Maestría en Informática de un personal nuestro, el Jefe de Informática, quien se encuentra

actualmente en un curso de dos meses en Corea. Esto se ha logrado, porque el manejo que les damos a los programas de capacitación de nuestro personal es un manejo objetivo, equilibrado y justo para que todos se sientan comprometidos y, en la medida en que se superen, así mismo tendrán el reconocimiento de nuestra Institución.

Por esa razón, hemos querido plantear nuestros programas con los Asesores Legales del Estado, en el sentido de que tenemos que ayudar a la superación del personal, pero tenemos que ofrecerles también las herramientas y los instrumentos, porque en el diagnóstico realizado a los Asesores Legales del Estado, hemos comprobado que muchos ni siquiera tienen Códigos, ni una recopilación de los instrumentos jurídicos de sus instituciones y algunos ni siquiera tienen máquina de escribir.

En muchas ocasiones, son tratados como funcionarios de segunda categoría en las Instituciones; este aspecto también tiene que ser tratado con un criterio justo, para proporcionarle a este personal, que es muy importante, la atención que se requiere.

Hay un proyecto para darles no solamente estabilidad, porque es que el punto no se concentraba nada más en un aspecto de lo que debe ser un régimen de carrera para determinados profesionales porque tienen que establecerse también los requisitos; el acceso a programas de capacitación y, en el orden en que estamos concibiendo el programa con los Asesores Legales, hemos planteando la necesidad de tratarlo como un tema de Estado, porque los Asesores Legales son los que van a asegurar que se cometan menos errores en los procedimientos, ya que dentro de las instituciones son ellos los que van a poder orientar de buena fe, y con la seguridad y propiedad que les dan sus conocimientos, a los Directivos de las instituciones; además, va a tener esta función el nivel que se requiere para que se les respete y para superar aquella mala costumbre de los directivos de las instituciones que llaman al abogado para decirle que tienen un problema, pero quieren hacer las cosas a su manera y les piden que busquen la justificación legal para hacerlo, y ese es un punto que, en un régimen organizado,

tiene que quedar muy claro: los Asesores Legales tenemos la función de ser consejeros y asesores de los funcionarios públicos y no necesitamos que esa tarea sea de obligatorio cumplimiento.

Tenemos la satisfacción de que por la argumentación y el análisis que se hace de los problemas, en una gran cantidad de casos, se atiende la recomendación que da la Procuraduría de la Administración. Por esa razón, nosotros consideramos que si los Asesores Legales del Estado se preparan y demuestran la capacidad y el profesionalismo que se requiere, el que recibe la asesoría va a decir: "Esta es una asesoría demasiado bien fundamentada para que yo la desperdicie", y se puede modificar la necesidad, en muchas ocasiones, de aberraciones jurídicas injustificadas.

Queremos enfatizar en la necesidad de que los Asesores Legales se preparen, con suficiente calificación, para que puedan ejercer su apostolado con la dignidad que se amerita.

Finalmente, hemos decidido cuáles son las líneas de acción. Estamos en condiciones de ofrecer a las asesorías legales la información que tenemos en nuestro Centro de Documentación, pero para eso se necesita que fortalezcamos las redes de comunicación con todas las asesorías del Estado y esto requiere que tengamos Internet, porque para acceder a nuestro Centro de Información, se requiere la parte tecnológica, que también es importante. Ustedes tienen acceso a nuestra base de datos de la Procuraduría de la Administración y, si ingresan a nuestra página web, encontrarán todos los pronunciamientos que hemos hecho, lo cual ahorra llamadas telefónicas; es decir, debemos utilizar la tecnología para ahorrarnos esfuerzo.

Los laboratoristas, los maestros y las enfermeras tienen leyes especiales; así mismo, los Asesores Legales se merece un régimen, pero es un régimen que va a establecer, también, la importancia de la capacitación y la necesidad de la profesionalización de este personal. Esperamos que ustedes formen parte de nuestra red y les ofrecemos, además, todo el cúmulo de información que está disponible para todos en nuestro Centro de Documentación.

Estructura y contenido de la ley en Panamá

Doctor José Ángel Noriega

Sobre la estructura y contenido de la ley en Panamá, voy a mencionar lo que es el ordenamiento jurídico: es el cuadro donde se ubica la ley. El ordenamiento jurídico está formado por el ordenamiento de normas que regulan la convivencia humana en una sociedad determinada; es muy extenso y comienza por la Constitución misma, que es el ordenamiento de normas básicas que organizan a los órganos del poder público, regulan la potestad de sus órganos y establecen las garantías individuales, entre otras cosas.

Una vez hice un recuento de las leyes que ha desarrollado esta Constitución y me quedé asombrado, porque eran decenas y cada una sobre materias diferentes.

Tenemos también los decretos leyes que se dictan en virtud de las facultades extraordinarias que permite la Constitución, tienen igual fuerza que la ley y se equiparan a ella; son leyes sustanciales, aunque no formales, porque no han sido aprobados por los procedimientos de las formalidades propias de la ley, pero tienen sus efectos. Aquí hay materias muy importantes que se han dictado por medio de decretos leyes. Los decretos de gabinete son más bien productos de gobiernos de facto; los decretos ejecutivos desarrollan el contenido de la ley, pero no pueden exceder ni su contenido ni su alcance, por lo tanto hay una enorme cantidad de decretos ejecutivos que desarrollan las leyes. También existen otras normas, que son los reglamentos, los estatutos y los acuerdos, por ejemplo, los acuerdos municipales.

Hay una jerarquía en estas normas. En primer lugar, está la Constitución, a la cual deben sujetarse las leyes, decretos y otras normas; en segundo lugar, tenemos la ley, que es de gran importancia, porque regula las actividades públicas y privadas;

los decretos leyes, como dije, se asemejan a las leyes y a sus efectos, pero no en la forma de su dictación; en tercer lugar, tenemos los decretos ejecutivos que desarrollan la ley; en cuarto lugar, tenemos otras normas, como los acuerdos municipales mencionados.

En la Constitución, en el artículo 158, se establece que las leyes orgánicas son las que organizan las estructuras del Estado en general y aprueban los Códigos, y las ordinarias son las que están comprendidas en la enumeración que la Constitución hace de las leyes orgánicas; en realidad, son tres numerales en los que se enumeran los tipos de leyes que son ordinarias, el resto son todas orgánicas según la Constitución.

César Quintero dice que esta clasificación, esta numeración no es taxativa, pueden haber otras disposiciones de carácter orgánico; ahora, la importancia de esta clasificación de las leyes ordinarias y orgánicas es para determinar a quién le corresponde proponer los proyectos y cómo debe ser su aprobación, porque las leyes orgánicas requieren la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, no así las leyes ordinarias, que solo requieren la aprobación de la mayoría.

En cuanto al procedimiento para la dictación de la Ley, está reglamentado por la Constitución y por el Reglamento de la Asamblea, o sea que estos puntos que voy a mencionar están contemplados de manera clara en nuestras disposiciones; sin embargo, me voy a permitir mencionarlo. En cuanto a los debates, según al artículo 160 de la Constitución, la Ley debe someterse a tres debates en días distintos; el primer debate se da en la Comisión que corresponde; cuando se trata de gestiones especiales y con un fin determinado que no corresponde a las Comisiones Permanentes,

entonces se pasará a una Comisión especial o ad hoc, como dice la propia Constitución y el Reglamento.

El Reglamento, en su artículo 34, clasifica las comisiones en tres: las permanentes, las ad hoc y también las accidentales.

En cuanto el segundo y tercer debate, corresponden al Pleno de la Asamblea. En el segundo debate, se pueden introducir modificaciones, no así en el tercero; pero hay algo curioso: según el artículo 143 del Reglamento, pueden introducirse artículos nuevos en el segundo debate. Una vez aprobado el proyecto de ley, se manda al Ejecutivo para su sanción; es decir, para la aprobación del Órgano Ejecutivo. En esa instancia, puede el Presidente o la Presidenta del Órgano Ejecutivo devolver el Proyecto con objeciones dentro de un plazo de treinta días.

Quiero señalarles algunos fallos de inconstitucionalidad que pude detectar en un rastreo que hice en el Anuario de Derecho y en un montón de publicaciones, ya que no es fácil ubicarlos de los tantos que hay. Hay que ver los que realmente declaran la inconstitucionalidad. La Corte Suprema ha emitido varios fallos en esta materia: un fallo del 7 de mayo del 58, en una consulta realizada por el Juez Primero del Circuito, declaró que no era procedente la consulta que no versara sobre una disposición legal o reglamentaria, sino sobre un contrato; yo lo cito, porque es interesante este concepto; es decir, si no versa sobre una ley o algo que se le parezca, una expresión legal o reglamentaria, sino sobre un contrato, que era lo que se discutía sobre este caso, no procede la consulta de constitucionalidad.

Si no se prueba que la ley orgánica no ha sido aprobada por la mayoría absoluta de los miembros, pues, entonces no procede declarar la inconstitucionalidad; esto es interesante.

Un fallo del 11 de enero del 68 declaró inconstitucional la Ley 16 del 65 que reformaba el artículo 1150 del Código Fiscal por no haber sido promulgada dentro de los seis días establecidos por la Constitución; en ese sentido, reiteró el fallo del 22 de enero del 63. Habrá otros casos, yo, en realidad, no encontré, quizás mi búsqueda no fue suficiente.

Sobre la derogación de las leyes, esta materia está reglamentada por el Código Civil en su artículo 36. Ni la Constitución ni el Reglamento hablan de la derogación de la ley, porque eso es superior. La derogación puede ser expresa o directa o tácita o indirecta.

Debe evitarse en lo posible expresar que esta Ley deroga todas las leyes anteriores que le sean contrarias; es preferible agotar la derogación expresa de todas y cada una de ellas y solo por último decir que hay otras contrarias, pero no comenzar con la cómoda fórmula de decir que se derogan todas las que sean contrarias, porque quién determina todo lo que es lo contrario.

El título se aconseja que sea redactado luego de que sea analizada y aprobada toda la parte diapositiva, porque esto viene a culminar con una expresión corta y clara que ilustra el contenido de la ley.

La ley se divide en títulos y capítulos que son importantes para la posterior interpretación de la ley. Por ejemplo, una disposición se entiende que si es contraria a la anterior se aplica con preeminencia, de manera que ese orden sistemático es muy importante; incluso hasta los textos de interpretación, los capítulos se dividen a su vez en artículos; estos deben ser claros y precisos, así como divididos en párrafos cada uno de ellos para que representen una idea; no deben ponerse párrafos demasiado largos que desarrollen dos o tres ideas, porque dificultan la lectura e interpretación. Cada uno debe tener una idea separada. Debe quitarse la palabra párrafo, ya que párrafo no quiere decir nada más que párrafo, y si uno quiere poner una disposición que sea transitoria, la pone como tal.

El doctor Quintero ha criticado arduamente esta palabra párrafo y yo estoy de acuerdo. Los artículos pueden tener ordinales, por un orden de secuencia y pueden tener también incisos o literales, que también se ponen por orden alfabético.

En la redacción de la ley, debe evitarse que sea densa y oscura, porque eso dificulta su entendimiento e interpretación; por ejemplo, en la redacción anglosajona con la que yo he tenido contacto, hay constantes repeticiones, remisiones

a otras disposiciones y la remisión es oscura, lo cual dificulta la revisión por los abogados interesados, por los tribunales y da lugar a numerosas interpretaciones. Las leyes deben ser cada vez más precisas y claras.

Después de haber hecho este recuento de la situación de la ley y algunas otras cosas, solo quisiera expresar algunas conclusiones:

- * La ley tiene su importancia porque regula la vida de toda organización social, por lo que debe dictarse con sumo cuidado.
- * La presunción de que la ley es conocida por

todos es irreal.

- * La consulta de técnicos y especialistas es conveniente para la mejor redacción de leyes muy técnicas y complejas.
- * Deben consultarse las leyes vigentes antes de dictar nuevas leyes para evitar la colisión de normas.
- * Las normas derogatorias deben ser específicas para evitar vaguedad y confusión en la interpretación. Las leyes deben ser cada vez más precisas y claras.



Asesores de la Dirección que participaron en la Jornada

Interpretación de la ley

Dr. Jorge Giannareas

He tenido la oportunidad de participar en la formación de las leyes que se verifican aquí en la Asamblea Legislativa, en varias ocasiones; debía decir el privilegio de participar en eso, porque en realidad, como ustedes saben mejor que yo, es un proceso muy complejo y que en ocasiones se torna complicado. La oportunidad en que ha demandado mayor trabajo de parte mía fue con relación a la elaboración de la Ley 40 de 1999, yo había sido contratado por UNICEF para actuar como consultor de la Comisión del Ejecutivo, que tenía a su cargo presentar ese proyecto de ley. Ese proyecto de ley tuvo un proceso de formación muy largo, muy extenso, y creo que es apropiado revisar rápidamente algunas de sus fases, porque después va a tener una relación con las anotaciones que traigo sobre este tema.

El proceso de la Ley 40 se inició en realidad en los años 1995 y 1996, poco después de que se aprobó el Código de la Familia. Una serie de personas agrupadas en torno a la protección, defensa y promoción de los derechos de la niñez, estaban muy descontentas con lo que el Código de la Familia estipulaba al respecto, así que, ya desde que se aprobó el Código de la Familia, había claramente la iniciativa de promover una legislación que fuese más acorde con lo que planteaba la Convención de los Derechos del Niño, que se había aprobado mediante Ley de la República en 1990. Ese proceso tuvo una serie de etapas; en una primera instancia, se hicieron muchos estudios, diagnósticos y básicamente las personas que pertenecían tanto a instituciones públicas como a privadas de la sociedad, se pasaron unos buenos meses tratando de determinar cuál era la situación en que estaba nuestro tema; es decir, cómo estaba el tema de la infancia en Panamá.

A esa fase de diagnóstico, de estudio y de discusión de temas muy fundamentales, siguió la

parte de las propuestas. Esas propuestas, en un inicio, eran sobre una legislación integral para la niñez y la adolescencia; es decir, esa propuesta o esa idea original no contenía de ninguna manera, una referencia exclusiva al tema penal, sino que era una especie de catálogo de derechos, y también trataba de bosquejar un sistema de atención a la niñez. En ese sentido el tema penal habría sido parte de todo aquello; lamentablemente hubo una serie de hechos de sangre, de estas cosas que saca la crónica roja, que promovieron en la Asamblea Legislativa que se presentase un proyecto de ley para rebajar la edad criminal de 18 a 15 años. Cuando eso se suscitó, no hubo manera de evitar ese debate en la Comisión, y esta, casi de modo unánime, decía que nosotros no podíamos quedarnos callados frente a lo que estaba ocurriendo; es decir, el trabajo de nosotros era proponer una legislación para la niñez y la adolescencia, y en la Asamblea Legislativa estaban a punto de modificar el Código de la Familia, justamente en ese aspecto, y si nosotros teníamos varios meses trabajando en esto, cómo era posible de que no íbamos a decir nada

Hicimos los abordajes correspondientes y al final, nuevamente, después de una serie de evaluaciones, llegamos a la conclusión de que había que proponer en la Asamblea Legislativa un régimen penal especial para los adolescentes, porque si ese régimen no lo proponía la Comisión, iba a venir de parte de otros sectores de la sociedad, particularmente, en ese entonces, el sector de los transportistas, que ya se agitaba con el tema de la violencia que utilizaban los menores contra ellos. Así que súbitamente la Comisión cambió de orientación, y los trabajos preparatorios que se habían dejado, se habían llevado adelante sobre el proyecto de Código para la Niñez y la Adolescencia quedaron a un lado y nos dedicamos al tema penal.

Ese tema, ya a mediados de 1997, existía en una forma, digamos inicial, había un borrador, había una serie de puntos de acuerdo en la Comisión, y eso se fue llevando a una serie de ámbitos para discutir ese proyecto. Ese proyecto lo llevamos al ámbito de los jueces, a los abogados, pero también lo llevamos a los ámbitos de las instituciones de protección a la niñez, a las escuelas, con organismos internacionales, y tuvimos la buena fortuna de contar con la asesoría de expertos en el tema; es decir, de personas que habían apoyado los mismos procesos en otros países. Para hacer corta una lista, que es más bien larga, estuvo apoyando el proceso de Panamá, Emilio García Méndez, que era el jefe de la Unidad Regional de UNICEF, que se encargaba específicamente de este tema. Estuvo también Carlos Tiffer, que fue el que redactó la ley de justicia penal juvenil de Costa Rica, que había sido aprobada apenas en el año 1996, y de esa manera comenzó a tejerse ese borrador final de la Ley 40.

Cuando ya teníamos un borrador muy completo de la ley, UNICEF insistió en que había que llevarlo a una consulta con la sociedad; y en esa consulta, UNICEF, que era la que actuaba como organismo coordinador de un proyecto, tanto del Despacho de la Primera Dama, como del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, pues en ese tiempo no se había creado el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. En ese tiempo, estas instituciones organizaron más de treinta reuniones con distintos grupos de la sociedad, en las que las personas tenían la oportunidad de decir qué no les gustaba a cerca de la ley, sencillamente qué los hacía sentir desconforme o qué cosas les parecían bien. Y ese proceso largo terminó en una serie de observaciones para producir luego un borrador final.

El borrador final se presentó en enero de 1998, ya que se habían revisado los temas que preocupaban a la ciudadanía. Por razones que ahora están de más volver a ellas, ese proyecto no tuvo dentro del Gobierno, en esos momentos, una tramitación rápida, ese proyecto, de alguna manera, bajó en intensidad y cada uno de los ministerios entonces comenzó a formular sus observaciones. Debo decir que dentro de las observaciones más interesantes que se formularon, estuvieron las del

Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud; es decir, hubo una amplia consulta también dentro de lo que es el gobierno, las asesorías legales de los distintos ministerios que tomó un año y medio. Sorpresivamente, me llaman y me dicen que van a llevar el proyecto aquel a sesiones extraordinarias, así que me pasé el mes de agosto en la Asamblea, compartiendo el trabajo diario con los compañeros de Asesoría Legal, apoyando en la discusión de ese proyecto, que fue a veces complicada, a veces apasionada; una discusión muy sentida de los temas que se estaban tratando, pero en términos generales, si la Ley 40 es Ley de la República de Panamá, de acuerdo con algunos juristas internacionales, una de las mejores leyes que hay en América Latina, no fue por el trabajo de la Comisión solamente, fue gracias a la Asamblea Legislativa, porque la Ley 40 del 1999, fue aprobada por esta Asamblea Legislativa, porque no tenemos otra.

Así que pienso que es ahí donde están los meritos finales de las leyes, porque debemos recordar que lo demás es un trabajo preparatorio, de participación, de tratar de llegar a consensos y hacer consultas, pero finalmente el que tengamos una ley se lo debemos a la Asamblea Legislativa.

Recientemente esa la Ley fue modificada y no voy a detenerme en los intrínquilis de ese proceso, pero sí quería resaltar que fue un trabajo de mucha paciencia, de extensión en el tiempo, de muchas conversaciones, de mucho diálogo en diversos niveles, con muchas personas de profesiones distintas e intereses distintos, para llegar a producir finalmente una ley de este tipo.

Cuando hablamos de interpretar la ley, que es tema de esta jornada, tenemos que hacer primero una reflexión sobre qué es interpretar. La Real Academia Española nos dice que interpretar consiste en explicar o declarar el sentido de algo y, principalmente, de un texto; esa es la primera acepción que da el Diccionario de la Real Academia Española, pero también nos dice que interpretar consiste en explicar acciones, dichos o sucesos que pueden ser entendidos de diferentes modos, y una de las acepciones, que es como la cuarta o la quinta, dice que interpretar es concebir, ordenar o expresar de un modo personal la realidad. Si

ustedes se fijan en las dimensiones que hay en estas distintas acepciones de interpretar, siempre se mezcla una dimensión objetiva con una dimensión subjetiva; es decir, siempre se trata de un sujeto que está tratando de aprender una realidad que es superior a él, que es mayor que él; algo que está más allá que él, esa es la dimensión objetiva, pero esas cosas que están más allá que él, no es suficiente con que estén allí, él tiene que interpretarlas, hacerlas suyas, darles sentido y un significado.

¿Qué cosas se pueden interpretar? En ese sentido general que usamos la palabra interpretar, se interpretan las palabras, ya sean palabras dichas o escritas, pero también se interpretan los textos sagrados. La ciencia de la interpretación se desarrolló, en buena parte, a partir de la teología, con la interpretación de las sagradas escrituras, pero también se interpretan textos literarios y legales, también se puede interpretar un logo, un letrero, una partitura, todo es materia de interpretación: las imágenes, los cuadros, las pinturas, los signos, todo eso recibe nuestras operaciones mentales que tratan de interpretar, pero fíjense que también podemos interpretar la fachada de un edificio, el aspecto de un recinto o incluso un estilo arquitectónico. Nosotros no necesitamos que haya un letrero fuera de un edificio que nos diga: iglesia; normalmente cuando vemos una iglesia, sabemos que es una iglesia, porque estamos interpretando su arquitectura. De la misma manera nosotros interpretamos el sonido, la música, el ruido, la voz; las mismas palabras dichas en tonos distintos, no significan la misma cosa, porque todo eso está sujeto a interpretación, y por supuesto también interpretamos olores, sabores, texturas; es decir, todo lo que percibimos nosotros tratamos de darle un sentido y significado, y eso es lo que es a fin de cuentas interpretar.

¿Qué pasa en el Derecho? La interpretación en el Derecho también tiene una multitud de acepciones de significados.

Históricamente, podemos decir que la ciencia del Derecho se inició en el siglo XI, con la labor que hacían los glosadores y los postglosadores, pero ese trabajo que ellos hacían, en realidad, consistía en desarrollar el arte de la interpretación de las reglas del Derecho Romano; ellos conocían esas

reglas a través de compilaciones que se habían hecho en épocas posteriores, así que siempre era algo que tenía su complejidad el llegar a encontrar cuál era el verdadero significado, cómo debía aplicarse una tal o cuál regla. En realidad, hoy, cuando hablamos de la familia del Derecho Romano Canónico, nos referimos a estos países, a estos estados que cuentan con legislaciones, codificaciones y a veces con un sentido un poco formalista del Derecho, pero en realidad el Derecho Romano se parece más bien al Derecho Anglosajón de hoy: es casuista, empirista, y por eso la necesidad de organizarlo en torno a grandes ideas, conceptos y sistemas.

Fue en el siglo XIX, con Savigny, cuando se replantearon las bases de la ciencia moderna del Derecho, Savigny no podía comerse el cuento de que los glosadores y los postglosadores, sin saber absolutamente nada de la historia podían llegar a interpretar una regla del Derecho. Así que Savigny desarrolló un concepto muy importante para la ciencia del Derecho y es que el Derecho es el resultado del pueblo, de allí la obra aquella de la vocación por la jurisprudencia de la que hablaba el filósofo alemán. Los pueblos son los que en última instancia producen el Derecho, así que conocer el Derecho obliga un poco a conocer cómo es ese pueblo; sin embargo, la ciencia histórica de Savigny se basa en el supuesto de que hay un significado original y, de alguna manera, todo el desarrollo teórico de Savigny va encaminado a descubrir que es lo que es el Derecho en ese momento original, cuando el Derecho surge. Fíjense que hoy las ciencias humanas tienen mucho menos confianza de que existe este significado único del Derecho. Nosotros, hoy, no podemos creer que haya un significado único para el Derecho en un determinado momento, sí podemos reconstruir un poco el contexto de determinada situación, pero tanto como que exista un significado único es algo que es muy difícil afirmar.

Sin embargo, Savigny, que escribió en el siglo XIX, perdió de vista algo que para nosotros es lo fundamental hoy, y es que con el advenimiento del estado moderno, luego de las revoluciones liberales de fines del siglo XVIII, se fue configurando el Derecho de una manera muy especial y distinta, y eso tiene que ver con la organización permanente

de las asambleas legislativas en los estados, al organizarse asambleas permanentes en los estados modernos, se garantizó la producción de la ley de un modo constante, no de una manera emergente, crítica o en situaciones especiales, sino que la producción de las leyes comenzó a convertirse en una actividad importante, y esa ley era un instrumento político, era creada por organismos de carácter político; independientemente de que su objetivo fuese un objetivo social, como por ejemplo las leyes de protección a los pobres en el siglo XIX.

Las Constituciones, en cambio, no ejercieron inicialmente sobre todo en los primeros cien años, desde finales del siglo XVIII hasta finales del siglo XIX; las Constituciones no ejercieron una gran influencia en el mundo jurídico propiamente, eran instrumentos políticos, sí eran instrumentos a veces que tenían declaraciones de principios, muchas veces con carácter decorativo, pero en el mundo jurídico propiamente, las Constituciones no llegaron a entrar, sino fue ya a finales del siglo pasado y en el siglo XX.

Después de la legislación y de esto de tener Asambleas Legislativas, hay otro fenómeno que es muy importante que nosotros tomemos en cuenta para entender el fenómeno de la interpretación y aplicación de la ley hoy, y es la codificación. El impacto que tuvo la codificación sobre el Derecho quizás no nos hemos dado cuenta todavía de lo que eso significa.

Cuando Napoleón expidió el Código Civil, él no expidió el Código Civil para que regulara una rama o una parte del Derecho; es que el Código Civil, a finales del siglo XVIII, es una especie de la Constitución de toda la sociedad. El Código Civil estaba supuesto a regular todas las relaciones importantes en una sociedad, era un parámetro, una guía, pero al mismo tiempo era una manera de constituir esa sociedad.

Hoy el Derecho Civil es una rama del Derecho prácticamente, y ya el Derecho del Trabajo es una cosa, el Derecho de Familia es otra, etc., pero cuando el Código Civil de Napoleón se promulgó eso era el Derecho básicamente.

Es importante señalar que el Código Civil no era

una recopilación de leyes, como las que se tenían en Europa hasta ese tiempo, como las que se hicieron en el tiempo del Emperador Justiniano, etc. El Código Civil era mucho más, el Código Civil era una construcción de Derecho, y cuando digo construcción me refiero a que explicaba y delimitaba su plataforma, sus conceptos básicos, tenía un método analítico, cada parte en su lugar que tenía relación con otra; en fin, era una arquitectura jurídica la que se produjo con el Código Civil del XIX, y por su influencia permanente hasta nuestros días.

Una de las tentaciones a las que sucumbió inicialmente Napoleón fue que él estaba tan contento con su Código Civil, que cuando escuchaba a los juristas hablar del Código, se preocupaba porque no escuchaba las mismas cosas; cada jurista tenía una interpretación distinta del Código Civil. Entonces, él mandó a prohibir la publicación de tratados de Derecho Civil, al punto que el desarrollo de la ciencia jurídica misma casi se convirtió en un delito, porque sencillamente no podía ser interpretado. De allí que el Código Civil, desde ese tiempo, igual lo tiene el nuestro, tiene de interpretación, para que nadie vaya a tratar de interpretar las cosas más allá de lo que establece la ley, así que esa aspiración de que la ley lo diga todo, porque la ley es el producto de una asamblea, que es el órgano máximo del Estado, está allí desde el inicio de los Códigos.

Los códigos suponen un todo organizado. Estos suponen que hay relación entre una disposición y otra, y que todas dudas que se pueden plantear son perfectamente zanjables si nosotros seguimos las reglas de la interpretación, tal como las conocemos del Código Civil. Y digo algo específico sobre la interpretación judicial, porque la interpretación judicial no es más que una de las interpretaciones que hay del Derecho, ya que el Derecho lo interpretan los ciudadanos, los juristas y las autoridades en general; hay una multitud de interpretaciones del Derecho. Hay una interpretación del Derecho que es la judicial. ¿Cuál es el tema interesante de la interpretación judicial? Desde Montesquieu, nosotros hemos heredado la noción de que los jueces están solamente para interpretar la ley en el sentido de repetir lo que la ley dice, nosotros no vemos a los jueces, como

por ejemplo en el Derecho anglosajón, en que los jueces son los que hacen el Derecho; nosotros sencillamente abjuraríamos totalmente si viéramos que nuestros jueces se inventan el Derecho; el Derecho ya está en la ley, la principal fuente del Derecho, de acuerdo con el Código Civil, desde siempre es la ley, y lo que tienen que hacer los jueces es solamente aplicar la ley.

Decía Montesquieu que los jueces de la Nación no son: "Como hemos dicho más que el instrumento que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes"; es decir, la noción clásica de la interpretación judicial es que el juez está constreñido por lo que dice la ley, él no puede decidir qué porcentaje de la ley va a aplicar, si lo va a hacer de una manera estricta, de una manera flexible; él tiene que aplicar la ley como es. Montesquieu decía esto no por capricho; ustedes vieron que en la cita se decía, como hemos dicho antes, si uno busca en El espíritu de las leyes las referencias anteriores al tema que dice Montesquieu, nos encontramos la razón de ser de esta restricción que pesa sobre la interpretación judicial. Decía también que cuanto más se aproxima el gobierno a la república, a la reforma republicana, más fija será la manera de juzgar; es decir, en los estados despóticos el juez hace sus propias reglas, el Derecho es algo diferente de lo que es el juez; en los estados republicanos los jueces encuentran que ya las reglas están hechas y que ellos no pueden inventarlas, pero dice también Montesquieu que el gobierno republicano es propio de la naturaleza de la constitución, que los jueces sigan la letra de la ley, y todos estos conceptos están desarrollados en el tema de qué es lo que hace a un Estado más democrático, cómo se pueden proteger mejor los derechos de las personas. Y la solución de Montesquieu no falla. Si usted quiere darle seguridad jurídica a una sociedad, los jueces tienen que sujetarse a lo que establece la ley, los jueces no pueden apartarse de los cánones, no pueden seguir las costumbres, la moral, las buenas ideas de los tratadistas del Derecho; los jueces tienen que atenerse a la ley, esa es la enseñanza fundamental, y son razones políticas válidas; incluso hoy, si nosotros queremos mantener la seguridad jurídica, la aplicación de la ley es fundamental para todas las autoridades judiciales.

Esa dominación del Derecho Positivo sobre todo lo demás que se esboza desde temprano en el Derecho Moderno, hace también que el Derecho cambie su mentalidad, y uno de los cambios en la ciencia del Derecho se aprecia ya con Ihering, que escribe después de Savigny, pero antes que Kelsen. Ihering decía que el jurista no hace el Derecho, de la misma manera como el jardinero no hace las flores, sino que las cuida y las poda, para que se vean hermosas, el jurista arregla y ordena los conceptos que establece la ley. Es decir, la obra del jurista no consiste en inventarse la cosas, la obra del jurista consiste en conocer la ley muy bien, en conocer las relaciones que hay en la ley y, a partir de allí, entonces se formula el Derecho.

Es muy importante en el contexto nuestro que nosotros veamos este planteamiento con la profundidad que tiene; es decir, es un rechazo de las doctrinas del Derecho Natural que intentaban deducir los derechos que tenían las personas y las reglas del Derecho a partir de los conceptos no jurídicos de una tradición filosófica o escolástica, independientemente de su valor ético, y es un rechazo a la idea de que el Derecho lo podemos derivar de los hechos. Esto lo que nos dice es que el Derecho como ciencia tiene que basarse en un conocimiento de la ley; por supuesto, nosotros hoy encontramos que podemos entender mucho mejor la ley, además conocemos los hechos o las realidades en las que se enmarca esa ley, pero no podemos ahorrarnos el conocimiento de la ley.

El conocimiento de la ley es fundamental, pero fíjense que tampoco se dice allí que hay que cerrar los ojos ante las realidades de otros países; es decir, ante las leyes que nosotros encontramos en otros países, si vemos que hay un movimiento en América Latina en donde hay leyes nuevas, en Costa Rica, El Salvador, Bolivia, Perú, Colombia, República Dominicana; estas son leyes, no son objetos ornamentales del conocimiento, eso es materia para que el jurista también dé a conocer y entender cómo se está produciendo el Derecho. Quizás el esquema, el paradigma más conocido de interpretación de la ley es el que plantea Kelsen, en la Teoría pura del Derecho, en donde la interpretación deja de convertirse en una operación muy compleja o sofisticada que tenga que ver con el sentido, el contenido, el significado de las cosas

y, en el lenguaje de Kelsen, interpretar no es más que individualizar el contenido abstracto de la norma jurídica, tomando en cuenta los límites que establecen las normas superiores; todos conocemos la estructura del ordenamiento jurídico en Kelsen. la famosa pirámide, y Kelsen decía que la interpretación en el Derecho tenía que recorrer el camino de esa pirámide; es decir, era individualizar un contenido abstracto para una situación más específica, siempre tomado en cuenta los límites establecidos por las norma superiores.

También Kelsen reconoce en su Teoría pura del Derecho que la norma jurídica es siempre un marco abierto a varias posibilidades; es decir, no existe tal cosa como una interpretación única de la norma jurídica, hay varias posibilidades de interpretar la norma jurídica, y quizás es en ese empeño en que se ha enmarcado desde entonces una buena parte de la ciencia jurídica del siglo XX. La Teoría pura del Derecho es de 1934, en su primera formulación, y de lo que se ha tratado es de diseñar un arte de encontrar cuáles son las reglas que gobiernan la interpretación de la ley, ya más específicamente. Hablar de la interpretación del Derecho, incluso implicaría hablar del Derecho Constitucional, que es parecido, pero distinto; son los mismos conceptos los que gobiernan la interpretación constitucional; si vamos a hablar de la interpretación de la ley ya estamos hablando de algo que tiene parámetros mucho más definidos.

Ahora, quizás para la mayoría de ustedes el paradigma triunfante en la actualidad es el de Kelsen, en donde se dice que la manera de interpretar la ley es buscando cómo hacer eso que dice Kelsen: concretizar el contenido de la norma abstracta. Yo pienso que no; en realidad, Kelsen sigue siendo un autor revolucionario; él sigue siendo un incomprendido, un desconocido, porque si nosotros recordamos el esquema kelseniano, en donde la constitución es la norma que tiene mayor fuerza, eso implica que nosotros no podríamos hacer una interpretación de la ley que violase la Constitución, y es precisamente allí donde va a venir una buena parte del desarrollo del tema de la interpretación del Derecho, que es el control que ejercen las instituciones, que en distintos países es distinta la institución de la producción de la ley.

Entonces comienza a interpretarse la ley desde la Constitución, y esa es digamos la gran lucha de nuestro tiempo: interpretar las leyes no como algo en sí mismo, que es lo que encontramos en nuestra tradición jurídica, sino interpretar las leyes desde la Constitución, porque es a eso a lo que nos invita el esquema kelseniano; sin embargo, nosotros tenemos estructuralmente algunas limitaciones muy graves para llevar adelante el proyecto de Kelsen, y la primera de las limitaciones es un mandato del Código Civil que dice que el juez no puede inaplicar la ley, y si él encuentra que esa ley riñe con la Constitución, entonces él tiene que solicitarle a el Tribunal Constitucional, que en Panamá es la Corte Suprema, que dictamine sobre el tema de la constitucionalidad o no de la norma, pero el juez nunca está en capacidad de decidir. Yo tengo que hacer las cosas como dice Kelsen, y de ahora en adelante voy a interpretar la ley solamente dentro de los parámetros de la Constitución, y voy a olvidarme de aquellos mandatos legales que por más que están en la ley, riñen en contra de la Constitución. Él no podría hacer eso, ese sistema del control difuso de la constitucionalidad imperó en Panamá hasta el año 1937 cuando fue reemplazado por el sistema actual del control concentrado. Pero básicamente el punto es que las autoridades y los jueces también, encuentran como un expediente prácticamente diario decir señores yo estoy aplicando la ley, mi trabajo es aplicar la ley, si esta ley es violatoria bueno, el que se queje o se sienta afectado que vaya y la impugne, pero mi trabajo es aplicar la ley, todavía el esquema, el paradigma de que el Derecho, de que la ley debe interpretarse dentro de los cánones de la Constitución es algo que no está establecido de una manera muy clara.

Yo he listado, por la brevedad del tiempo, esto que podemos llamar desafíos en la actualidad para la interpretación y aplicación de la ley. Primero que todo está el desafío por armonizar el ordenamiento jurídico; nosotros hay veces que, escuchando estas novedades y las cosas que pasan en el ámbito mercantil, en el penal, el civil, el familiar, el ecológico, etc, como en las instituciones vienen de distintos derechos, con supuestos distintos, se va apoderando de nosotros una sensación de que el Derecho panameño hoy está hecho pedazos, o sea un pedazo de aquí, un

pedazo de allá, un pedazo de otra parte y esa no es una manera muy sana de entender el Derecho. De alguna manera lo que hay que hacer es volver a recuperar una noción de armonía en el ordenamiento jurídico, y de que estas expresiones, estos conceptos, independientemente de que vengan de otros países, de otras familias jurídicas, de otras maneras de entender el Derecho, tenemos que buscar la forma de armonizarlos dentro de lo que es el Derecho panameño; es decir, tenemos que construir nuestra ciencia jurídica en una forma en que se armonice el ordenamiento jurídico.

Los temas que vamos a encontrar en ese proyecto de intentar armonizar el ordenamiento jurídico son, primero que todo, los límites constitucionales. Hay en la Constitución una serie de limitaciones que por más que nos desagraden cuando queremos pasar nuevas leyes, esas limitaciones están allí, y no podemos reconstruir un derecho en contra de la Constitución; así que, de alguna manera, para interpretar y buscar un sentido armónico en la interpretación de la ley, la Constitución siempre constituye un límite.

También están las convenciones de Derechos Humanos, nosotros no podemos hacer interpretación de nuestras leyes, como si viviéramos hace 60 ó 70 años. Escuché al Defensor del Pueblo explicando que parte de los problemas del Sistema Penitenciario es que la ley vigente, hasta antes de que se aprobara la última, es que es una legislación anterior a la Convención de Derechos Humanos, a la Carta de los Derechos Universales; entonces, evidentemente allí tenemos un problema, porque es una legislación que no reconoce ese espacio a las normas sobre derechos humanos. También están las legislaciones adyacentes; es decir, hay una serie de temas que pueden estar regulados por dos legislaciones conforme a principios muy distintos. Pensemos en el Derecho Agrario, en el Derecho Ecológico, hay normas que de repente vamos a encontrar que una se superpone a la otra y ya no sabemos exactamente cuál debe regir; también hay cambios rápidos y esos cambios no se dan todos al mismo ritmo. Hay legislaciones que van más rápido que otras, y es lógico que se experimenten tensiones dentro de lo que es la interpretación de la ley; hay desniveles culturales muy grandes, hay normas que

se basan en un país, en una sociedad desaparecida, pero las normas están vigentes y están allí, entonces qué hacemos cuando tenemos que aplicar esas normas hoy.

Finalmente, lo que ya hemos conversado antes sobre la confluencia de culturas jurídicas distintas, que hay una serie de nociones que están incorporadas en las leyes, pero que a simple vista parecen referir con lo que son nuestras tradiciones en el Derecho, porque han sido incorporadas de otras culturas jurídicas. Yo también diría que además de esa armonía hay que volver a recuperar esa armonía que se refiere a la interpretación de la ley, recuperar una comprensión holística del Derecho, no solamente de la ley, sino del Derecho como un todo, el Derecho como un cemento de la sociedad; y los obstáculos que tenemos allí son una multitud de leyes especiales que, a su vez, generan una multitud de interpretaciones, y no tenemos un consenso sobre eso, y no tenemos una claridad sobre esos temas. Para mostrarles solamente uno ¿qué ocurre cuando un menor de edad usa armas de fuego? ¿Debe aplicársele la Ley 40 o deben aplicársele las leyes especiales sobre armas de fuego? Es una materia de discusión. La ley sobre armas de fuego es reciente, la Ley 40 también es reciente, pero hay allí un margen de discusión y un margen polémico, porque obviamente las interpretaciones son muy diversas.

Nosotros tenemos una plataforma común totalmente desdibujada, el Derecho panameño ha crecido de una manera, que para cualquier jurista es bastante difícil decir exactamente cuáles son los principios que gobiernan esta o aquella esfera particular de intervención del Derecho, eso en el Derecho Penal pienso que es muy crítico, sobre todo por la necesidad de estar incorporando en el Código Penal constantemente nuevas disposiciones, que se apartan un poco de lo que han sido nuestras tradiciones.

Hay un tema muy sensitivo en nosotros, que es el tema de las diferencias a un lado y a otro de las fronteras; nosotros no podemos sostener con rigurosidad conceptual que pasando la frontera del Darién o la de Costa Rica, el Derecho se transforme totalmente en otra cosa; porque el Derecho responde al desarrollo del espíritu humanístico, y hemos de tener un espacio para el Derecho

Comparado y la especificidad del Derecho panameño que siempre lo vincule con el universalismo que es propio del Derecho, y eso tiene que ver con un relativismo cultural rampante; es decir, ya nadie se esfuerza por volver a integrar el Derecho, volver a darle una forma constitucional a las argumentaciones, el darse cuenta de que la ley no puede estar sostenida en el espacio, en el aire; la ley tiene que estar fundamentada de una manera sólida en los desarrollos constitucionales, y también en las convenciones de derechos humanos, y de que finalmente lo que ocurre en Panamá es parte de este único planeta que conocemos, y del que todos somos parte; de manera que tiene muy poco sentido estar reclamando una especificidad cultural, cuando en realidad debiéramos preocuparnos más por reconstruir lo que nos hace miembros de una comunidad jurídica internacional.

Para resumir, quiero relatarles un poco, través de una metáfora, lo que en la mitología griega se

llama el trabajo de Hermes. Hermes era un semidiós que tenía el trabajo de llevarle a los hombres, a los mortales, el mensaje de los dioses, que no era inteligible por los demás mortales; así que Hermes tenía que llevarles las palabras de los dioses, tenía que decirles qué era lo que decían los dioses. Eso es lo que nosotros hacemos cuando interpretamos la ley. Nosotros, la comunidad jurídica panameña, decimos lo que se ha planteado sobre estos temas, estas normas, aquí están, pero el trabajo de Hermes era en realidad un trabajo doble, porque él no solamente debía decir las palabras de la ley, sino que debía decirles a los hombres qué es lo que significaban esas palabras de la ley; es decir, qué es lo que ellos tenían que hacer con ese mensaje de los dioses, y es allí donde está el dilema de la interpretación del Derecho: que no es de interpretar solamente en el sentido de saber lo que dicen las palabras de la ley, sino más profundamente de desentrañar su significado.

Informe de relatoría

Licda. Marili González

Durante dos días hemos tenido la oportunidad de contar con destacadas personalidades que compartieron esta VI Jornada Académica sobre Investigación y Redacción de Informes y Leyes, lo cual nos permite una visión global de los temas que se trataron.

El primer día, el Licdo. Francisco López, Director del Centro Amador Washington, expuso el tema Delitos Electrónicos y Recursos Informativos en Internet.

El Licdo. Francisco López inició su exposición detallando los elementos de su presentación, los cuales consistieron en: Concepto del delito electrónico; Delito contra los menores en Internet; Aspectos legales; Organizaciones, asociaciones y fuentes; Prevención; Tecnología; Políticas y leyes en los Estados Unidos.

Se refirió al delito electrónico como un nuevo concepto en el mundo legal, incluyendo nuevos términos como el de crimen cibernético, que está tomando relevancia en los debates en las diferentes universidades, revistas y escenarios a nivel internacional, para demostrar así la importancia del tema en distintas páginas "web", como la del Instituto de Criminología de Australia, donde se presentan nueve tipos de crímenes cibernéticos, y la de la escuela de leyes de la Universidad de Dayton. Además, presentó la página "web" de las categorías de los crímenes por computadora, donde se detalla cómo operan los individuos que cometen estos actos a los usuarios, ya sea de equipos de computadoras o de tarjetas de crédito, suplantando identidades en la red. Entre los delitos electrónicos que dio a conocer el expositor, se mencionan el acceder a redes privadas y a centrales telefónicas, la alteración de "software" y marcas registradas, así como la suplantación de identidades electrónicas en la red.

En cuanto a los delitos contra los menores en Internet, el Licdo. López ilustró al auditorio sobre la importancia de reglas básicas en el manejo de la

información a través de Internet, para menores y adolescentes, y evitar así el suministro de datos personales en las conversaciones en línea a otras personas desconocidas. En lo referente a los aspectos legales, el expositor presentó una serie de leyes y recursos legales que se encuentran disponibles en Internet para los asesores, quienes los pudieran utilizar para recopilar información y redactar proyectos de ley.

Señaló que, dentro del marco internacional, existen organizaciones, asociaciones y fuentes interesadas en combatir los delitos electrónicos, tales como el sitio de la Organización de Estados Americanos (OEA) especializado en este tema. También se resalta el alto costo del delito electrónico a las instituciones e individuos, que se estima en 1.6 trillones de dólares durante el año dos mil dos, ya que estos delitos han tenido mayores restricciones después del 11 de septiembre, y donde Estados Unidos ha contemplado la ley que regula la información en Internet.

En materia de prevención destacó las guías rápidas y cortas para prevenir los delitos por computadora, mencionó la importancia de la educación en los colegios e instituciones y las 20 vulnerabilidades más críticas en Internet. La seguridad en Internet juega un papel decisivo para los usuarios que utilizan la red, dado que cada día los individuos que se dedican a los delitos electrónicos cuentan con suficientes recursos tecnológicos para lograr nuevos crímenes cibernéticos; es por ello, que el Lic. López resaltó la necesidad de conocer la seguridad en Internet, y recomendó sitios "web" desde los cuales se puede tener acceso a los orígenes y conceptos básicos de la seguridad en la red.

Finalmente, el Lic. López invitó a todos los interesados a visitar el Centro Amador Washington para detallar y ampliar cualquier consulta sobre diversos temas.

El segundo tema de esta Jornada Académica

fue Redacción de informes, el cual estuvo a cargo de la profesora Margarita Vásquez, catedrática de la Universidad de Panamá, quien expuso que escribir bien es expresar con claridad y orden las propias ideas, conseguir que un contenido mental esté bien organizado para que se entienda y que aquello que vamos a comunicar quede expresado en forma correcta y adecuada para que sea comprendido. Escribir bien es lograr que un escrito esté bien estructurado, que tenga unidad y coherencia.

Precisó que con el informe se busca explicar, informar, exponer acerca de un problema que está en discusión y del cual se quieren los hechos. El informe es un tipo de escrito expositivo que tiene una organización interna o estructura que responde a esa finalidad de explicar, razonar, informar o exponer ordenadamente.

Utilizando ejemplos de nuestra realidad, recalcó que la forma como decimos algo o como escribimos es tan importante como su contenido, porque si no cuidamos la forma podemos decir lo que no queremos.

Expuso que el contenido de los informes se reúne en tres fragmentos que son: la introducción, el desarrollo y la conclusión. En la introducción encontramos cuál es el tema, los antecedentes, los objetivos y la metodología; en el desarrollo encontramos analizado y explicado el tema y su problemática; y en la conclusión hallaremos los resultados del análisis, la significación de lo expuesto, un resumen de los puntos más importantes que se han desarrollado y las acciones recomendadas.

Seguidamente, analizó con rigurosidad un informe de primer debate que reposa en los archivos de nuestra Institución para señalar tanto las deficiencias como los aciertos, así como para sugerir cambios en su macroestructura, a fin de lograr una mayor coherencia.

Pasó luego a explicar que la composición de un texto, como el informe, es un proceso global de su escritura que incluye: en primer lugar, hacer venir las ideas, lo que se logra investigando e informándose, y luego seleccionar las ideas que deben ir en el informe. En segundo lugar, disponer las ideas; es decir, darle un orden a la información

que se ha recopilado. En esta etapa, hay que ir construyendo unidades textuales para componer el informe. En tercer lugar, redactar las ideas, o sea, ponerlas por escrito. En la redacción de informes, igual que en la de cualquier otro tipo de escrito, es esencial la claridad con que se expresan las ideas.

Para finalizar, la profesora Vásquez se refirió a la redacción de leyes y expuso que es una tarea de sumo cuidado, porque, orientándonos en el pasado, tratamos de regular el futuro. Con las leyes, se impone cierto carácter previsible a los hechos por venir. En un sentido más general, podemos influir considerablemente en el control de los hechos futuros con nuestras palabras.

El segundo día de esta Jornada Académica, la Procuradora de la Administración, Licda. Alma Montenegro de Fletcher, expuso sobre la Importancia del Servicio de Asesoría y Consulta de los Asesores Legales del Estado.

Planteó, como marco de referencia, que la preocupación de los Estados modernos por mejorar la calidad es una respuesta a las nuevas exigencias de los administrados.

La Procuraduría de la Administración, a la par de las responsabilidades jurídicas, ha enriquecido su recurso humano con profesionales no-juristas, que ofrecen un servicio que se adecua a las necesidades de la población.

Señaló que existen algunas deficiencias de la Administración Pública, entre las que se cuentan:

- Una infraestructura deficiente para la creciente demanda de mejor administración.
- Una gran cantidad de demandas y quejas por la deficiente prestación de los servicios públicos.
- Ausencia de criterios específicos sobre normas de calidad en la prestación de los servicios.
- Deficiencia de los mecanismos de evaluación y de los indicadores que miden el desempeño del gobierno.
- Inexistencia de mecanismos para que el público pueda participar en un proceso de rendición de cuentas de la actuación de los funcionarios públicos.
- Carencia de una adecuada administración

de programas para el mejoramiento de la condición profesional y técnica de los funcionarios públicos y

- Falta de un sistema de Carrera Administrativa que permita el nombramiento y remoción de funcionarios con base en un sistema de idoneidad y ejecutorias.

Estos problemas son comunes a toda la Administración y, en particular, a los cuerpos de asesoría legal.

Expuso que la Procuraduría de la Administración se ha fijado las siguientes metas:

- Introducción y promoción de instrumentos institucionales que posibiliten el seguimiento de la gestión de las asesorías jurídicas
- Funcionamiento de las asesorías jurídicas de acuerdo con criterios de eficiencia en la gestión de uso de recursos, así como la efectividad y eficacia en los resultados.
- Asesorías jurídicas profesionalizadas mediante la implantación de un sistema permanente e integral de capacitación.
- Coordinación institucional basada en la adopción de sistemas eficientes de actuación intersectorial en el diseño y ejecución de políticas y acciones y
- Sistema de remuneración y estabilidad basados en criterios científicos acordes con las exigencias del cargo de Asesor jurídico al servicio del Estado.

Para el cumplimiento de estas metas se han trazado las siguientes líneas de acción:

1. Definición de las funciones de los asesores jurídicos del Estado.
2. Establecimiento y control de la aplicación de un perfil de competencias profesionales y de un procedimiento homogéneo y selectivo de acceso al sistema.
3. Creación de redes monográficas de asesores legales con base en áreas de actividad, que propicien el intercambio de conocimientos, experiencias, recursos, información y estrategias de apoyo mutuo y solución de conflictos interinstitucionales.

La Procuradora de la Administración señaló que la Administración Pública tiene la necesidad de

transformarse, porque los servidores públicos responden a las demandas de la sociedad, ya que están obligados a entender la importancia de sus aportes, porque ser deficientes conlleva un alto costo.

Continuando con el ciclo de conferencias que han motivado esta jornada académica, le correspondió al Dr. José Ángel Noriega el tema Estructura y contenido de la ley en Panamá.

Empezó señalando que el ordenamiento jurídico es el conjunto de normas que regulan la vida en sociedad, empezando por la Constitución que es el ordenamiento supremo, seguido por las leyes, los decretos leyes y demás normas de jerarquía inferior, como los reglamentos, los estatutos y los acuerdos municipales.

Expresó que los Decretos de Gabinete son productos de gobiernos de facto en periodos excepcionales y que los Decretos Ejecutivos reglamentan las disposiciones legales sin exceder el sentido y alcance de ellas.

En orden de jerarquía, está la Constitución, la Ley, los Decretos Ejecutivos que desarrollan la ley y los acuerdos municipales.

El control de la constitucionalidad y la legalidad se puede ejercer mediante la consulta y la demanda de inconstitucionalidad, reguladas en el artículo 203 de la Constitución, así como los recursos contencioso-administrativos.

Entre las características de la ley, señaló:

1. Es obligatoria y se puede exigir su cumplimiento coactivamente.
2. Es general.
3. Es objetiva

Explicó que las leyes se clasifican en:

1. De interés público y de interés privado.
2. Imperativa y supletoria.
3. Orgánica y ordinaria.

El Dr. Noriega comentó que la distinción entre leyes orgánicas y ordinarias importa por la iniciativa de presentación y la aprobación.

Sobre la aprobación de la Ley, el Dr. Noriega explicó que las leyes deben aprobarse en tres debates en tres días distintos. El primer debate se surte en la Comisión respectiva, mientras que el segundo y tercer debate se producen en el Pleno Legislativo.

En segundo debate se pueden hacer modificaciones así como en el primer debate. Hay que destacar que al Dr. Noriega, le pareció interesante que en segundo debate se puedan proponer artículos nuevos.

Hizo referencia al mecanismo de la sanción presidencial y al procedimiento de objeción, ya sea por inexecutableidad o por inconveniencia, así como de la aprobación por insistencia.

Además, se refirió a la promulgación de la ley y a la enmienda de los errores tipográficos mediante las fe de erratas.

Añadió que la publicación de la ley hace presumir que es del conocimiento general, aunque señaló que es una situación irreal, principalmente porque no todos reciben la Gaceta Oficial.

Comentó varios fallos de Inconstitucionalidad, entre ellos uno de 1958 que declara que si lo que se objeta de inconstitucional no es una ley no puede haber un pronunciamiento sobre inconstitucionalidad. Comentó dos fallos de 1961 que declararon inconstitucional leyes que decían que entrarían a regir a partir de su sanción cuando lo es a partir de su promulgación.

Hizo referencia a que la derogación de las leyes está regulada en el artículo 36 del Código Civil y que puede ser expresa, tácita y orgánica; esta última ocurre cuando se regula a cabalidad una materia contenida en otra ley, sin que se haga la derogatoria expresa.

Comentó que es indeseable la fórmula derogatoria que expresa que esta ley deroga toda disposición que le sea contraria, sin haber hecho un análisis de las leyes que realmente son contrarias. Una derogatoria implícita ocurre cuando cambian las circunstancias que dieron origen a la ley por lo que esta cae en desuso.

Destacó que las partes principales de una ley son:

1. El preámbulo.

2. La exposición de motivos, la que ayuda a la evaluación histórica de la motivación de la ley.
3. La parte dispositiva.
4. El título de la ley, que describe a grandes rasgos el contenido de la ley y aconseja que sea aprobado luego de la discusión y aprobación del proyecto.

Se refirió también al orden sistemático de la ley que puede dividirse en libros, títulos, capítulos, artículos, párrafos, la que es necesaria para la correcta interpretación de la ley. A su vez, advirtió que debe evitarse el uso de la palabra párrafo la cual significa párrafo.

Finalizó presentando las siguientes conclusiones:

1. La ley tiene su importancia porque regula la vida de toda organización social, por lo que debe dictarse con sumo cuidado.
2. La presunción de que la ley es conocida por todos es irreal.
3. La consulta de técnicos y especialistas es conveniente para la mejor redacción de leyes muy técnicas y complejas.
4. Deben consultarse las leyes vigentes antes de dictar nuevas leyes para evitar la colisión de normas.
5. Las normas derogatorias deben ser específicas para evitar vaguedad y confusión en la interpretación.

Concluye esta Jornada Académica con la conferencia magistral del Dr. Jorge Giannareas sobre la Interpretación y aplicación de la ley.

Empezó su presentación haciendo una reflexión en torno a su participación en la discusión del proyecto de ley que culminó con la aprobación de la Ley 40 de 1999, que establece un régimen penal especial para los menores adolescentes, la que fue motivada por hechos delictivos violentos cometidos por menores.

Comentó que esta ley fue muy discutida por técnicos y expertos nacionales e internacionales, jueces y magistrados, con la colaboración de UNICEF y la sociedad civil organizada y la participación decidida de los funcionarios de ministerios y entidades gubernamentales.

Continuó su presentación, lanzando la pregunta

¿qué es interpretar la Ley? La cual contesta, con varias definiciones, a saber:

Consiste en explicar o declarar el sentido de algo y principalmente de un texto; explicar acciones dichos o sucesos que pueden ser entendidos de diferentes modos; concebir, ordenar, expresar de un modo personal la realidad.

En esto hay una dimensión subjetiva y otra objetiva.

La interpretación en el derecho se inició en el Siglo XI con los glosadores y postglosadores de las normas del derecho romano, de compilaciones posteriores al momento en que se dictaron.

En el siglo XIX se plantearon nuevas reglas del Derecho con Savigny, quien dijo que el Derecho es el resultado de los pueblos. La que se basa en el supuesto de que hay un significado original, cuando el Derecho surge. Hoy día, consideramos que no hay un significado único del Derecho.

Al comenzar a funcionar los parlamentos la actividad normativa emergió de una producción normativa.

Sobre el impacto que tuvo la codificación sobre el Derecho no se tiene conciencia de su magnitud. El Código Civil Napoleónico pretendió regular todas las esferas de la vida en sociedad, el cual no fue una recopilación de leyes, fue una construcción nueva del Derecho. Por tanto, cada parte estaba articulada en el Código Civil del Siglo XIX. Napoleón sucumbió a la tentación y al escuchar a los juristas interpretar el Código prohibió la publicación de tratados, porque estos se apartaban de lo que se preveía allí.

Sobre la interpretación judicial expuso que, desde Montesquieu, se entiende que los jueces no pueden cambiar el sentido de la ley, sino que se deben pronunciar en los términos precisos de esta. En otras palabras los jueces no pueden apartarse de la ley, por tanto no deben consultar a los tratadistas, a las costumbres, etc.

Citando a Ihering, dice: El jurista no hace el derecho, de la misma manera que el jardinero no hace las flores, sino que las cuida y las poda para que se vean hermosas; el jurista arregla y ordena los conceptos que establece la ley.

Esto plantea que no se puede cerrar los ojos a

la realidad circundante a lo interno y lo externo de un país. Encierra un cambio en la concepción filosófica.

Por su parte, Kelsen, en su Teoría Pura del Derecho, dice que interpretar es individualizar el contenido abstracto de la norma jurídica, tomando en cuenta los límites establecidos por las normas superiores. Y también que la norma jurídica es siempre un marco abierto a varias posibilidades. De lo que se trata es de encontrar las normas que gobiernan la interpretación de la norma jurídica, teniendo en cuenta las distinciones entre los diferentes ordenamientos jurídicos, como la Constitución y las leyes.

De acuerdo con la doctrina kelseniana, importa el tema de la interpretación de la ley, la interpretación desde la propia constitución, apartándose de la interpretación interna de la ley en sí.

En suma, los jueces se enfrentan a la disyuntiva de aplicar la ley aunque consideren que no se ajusta a la Constitución.

Finalmente, presentó los desafíos para la interpretación y aplicación de la ley, entre los que expuso:

1. Armonizar el ordenamiento jurídico, en cuanto a:
 - a. Los límites constitucionales internos.
 - b. Convenciones sobre Derechos Humanos.
 - c. Legislaciones adyacentes.
 - d. Cambios rápidos y ritmos distintos.
 - e. Desniveles culturales.
 - f. Confluencia de culturas jurídicas distintas.
2. Recuperar una comprensión holística (como un todo) del derecho:
 - a. Multitud de leyes especiales, multitud de interpretaciones.
 - b. Una plataforma común desdibujada.
 - c. Diferencias a un lado y otro de las fronteras.
 - d. Relativismo cultural rampante.

Esperamos que estos temas tratados en la VI Jornada Académica hayan contribuido a fortalecer las capacidades técnicas de los asesores multidisciplinarios. Agradecemos la asistencia, la participación y el apoyo de las diferentes Secretarías Técnicas en la realización de este evento.

Clausura

Dr. Carlos Arellano Lennox

Generalmente, los panameños reservamos el significado de alma mater para la escuela secundaria donde nos graduamos, cuando en realidad es cualquier institución donde hemos aprendido; por eso, me siento muy agradecido de regresar a esta alma mater, la Asamblea Legislativa, donde aprendí lo que es y cómo se redacta una ley, cosas que yo no sabía cuando empecé mi primer periodo como legislador.

Cuando el 15 de noviembre de 1984, inicié mi vida como legislador de la República, cargo que desempeñé durante diez años, una de mis mejores experiencias fue aprender cómo hacer una ley, qué debe contener una ley y cómo traducir mis ofertas legislativas de campaña en normas justas y, sobre todo, que fueran de equidad social. En esa época mis conocimientos sobre el quehacer legislativo no eran tan profundos como cuando abandoné el hemicycle legislativo en 1994, por eso tenía que encontrar personas idóneas, preparadas y conocedoras de la técnica legislativa. Fue así como me asesoré con profesionales que se erigieron en verdaderos cohacedores de normas.

Quiero recordarles que veníamos de un sistema de gobierno de fuerza y que, si bien es cierto, la Asamblea Legislativa del periodo 1984-1989 fue elegida por el voto popular, la técnica legislativa no se atendía. Todo esto me hizo pensar, en el segundo periodo que fui legislador y luego a ser presidente, después que se reestructura toda la República, de 1989 a 1994, que una de las primeras cosas que había por hacer era capacitar a los nuevos legisladores, ya que tres cuartas partes de ellos eran nuevos y no conocían el Reglamento Interno. Ese año tuvimos que hacer docencia; algunos asesores permanecieron, otros decidieron irse y otros tuvieron que irse.

También quiero recordarles la enorme responsabilidad que cada uno de ustedes tiene no solo para con sus superiores y legisladores, sino para con el país que espera que la labor de ustedes

se encamine por derroteros de juridicidad y entregue a la misión legislativa.

Necesariamente, y mi experiencia lo puede decir, el asesor debe ser un investigador y técnico por excelencia, debe tener una preparación intelectual y avidez por el estudio de la técnica jurídica, sin importarle que lo jurídico no sea su profesión, de manera que todo esto lo acompañe cuando elaboren informes y proyectos de ley, que deben caracterizarse por tener unidad, coherencia y claridad en la redacción.

Quisiera también recordarles que, como decía Couture, "Estudia, el Derecho se transforma constantemente y, si no sigues sus pasos, serás cada día menos abogado" y menos asesor, le agrego yo.

Eventos como este deben ser multiplicados con regularidad, publicitados y apoyados por los directores de las entidades del Estado.

Durante estos dos días, se han adentrado en el novedoso mundo de los delitos electrónicos, han analizado críticas constructivas sobre los informes de los proyectos de ley que los ayudarán a mejorar la redacción, la ortografía y la sintaxis de nuestra legislación. La Procuradora de la Administración recalcó la importancia de la asesoría y consulta de los asesores legales del Estado; la Academia de Derecho, con gran visión académica, esbozó la estructura y contenido de la ley y el Dr. Giannareas dio luces sobre la interpretación de la ley.

Todos los temas anteriores enriquecen, despejan dudas y mejoran notablemente sus funciones.

Quiero felicitar al Harley Mitchell y a su equipo de trabajo por esta iniciativa. El Dr. Mitchell fue mi maestro legislativo, amigo y asesor consumado, quien colaboró conmigo como legislador y como presidente de este Órgano. Muchas personas en 1990, siendo yo Presidente, me preguntaban si no iba a sacar a Mitchell, y les contestaba que el día

que me consiguieran a alguien como él para poder asesorar, yo lo hacía, y todavía lo estoy esperando. Él lo sabe perfectamente bien. Eran siempre intereses mezquinos, de esos que, si no es de mi grupo, mejor lo eliminamos; eso no se puede hacer en una Asamblea. El que vale, vale y en ese sentido quiero reconocer que Mitchell vale y siempre ha valido.

Quiero terminar contándoles algunas anécdotas, por ejemplo, hoy día ustedes cuentan con un manual de técnica legislativa, precisamente escrito por él, al que yo tuve el honor de hacerle el prólogo, en el cual tienen ustedes todas esas normas; ojalá lo hubiéramos tenido nosotros. Para que ustedes vean cómo son las interpretaciones de las leyes, les cuento esta anécdota que resolvieron los asesores: discutíamos el artículo 308 de Reforma Constitucional y se trunca la discusión estando yo presidiendo la sesión, porque el entonces Presidente de la Comisión de Gobierno, hoy día Procurador de la Nación, decía que para reformar la Constitución teníamos que ir a cuatro debates, que no se trataba de una Reforma Constitucional como una ley común y corriente; era tal la confusión que se creó en ese momento, porque era un Presidente de la Comisión, un abogado que tenía su manera de interpretar, que decidí suspender el debate. Llamamos a Mitchell y recuerdo que, con el grupo de asesores, nos dijo que eran tres debates únicamente. Sin embargo, algo tan delicado, como era la Constitución, ameritaba consultar un poco más allá, por lo que llamamos al Dr. César Quintero, le preguntamos y dijo que Mitchell y los asesores tenían razón, que eran tres debates.

Yo aún no estaba contento, puesto que tenía la responsabilidad como Presidente, y si se cometía

un error era yo el responsable. Llamamos al Dr. Mario Galindo y dijo también que eran tres debates y que el Presidente de la Comisión de Gobierno no estaba en lo correcto. Llamamos, entonces, al Legislador José Antonio Sossa y se le presentaron los argumentos, aunque él insistía que eran cuatro, pero era tal la fuerza de la razón de los asesores, que tuvo que aceptar que tenían que ser tres debates. De ahí la importancia de tener una buena asesoría, porque yo no era abogado y gracias a que tenía a mis asesores, puede salir adelante en esa situación.

En 1984, cuando llegué yo a la Asamblea por primera vez y querían eliminar a un Legislador en una de las Comisiones, lo mandaban a la Comisión de Revisión y Corrección de Estilo. Legislador que mandarían para allá, era porque prácticamente no servía, no lo querían. Estoy hablando del periodo 1984 a 1989. Eso precisamente va a cambiar, porque el gran asesor mío, Harley Mitchell insistió en que es una Comisión muy importante, ya que al cambiar simplemente un artículo, no digo artículo de la ley, sino artículo definido o indefinido, puede cambiar todo el sentido de una ley y eso hay que redactarlo muy bien y hay que verificarlo; entonces, asesorado por Mitchell y otro grupo de asesores, decidimos cambiar el asunto y le dimos a la Comisión de Revisión y Corrección de Estilo una jerarquía, y la gente comenzó a darse cuenta de que cuando iba a la Comisión de Revisión y Corrección de Estilo, no era porque lo mandaban a Siberia, sino porque era muy importante.

Al clausurar con sumo placer esta Jornada, les recuerdo su misión: servir a este país con toda su preparación y todos sus conocimientos y la fuerza jurídica de que ustedes están dotados.

Palabras de agradecimiento

Dr. Harley James Mitchell D.

El Honorable Doctor Carlos Arellano Lennox, nuestro amigo y ex presidente de la Asamblea Legislativa, pudiéramos contar muchas anécdotas, pero simplemente vamos a decir una sola palabra: el Dr. Arellano le dio mucha seriedad a la asesoría, a la reestructuración de la Asamblea y, en lo particu-

lar, supo distinguir a su equipo de asesores. Ya preparábamos nuestra oficina de abogado, con la felicidad de nuestra esposa y nuestros pequeños hijos, porque íbamos a salir de la Asamblea y recibí una llamada de la secretaria del Dr. Arellano Lennox, el 5 de enero de 1990. Yo no estaba, pero

mi esposa recibió la llamada y me dijo que el Doctor quería una entrevista conmigo en la Asamblea. El día siguiente llamó la secretaria de parte del Doctor Escalona, que me necesitaban ver en la Asamblea y, como no acudiera, él, el Dr. Arellano y Alonso Fernández iban a ir a mi casa a buscarme.

Hubo una reunión el 7 de enero, en la que había 15 funcionarios; nos reunimos en el Salón de Presupuesto y el Dr. Arellano le dijo a esos 15 funcionarios que estábamos allí, que no iba a haber represalias contra los funcionarios técnicos y los funcionarios profesionales de la Asamblea y que el ejemplo más palpable de que no iba a haber persecución era la presencia mía, por la invitación que se me había hecho, porque quién no conocía mi militancia política, pero quién no conocía nuestra seriedad y responsabilidad en los asuntos parlamentarios. Y que el solo hecho de invitarme a reincorporarme, demostraba que se iba a reconocer el talento y la capacidad.

Después de la reunión, hablé con el Dr. Escalona sobre mis vacaciones, puesto que quería tomarlas y me dijo que no me podía ir. En eso pasaba el Dr. Arellano y el Dr. Escalona, le dijo: “El hombre quiere sus vacaciones y él se va”. Dijo el Dr. Arellano: “Usted no se puede ir, ¿qué voy a hacer en la Asesoría?”

Y otra sorpresa: cuando se me comunicó que yo iba a ser Jefe de Asesoría Legal y otra sorpresa cuando los Jefes de Bancada iban a escoger a los asesores, porque en ese tiempo, los Jefes de Bancada escogían a los asesores; después se fue tecnificando. El Dr. Escalona y el Dr. Arellano me comunicaron que no iba a ser seleccionado por ninguna bancada, sino que iba a estar aquí por derecho propio.

Me acuerdo también de que en una ocasión había un evento en el Salón Azul, y el Dr. Arellano, dos años después de haber ocupado la Presidencia, en el patio me dijo: “Yo me siento orgulloso del rendimiento suyo y del trabajo que ha venido desarrollando en la Asamblea”.

Entonces, lo que les queremos decir a los asesores es que lo importante aquí es opinar. Cuando yo fui asesor en el periodo 1984-1989, que demoré tres meses en aceptar el trabajo de asesor,

después de haber sido Legislador, Presidente de la Comisión de Legislación y Jefe de Mayoría Parlamentaria, yo atendía a todos los Legisladores, el Honorable Arellano era oposición; yo atendía a todos, dando mis opiniones. Lo importante para un asesor es dar su opinión, pero sabiendo que esa opinión es la mejor que existe; darle todas las alternativas al Legislador para que él escoja de allí, porque al Legislador le corresponde decidir, a nosotros nos corresponde opinar, pero con conocimiento, con capacidad, porque si uno da una opinión equivocada, entonces la Ley saldrá mal y no estaríamos interpretando adecuadamente la situación que amerita el asesoramiento para el Legislador o el Presidente de la Asamblea.

Una última anécdota para que ustedes tengan un perfil del Presidente Arellano y que nunca se lo habíamos dicho, en una ocasión, yo estuve conversando con la Lic. Koyner y el Presidente Arellano Lennox fue a la Bancada de los Asesores y en forma de broma me dijo: ¿Qué es Ley Orgánica? Yo le expliqué, le leí el párrafo correspondiente del artículo 159 de la Constitución y él se alejó; después, yo le decía a la Lic. Koyner, de espaldas a la Presidencia: “Qué raro que el Presidente no me solicitó que le explicara la palabra expedición, porque allí te dice que la expedición de la Ley Orgánica requiere la aprobación de la mayoría absoluta de los Legisladores”. Y en eso yo vi que la Lic. Koyner se estaba sonriendo y cuando yo miré hacia atrás, el Doctor ya estaba allí preguntándome: “Mitchell, ¿qué significa expedición?” Porque yo estoy seguro de que el Presidente Arellano, antes de hacer una consulta, también se documentaba y se preparaba, entonces formulaba preguntas sobre el más mínimo detalle.

Tengo un libro por allí que está terminado; hace cuestión de cinco años está dando vueltas por allí, ya está terminando y se lo estoy dedicando a todos los Presidentes que he asesorado; desde 1984 hasta la fecha, ya son diecinueve, y allí tengo, no en el libro, sino marginalmente, algunas anécdotas sobre todos ellos; no las voy a contar ahora, pero yo me siento muy honrado con la amistad y sobre todo con la confianza que el Dr. Arellano Lennox y todos los Legisladores me han dado, pero sobre

todo en esa época de 1990 a 1994, una época bien difícil, y jamás un Legislador de esa época, ningún Presidente que yo he asesorado ha podido tener otra idea que no sea lo que el Doctor acaba de expresar de nuestra gestión y lo digo como un elemento que debemos compartir todos los asesores. Lo importante es hacer nuestro trabajo como funcionario del Estado, porque las leyes cuya

expedición estamos asesorando son leyes de la República.

Debemos dar nuestras opiniones a nivel técnico y no político, porque los políticos son los Legisladores, nosotros somos los técnicos. Así es que gracias por su presencia, su participación y quedamos con muchas anécdotas sobre este panameño integral.

