



# ASAMBLEA NACIONAL

**DIRECTIVA  
2021-2022**



**H.D. Crispiano Adames**  
Presidente



**H.D. Kayra Harding Bart**  
Primer Vicepresidenta



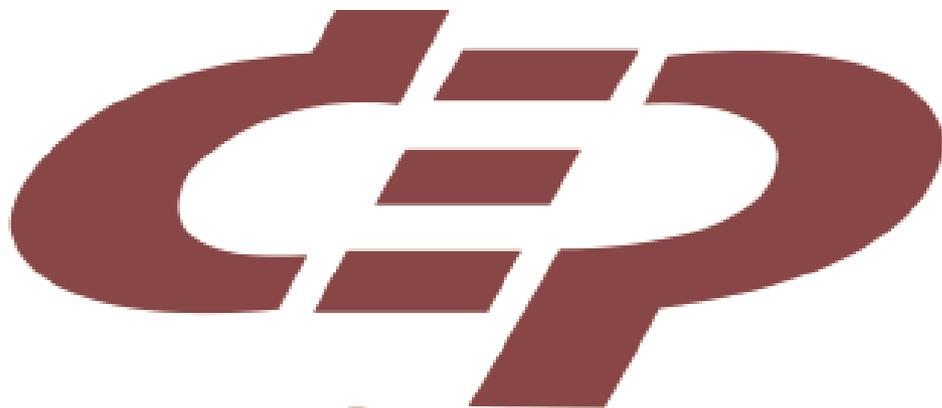
**H.D. Miguel Fanovich**  
Segundo Vicepresidente



**Quibian Panay**  
Secretario General



**Dana Castañeda**  
Subsecretaria General



**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS  
PARLAMENTARIOS**

---

# Contenido

REVISTA DEBATE EDICIÓN N° 32, DICIEMBRE, 2022  
PRESENTACIÓN

---

8

## MONOGRAFÍAS Y ENSAYOS

---

1. Consideraciones Históricas de la Constitución De 1972  
Autor: Jaime Beitia Fernández  
..... 14
2. La historia detrás de los 505  
Autor: Jorge Iván Mora  
..... 23
3. Lineamientos Básicos para una Propuesta Nueva Constitución en  
Panamá  
Autor: Luis Adames  
..... 31
4. Liberalismo, Estado de Bienestar y Neoliberalismo: Visión crítica de los  
Derechos Humanos  
Autor: Carlos David Castro Gómez ..... 49
5. Análisis, Legislación y Realidades de los Partidos Políticos en Panamá  
Autor: Gonzalo Delgado Quintero  
..... 62
6. La Interdisciplinariedad En Los Estudios Del Desarrollo Y El Papel de  
la Economía como Ciencia o Disciplina  
Autor: J. Alfredo Jiménez Barros  
..... 74
7. Las Funciones Judiciales de la Asamblea Nacional  
Autores: José Del C. Murgas A.  
          Kitzy K. Santamaría J.  
          José Rigoberto Acevedo  
..... 87
8. Amelia Denis de Icaza  
Autor: Susana Richard de Torrijos  
..... 100

---

9. Multilateralismo e Integración Regional frente a la Desglobalización Autor: Orellys Castillo Durán .....	107
10. Bitcoin, Criptomonedas, usos y regulaciones Autor: Rodrigo Esteban Icaza García. .....	121
11. A Los 205 Años del Natalicio del Dr. Justo Arosemena Quesada, Padre de la Nacionalidad Panameña Autor: Lisímaco Jacinto López y López .....	133
12. El Papel De La Asamblea Nacional en la Adopción de la Iniciativa Propuesta por El Órgano Judicial para Modificar el Procedimiento Civil Del Código Judicial Autor: Dr. Manuel Salvador Oberto .....	138

## LEGISLACIÓN AL DÍA

13. Ley № 4, Que reforma la ley 12 de 1998 que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo y dicta otras disposiciones. Gaceta Oficial 26477. Asamblea Nacional .....	148
14. Ley № 295 Que incentiva la movilidad eléctrica en el transporte terrestre. Gaceta Oficial No_29523a Asamblea Nacional .....	153
15. Ley № 302 Que establece el Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad Gaceta Oficial 29548-A Asamblea Nacional .....	160

- 
16. Decreto Ejecutivo № 122, 14 de septiembre de 2022  
Que ordena levantar las medidas sanitarias de distanciamiento físico,  
aforo y las restricciones sanitarias para los viajeros dictadas con motivo  
de la COVID 19.  
Gaceta Oficial № 29623, 15 de septiembre de 2022.  
..... 165

## **DISCURSOS Y CONFERENCIAS**

17. Palabras por el Presidente de la Asamblea Nacional, Crispiano Adames  
Navarro. Septiembre 7, 2022, Pleno de la Asamblea Nacional  
..... 168

## **CONFERENCIA**

18. Vida y Obra de Justo Arosemena conferencia expuesta en sesión solemne  
en Pleno de la Asamblea Nacional, el 9 de agosto de 2022, por el profesor  
Jaime Flores Cedeño  
..... 174

## **DOCUMENTOS DE CONSULTAS**

19. Memoria de la Asamblea Nacional Constituyente de Representantes  
de Corregimientos de la República 11 de septiembre-11 de octubre  
de 1972  
..... 181
20. Constitución Política de la República de Panamá de 1972  
.....





# PRESENTACIÓN

## REVISTA DEBATE

Por. Jaime Flores Cedeño

El primer artículo que presentamos en esta edición de la Revista Debate, ha sido escrito por el sociólogo Jaime Beitía y se titula: “Consideraciones históricas de la Constitución de 1972”. Constituye un ensayo de mucha actualidad e importancia histórica, dado que reseña la evolución constitucional de Panamá desde el siglo XIX, hasta el presente. Este escrito se circunscribe en el marco de la conmemoración de los 50 años de vigencia de nuestra Carta Magna, que se cumplió el 11 de octubre del 2022.

Resulta importante la cita que hace el autor al expresar que: “La Constitución de 1972 a pesar de que tiene como origen el golpe de Estado dado por los militares el 11 de octubre de 1968, no está marcada bajo una estructura ideológica definida, esta se compone de un pensamiento social-liberalismo, democrático e inclusivo, citando a John Stuart Mills, coloca en el centro de su pensamiento el desarrollo interno y material de los seres humanos pensando en su integración social. Mal se puede calificar de autoritarismo cuando su principio está en la integración de todos los sectores en la toma de decisiones”.

El investigador social, Iván Mora, nos ofrece una narración que guarda similitud en cuanto a contenido histórico, social y político, con el anterior, el mismo lleva el título de:

“La historia detrás de los 505”. Se refiere a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que se instaló oficialmente en Panamá el 11 de septiembre de 1972 y votó a favor de la nueva Constitución el 11 de octubre de ese año. Nos profundiza sobre las causas y efectos que dieron lugar a esta Asamblea, fiel ejemplo del Poder Popular, puesta en práctica bajo la dirección del General Omar Torrijos Herrera.

En uno de sus párrafos, Mora, manifiesta lo siguiente: “En realidad lo que cruzaba por la mente del general Torrijos era construir un modelo de representación popular que, a su vez, fuera participativo. Es decir, que el pueblo de carne y hueso participara de las decisiones del Estado, asumiera sus propios roles en la transformación y desarrollo del país desde los territorios y apoyado en las organizaciones comunitarias emergentes, amén de las existentes, que sufrirían cambios en sus tareas y metas”.

El doctor en derecho, Luis A. Adames, académico universitario y quien ha participado en los últimos años en distintos foros sobre la temática constitucional, aporta un artículo que lleva el título: “Lineamientos básicos para una propuesta de nueva Constitución en Panamá”. Aborda un análisis teórico- conceptual del Estado, dirigido a la necesidad de refundarlo

de forma integral. Sostiene que su investigación es, eminentemente académica, y pretende convertirse en un aporte constructivo para la ineludible deliberación colectiva de cara a elaborar una nueva constitución”.

El sociólogo, doctor Carlos David Castro Gómez, ha redactado una importante investigación que denomina: “Liberalismo, estado de bienestar y neoliberalismo: visión crítica de los derechos humanos”. Su análisis se estructura en el pasado, presente y futuro de los Derechos Humanos, y adquiere actualidad, especialmente, en un mundo donde las guerras y desigualdades generan a diario hechos noticiosos.

En uno de sus párrafos conceptúa que: “El paradigma neoliberal ha significado la muerte del Estado benefactor, pero también el colapso del mandato contenido en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos humanos de 1948, y obliga a una relectura de la tabla de derechos de las Naciones Unidas, pero también de lo que significan los desafíos más importantes que enfrentan los derechos humanos en la actualidad y en donde las defensas de derechos colectivos se presentan como mejor garantía para el mantenimiento de la paz”.

El periodista y escritor, Gonzalo Delgado, ensayó lo atinente al “Análisis, legislación y realidades de los partidos políticos en Panamá”. Su indagación es sustanciosa y posee sentido crítico, sin caer en apreciaciones dogmáticas o alejadas

de la practicidad.

Sus reflexiones concluyen en un cuestionamiento hacia el modelo económico, “sobre todo impuesto en las últimas tres décadas, que es socialmente excluyente, que solo responde a sus propias políticas de mercado, que no observa el desarrollo social, sino solo las ganancias de la actividad económica; en conclusión, viene a ser la característica propia de un sistema capitalista de corte totalmente privatista que se antepuso y se impuso a un sistema de criterio de estado benefactor”.

El académico, J. Alfredo Jiménez Barros, especialista en planificación y desarrollo, nos entrega una investigación que titula: “La interdisciplinariedad en los estudios del desarrollo y el papel de la economía como ciencia o disciplina”. Es un estudio sistemático, científico y analítico, que esboza la necesidad de direccionar los estudios de los fenómenos del desarrollo hacia otras disciplinas no necesariamente económicas. Plantea nuevos paradigmas sociales que estamos seguros servirán de sustento a posteriores estudios.

Citamos al respecto al autor cuando subraya que: “Parece casi una necesidad decir que fenómenos globales y complejos no pueden o no deben ser analizados en una perspectiva limitada y restringida a una sola visión teórica, pero esa ha sido la tendencia a lo largo de los años y además ha sido motivo de no pocas polémicas entre distintas disciplinas que, en una actitud casi

infantil, reclaman para sí la validez y legitimidad del análisis...”

Los magister José Del C. Murgas y Kitzzy K. Santamaría J., en conjunto con el doctor José Rigoberto Acevedo Castillo, asesores legales de la Asamblea Nacional, presentan una investigación orientada a esclarecer las “funciones judiciales de la Asamblea Nacional”, para tales efectos, hacen una exposición sobre las sesiones judiciales que ha tenido el Poder Legislativo a lo largo de la historia republicana y las normas que las han regido.

A manera de definición citan el artículo 152 de la Constitución Política vigente, el cual indica que: “Se denominan sesiones judiciales al ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales de la Asamblea Nacional, sea cual fuere el tiempo en que se celebren y la forma como dicha Asamblea Nacional hubiere sido convocada. Su celebración no alterará la continuidad y duración de una legislatura, y solo terminarán cuando la Asamblea haya fallado la causa pendiente. Para ejercer funciones jurisdiccionales, la Asamblea Nacional podrá reunirse por derecho propio, sin previa convocatoria. Las acusaciones o denuncias ante la Asamblea Nacional se regirán por lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución y demás disposiciones legales vigentes sobre la materia”.

La doctora, Susana Richa de Torrijos, quien ha ocupado múltiples cargos de relevancia a nivel nacional, como: Ministra de Educación, Gobernadora de la República y Legisladora,

elabora una magistral biografía sobre “Amelia Denis de Icaza”, laureada poetiza panameña, cuyos versos han cautivado a distintas generaciones en el siglo XX, y la actual centuria.

Al describir su poesía señala que: “El verso de Doña Amelia es, pues la respuesta al impulso de un momento, a la sugestión de un instante. Para ella no existen problemas de preceptivas literarias. No tiene idea de la lucha del escritor por encontrar la forma precisa y hermosa; la forma perfecta, aquella que expresa el exacto matiz del pensamiento, la hondura y, a la vez, la levedad de la emoción. No obstante, en un momento especial de su vida, ya en la senectud, Doña Amelia vuelve al solar nativo con el que nunca ha dejado de soñar, y siente que su amor a la patria se exacerba y que va a romperle el corazón”.

Otro artículo es el titulado: “Multilateralismo e Integración Regional frente a la Desglobalización”, cuya autora es, la licenciada, Orellys Castillo Durán, profesora de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela. Su estudio caracteriza un análisis de la política mundial, particularmente, el referido a la globalización, sus tendencias y desarrollo, ejemplificado con la experiencia vivida con la pandemia del COVID- 19.

Categoriza, entre otros aspectos a la globalización, como: “Un modelo multidimensional y como tal, ha presentado aciertos y fracasos expresados en la desigualdad y pobreza de las sociedades. La

globalización experimentará cambios de sus políticas, como los enunciados previamente; sin embargo, si las medidas no contemplan que la unilateralidad de medidas o sanciones económicas-comerciales, impiden el desarrollo común y generan altos costos a las sociedades, la fragmentación dentro del modelo sólo podrá agravarse”.

“Bitcoin, criptomonedas, usos y regulaciones”, es otro interesante artículo, elaborado por: Rodrigo Esteban Icaza García, especialista en coaching y gestor emocional, por mencionar solo algunos de sus títulos y ejecuciones. Ciertamente es, que el mundo actual caracterizado por la tecnología informática ha planteado nuevas expresiones monetarias que debemos conocer, porque forman parte del diario vivir.

Señala el autor que: “Bitcoin, es dinero electrónico, que solo vive en entornos virtuales, es decir, navega por la red de comunicaciones que conecta a muchas computadoras alrededor del mundo. Para utilizar bitcoin, el usuario debe tener acceso a internet y descargar un software que le permita interactuar con la red de comunicaciones. Este software es lo que en principio conocemos como: “Bitcoin Core”. Una vez instalado en nuestras computadoras, tenemos acceso a una dirección de billetera, la cual tradicionalmente inicia con 1 y se combina en una lista de 34 caracteres alfanuméricos y alternados entre mayúsculas y minúsculas...”

El doctor Lisímaco López y López, desarrolló una investigación sobre: “Los 205 años del natalicio del doctor Justo Arosemena Quesada, “Padre de la nacionalidad panameña” (9 de agosto de 1817- 23 de febrero de 1896)”. Sin lugar a dudas, el doctor Justo Arosemena, fue una de las figuras más notables y representativas del siglo XIX, sus grandes logros políticos, sociales y económicos, se vieron plasmados en su majestuosa obra “El Estado Federal de Panamá” del año 1855.

Expone el ensayista que: “Don Justo es el Incorruptible Padre de la Nacionalidad y Faro Orientador del buen Ciudadano panameño, en este andar por el siglo XXI. Comprometámonos en que los servidores públicos, principalmente, obren siempre con Honestidad, Transparencia y Defensa de la Soberanía Nacional, del cual, Don Justo fue un ejemplo”.

El Doctor, Manuel Salvador Oberto, asesor legal de la Asamblea Nacional y catedrático universitario, dirigió su ensayo a esclarecer: “El papel de la Asamblea Nacional en la adopción de la iniciativa propuesta por el órgano judicial para modificar el procedimiento civil del código judicial”. Este es un escrito relevante, porque expone y actualiza al lector sobre la trascendencia del derecho parlamentario que es la base normativa del procedimiento legislativo. En tal sentido, la técnica legislativa debe aplicarse en la aprobación de toda Ley, siendo una disciplina que amerita estudio en cada

uno de sus componentes.

Con base a lo anterior, el doctor Oberto, plantea que: “Lo que pretende demostrar en estos trabajos es que existe un derecho parlamentario, pero es un derecho desconocido. Si no hay derecho parlamentario todos los códigos, leyes y reformas constitucionales que pasen por la Asamblea son ilegítimos, porque han nacido fuera de un procedimiento jurídico.”

Todos y cada uno de los trabajos presentados desarrollan conceptos, categorías, principios y propuestas, que estamos seguros serán de gran valor para diputados y diputadas, funcionarios, profesionales, investigadores, estudiantes y público en general.



# CONSIDERACIONES HISTÓRICAS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1972

Jaime Beitia Fernández / sociólogo y diplomado en Derecho Parlamentarios

## Introducción

La Constitución Política de la República de Panamá de 1972 es la carta fundamental panameña, actualmente vigente. Es la cuarta Carta Magna en el país, luego de las constituciones de 1904, 1941 y 1946.

Fue aprobada el 11 de octubre de 1972 por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, durante el gobierno del general Omar Torrijos Herrera.

## La Constitución y su historia

Lejos de darse un nuevo texto constitucional con cada nueva constitución, el desarrollo de los temas constitucionales nos demuestra, más bien, una evolución, perfeccionamiento o modernización de estos, en la medida en que consolidamos nuestro estado-nación y nuestro sistema democrático de gobierno.

## Antecedentes

Al separarse Panamá de España y unirse a la Colombia bolivariana, acababa de promulgarse en aquel país la Constitución de Cúcuta, el

6 de octubre de 1821. Esta fue la primera constitución republicana que rigió en Panamá. En su Título VIII y bajo el intrascendente nombre de "Disposiciones generales", contenía dicha Constitución los derechos primordiales entonces conocidos, o sea, las garantías penales y las clásicas libertades de palabra, de petición y de inviolabilidad de la propiedad y del domicilio. No ofrecía, sin embargo, dicho capítulo la libertad religiosa, ni de reunión, ni la de asociación.

Las constituciones colombianas que sucedieron y que rigieron en el Istmo, a saber, las de 1830 y 1832 siguieron el mismo patrón de la Constitución de 1821, conteniendo más o menos los mismos derechos. Igual sucedió con la Constitución de 1840, solo que para entonces Panamá se había separado de Colombia y ya para 1841 había promulgado una Constitución que seguía el modelo de la Constitución Granadina de 1832.

La siguiente Constitución colombiana, o sea, la llamada Confederación Granadina, promulgada en 1858, consagró por primera vez en el constitucionalismo colombiano todos los derechos individuales clásicos. Esta Constitución reconoce el derecho a la libertad religiosa, a las libertades de expresión, reunión, asociación, etc., de manera amplia e irrestricta.

A dicha Constitución siguió la célebre

Constitución de los Estados Unidos de Colombia, promulgada en 1863 en Río Negro. Bajo el título de “Garantía de los derechos individuales” estableció tales derechos aún en forma más amplia que la Constitución de 1858.

La Constitución de Río Negro estableció el sistema federal. Panamá pasó, así, a ser Estado federado. En tal carácter y en desarrollo de la citada Constitución federal, expidió y tuvo seis constituciones, correspondientes respectivamente, a los años de 1863, 1865, 1868, 1870, 1873 y 1875. Finalmente, la Constitución de 1886, bajo el régimen de la Regeneración de Núñez, reinstuyó el centralismo en Colombia y acabó con el Estado federal del Istmo. Colombia pasó a ser un país cerradamente unitario, Panamá una provincia de este.

### La Constitución de 1904

Cuando Panamá se separó de Colombia en 1903, regía en el Istmo la mencionada Constitución de 1886. Se trata, asimismo, de la Constitución que más influyó en el constituyente de 1904. De ahí, que los derechos fundamentales que aparecen en nuestra primera constitución republicana sean casi los mismos que figuran en la mencionada constitución colombiana.

Así, el grupo más importante de derechos individuales en el constitucionalismo panameño se consolida a partir de 1904. De esa Constitución provienen la prohibición de fueros y privilegios,

el derecho a reunión, el derecho a la libre movilización de las personas dentro del país, así como la libertad de culto, la libertad de expresión, la inviolabilidad del domicilio, la inviolabilidad de la correspondencia, el derecho a escoger profesión, oficio u ocupación, el respeto a la propiedad privada y la protección de la propiedad intelectual del autor sobre sus obras e inventos. Se consagra también en el constitucionalismo panameño a partir de 1904, la facultad del Estado de suspender temporalmente algunas de estas garantías individuales y se establecen fundamentales garantías penales.

Como no podía ser de otra forma, la Constitución de 1904 tenía como fundamento ideológico una visión leseferista de la sociedad panameña. En virtud de esta visión de la sociedad, en materia de reconocimiento de derechos, solo reconoce la Constitución de 1904 los derechos individuales, y en materia económica el desarrollo del país se sostiene exclusivamente sobre la iniciativa privada.

### La Constitución de 1941

No es sino con la Constitución alemana de Bismark del siglo XIX y la Constitución mexicana, de la segunda década del siglo pasado, que el Derecho Constitucional, en aquellos Estados que mantenían economías capitalistas, empieza un proceso de reconocimiento de los derechos sociales. Decimos que el fenómeno constitucional se da en aquellos Estados que mantenían economías

capitalistas, porque la Revolución soviética de 1917 trajo para la Unión Soviética, a la par de un sistema totalitario en lo político y socialista y en lo económico, un reconocimiento amplio de los derechos sociales de las personas, a expensas de la mayoría de las garantías individuales.

Muy atento a la evolución del Derecho Constitucional Comparado, el Dr. José Dolores Moscote, máximo constitucionalista panameño de la primera mitad del siglo XX, empieza a manifestar en sus escritos, la necesidad de actualizar el texto constitucional de 1904 para adecuarlo a las nuevas corrientes constitucionales. Así, y por las razones políticas que vienen determinadas por los acontecimientos de aquellos años, nace la Constitución de 1941, la cual consagra, por primera vez y de manera muy breve, el reconocimiento a algunos derechos sociales, así como la función social que debe cumplir la propiedad privada.

En materia de derechos políticos, la Constitución de 1941 tiene el mérito de consagrar por primera vez y de manera sistemática, el reconocimiento a los derechos políticos de los ciudadanos. A pesar de que esta Constitución sigue definiendo la ciudadanía a favor de los varones panameños mayores de 21 años de edad, establece cómo se pierde y cómo se suspende la ciudadanía, define el sufragio como un derecho y como un deber de todos los ciudadanos en ejercicio y establece por primera vez a nivel constitucional

las características del voto, el cual debía ser directo, secreto e igualitario. Asimismo, en materia de hacienda pública, importante es el legado de la Constitución de 1941.

## La Constitución de 1946

Es a partir de la Constitución de 1946 que el Derecho Constitucional panameño desarrolla de manera pormenorizada el reconocimiento de los derechos sociales. Así, en materia de familia, se reconoce el valor jurídico de las uniones de hecho y se eliminan las discriminaciones en perjuicio de los hijos nacidos fuera del matrimonio legal. Son, asimismo, muy importantes los aportes de esta Constitución en materia de derecho al trabajo, en materia educativa, en el tema cultural y en materia de salud.

Con respecto a los derechos políticos, la Constitución de 1946 a pesar de que repite en lo fundamental a la Constitución de 1941, consagra a nuestro juicio, dos innovaciones muy importantes: se establece por primera vez, en la Constitución, que son ciudadanos todos los panameños mayores de 21 años, sin distinción de sexo; y se consagra que no es lícita la formación de partidos políticos que tengan como base el sexo, la raza o la religión, o que tiendan a destruir la forma democrática de gobierno.

De gran valor e importancia es la reforma constitucional que se le hace al texto de la Constitución de 1946 una década después, en 1956. En esta importante reforma nace

a la vida jurídica del país la noción del Tribunal Electoral, tal y como lo conocemos actualmente. Un Tribunal Electoral integrado por tres magistrados, cada uno nombrado por cada uno de los Órganos del Estado. Tribunal Electoral al que se le atribuyen las funciones privativas de reglamentar la ley electoral, perseguir y sancionar las faltas y delitos electorales, tener iniciativa legislativa en materia electoral, levantar el censo electoral, expedir instrucciones para la celebración de las elecciones nacionales, y otras más.

### La Constitución de 1972

La Constitución de 1972 a pesar de que tiene como origen el golpe de Estado dado por los militares el 11 de octubre de 1968, no está marcada bajo una estructura ideológica definida, esta se compone de un pensamiento social-liberalismo, democrático e inclusivo, citando a John Stuart Mills, coloca en el centro de su pensamiento el desarrollo interno y material de los seres humanos pensando en su integración social. Mal se puede calificar de autoritarismo cuando su principio está en la integración de todos los sectores en la toma de decisiones.

Mientras el artículo 2 establecía en la Constitución de 1946 que los Órganos del Estado debían actuar independientemente entre sí, pero en armónica colaboración; en la de 1972 esa armónica colaboración se extendía, en virtud del texto del artículo, a la Fuerza Pública. En

tanto que el artículo 277 transitorio, otorgaba facultades extraordinarias por un tiempo definido, al entonces comandante en jefe de la Guardia Nacional, para dirigir el proceso democrático del país, facultades que, en opinión de algunos juristas, consideraban que de hecho centralizaban en la Fuerza Pública el ejercicio de todo el poder público y de todas las facultades trascendentales del Estado.

Pero lo importante y de más relevancia era que el texto constitucional de 1972 desarrolla aún más el contenido de los derechos sociales, agregando en este tema los importantes regímenes agrario y ecológico. Además, la Constitución de 1972 moderniza el Capítulo de la Hacienda Pública y el de la Economía Nacional, capítulos que perduran hasta el texto vigente en la actualidad.

Con la llegada del Poder Popular, instituido mediante la Constitución de 1972, se da origen a un proceso de desarrollo integral a lo largo y ancho del territorio nacional. Mediante este poder popular, se perfecciona un sistema de participación de las comunidades para la realización de obras comunitarias a nivel de corregimientos, proyectos distritales a nivel de municipios y proyectos provinciales que se manejaban y se manejan en la actualidad, por medio de los Consejos Provinciales de Coordinación. Con este sistema,

las comunidades tuvieron derecho a participar del presupuesto nacional por medio de proyectos de inversión. Según este sistema, se adopta una nueva mentalidad mediante la cual las comunidades tuvieron la oportunidad de participar en su propio desarrollo. Vale recordar que los honorables representantes manejaban en ese entonces, las obras comunitarias de diez mil balboas en cada corregimiento. Por otra parte, aquellos municipios que no eran autosuficientes tenían posibilidades de recibir obras a través de sus representantes, provenientes de financiamiento del Gobierno central. En 1983, surge un cambio constitucional donde gran parte del poder político les fue cercenado a los honorables representantes dejando un vacío muy grande en el sistema, lo que fue reemplazado por la figura del honorable legislador. Cuando se hace la reforma constitucional, por iniciativa del secretario general, Lcdo. Carlos Calzadilla, y que fue sustentada ante la Comisión de Reforma Constitucional por el legislador Hirisnel Sucre, se crean los circuitos electorales que inicia su periodo en 1984, eliminando a partir de ese momento el Consejo Nacional de Legislación. Los legisladores, quizás motivados por la presión de las comunidades a las que representaban, dieron origen a una partida cuya denominación fue Programa de Desarrollo Multiagencial, mediante la cual se asignaban ciento setenta y cinco mil balboas aproximadamente a cada uno. En la década de los noventa, con el cambio del gobierno post-invasión y nuevamente por presiones populares

a la nueva figura de los legisladores, las comunidades, independientemente de su papel en la aprobación de leyes, labor que es menos conocida por el pueblo, les requería solución a sus problemas de obras y proyectos en sus comunidades.

## Reformas a la Constitución de 1972

Si bien aún no se seca la tinta del debate constitucional, sobre la naturaleza de las reformas constitucionales de 1983, dos (2) de los constitucionalistas más connotados que haya tenido la República, el Dr. César Quintero (q.e.p.d.) y el Dr. Carlos Bolívar Pedreschi, coinciden en adscribir a las reformas constitucionales de 1983 naturaleza propia, de tal suerte, que lo que surgió en el contenido constitucional debiera llamarse con mayor propiedad "Constitución de 1983" y no "Reformas Constitucionales de 1983 a la Constitución de 1972".

Ambos autores coinciden al sostener que la efectiva democratización de la Constitución de 1972 se consigue con el movimiento reformativo de 1983, por lo que hace del producto de dicho movimiento, el surgimiento de un nuevo texto constitucional que en nada tiene que ver con el carácter militar de aquel al que reformó. Por lo tanto, insisten, debiera la historia patria referirse a este movimiento reformista y al resultado de este, como la Constitución de 1983. Así, en virtud de la reforma constitucional

de 1983, se elimina la referencia a la Fuerza Pública del texto del artículo 2 de la Constitución, se democratiza el Órgano Legislativo y se hacen importantes reformas al título dedicado a la Administración de Justicia y al proceso presupuestario del Estado.

### **La Reforma Constitucional de 1994**

Finalmente, la Reforma Constitucional de 1994 es producto de un amplio consenso nacional, logrado entre las fuerzas políticas del país y la sociedad civil, en virtud del cual se desmilitariza completamente el país, proscribiéndose el ejército y se eleva a rango constitucional importantes disposiciones relacionadas con la administración del canal de Panamá, en la antesala de la reversión del principal bien con que cuenta la República al servicio del desarrollo nacional.

Valga anotar que una tercera reforma, pretendía modificar el artículo 308 de la Constitución Política de la República, al añadir la posibilidad de reformar la misma, mediante la convocatoria a la celebración de una Asamblea Constituyente Paralela. Esta reforma fue aprobada por la Asamblea de 1990-1994, pero fue rechazada por la Asamblea de 1994-1999, por lo cual su texto no entró en vigencia.

### **Conclusión**

El general Omar Torrijos declaró: "Esta no es una revolución de fechas,

sino de objetivos; las elecciones se realizarán cuando se hayan logrado esos objetivos." Con esto, Torrijos percibía con luces largas el futuro de la Patria que lo vio nacer.

Los ideólogos y más cercanos asesores le dijeron que los objetivos de la revolución no se podían lograr con la Constitución de 1946 vigente. Aun cuando reconocían que se trataba, en muchos aspectos de una Constitución de avanzada, y que mantenía el régimen capitalista y respondía a las estructuras oligárquicas que venían desde antes de la separación de Colombia que les permitía tener el control político a través del económico. Esas estructuras apenas les daban una pequeña participación a las clases medias, mientras que se le negaba a la mayoría del pueblo panameño.

El Gobierno de entonces nombró una Comisión de Reformas Constitucionales, donde estaban representados los grupos de izquierda y de derecha. Entre los primeros recuerdos a Adolfo Ahumada, Ricardo Rodríguez, Rafael Murgas; y en los segundos, Augusto Samuel Boyd, Arturo Donald Melo, Eduardo de la Guardia y Rodrigo González.

La Constitución de 1972 conservó una gran cantidad de artículos de la de 1946. Los cambios más significativos fueron la definición del Estado panameño cuando hicieron parte a los militares del Poder Público, a la par de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Elevaron a Torrijos a la categoría de Líder de la Revolución.

Las funciones de la Asamblea Legislativa eran compartidas por una Asamblea Nacional de Corregimientos y una Comisión Nacional de Legislación. Esta última era la que tenía el poder legislativo y estaba compuesta por el presidente, los ministros de Estado y los miembros de la Comisión de Legislación. Es decir, la función legislativa le correspondía al Ejecutivo. La nueva Constitución le daba prelación al sistema social sobre el económico, dentro de la filosofía de la época, de Estado de Bienestar Social y le permitía al Estado incursionar en la economía mediante inversiones en actividades comerciales dentro del concepto de Estado desarrollista.

No hay dudas de que en la Constitución nueva mejoró la legislación social. Aun cuando los cambios que se hicieron a la Constitución de 1946 fueron dramáticos, la mayoría de su articulado quedó igual en la de 1972.

En 1977, tras la firma del Tratado del Canal, Torrijos empezó a cumplir con su promesa de regresar al régimen anterior y se modificó la Constitución para permitir la existencia de partidos políticos, los cuales habían sido abolidos en 1969 y anunció elecciones directas para 1984. En esos años, el sistema político cayó en una crisis que algunos atribuyen a la no-resolución de la crisis oligárquica, a través de los intentos populistas, reformistas, desarrollistas y otros. Se advertía que los propios fundamentos del populismo habían traído consigo el germen de la crisis política.

Durante los años 70, el Estado que se convirtió en eje impulsador del desarrollo, como tal experimentó una sed insaciable de recursos para continuar ampliando los programas industriales e infraestructura y, sobre todos los de bienestar social. El modelo de Estado desarrollista creó severas dificultades e inestabilidades económicas con graves repercusiones políticas.

El 19 de septiembre de 1982, estando cerca el período para las elecciones directas, el gobierno decidió introducir reformas a la Constitución de 1972, considerando las experiencias ganadas y para responder a lo que eran aspiraciones legítimas del pueblo. Para ello, creó una comisión revisora, con participación de todos los partidos políticos inscritos y personas independientes, entre las cuales quedé incluido.

Tomando en cuenta el tiempo para las elecciones, se decidió establecer prioridades. Se examinarían los artículos que se consideraban de mayor importancia para las elecciones venideras, dejando el resto para segundo.

Las modificaciones fueron profundas: se eliminó la inclusión de la fuerza pública como parte del Poder Público; se reforzaron los derechos y deberes individuales; se incorporaron las disposiciones suficientes para garantizar la libertad y la honradez en el sufragio; se proporcionó autonomía al Tribunal Electoral; se reestableció la Asamblea Legislativa como el representante de dicho Órgano, su

composición y forma de ser electos; se fortaleció el poder de los partidos políticos al punto de reconocerles el derecho a la revocatoria del mandato; se sustituyó íntegramente el Título sobre el Órgano Ejecutivo, lo mismo con la Administración de Justicia; se mantuvo la figura de los representantes de corregimiento para apoyar las iniciativas de las comunidades, pero sin mayores poderes; se sustituyó parcialmente el Título sobre Régimen Municipal y Provincial. presupuesto balanceado; y se le dio mayor poder y autonomía a la Contraloría General.

El Dr. César Quintero consideró el acto como una nueva Constitución. En 1993 y 1994 se introdujeron algunas enmiendas, sin tocar lo señalado, lo más importante fue agregar un Título sobre el Canal de Panamá.

Entre lo que dejamos para segunda oportunidad estaba el fortalecimiento municipal para darle más funciones, autoridad y asegurarle recursos suficientes; la obligatoriedad del gobierno de realizar estudios de impacto ambiental; el número y la forma de elección de los legisladores. Desde entonces, han aparecido otras disposiciones que deben ser identificadas y otras que pueden ser incorporadas. Ahora se han vuelto a sugerir cambios a la Constitución, muchos de los cuales identificados como pendientes por la Comisión de Reformas de 1983. Pero hay quienes sostienen que se necesita una Carta Magna nueva y piden que se convoque a Asamblea Constituyente

Originaria la cual no se contempla en la Carta Magna de nuestra Constitución.

### Consideraciones Personales

Como principios fundamentales se debe contemplar en un proyecto de reformas constitucionales:

- El principio del socioliberalismo en donde el estado regula y protege libertades civiles, pero no puede usurpar la autonomía de los individuos.
- Que la soberanía resida en exclusiva en la ciudadanía y se trasmite a través de los mecanismos propios de la democracia liberal o de la democracia participativa.
- Creencia y defensa de la democracia y a sus defensores.
- Solidaridad internacional
- Igualdad de oportunidades
- Contra monopolios y oligarquías
- Entidades reguladoras que defiendan a los trabajadores, consumidores y la libre competencia
- Defensa de los derechos humanos y las libertades fundamentales de

los individuos y la defensa de los derechos sociales y civiles.

- Bienestar Social y el derecho al trabajo.

### **Consultas Bibliográfica**

- Zebed Saúl Maloul / Panamá América/ 2017.
- Castillo Elías / Revista Debate / edición N° 1/ año 2000.
- Manfredo Fernando Jr. Constitución de 1972 y sus enmiendas/Publicado: 29/3/2004.
- Constitución de la República de Panamá 1972 / Historia.
- Ahumada Adolfo/ Cuantas Constituciones ha tenido la república de Panamá/ 2012.
- Stuart Mills John/ sociólogo/ El social-liberalismo, liberalismo progresista o liberalismo social.
- Schwartz.P / 1968/ La nueva economía política de Stuart Mills John/ capitulo la sociedad del futuro, pag 296 y ss Ed Tecnos.

## LA HISTORIA DETRÁS DE LOS 505

*Aproximación a algunas ocurrencias del general Omar Torrijos, en su intento de consolidar la idea del poder popular. Homenaje a los asambleístas que conformaron la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento o Asamblea de los 505*

**Por: Jorge Iván Mora**

Especial para la revista Debate /  
Departamento de Publicaciones  
del Parlamento (DPL)

La historia de la nación, tal vez sea como el telescopio espacial James Webb de la NASA, que mira el universo hacia su luz más antigua. Nuestra historia documentada puede ser un gran ojo que sirve para escudriñar el pasado como sociedad y nación.

Hace cincuenta años, mediante el voto popular directo fueron ungidos 505 representantes de corregimiento, equivalentes a los 505 corregimientos existentes en el Panamá de aquellos agitados años.

El 6 de agosto de 1972 ocurrió el hecho y se creó la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, cuyas acciones trascendentales fueron, entre varias, dar vida política y jurídica a la Constitución de 1972, que a su vez había sido redactada por una Asamblea Nacional Constituyente

conformada por 100 personas de altas calidades y diversa formación. Y, como lo señaló años atrás el hoy secretario general del Parlamento Latinoamericano y caribeño (PARLATINO) Elías Castillo, que, “para el proceso de soberanía de la vía interoceánica panameña, el general Torrijos contó con el apoyo de los 505 representantes de corregimientos del país, quienes en todo momento demostraron lealtad a la patria y su compromiso de impulsar el desarrollo de la Nación”, no sin antes señalar.

[...] Un elemento histórico por destacar es que la Constitución Nacional, a través del Artículo 277, le otorgó poderes especiales al general Omar Torrijos Herrera, como jefe de Gobierno, que dentro de sus facultades le permitió emprender el proceso de negociación para la recuperación del canal de Panamá como efectivamente se dio con la firma de los Tratados Torrijos-Carter el 7 de septiembre de 1977, los cuales establecían el 31 de diciembre de 1999 como fecha límite para la devolución total del canal de Panamá y las bases militares que operaban en sus riberas [...]

Este hombre, Elías Castillo, que prácticamente era un mozo cuando lo eligieron presidente de la Asamblea Nacional Constituyente de ese año de 1972, es una de las voces destacadísimas de este

proceso histórico de la Asamblea de Representantes de Corregimiento o de los 505, y es hoy distinguido como decano de la Asamblea no solamente por ello, sino también por haberse constituido en el primer representante del populoso e histórico sector de El Chorrillo de la capital panameña, y por si poco, por ser un verdadero legislador de carrera (hasta el año 2019 había sido elegido siete veces diputado), y ha hecho parte de todos o casi todos los foros parlamentarios del continente latinoamericano. Es una leyenda.

Más, desde luego, todos los 505 corregidores, unos presentes y otros ausentes, hoy merecen nuestro reconocimiento, olvidarlos afecta la salud de la memoria histórica y cultural del país.

### Preguntas que tienen respuestas

Para los legos y los que recién se asoman al devenir de la república panameña, siempre surgirán interrogantes.

¿Cómo entender, por ejemplo, estas elecciones populares directas de los 505 en un país regido por un gobierno militar que se había instalado en el poder a través de un golpe de estado cuatro años antes?

¿Cómo asimilar que los militares en el poder estuvieran empeñados en celebrar elecciones por la libre, si estábamos ante una dictadura?

Mirando por el gran ojo de la historia nacional, dotado de poderosos espejos retrovisores capaces de capturar la gran luz del pasado, hallamos razones de mucho peso que brindan claridad en ese universo nebuloso del poder y la política.

Hay un relato auténtico que lo explica mejor, escrito por un distinguido panameño de discreto estilo de vida y profundos aportes al país, además, muy respetado por todos los sectores sociales como ser humano y profesional, el fallecido ministro Fernando Manfredo. Su testimonio lo dejó plasmado en un libro llamado La Transición del Canal de Panamá, y fue reseñado por Zoilo G. Martínez de Vega, autor de la memoria política “Las Guerras del General Omar Torrijos”, en denso capítulo que tituló La guerra a la oligarquía. Manfredo recibió una llamada entrada la noche del 31 de octubre de 1968, veinte días después del golpe. Era Nicolás Ardito Barletta quien lo invitaba a reunirse con el general Omar Torrijos en el Palacio de las Garzas, al siguiente día. Acordaron la hora y en medio de varios personajes como los ministros Juan Materno Vásquez y Eduardo Morgan Jr. personajes como Samuel Lewis Arango y José Ignacio Quirós y Quirós, y el mayor Boris Martínez, el general Torrijos saludó con su manera desabrochada y fue al grano. Le ofreció que hiciera parte de un grupo de tres magistrados del Tribunal Electoral, responsables de organizar una nueva elección presidencial a mediados de 1970. Los otros dos que habían

aceptado fueron -como literalmente menciona Manfredo – “don Samuel y don Ignacio, ambos sexagenarios y hombres prestigiosos”. Torrijos les dijo que la póliza de seguro para garantizar que las elecciones fuesen libres y puras, serían don Samuel, don Ignacio y Fernando Manfredo, que asombrado por la oferta titubeó y le pidió a Torrijos que hablaran en privado. Temía por su reputación de muchos años y no le interesaba ser político. “Pero estaba dispuesto a cruzar por un tiempo corto al otro lado del charco por mi país, que pasaba momentos difíciles y debía restaurar el orden constitucional”. Es seguro que Fernando Manfredo, actuaba con respeto y a la vez con desconfianza. Necesitaba certezas y escuchar de viva voz la seguridad del compromiso. “Le pedí que me asegurara que tendríamos elecciones en la fecha seleccionada. Torrijos dijo que sí y empeñó su palabra de militar”.

Si lo vemos con agudeza, los señores Lewis y Quirós, eran miembros sonoros del establecimiento tradicional de Panamá, pero no por ello dejaban de tener inquietudes nacionalistas. Y Fernando Manfredo era un hombre reputado y coherente en su estilo de conjugar su inteligencia, formación técnica y capacidad negociadora con los intereses más nobles de la soberanía panameña. Los tres constituían una señal de tranquilidad desde el gobierno militar a la oposición y al sector clasista despojado del poder, la rancia oligarquía criolla, o el reino de los rabiblanco, así llamados por la picaresca popular.

A Manfredo le seducía la idea de unas elecciones nuevas, prontas y libres, porque veía como uno de los objetivos de la nueva ley electoral eliminar los vicios del pasado: “había pluralidad de partidos, sin embargo, la competencia electoral no existía, ya que las elecciones en su gran mayoría, estaban viciadas por la compra de votos y la alteración de actas. De hecho, cuando empecé a depurar los registros electorales tuve que sacar personas fallecidas y a extranjeros, que aparecían con cédulas de panameños”.

### La crudeza de los hechos

Cuenta el periodista Zoilo Martínez, que Manfredo hace una pausa en su relato de dos meses, coincidente con una fase de inestabilidad política causada por la rivalidad entre el coronel Torrijos y el mayor Boris Martínez por el liderazgo de la revolución, que concluye a mediados de febrero de 1969, con la destitución y el exilio a Miami de este último. Lo que sigue es precisamente el relato de asombro de Manfredo, frente a nuevos acontecimientos:

[...] La mañana del 22 de febrero de 1969 el Gobierno anunció la desaparición de los partidos políticos. La noticia me cayó como un balde de agua fría. La explicación de Torrijos fue que había que obligar a los partidos a partir de cero sin tener la carga del pasado. Pocas semanas después aparecieron en grandes titulares en el periódico El Panamá América las declaraciones de Torrijos: “lo que

tuvo lugar el 11 de octubre es el inicio de un proceso revolucionario. La Revolución no es de fechas, sino de objetivos, y las elecciones serán cuando se logren esos objetivos”. [...]

El magister en administración de empresas y alta gerencia se sintió defraudado al ver tamaña declaración del general Torrijos, contraria al compromiso que habían pactado en un salón aparte del Palacio de las Garzas. Se fue de inmediato a la residencia de don Samuel -seguiría contando -y lo encontró consternado, en compañía de Mario Galindo, sus dos hijos, Gabriel y Samuel, y su hijastro Jaime Arias Calderón. “Don Samuel tenía una carta preparada donde presentaba su renuncia. La leí y dije que también la firmaría”.

Lo que vino luego, es más sorprendente aún. Al día siguiente Omar Torrijos llegó a la casa de campo de Manfredo en el sector idílico de Cerro Azul, y sin preámbulos le pidió que retirase la renuncia. Dice Manfredo que sus palabras fueron muy parecidas a lo siguiente: “Fernando, tú sabes que, si hacemos elecciones, volvemos a todo lo anterior. Aquí no hay verdaderos partidos políticos. Son cascarones con dueños quienes los utilizan para garantizar el mantenimiento del statu quo. Esos dueños son la oligarquía panameña. A ellos les conviene una población analfabeta, pobre, dependiente, que ellos pueden manipular para mantener el poder político” Torrijos profundizó en su tesis que, en ese

momento, sin partidos políticos, sin dependencia de la oligarquía, tenían la oportunidad de hacer todos los cambios que se necesitaban para reemplazar las estructuras sociales, económicas y políticas, que permitieran el desarrollo de la gente y del país. “Vamos a establecer nuevas estructuras, realmente participativas, democráticas, que garanticen la igualdad de oportunidades”, remató Torrijos, sin duda, en un esfuerzo por consolidar su estrategia del poder popular con hombres brillantes como Fernando Manfredo. La conversación fue bastante argumental y la disertación personal de Torrijos, siempre espontánea y sincera, surtió al final el efecto inesperado en el propio Manfredo. “No podía aceptar regresar porque había empeñado mi palabra de que habría elecciones a mediados de 1970; pero después de escuchar a Omar quedé convencido de que tenía toda la razón. Por eso acepté asumir la responsabilidad de la creación, organización y puesta en ejecución del Ministerio de Comercio e Industrias. Desde allí tenía la oportunidad de acompañarlo en su misión”.

### **Hechos son amores y no buenas razones**

A grandes rasgos, estos relatos cortos vienen a ser hechos históricos de peso en ese itinerario extraño y crucial de una dictadura militar buscándole caminos a la democracia representativa y más allá. Porque en realidad lo que cruzaba por la mente del general Torrijos era construir un modelo de representación popular que, a su vez, fuera participativo. Es

decir, que el pueblo de carne y hueso participara de las decisiones del Estado, asumiera sus propios roles en la transformación y desarrollo del país desde los territorios y apoyado en las organizaciones comunitarias emergentes, amén de las existentes, que sufrirían cambios en sus tareas y metas.

Aquí radica el aporte revolucionario de esa visión encarnada en la figura de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento o Asamblea de los 505. Esto lo comprendieron Fernando Manfredo y otros líderes y entusiastas mujeres y hombres que acompañaron con devoción lo que se llamaría el proceso revolucionario torrijista.

Obviamente las funciones de los representantes fueron variadas, y su poder se sintió en toda la República. Era un ejercicio inédito de participación democrática y popular. Ciertamente el pasado no era así. Uno tras otro, los gobiernos elegidos o impuestos, o convenidos, por parte de la tradicional clase dirigente, a partir de la iniciación de Panamá como república en el año 1903, con raras excepciones, fueron siempre excluyentes. Torrijos se fijó en la pobreza de los panameños del campo y en la niñez sin futuro al punto de llorar viendo la alta desnutrición en la población infantil que le salía a su paso para celebrarlo, tocarlo, mirarlo desde sus ojos ahuecados de hambre y con el brillo de la anemia, y la ternura de la esperanza. Testimonios de hambre había muchos. Pero quizás uno de los más patéticos tuvo que ver

con una visita que hiciera el famoso sargento José de Jesús “Chuchú” Martínez al doctor Renán Esquivel en el Hospital del Niño, del cual era director

[...] Estábamos haciendo una película para la televisión y necesitábamos filmar a un niño desnutrido. El doctor Esquivel nos llevó a donde uno, que se llamaba Abrahán por cierto y que era de Penonomé. Y lo filmamos. Abrahán tenía una mano vendada a la derecha, y yo le dije al compañero que filmaba que no tomara la mano, porque el espectador podía creer, equivocadamente, que estaba allí por esa mano enferma y no por desnutrición. Y así se hizo.

Cuando terminamos los rollos de película llegó nuevamente el doctor Esquivel y yo le pregunté, sin mayor interés, muy casualmente, qué tenía Abrahán en su manita. Y me lo dijo: “¡Se la había comido él mismo, de hambre!”. Eso se llama “autofagia”. Y eso existe en Panamá con los ciento y pico de bancos de nuestro Centro Financiero, con sus altos edificios que comunican una impresión de prosperidad, pero de capitalismo, no de los niños como Abrahán”. [...]

El intrépido y polifacético sargento Martínez, hizo una película con ese y otros materiales, y luego, llevó la filmación a Farallón para asegurarse de que el general Torrijos la viera. “Además yo quería verlo cuando la viera”. Y cuando Abrahán salió en la pantalla -cuenta Chuchú- que el general volvió la mirada hacia él como preguntándole quién sabe

qué. “Biafra”, dice Chuchú que espetó el ministro de salud que estaba ahí con ellos. “Negativo” -le corrigió- “Penonomé”. El general no hizo comentarios esa tarde, pero Chuchú Martínez se enteró más adelante, que al otro día dio la orden de que todos los subtenientes de las Fuerzas Armadas fueran a visitar la sala de los niños desnutridos del Hospital de Penonomé. “Fue la forma de decirles hacia dónde deben apuntar sus armas”, concluyó el arrojado sargento, protagonista también de cientos de historias duras en la construcción del proceso torrijista.

Esos dolores que sentía el general Torrijos por esa población ausente de las bondades y deberes del Estado, sumados a su lucha por la soberanía nacional y la recuperación del canal de Panamá y sus zonas adyacentes, hicieron que su dictadura en verdad fuera una “dictadura blanda” y que su liderazgo estuviera orientado a establecer gobernanza desde abajo hacia arriba, y no al revés. La promoción del poder popular no fue más que parte de su estrategia de empoderamiento de los pobres para que con sus manos y su inteligencia fueran alcanzando su dignidad extraviada. O como dice el periodista Zoilo Martínez, al repasar la historia: “Podemos comprobar que el programa de gobierno de Omar Torrijos no fue un programa de partido, porque no lo tenía; ni tampoco un proyecto de laboratorio, pensado y elaborado por tecnócratas, sino que fue surgiendo de abajo hacia arriba, del diálogo constante con los propios usuarios”. Y luego concluye que, en su estilo, Torrijos fue

precursor del modelo de “presupuesto participativo”, que el Partido de los Trabajadores (PT) del brasileño Luz Inácio Lula da Silva, patentó en el foro de Porto Alegre, en la década de 1990. Mirando el presente y analizando este proceso de los 505, mucho hay de parecido en las ambiciones de gobernanza que está por arrancar en Colombia bajo el liderazgo del nuevo presidente Gustavo Petro Urrego.

Puede decirse, en fin, que no en vano Omar Torrijos Herrera tuvo la admiración, el respaldo, la amistad y cariño de grandes líderes del mundo y grandes pensadores. Y por supuesto de todo el pueblo panameño, indígena, campesino y proletario.

## El balance de los 505

El primer ejercicio de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento transcurrió entre 1972 y 1978. Al respecto, Darío González Pittí, presidente de la misma, dejó para la memoria legislativa del país, unas conclusiones de este período histórico y trascendente.

[...] La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos es una estructura política, novedosa en la historia de la república, que día a día le está dando un contenido real a la democracia e instaurado un auténtico Poder Popular. Cuando hablamos del Poder Popular, es necesario que se entienda que estas obras son el resultado del esfuerzo común, de lo que, en buena hora, nuestra dirigencia máxima señaló como la Yunta Pueblo

Gobierno. Hoy podemos presentar al país, con plena satisfacción y orgullo, todas las realizaciones que desde el año 1972, se han ejecutado a lo largo y ancho de todo el territorio nacional; realizaciones que son el resultado de una actividad continua, cotidiana y tesonera de las Juntas Comunales, los Consejos de Coordinación, la comunidad de cada uno de los corregimientos y las distintas dependencias del Estado. El esfuerzo del Gobierno Revolucionario a través del Poder Popular demuestra, de manera elocuente, que la estructura responde a las necesidades concretas y actuales de nuestro proceso político y a las exigencias de nuestra problemática social y nacional. En esta forma queremos rendir homenaje a la patria y testimoniar al general Omar Torrijos Herrera, nuestra fe en el futuro del país. [...]

### **El camino hacia adelante**

Seguiría otro período no menos importante para el país y para el destino de este modelo de gobierno inspirado en el poder popular. Entre 1978 y 1983, se dieron luchas internas, surgió lo que se llamó el “el veranillo democrático”, con la participación beligerante de los estudiantes, se formó el Partido Revolucionario Democrático (PRD), el país se encaminó hacia unas elecciones presidenciales, y de la Asamblea de Representantes de Corregimiento pasamos a la Asamblea legislativa, conformada por diputados. Y también murió el general Torrijos. Son otras historias y otros desenlaces. Por lo pronto, hay

que preguntarse qué tanto se realizó y qué tanto hace falta de ese sueño de inclusión y empoderamiento de las clases populares panameñas. Llegar a la meta, hoy día, equivaldría a que la población gozara en pleno de la condición de clase media. ¿Estamos por ahí? FIN.



# LINEAMIENTOS BÁSICOS PARA UNA PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN EN PANAMÁ

Autor: Luis Adames

## A. INTRODUCCIÓN

Una vez más nos permitimos presentar a la consideración de la ciudadanía una matriz de propuestas y lineamientos básicos, para facilitar la reflexión de los ciudadanos y el debate informado, que necesariamente debe generarse, ante la eventualidad de la activación del, tantas veces postergado, proceso constituyente, que nos debe conducir a dotar al país de un nuevo texto constitucional idóneo para afrontar los retos y desafíos del siglo XXI.

Este documento, de carácter eminentemente académico, pretende convertirse en un aporte constructivo para la ineludible deliberación colectiva que deberá realizarse, para elaborar una nueva constitución. En ningún momento se intenta reemplazar la amplia discusión ciudadana sobre el contenido del nuevo texto constitucional, ni imponer determinadas concepciones ideológicas o políticas partidistas.

## B. CRISIS MULTIDIMENSIONAL Y NECESIDAD DE LA REFUNDACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO PANAMEÑO

Luego de más de dos años desde el inicio de la pandemia por COVID-19, y del reciente estallido social que condujo, por primera vez en muchos años, a provocar una crisis de gobernabilidad, el país se encuentra ante una situación de incertidumbre acelerada. La crisis sanitaria y social provocada por la pandemia ha devenido en crisis económica, se ha incrementado exponencialmente la deuda pública y social, se profundizan las desigualdades y la pérdida de calidad de vida, sobre todo de los sectores más vulnerables. Es obvio que después de tantos años de políticas económicas neoliberales, el Estado panameño no ha logrado superar los persistentes niveles de pobreza y desigualdad existentes y que en la actual coyuntura tienen el carácter de una epidemia que amenaza con corroer el tejido social que cohesionaba a la nación panameña.

En el ámbito institucional observamos que en Panamá prevalece, teóricamente, un régimen político, fundamentado en los principios de la soberanía popular, el Estado de Derecho, elecciones libres y el sistema de gobierno

representativo. No obstante, en este régimen de la democracia denominada "representativa", porque fundamentalmente es ejercida por los que cada cinco años elegimos, existe una profunda separación entre gobernantes y gobernados, los primeros no atienden adecuadamente los intereses y necesidades de los ciudadanos, y estos tampoco se consideran representados por los gobernantes que eligen.

Nos encontramos en un ambiente institucional asimétrico en el que existe un gran abismo entre la democracia electoral, la manera en que se realiza la política cotidiana y el modo como la mayoría de los ciudadanos conciben el rol de los políticos y el papel que deben desempeñar los órganos del Estado. Al momento de elaborar esta propuesta de cambios constitucionales es difícil determinar todos los impactos sanitarios, sociales, económicos y ambientales que producirá el reciente estallido social. El efecto más visible ha sido el de revelar a los panameños las precarias condiciones de vida de la mayoría de los conciudadanos y las enormes e injustificadas desigualdades existentes en nuestro país.

Ante la gravedad de la crisis, tenemos el deber ciudadano de pronunciarnos y proponer a la consideración de los ciudadanos, un catálogo de medidas que consideramos indispensables e impostergables para la superación integral de la crisis multidimensional que atraviesa el país, mediante la adopción de una alternativa de

desarrollo integral e inclusivo, a través de la aprobación de un nuevo texto constitucional.

Para lograr estos objetivos proponemos la adopción de las siguientes medidas que consideramos necesarias y apropiadas, para que la Nación panameña pueda ocupar el lugar destacado que su destino histórico le tiene reservado.

### **C. READECUACIÓN DE NUESTRO MODELO DE ESTADO Y DE SOCIEDAD PARA AFRONTAR CON ÉXITO LOS RETOS DE LA MODERNIDAD**

#### **a) Refundación de los fundamentos del Estado**

Es ineludible proceder a una refundación democrática del modelo de sociedad y de las instituciones del Estado nacional. Para lograr una auténtica transformación de la Nación, debemos rescatar las instituciones del Estado que actualmente se encuentran secuestradas por las elites y la partidocracia tradicional y ponerlas al servicio del desarrollo económico y social de todos de los panameños. Esta es la principal causa de la crisis nacional.

Para lograr este objetivo consideramos adecuado realizar la adopción de las siguientes políticas:

1. Mantener nuestra soberanía plena en el ámbito internacional. Debemos apoyar la construcción de un mundo multipolar

- donde mantenemos nuestra independencia para decidir, sin injerencias externas, los derroteros nacionales en el plano político, económico, social, ambiental y cultural.
2. Rediseñar las instituciones básicas del estado. La principal tarea de la coyuntura actual es la reconstrucción de las principales instituciones del Estado.
  3. Priorizar la plena vigencia de los derechos humanos de primera, segunda, tercera y cuarta generación. Garantizar la efectiva aplicación de los derechos humanos a todos los habitantes del país.
  4. Integración poblacional intercultural y desarrollista. Integrar las diversas etnias y culturas en un diálogo fecundo para garantizar el bien común de toda la población.
  5. Equidad y solidaridad efectiva en todos los ámbitos de la vida económica y social. Compromiso permanente para desarrollar un Estado justo, solidario e igualitario.
  6. Construir un nuevo modelo de desarrollo para superar las políticas neoliberales implantadas en Panamá. Construir una estrategia alternativa para el desarrollo integral incluyente que supere la visión transitoria del desarrollo nacional.
  7. Conservar como patrimonio común los recursos naturales de la nación y los principales activos del Estado. Preservar la sostenibilidad en la utilización de los recursos naturales y defender los intereses nacionales en la utilización de los activos del Estado.
  8. Enfoque y perspectiva ecologista. Defender el respeto pleno a la naturaleza y el derecho a vivir en un ambiente sano.
  9. La planificación como instrumento fundamental para la construcción del nuevo modelo de desarrollo. Los escenarios de conmociones e improvisaciones constantes tienen que cambiar. Nuestro país debe concentrarse en dirigir su desarrollo en forma planificada para dar continuidad a las políticas públicas de corto, mediano y largo plazo.
  10. Combatir la corrupción, impunidad y falta de transparencia. Adoptar el compromiso nacional de realizar, entre todos, una profunda renovación ética de la vida política, económica, social, ambiental y cultural del país.

11. Perspectiva de integración latinoamericanista. Propiciar la integración latinoamericanista de los pueblos hacia el desarrollo humano sostenible integral. (1).

#### D. EL MOMENTO CONSTITUYENTE DE PANAMÁ

Tenemos una Constitución que data de 1972 y que los últimos cambios sustanciales se realizaron durante el año 1983, mediante un acuerdo entre los partidos políticos y los militares.

Este cambio reprodujo sustancialmente el régimen liberal contenido en la Constitución de 1946. Es obvio que, al no haberse realizado las necesarias transformaciones durante los últimos 49 años, nuestra carta fundamental se encuentra desfasada. Este desfase ha generado una pérdida evidente de la legitimidad democrática y de ejercicio de la clase política y de sus distintos gobiernos, quienes no han tenido la voluntad de transformar sustancialmente la Constitución vigente, por encontrar que la estructura de poder que esta contiene favorece el predominio de sus intereses y han preferido mantenerse en una zona de confort que les garantiza cuotas importantes de poder político y económico, lo que ha generalizado el clientelismo, la impunidad y la corrupción a niveles inaceptables para la mayoría de los ciudadanos.

La salida a la crisis planteada por ciertos partidos políticos y sectores de la elite económica ha sido la de

intentar impedir el desarrollo de un proceso constituyente. Algunos proponen reintentar la fracasada vía de la reforma constitucional como procedimiento adecuado para el cambio, otros pretenden realizar una fallida convocatoria a una Asamblea Constituyente Paralela.

Ambas corrientes argumentan, como pretexto, que la situación económica desfavorable que tiene el país como consecuencia de la pandemia global y la subsiguiente crisis social y el supuesto desinterés de los ciudadanos, no es propicia para realizar el proceso de convocatoria a una consulta popular, para que la ciudadanía se pronuncie sobre si acepta o rechaza la instalación de una Asamblea Constituyente.

Debemos superar esta estrategia inmovilista, que pretende impedir que el pueblo panameño se pronuncie democráticamente sobre la conveniencia de abordar la solución de los graves problemas político-sociales del país, mediante un gran acuerdo nacional que culmine con la aprobación de una nueva Constitución.

#### NUEVA CONSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA PARA EL SIGLO XXI

Actualmente, tenemos la magnífica oportunidad de dotarnos, de manera incluyente y participativa de la primera Constitución democrática de Panamá

en el siglo XXI.

Esta trascendental transformación debe ser el producto de una construcción consensuada de manera colectiva, debe tratarse de un proceso constituyente profundamente democrático, construido de abajo hacia arriba, para que la Asamblea Constituyente, que al efecto se elija, permanezca en contacto y retroalimentación permanente con los ciudadanos, sociedad civil y movimientos populares. Además, utilizando instrumentos de participación directa, como las nuevas tecnologías para el logro de mayor transparencia y participación popular. (2).

Desarrollamos en la presente monografía nuestra propuesta de cambios constitucionales, para superar las insuficiencias de nuestra constitución actual y para poder enfrentar con éxito los graves problemas y desafíos sociales, económicos, éticos, políticos, institucionales, tecnológicos y medioambientales que nos depara la modernidad.

### **EL PARADIGMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN**

Recabamos lo mejor de la doctrina constitucional contemporánea al proponer incluir en el nuevo texto un cambio del paradigma constitucional que configura los derechos fundamentales como “la esfera de lo

indecidible”, esto es, lo que ninguna mayoría puede decidir o no decidir; aquellas expectativas negativas de no lesión o positivas de prestación, que imponen límites y prohibiciones en garantía de los derechos individuales y los vínculos y obligaciones que garantizan el cumplimiento de los derechos sociales, frente a la acción de los poderes públicos como de los poderes privados, “poderes salvajes” de cualquier tipo que también pueden transgredir los derechos y libertades de los ciudadanos.(3).

Este cambio de paradigma es una de las más importantes innovaciones que deben incluirse en la nueva carta fundamental para la construcción de un nuevo modelo de Estado, social y democrático de Derecho en nuestro país, el que también implica la construcción de un auténtico Estado de bienestar.

La nueva Constitución no será la solución de todos los grandes problemas por los que atraviesa la Nación panameña, como toda obra humana es cambiante y perfectible, sin embargo, se pretende impulsar una ruptura democrática que genere condiciones para que mediante la movilización ciudadana se produzcan cambios más profundos en el futuro. Se trata, en síntesis, de construir un nuevo sentido común “Gramsciano” para que la administración del Estado esté realmente al servicio del pueblo.

### **REDISEÑO CONSTITUCIONAL DE LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ESTADO**

A. Reemplazar el modelo ultra-presidencialista de Gobierno Para transformar Panamá es fundamental modificar el modelo de sistema de gobierno presidencialista existente desde los albores de la República, por un sistema que contenga un auténtico equilibrio inter e intraorgánico, entre los poderes del Estado, que nos permita reemplazar el presidencialismo imperial que por más de un siglo ha prevalecido en nuestro país, por un sistema de gobierno que supere los desequilibrios y distorsiones que son consustanciales a esa forma de gobierno. Es necesario e inaplazable disminuir los excesivos poderes que ejerce el presidente de la República. No es posible tener a un Presidente que atienda y resuelva desde los asuntos más triviales hasta los más relevantes.

Este régimen se caracteriza porque el presidente de la República es al mismo tiempo “jefe de Estado” y “jefe de Gobierno” y tiene más poderes y atribuciones que los otros Órganos del Estado (Legislativo y Judicial); ejerciendo sobre ellos un predominio que condiciona su accionar independiente. Esta situación genera un desequilibrio de poderes que reemplaza el mecanismo de frenos y contrapesos que debe existir entre los distintos y supuestamente iguales e independientes, órganos del poder público.

Esta constatación primordial nos permite reiterar que el problema fundamental de la política es el PODER

y la Constitución lo que resuelve fundamentalmente es la manera como debe organizarse y ejercerse ese poder. Este aspecto es la dificultad que debe resolver la sociedad panameña para dotarse de un sistema de gobierno donde la política entendida en su noble y auténtico sentido sea el instrumento fundamental para reconducir al país por caminos de justicia, solidaridad y equidad.

## B. Reingeniería de la estructura del poder público

Contamos con una Constitución deslegitimada, que las élites y los políticos no han querido modificar en lo esencial, esto es, la estructura de organización del poder público, por encontrar que el diseño que contiene favorece el predominio de los intereses de los sectores políticos que han monopolizado su ejercicio en los últimos treinta y dos años.

Este análisis nos debe llevar a concluir que si queremos alcanzar una democracia avanzada y de calidad, debemos modificar los aspectos fundamentales relacionados con la manera como se organiza y ejerce el poder en el diseño de la actual Constitución. No es posible construir un Estado de democracia avanzada sin pensar en un cambio real de las formas de organización del poder existentes en la actual Carta Fundamental. Recomponer la estructura y las relaciones entre los órganos que ejercen el poder del Estado es la tarea principal en este ámbito.

### C. Tránsito de la actual democracia representativa a una democracia participativa

También proponemos el tránsito de la actual democracia representativa a una democracia participativa. Las instituciones y el modelo de la democracia participativa son aplicadas en muchos países, especialmente en América Latina, donde se han creado instituciones y procedimientos de participación ciudadana que han consolidado un nuevo paradigma de la democracia contemporánea, la “Democracia Participativa”. Este nuevo paradigma complementaría las instituciones básicas de la denominada democracia semidirecta como los plebiscitos y referéndums, consultas e iniciativas populares de ley, revocatoria efectiva de mandato con la creación de instancias, a todos los niveles de efectiva participación popular en las decisiones que afecten a los ciudadanos. Así mismo, proponemos como necesidad impostergable de la transformación de nuestro modelo de democracia, reemplazar el excesivo y burocrático centralismo por una moderna y funcional “descentralización”, que nos conduzca a construir un auténtico “Poder Popular” en nuestro país. (4)

#### OBJETIVOS GENERALES DE LA PROPUESTA DE REDISEÑO DE LAS INSTITUCIONES FUNDAMENTALES DEL ESTADO

La propuesta de rediseño de las instituciones fundamentales del Estado la Constitución tiene los siguientes objetivos generales:

1. Transformar el modelo presidencialista en uno semipresidencialista para construir un gobierno más democrático, responsable, gobernable, participativo y descentralizado.
2. Hacer responsable al Órgano Ejecutivo frente a la Asamblea Nacional y al Órgano Legislativo frente a la sociedad.
3. Potenciar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en el control social de las instituciones gubernamentales.
4. Rediseñar el Órgano Legislativo para optimizar la calidad, representatividad, responsabilidad de los diputados y la operatividad de la Asamblea Nacional.
5. Reestructurar el poder judicial para garantizar su independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones y su responsabilidad ante las instituciones democráticas y la sociedad.
6. Despolitizar la justicia y desjudicializar la política, estableciendo un riguroso sistema de méritos para el acceso

al ejercicio de la judicatura y la exigencia de rendición de cuentas y responsabilidades, tanto del gobierno como de magistrados, procurador, fiscales y jueces.

7. Descentralizar el Estado como complemento fundamental para construir una democracia realmente participativa y con protagonismo de todos los sectores sociales.

Es necesario que el nuevo diseño constitucional sirva para profundizar y fortalecer nuestras instituciones democráticas. Es por ello por lo que al mismo tiempo que se actualiza el régimen constitucional en materia de derechos fundamentales y se rediseña el sistema de gobierno, se realicen profundas transformaciones en la organización y funcionamiento de otros órganos fundamentales del poder público, especialmente en lo atinente a la administración de justicia, régimen electoral y de partidos políticos, en lo relativo a la descentralización del Estado y a la institucionalización de mecanismos de participación y control ciudadano para lograr un ejercicio efectivo de control del poder público.

## ACTUALIZACIÓN DEL CATÁLOGO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

Luego de casi 50 años de la vigencia de la Constitución de 1972 es necesario que la nueva Constitución reconozca un catálogo de derechos fundamentales que permita superar el obvio rezago respecto de otras cartas constitucionales latinoamericanas. Esto implica el reconocimiento de derechos que vayan más allá de las clásicas libertades individuales y sociales, dando un impulso predominante a los derechos fundamentales de tercera y cuarta generación.

En orden, proponemos que la nueva Constitución desarrolle y actualice el reconocimiento de derechos como el derecho a un ambiente adecuado y saludable, el derecho al agua y contemple los derechos de sectores históricamente excluidos, tales como las mujeres, los pueblos originarios, el colectivo LGBTI, así como el reconocimiento de derechos específicos para las personas que por su edad o condición de salud requieren de especiales cuidados tales como niños, niñas y adolescentes, discapacitados y adultos de la tercera edad.(5).

El nuevo catálogo de Derechos fundamentales debería contemplar, al menos, los siguientes:

1. Derecho a la igualdad sustantiva y a la no discriminación.
2. Derecho a la vida, integridad física, psíquica y moral.
3. Derecho a la libertad ya la seguridad

personal.

4. Derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

5. Derecho a la libertad de conciencia y de religión.

6. Derecho a las libertades de expresión, reunión y manifestación públicas.

7. Derechos al honor, a la propia imagen, a la intimidad y derechos sexuales y reproductivos.

8. Derecho a las distintas modalidades de la propiedad.

9. Derechos políticos.

10. Derecho a la participación ciudadana y al control social del gobierno.

11. Derecho a un ambiente adecuado y saludable.

12. Derechos de la naturaleza y al agua.

13. Derecho a salud universal, igualitaria y al consentimiento informado.

14. Derecho universal y solidario a la seguridad social.

15. Derecho a la renta básica de inserción.

16. Derecho a la educación.

17. Derecho al trabajo decente.

18. Derechos efectivos de sindicación, negociación colectiva y de huelga.

19. Derecho a la vivienda digna.

20. Derechos de los niños, niñas y adolescentes.

21. Derechos de las personas con discapacidad y de los adultos mayores.

22. Derecho a la cultura.

23. Derechos de los usuarios de los servicios públicos y de los consumidores.

### **CONSTRUIR UNA AUTÉNTICA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA A CARGO DE LOS CIUDADANOS Y UN EFECTIVO CONTROL SOCIAL DEL GOBIERNO**

A. Para construir una democracia participativa se debe dar rango constitucional al derecho a la participación del pueblo mediante la creación de instituciones de participación ciudadana y control social, las que promoverán e impulsarán el control de las entidades del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con

responsabilidad, transparencia y equidad; fomentarán e incentivarán la participación ciudadana; protegerán el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrán y combatirán la corrupción.

Las instituciones de participación ciudadana y control social estarán conformadas por el Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y las Superintendencias. Sus integrantes deberán ser panameños en goce de sus derechos políticos y serán seleccionados mediante concurso público de oposición y méritos, en los casos que proceda con postulación, veeduría e impugnación ciudadana.

Se crearía el Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana y Control Social, al cual correspondería promover e incentivar el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsar y establecer mecanismos de control social en los asuntos de relevancia pública, y designar a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley.

La selección de los miembros del Consejo se realizará entre los candidatos que propongan las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, quien dirigirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a

impugnación ciudadana de acuerdo con la ley.

El Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana y Control Social tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

1. Promover la participación ciudadana, estimular procesos de deliberación pública y propiciar la formación en ciudadanía, valores, transparencia y lucha contra la corrupción.
2. Establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyuvar en los procesos de veeduría ciudadana y control social.
3. Instar a las demás entidades de la función para que actúen de forma obligatoria sobre los asuntos que ameriten intervención a criterio del Consejo.
4. Organizar el proceso y vigilar la transparencia en la ejecución de los actos de las comisiones ciudadanas de selección de autoridades estatales.
5. Designar al procurador general de la Nación y a los directores generales de las Superintendencias de las ternas propuestas por presidente de la República, luego del proceso de impugnación y veeduría ciudadana correspondiente.
6. Designar al defensor del Pueblo y al

contralor general de la República, luego de agotar el proceso de selección correspondiente.

7. Designar a dos consejeros del Consejo Nacional Electoral, luego de cumplir el correspondiente proceso de selección.

Se crearían las Superintendencias como organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.

Los superintendentes serán nombrados por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social de una terna que enviará el Presidente de la República, conformada con criterios de especialidad y méritos y sujeta a escrutinio público y derecho de impugnación ciudadana.

## **B. Instituciones que integran el sistema de participación y control ciudadano**

**1. Defensoría del Pueblo.** La Defensoría del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito de la Asamblea Nacional, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucción de ninguna autoridad.

El titular de la Defensoría del Pueblo es designado por el Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana y Control Social y removido por la Asamblea Nacional con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros. Goza de los mismos derechos y prerrogativas de los Diputados. Durará en su cargo cinco años y puede ser reelegido por una sola vez.

**2. Contraloría General de la República.** La Contraloría General de la República es un organismo técnico independiente, responsable del control de la utilización de los recursos estatales y de la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas que dispongan de recursos públicos, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará contralor General, secundado por un subcontralor, quienes serán nombrados por el Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana y Control Social.

Dentro de sus funciones tendrá la de ejercer el control fiscal de forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que disponga la ley. La vigilancia fiscal incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

## **3. Tribunal de Cuentas.**

Con el objeto de garantizar la honradez y eficiencia en la gestión

de los recursos públicos, se establece un tribunal autónomo, denominado Tribunal de Cuentas. Vigilará y fiscalizará los hechos y actos jurídicos relacionados con la gestión de los recursos públicos, y determinará la responsabilidad patrimonial que de los actos de gestión puedan derivarse.

El Tribunal de Cuentas tendrá jurisdicción en toda la República y se compondrá de tres magistrados que reúnan los mismos requisitos que se exigen para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los cuales serán designados para un periodo de seis años y no podrán ser reelegidos, así: uno por el presidente de la República, otro por la Asamblea Nacional y el tercero por el Consejo Nacional de la Rama Judicial, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora.

En el proceso de cuentas los intereses públicos estarán representados, en todas las instancias, por un fiscal de cuentas, designado para un periodo de cinco años por el contralor general de la República y ratificado por la Asamblea Nacional.

#### **4. Superintendencias.**

Las superintendencias son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general.

Los superintendentes serán nombrados por el Consejo Nacional Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de una terna que enviará el presidente de la República, conformada con criterios de especialidad y méritos y sujeta a escrutinio público y derecho de impugnación ciudadana. Principales cambios propuestos a los órganos del Estado.

#### **A. Reconfiguración del funcionamiento de la Asamblea Nacional**

La Asamblea Nacional estará conformada por setenta y nueve diputados principales, elegidos en circuitos uninominales y en un solo circuito nacional. A la Asamblea Nacional se integrarán los diputados elegidos de conformidad con las bases siguientes:

Habrá una circunscripción nacional que elegirá, mediante boleta única, cuarenta diputados nacionales elegidos mediante el sistema de representación proporcional.

Habrá treinta y nueve diputados provinciales y comarcales plurinominales que elegirán, mediante boleta única, la misma cantidad de diputados que correspondan a cada provincia y comarca, de conformidad a los circuitos existentes con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Constitución.

El presidente de la Asamblea Nacional y la directiva serán elegidos por toda

la duración del respectivo periodo constitucional.

La Asamblea podrá reunirse en legislatura extraordinaria cuando sea convocada por el presidente de la República o por la mayoría absoluta de sus miembros, y podrá suspender sus sesiones cuando lo consideren conveniente.

Por lo menos, una vez por semana, se reservará una sesión de la Asamblea Nacional para las preguntas de los diputados y a las respuestas de los miembros del Gobierno.

Aprobará o rechazará el programa de Gobierno y votará mociones de confianza y de censura al Gobierno.

Formulará interpelaciones y exigirá el rendimiento de cuentas a los ministros y directores de entidades públicas y votará mociones de censura contra estos cuando, a juicio de la Asamblea, sean culpables de actos inconstitucionales e ilegales o culpables de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Para que el voto de censura produzca la remoción del ministro de Estado o director, se requiere que sea aprobado con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros.

Nombrará a tres magistrados del Tribunal Constitucional con el voto favorable de las tres quintas partes de sus integrantes.

Nombrará a un miembro del Consejo General de la Rama Judicial por una mayoría de las tres quintas partes de sus integrantes.

Nombrará a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia con el voto favorable de las tres quintas partes de sus integrantes.

Nombrará al magistrado del Tribunal Electoral y del Tribunal de Cuentas, que le corresponde conforme a la Constitución, y a sus suplentes.

## **B. Refundación del sistema de administración de justicia**

La Rama Judicial estará constituida por órganos jurisdiccionales que administran justicia y por el Consejo General de la Rama Judicial que ejerce su gobierno y administración y por los demás órganos establecidos en la Constitución. Estará integrada por la Corte Suprema de Justicia y por los tribunales y juzgados creados por la ley. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría Pública serán órganos autónomos dentro de la Rama Judicial.

La Corte Suprema de Justicia estará compuesta del número de magistrados que determine la ley, elegidos por mayoría de tres quintas partes de los miembros de la Asamblea Nacional, mediante concurso de oposición y méritos, con impugnación y control social, para un periodo de siete años, y no podrán ser reelectos.

La Corte Suprema de Justicia contará al menos con las siguientes Salas: Civil, Penal, Contencioso Administrativo y de lo Social integradas por tres magistrados permanentes cada una. La ley podrá ordenar la creación de nuevas Salas, formadas por tres magistrados permanentes cada una.

Los requisitos y procedimientos para designar a todos los servidores judiciales deberán establecer un concurso público abierto de oposición y méritos, impugnación y control social.

Se crea el Consejo General de la Rama Judicial como órgano de Gobierno de esta y el encargado de la selección y del nombramiento de los magistrados de los tribunales superiores, jueces y fiscales, salvo cuando estos provengan de elección popular. El Consejo escogerá de entre sus miembros un presidente y un vicepresidente, para un periodo de tres años.

## **C. Transformación del Sistema de Gobierno y del Sistema Electoral**

### **a. Sistema semipresidencialista**

Proponemos adoptar un régimen de gobierno semipresidencialista que implica existencia de un Gobierno, integrado por un Consejo de Ministros, presidido por un primer ministro, jefe de Gobierno, propuesto por el presidente de la República a la Asamblea Nacional, lo que supone que la Asamblea Nacional debe aprobar su nombramiento, en un plazo razonable

y que tenga la posibilidad de proponer y aprobar una moción de censura política vinculante para el gabinete de ministros en su conjunto (censura colectiva) y a los ministros (censura individual).

Según esa modalidad, el presidente, como jefe de Estado, seguiría siendo electo directamente por el pueblo y designaría al primer ministro, jefe de Gobierno, quien propone al presidente el nombramiento del gabinete. Estos pueden ser rechazados por la Asamblea Nacional, por mayoría absoluta, en cuyo caso el presidente designaría otros candidatos.

El Gobierno podría plantear su responsabilidad, ya sea en relación con su programa o con una política general que la Asamblea Nacional debería votar en un plazo fijado. Al finalizar el plazo, la propuesta debería ser votada y si no alcanza la mayoría requerida, la votación supondría la censura del Gobierno, lo que obligaría al presidente a nombrar otro equipo gubernamental o llamar a elecciones legislativas anticipadas si se rechazan tres mociones de confianza consecutivas.

La Asamblea Nacional, mediante la aprobación de una moción de censura, podrá provocar la destitución del Gobierno. El presidente podrá nombrar otro gabinete o convocar a elecciones generales anticipadas, si se producen tres sustituciones del Gobierno.

La introducción de estos procedimientos puede ser útil para evitar etapas de ingobernabilidad y de irresponsabilidad del Gobierno o de la Asamblea, cada uno por distintos motivos. La Asamblea podría destituir al Gobierno, pero también asumiría la responsabilidad de su obstrucción o debilitamiento al poder ser disuelta por el presidente de la República en los supuestos excepcionales previstos.

No podrá disolverse la Asamblea Nacional más de dos veces durante el respectivo periodo constitucional, durante el año anterior a la terminación de su mandato, ni durante la vigencia del Estado de urgencia nacional. Las elecciones para escoger una nueva Asamblea Nacional se realizarían dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la disolución, sin posibilidad de que se realicen modificaciones al régimen electoral preexistente.

Se introduce la opción de la reelección inmediata del presidente de la República, la posibilidad de la segunda vuelta electoral y la eliminación del vicepresidente de la República. (7)

### **b. Régimen jurídico de los partidos políticos**

En nuestra opinión la democracia contemporánea es una democracia de partidos. Para el expresidente del Tribunal Constitucional Español, Manuel García Pelayo “el Estado democrático ha de configurarse como un Estado de partidos, debido a que solo estos pueden proporcionar al

sistema estatal los inputs capaces de configurarlo democráticamente”. (8) En su opinión, solo a través de las relaciones recíprocas entre el sistema de partidos y el sistema estatal se puede proporcionar a este una legitimidad y funcionalidad democráticas. En consecuencia, no es casualidad que el componente central de la crisis institucional que caracteriza a Panamá se expresa en una crisis de representación signada por la total desconexión entre gobernantes y gobernados, corrupción, clientelismo, desprestigio de los políticos que nos gobiernan, descrédito en casi todas las instituciones del Estado y desconfianza absoluta en el sistema de partidos políticos existente.

Desde el advenimiento de la democracia hace casi treinta años, los diferentes gobiernos no han sido capaces de realizar las transformaciones que permitan superar el modelo de democracia autoritaria heredado de la época oligárquica y militar. A pesar de los clamores de un pueblo excluido de cualquier forma de participación y de las diferentes propuestas de tantos sectores de la ciudadanía, aún no hemos podido encontrar las avenidas que nos conduzcan al reemplazo de este sistema político corrupto e inmoral.

Se establecen como medios de participación política, además de la elección de cargos públicos, el referéndum y el plebiscito. La revocatoria popular y partidaria del mandatado de todos los cargos de elección popular, salvo el del

presidente de la República y la iniciativa legislativa popular para proponer la creación, reforma o derogación total o parcial de normas jurídicas ante la Asamblea Nacional y para convocar a una asamblea constituyente con plenos poderes.

En lo referente al sistema de partidos políticos, proponemos erradicar el principal problema que lo distorsiona, el cual está relacionado con el exponencial costo de las campañas electorales, en especial el relativo a la propaganda electoral. Es incuestionable el hecho de que los recursos económicos son un elemento imprescindible para la competencia electoral. Es un tópico afirmar que el dinero es la leche materna de la política, pero luego de los múltiples incidentes de corrupción que han estremecido la vida política nacional, han convertido a este fenómeno en la principal patología, en el veneno que carcome nuestra democracia. Como lo afirman Griner y Zovatto de manera incontrovertible “si bien la democracia no tiene precio, si tiene un costo de financiamiento” (9) y en nuestra opinión ese costo debe ser asumido por el Estado.

### **c. Sistema electoral**

Uno de los principales problemas que afronta nuestro sistema democrático se relaciona con la desproporcionalidad y mal proporcionamiento que caracteriza la conformación de nuestra Asamblea Nacional y la necesidad de superar estos déficits con una propuesta que, al tiempo que resuelve ambos

problemas, mejore sustancialmente la calidad de los candidatos y favorezca la creación de partidos programáticos y no electoreros como los actuales.

Con este propósito proyectamos modificar sustancialmente el sistema electoral alterando la manera como se designan los diputados a la Asamblea Nacional.

Con el sistema semipresidencialista que hemos propuesto, junto con las instituciones de participación ciudadana y de democracia directa, el financiamiento público de las campañas electorales y la descentralización administrativa se lograrían evitar las tendencias oligárquicas de nuestro sistema político y superar la actual crisis de representación de los partidos políticos.

### **d. Organización y justicia electoral**

Finalmente, proponemos superar una distorsión histórica, pero con un potencial peligroso para la gobernabilidad democrática en el futuro. Se trata de la, a nuestro juicio, excesiva concentración de poder en un solo Órgano, el Tribunal Electoral, que concentra en tres personas tanto la organización de las elecciones como el impartir la justicia electoral. La medida de separar estas funciones ha sido adoptada por un importante número de países latinoamericanos, por lo que no representa una ruptura inédita con los modelos predominantes de administración electoral.

En esta propuesta el Poder Electoral estará integrado por dos organismos:

1. El Consejo Nacional Electoral.
2. Un tribunal autónomo denominado Tribunal Electoral.

Ambos órganos tendrán sede en la ciudad de Panamá, jurisdicción nacional, autonomía administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica. Se regirán por principios de autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, celeridad y probidad.

El Consejo Nacional Electoral se integrará por cinco consejeros principales, no vinculados a organizaciones políticas, escogidos así: dos por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social, a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanas, uno por el presidente de la República, otro por la Asamblea Nacional por mayoría absoluta de sus miembros y otro por el Consejo General de la Rama Judicial. El Consejo Nacional Electoral tendrá como funciones primordiales organizar, dirigir, vigilar, y garantizar, de manera transparente los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados y dar posesión a los ganadores de las elecciones.

El Tribunal Electoral estaría integrado por tres magistrados principales, designados para un periodo de seis

años, sin posibilidad de reelección, así: uno por la Asamblea Nacional, otro por el presidente de la República y el tercero por la Consejo Nacional de la Rama Judicial, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora. El Tribunal Electoral tendrá entre otras funciones conocer, resolver privativamente los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de las corporaciones electorales y los asuntos litigiosos de los partidos políticos y candidatos independientes, y sancionar el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y, en general, por infracciones de normas electorales.

#### **D. Descentralización del Estado**

Se instituye la descentralización como un instrumento de organización democrática y como política permanente y obligatoria del Estado con la finalidad de alcanzar el desarrollo integral del país. Para garantizar el cumplimiento de estos fines el Órgano Ejecutivo realizará el proceso de descentralización mediante etapas y en forma progresiva y ordenada, con base en los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, de manera que se garantice una adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del Gobierno central a los gobiernos locales.

#### **E. UTOPIA CONCRETA**

Para algunos miembros de las elites

y sus epígonos es innecesario o peligroso la convocatoria a un proceso constituyente para dotarnos, de manera democrática y participativa, de una nueva Constitución. Acólitos del **GATOPARDISMO** pregonan una reforma como la vía apropiada para enfrentar la coyuntura para evitar poner en grave peligro sus privilegios. Compartimos la visión que tiene el maestro alemán Hans Peter Schneider quien sostiene que, en efecto, hay en toda constitución un ingrediente utópico, que él llama **UTOPIA CONCRETA**, un marco de referencia y un programa de lo que la sociedad considera conveniente y deseable para su futuro. Para lograr construir esa utopía democrática seguiremos persistiendo en esta prolongada lucha. (10).

#### BIBLIOGRAFÍA:

1. Véase Reactivación Económica Nacional. Estrategia Alternativa para el Desarrollo Integral e inclusivo. Visión de la Universidad de Panamá. Aprobada, por unanimidad por el Consejo Académico el 9 de septiembre de 2020.
2. Pisarello, Gerardo. Procesos Constituyentes. Caminos para la ruptura democrática. Editorial Trotta. Madrid. 2014. pp. 177,179.
3. Ferrajoli, Luigi. La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político. Editorial Trotta, Madrid, 2014, p. 235.
4. Adames González, Luis Manuel. Cual Constitución. La Constitución Pendiente de Panamá. Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IEPI), Panamá. 2018.
5. Bases y Fundamentos de una Propuesta Constitucional Progresista. Santiago de Chile 2020. Obra colectiva coordinada por Francisco Zúñiga Urbina y Felipe Peroti Diaz.
6. Gargarella Roberto. La Sala de Máquinas de la Constitución: Dos siglos de Constitucionalismo en América Latina (1810-2010). Editorial Katz, 2015.
7. Sartori Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica. México. 1994.
8. García Pelayo, Manuel. El Estado de Partidos. Alianza Editorial, Madrid, 1986, pp. 85,86.
9. Griner, Steven; Zovatto, Daniel. Lectura regional comparada: en: Griner, Steven y Zovatto, Daniel, ediciones (2004); De las normas a las buenas prácticas; El desafío del financiamiento político en América Latina; San José. OEA-IDEAP. 298
10. Schneider, Hans Peter. Democracia y Constitución. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p.49.

# LIBERALISMO, ESTADO DE BIENESTAR Y NEOLIBERALISMO: VISIÓN CRÍTICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

**Autor: Carlos David Castro Gómez**

## Sumario

La ponencia analiza la concepción liberal de los derechos humanos en el accionar del capitalismo leseferista del siglo XIX y principios del siglo XX, al igual que el rescate de los mismos al interior del Estado benefactor tanto en los países del hemisferio norte como en los países del sur global, incluyendo a Latinoamérica. Especial énfasis se pondrá sobre la emergencia del neoliberalismo. Estas reflexiones están antecedidas por una breve discusión sobre el concepto de derechos humanos en tanto una realidad socialmente construida, que emana de la convivencia social y de necesidades (materiales e inmateriales) compartidas en tiempos y espacios definidos. Epistemológicamente, este concepto toma distancia de enfoques esencialistas (Ley Natural) o de consideraciones teóricas cercanas al Derecho Positivo.

## 1. Introducción

El propósito de este trabajo es examinar la situación de los derechos individuales y colectivos consagrados en la Declaración

Universal de 1948 en dos momentos históricos diferentes, resaltando los escenarios, mecanismos y procedimientos que han permitido u obstaculizado el logro de los objetivos finales proclamados en 1948; no solo en términos de cómo fueron formulados (fundamentos filosóficos o principios básicos), sino también desde la dimensión de su vigencia pragmática, como diría

Uribe Arzate<sup>1</sup>. Adicionalmente, se busca dar una mirada al respecto de estos derechos, desde la accidentada experiencia de Latinoamérica y el Caribe; y de su inserción en esos procesos globales. Recordemos que cuando los países hispanos, después de la independencia, logran conciliar sus consignas libertarias, primero con el clásico discurso liberal y luego tempranamente, con el del Estado benefactor, lo

---

<sup>1</sup>Uribe Arzate, Enrique. Una aproximación epistemológica a los derechos humanos desde la dimensión vivencial pragmática, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, nueva serie, año XLIV, num.132, septiembre-diciembre de 2011, pp.1233-1257

hicieron desde su propia herencia colonial, y post colonial a partir de la cual las referencias a los valores democráticos emanados de la revolución francesa como (libertad igualdad y fraternidad), tendrían sus formas muy particulares de traducción, desde el punto de vista histórico.

De hecho, ambas modalidades del Estado se desenvuelven protagónicamente al interior de periodos y escenarios caracterizado por el ascenso, crisis, descenso; y nuevamente, crisis y ascenso del capitalismo mundial cuya vigencia se extiende hasta el momento actual, asumiendo diferentes formas.

Dado que estos acontecimientos se han desarrollado, sin solución de continuidad, como un solo proceso, desde el siglo XIX, no es posible entender el rol de los derechos humanos al interior de aquellas modalidades del Estado, sin conocer la situación de los hechos que configuran la realidad actual, en la medida en que esta última es una consecuencia compleja de aquellos procesos.

### 1.1. La Cuestión Metodológica

Asumimos este examen desde una perspectiva prospectiva. En este escrutinio nos abocamos a interpretar el pasado, pero desde el presente; es decir, a partir del examen de los grandes retos y desafíos que, de alguna manera, frenan el disfrute pleno de los derechos humanos en la actualidad.

Desde esta perspectiva, los derechos humanos no son más que un conjunto de pactos, arreglos o alianzas que realizan los hombres viviendo en sociedad, motivados por intereses, necesidades o urgencias individuales y/o colectivas para lograr objetivos comunes. Su existencia no depende de una promulgación o declaración expresa y adquieren legitimidad en virtud de la pertinencia y necesidad de esos mismos pactos. Estos arreglos tienen un carácter normativo en tanto descansan en valores éticos, su intencionalidad, sus propósitos y la voluntad común, todos condicionados por pautas culturales definidas e identificables. Estos “espacios de vida libre”, como los denomina Robert von Keller<sup>2</sup> no son inmanentes, invariables, absolutos o insustituibles<sup>3</sup>.

Estos derechos se hacen tangibles y “visibles” cuando se violentan o incumplen. Es precisamente en este punto, donde se inicia nuestro análisis, ya que la visibilización de desafíos o retos permite conocer el grado de cumplimiento o incumplimiento de los derechos y obligaciones.

Una visión holística de la realidad actual nos ofrece un vasto panorama acerca de cómo han evolucionado los derechos humanos individuales y colectivos en los últimos 200 años.

<sup>2</sup> Keller, R. v. “Freiheitgarantien für Person und Eigentum im Mittelalter”, Heidelberg, 1933

<sup>3</sup> Pérez-Prendes, J.M., Derechos y libertades en la historia, ed. Instituto Universitario de Historia, Simancas, Valladolid, 2003.

Podemos identificar cuatro grandes retos o desafíos a los que tiene que hacer frente el discurso contemporáneo sobre los derechos humanos.

Un primer desafío es la existencia de una amplia y aceptada cultura de la violencia, reconocida por activistas de derechos humanos y las cartas pastorales y que permea a todas las sociedades. En tanto a cultura, se entiende que la violencia, en sus diversas formas, ha asumido el carácter de valor social, y ya no el de una repudiable excrecencia social o hecho deleznable. Esto plantea un serio reto, porque no se trata entonces, solo construir, sino de deconstruir todo el tejido social, renovándolo más allá de la institucionalización de un nuevo concepto de los derechos humanos. En otras palabras, se trata, pues, de un problema estructural y que no hace exclusiva relación con el problema de los derechos humanos.<sup>4</sup>

En segundo lugar, nos encontramos frente a la creciente percepción de que la implantación y reforzamiento de las normas de derecho internacional relativas a la universalización de los derechos humanos no se ha acompañado de un esfuerzo igualmente vehemente para disminuir la brecha entre países ricos y países pobres. Esto ha provocado una

“mala conciencia” en estos últimos, con respecto a su justificación y necesidad. Igualmente, ha impedido que esta conciencia pueda asimilar posteriormente las nuevas realidades y superar por tanto la ambientación política bajo la cual surge el discurso sobre los derechos humanos en 1948, afectada posteriormente por el largo periodo de guerra fría, así como por el excesivo énfasis en la democracia durante el periodo de la llamada “muerte de las ideologías”.

Un tercer reto tiene que ver con la fuerza que han tomado en Occidente los enfoques historicistas y relativistas, que apuntan hacia la idea de la inexistencia de una base común en el hombre (llámese “esencia” o “naturaleza ontológica invariable”), que permita hablar de derechos humanos inmanentes, en virtud de razones “estrictamente culturales e históricas”. Sin embargo, no se trata de reactivar la vieja y clásica discusión epistemológica sobre “lusnaturalismo vs. Derecho positivo”. Más allá de la no siempre velada crítica a la Ley Natural, este enfoque introduce un factor de análisis crítico que pone al descubierto la existencia de una doble moral cuando se tocan aspectos tales como la homosexualidad, el aborto, la eutanasia, el abuso sexual, el consumo de droga, la manipulación genética, etc. Esta situación de por sí patentiza lo que algunos denominan la “crisis moral de los derechos humanos” y es uno de los principales retos a los que debe hacer frente la promoción de una cultura de paz e igualdad.

---

<sup>4</sup> Díaz-Polanco, Etnia, nación y política, México, Juan Pablo Editor, S.A., 1987

Ligado a este tercer desafío se agrega un cuarto reto: el abierto rechazo a la universalización de los derechos humanos, pero ya no desde las perspectivas académicas contractualistas, relativistas, historicistas o funcionalistas de Occidente, sino desde el prisma del fundamentalismo Islámico y de las cosmovisiones y saberes de las antiguas tradiciones culturales asiáticas, africanas e indoamericanas. Independientemente de los matices, la idea central que sustenta este rechazo es que los derechos humanos no solo nacieron en Occidente, sino que estarían limitados al mismo, ya que estos responden a una particular teología, antropología, escatología o interpretación del mundo. En este sentido, el concepto de derechos humanos estaría muy cerca de una débil línea divisoria que separaría, por un lado, lo que serían principios y postulados básicos universales y por el otro, lo que entendemos por ideología. Desde esta perspectiva no occidental, por lo tanto, su imposición como ley internacional constituye un auténtico asalto a otras culturas, porque cada una de estas tiene su propia concepción acerca de derechos y deberes <sup>5</sup>. Parece evidente que la problemática ontológico-conceptual se sitúa en el ojo de la tormenta.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Lewis, L.M., *Social Anthropology in Perspective*, England, Penguin Books Ltd, 1976

---

<sup>6</sup> Díaz-Polanco, Héctor, *Ibidem*.

## 1.2. Reinventando el concepto de derechos humanos: la problemática

A la luz de estos hechos, el disfrute de los derechos humanos, tanto colectivos como individuales pareciera estar dependiendo de una reingeniería conceptual de estos. Este es un escenario que lleva a un replanteamiento de los principios básicos de la Declaración, la globalización y la transculturación.

Para inicios del siglo XXI, no podría hablarse en estricto sentido de una crisis, pero sí de la creciente necesidad de redefinir prioridades y tareas.

Pero esta tarea de reinvención no puede ser producto de propuestas académicas aisladas que se agoten en la agitación de agendas coyunturales motivadas justamente por esos riesgos o desafíos. Solo la identificación de auténticas amenazas a la paz y el bienestar colectivo pueden crear las bases materiales y no materiales para esa reingeniería. La autocrítica podría ser el punto de partida para proceder a una revisión crítica de los derechos humanos en un mundo tan desigual y asimétrico como el actual. Esta autocrítica debe empezar por un inventario de la experiencia durante todo el periodo de posguerra (1945-1955) hasta la crisis del modelo económico neoliberal a finales del siglo pasado.

Un inventario comprensivo debería tomar en cuenta, por un lado, los cambios irreversibles que se han operado en el mapa geopolítico

e ideológico del mundo desde la segunda posguerra hasta el momento actual; por el otro, habría que agregar las profundas transformaciones sociales, económicas y tecnológicas que ha experimentado el mundo desde entonces, aparentemente anticipatorias de un nuevo orden mundial en todos los niveles. El consenso alcanzado a finales de la década de los cuarenta y a lo largo de casi todo el siglo XX, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, no parece ser el mismo hoy, en un mundo difícilmente bipolar, multicéntrico, multifacético y cada vez más asimétrico.

El problema fundamental parece radicar en la sensación, que tiende a generalizarse entre activistas, promotores, cartas pastorales y grupos sociales claves, de que muchos de sus principios básicos y fundamentos, subrayados en el preámbulo de la Carta de 1945 y de la Declaración de 1948, no se han cumplido más allá de lo que se considera mínimamente aceptable. Lo que se observa con marcada cotidianidad son guerras preventivas o guerras asimétricas, crímenes de guerra, desatención a las cortes penales, presiones financieras y económicas de los países del norte contra los países del sur, recrudescimiento de la intolerancia en sus diversas manifestaciones (étnicas, de género, de edad, etc...), resurgimiento del racismo y de inéditas formas de exclusión social, violación abierta de los derechos humanos acompañadas de impunidad, particularmente de los derechos de segunda y tercera generación (las

violaciones a los derechos de primera generación solo se resaltan cuando se hacen ostensibles en los países del sur, zonas periféricas del planeta o naciones no occidentales, lo que pareciera ser un sesgo ideológico), incapacidad para lograr consensos globales significativos sobre temas tan sensitivos como el desarrollo sostenible o el de armas nucleares, etc. Este desencanto incluye, además, la percepción de que muchas violaciones y despropósitos se justifican, precisamente, en nombre de la defensa de los derechos humanos.

De partida, estos hechos, mirados en su conjunto e incluso, sin profundizar en el análisis de situaciones concretas podrían, por sí solos, justificar una revisión crítica de los logros alcanzados, así como su contraste prospectivo con escenarios posibles y deseables para las próximas décadas del presente siglo.

El aspecto central que hay que subrayar es el hecho de que en la medida en que nos abocábamos al III milenio y se profundizaban los procesos de globalización mundial (homogenización/diversificación), las simpatías y antipatías frente al concepto de derechos humanos se fueron agudizando. La crisis del Estado de Bienestar al paso arrollador del neoliberalismo, avalado por el pensamiento o consenso de Washington no solo ha hecho colapsar un modelo económico, sino también arrinconar a los derechos humanos.

Como ya se ha señalado, analizar el rol y significado de estos derechos

humanos, al interior del Estado liberal en su tránsito, primero, hacia el Estado de Bienestar Keynesiano de la década del treinta, y luego al Estado benefactor de posguerra, a la luz del momento actual, supone identificar la forma como los derechos humanos (individuales y colectivos) se han desempeñado desde su proclamación hasta el día de hoy. La historia de las grandes dificultades que enfrentan hoy los derechos humanos, ha sido precisamente la historia de casi 200 años de consolidación de las actuales estructuras de dominación en el mundo. Se trata, pues, de una manera de ver el pasado desde el presente y proyectarse hacia el futuro.

## **2. La revolución liberal: universalización de los derechos humanos y reduccionismo**

El liberalismo decimonónico que, junto con el capitalismo leseferista, empieza a instalarse como sistema económico hegemónico, a partir de las primeras décadas del siglo XIX, inaugura un largo periodo de incubación, en donde los derechos humanos se reclamarían como universales, pero en un contexto en el cual, casi simultáneamente, y a través una concepción reduccionista, se restringió el alcance e impacto de los mismos. De la ampulosa aspiración francesa de “libertad, igualdad y fraternidad” con todo lo que eso implicaba para el sueño liberal, saltamos a una visión acotada de los derechos fundamentales que la redujo a tres prerrogativas fundamentales: respetar la propiedad privada, garantizar el derecho al voto

(limitado y mediatizado) y limitar el poder del Estado. El capitalismo salvaje que, prevaleció durante gran parte de las tres cuartas partes del siglo XIX, dio cuenta de esta realidad. Al tenor de esta contradicción se instaló el capitalismo en Europa y se expandió rápidamente al resto del mundo. Sin embargo, el impacto, las particularidades históricas y los momentos políticos serían distintos no solo, en muchas naciones de Europa, sino también en Latinoamérica y otras latitudes, en donde la historia seguramente, se escribirá de forma distinta. Como se puede apreciar, ya desde el siglo XIX la universalidad de los derechos humanos no tendría, por tanto, una connotación tan uniforme ni homogénea a nivel mundial, como la plasmada en el preámbulo de la Declaración de 1948.

La independencia de las colonias americanas se dio bajo la influencia directa del liberalismo europeo, fundamento ideológico básico para la organización del Estado, los regímenes políticos y la construcción civil de las nuevas naciones<sup>7</sup>. Sin embargo, tanto los procesos emancipatorios como la instalación del liberalismo no fueron un calco o una “imitación precoz, precaria y periférica” de la experiencia europea como diría Fernández Peychaux<sup>8</sup>. Se mantuvo la fidelidad a las consignas de libertad, igualdad y fraternidad. Pero al margen del mito integrador de la burguesía europea que la circunscribía a la estructura propietaria. La lógica del burgués-propietario no sería la

motivación principal y los confines del Estado-Nación no serían tampoco los límites geográficos de la inspiración emancipadora<sup>9</sup>.

La gesta emancipadora no solo trascendió la idea del proyecto político, sino que también se transformó en un catalizador de revoluciones socioculturales y de lucha contra los privilegios.

Los valores de solidaridad y asociatividad son dos señales claras de esta especificidad. La independencia de Haití en 1804 y el texto de Benito Suárez de 11 de enero de 1861, por ejemplo, son apenas algunas de las señales inconfundibles de la exaltación de esos valores. Al rebasar el concepto del ciudadano-propietario, las ideas de derechos y libertades se hizo realmente más universalista que el alcance burgués-europeo, y su incidencia en la formación de los nuevos estados fue mucho más significativa.

La distancia relativa con respecto al discurso liberal europeo, centrado

<sup>7</sup> Jacksic, Iván, Posada Carbo, Eduardo (Editores), *Liberalismo y poder, Latinoamérica en el siglo XIX*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición. 2011. 132 paginas

<sup>8</sup> Fernández Feychaux, Diego Alejandro. Proyecto: Diccionario del pensamiento alternativo II. Disponible en [www.cecies.org](http://www.cecies.org)

<sup>9</sup> Fernández Feychaux, Diego Alejandro., *Ibidem*

en la lógica burguesa del ciudadano-propietario, permitió el surgimiento en el seno del liberalismo de Latinoamérica de dos vertientes. Por un lado, un liberalismo muy próximo al modelo inglés, positivista, organizador y de orden; y por el otro, un liberalismo igualitario o revolucionario, proclive al radicalismo y a la atención de las necesidades irrenunciables del individuo<sup>10</sup>.

Sin embargo, tampoco podemos subestimar la poderosa influencia cultural, política y filosófica de Europa durante la construcción y consolidación de las jóvenes naciones. Si bien durante las gestas independentistas el espíritu revolucionario no hacía más que responder a necesidades y realidades diferentes y muy concretas, distantes de la realidad europea, la configuración de los nuevos Estados no pudo sustraerse de los modelos europeos, los cuales llegaron a las recién creadas naciones de la mano de las nuevas elites gobernantes constituidas por terratenientes, comerciantes, exmilitares independentistas y burócratas de alta gama, que pudieron darle un nuevo aliento a ideas rancias que en Europa ya empezaban a decaer, pero que en las nuevas naciones latinoamericanas parecieron alcanzar un nuevo aire.

En Latinoamérica el conservadurismo y el liberalismo se constituyeron en ideologías que crearon y reagruparon

<sup>10</sup> Levine, Barry B (com.) *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*, Norma, Colombia, 1992

a diferentes movimientos políticos y sociales durante todo el siglo XIX. Esta lucha, sin embargo, se libró entre miembros de la elite terrateniente blanca y mestizo-blanca o criolla. La gran masa de indios, negros, mulatos, así como la amplia gama de mestizos no blancos, jugaron un papel marginal o no protagónico en estos enfrentamientos. Aunque las ideas de libertad e igualdad flotaron siempre en el aire en esta disputa entre las élites conservadoras y liberales, sobre todo en el sur de América, en el fondo existía una fuerte preocupación entre ambos bandos, liberales y conservadores, que la liberación de esclavos podría conducir eventualmente al caos o al desorden. El miedo velado, entre otras cosas, a una guerra racial, nunca estuvo ausente de la agenda de las élites dominantes.

La apelación a la "raza mestiza", a la "raza mística" o a las "masas oprimidas" así como al populismo distributivo, contribuyó a desdibujar el liberalismo latinoamericano a principios del siglo XX. A través de este prisma veríamos la disolvenencia de los derechos humanos en un marco de indefinición doctrinal, pero en donde los cambios en el modelo económico del Estado, de uno expoliador y excluyente a uno más participativo e incluyente, era la nota distintiva.

Un aspecto importante será el hecho de que las fronteras ideológicas que distinguían derechos individuales de derechos colectivos virtualmente se borrarían. Sin embargo, en el terreno práctico-político sí funcionó, tomando

distancia de la versión muy diferente experimentada en Europa. Sobre todo, en un escenario dominado por el caudillismo, el populismo y el autoritarismo que sentaría sus reales firmemente durante gran parte del siglo XX en Latinoamérica.

Los cambios en el liberalismo tradicional comenzaron en Latinoamérica, como en el resto del mundo, en las primeras décadas del siglo XX. En 1912 José Batlle, en Uruguay, da los primeros pasos para lo que sería una creciente intervención estatal en cuestiones de carácter económico políticas.

Entre 1910 y 1928 se desarrolla en México un prolongado y sangriento proceso político, la Revolución Mejicana, que dejó una impronta difícil de borrar en el continente por décadas. La Constitución de Querétaro de 1917 patentizó la idea que establecía como funciones básicas del Estado, era la redistribuir de la riqueza e impulsar el desarrollo económico.

Esta manera de pensar las relaciones entre el Estado y la sociedad permitió la fuerte consolidación de movimientos nacionalistas y populistas en la región latinoamericana. Este nacionalismo se fortaleció durante la década de los veinte y los treinta, en medio de fuertes enfrentamientos ideológicos entre fuerzas que alimentaban esa opción, por un lado, y una burguesía liberal mercantil, industrial y terrateniente, incapaz de producir un discurso político que hiciera eco entre

las grandes masas de desposeídos o marginados del campo y la ciudad.

Pese a todo, es preciso mencionar que el caudillismo y el populismo, que en cierta manera pavimentaron el camino hacia las formas autoritarias en la segunda mitad del siglo XX, no entraron en contradicciones profundas con la derecha conservadora, de estirpe liberal en sus inicios, sino que esta en cierto modo se benefició con las estrategias de proteccionismo económico que se implementaron en Latinoamérica en la década del cincuenta con las medidas de sustitución de importaciones. La vieja tradición mercantilista, basada en lo que hoy llaman gobernanza o alianzas público-privadas, realmente se convirtió en una fuente de corrupción y amiguismo que en muchos casos les dio un rostro progresista y popular a muchos gobiernos liberales de derecha que utilizaron el nacionalismo como una divisa de cambio para mantenerse en el poder.

El concepto de Estado de Bienestar en Latinoamérica empieza a introducirse lentamente en la década del setenta, precisamente en momentos de ascenso del neoliberalismo a nivel global, cuando la cobertura de los derechos humanos empieza a reducirse y los derechos individuales empiezan a ser más importantes que los derechos sociales o colectivos. Esto ocurre, paradójicamente en unas circunstancias bajo las cuales la ampliación y profundización de los derechos de las mayorías se

hace cada vez más apremiante, y los cuestionamientos al neoliberalismo postmodernos se agudizan.

### **3. La construcción del Estado Benefactor y la crisis del Neoliberalismo**

En Suecia, entre los años 1847 y 1853 estaban en proceso de aprobación las “leyes de ayuda a los pobres”. El término Welfare State empezaba a ser utilizado ampliamente entre grupos socialistas, pero también entre algunos sectores liberales radicales, ante la precariedad sufrida por la clase obrera que surgió durante la revolución industrial de principios de siglo. Igual ocurriría en Inglaterra (Estado de Seguridad Social) y en España durante la última década del siglo XIX. No obstante, el término Estado de Bienestar o Welfare State, como lo conocemos hoy en día, no suele asociarse tanto a estos antecedentes como a las significativas transformaciones que sufrió el Estado, particularmente en los Estados Unidos, a raíz de la crisis de 1930 conocida también como la Gran Depresión. La Gran Depresión fue una gran crisis financiera que se extendió a lo largo de la década del treinta y finalizó hacia finales de esa década o principios de década del cuarenta. Fue una de las crisis más duraderas del capitalismo, hasta ese momento, y afectó a muchos países y continentes incluyendo a Europa y Latinoamérica. El concepto se generaliza después de la II guerra mundial en el mundo occidental.

El Estado de Bienestar, en cuanto institución, surge como una vasta red institucional de seguridad frente al riesgo de las sociedades, pero también como un conjunto de instituciones que articulan el desarrollo capitalista y la democracia política<sup>11</sup>

1. Bienestar y regímenes de bienestar, ¿Qué son y porque abordarlos? En publicación: ¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central. Juliana Martínez Franzoni. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2008. ISBN 978-987-1183-93-7.

El ascenso del capitalismo durante las primeras décadas del siglo XIX se dio a expensa de una agresiva explotación de la naciente clase obrera surgida de la revolución industrial iniciada en la segunda mitad del siglo XVIII. Las pésimas condiciones de trabajo ponían en peligro la misma reproducción de la fuerza de trabajo e igualmente los márgenes de ganancia a corto y mediano plazo. La consolidación del capitalismo se saldó en dos momentos históricos.

El primero corresponde a la primera fase del desarrollo capitalista (1814-1883) y que se denomina Etapa de la Cuestión Social; el segundo momento corresponde a una etapa conocida como era de la Reforma social desarrollada durante el último cuarto del siglo XIX. La primera

fue una fase de sensibilización en la cual surgen respuestas que van desde los clásicos planteamiento socialista, en su momento señalados como utópicos hasta formulación de proyectos políticos alternativos y revolucionarios de filiación comunista, pasando por la emergencia de la Doctrina Social de la Iglesia y de movimientos obreros radicales anarco- sindicalistas. La segunda surge gracias a la expansión de las fuerzas productivas en un momento de expansión y consolidación capitalista que requiere de una demanda creciente y sostenida, para garantizar la salida de la producción. Esto provocó el surgimiento de un conjunto de políticas e instituciones políticas y sociales que tratan de articular el capitalismo de la gran empresa con las demandas sociales de la clase trabajadora y el ascenso de la democracia política. Estas reformas son el antecedente más importante del Estado de Bienestar Keynesiano que se instala a partir de la Gran Depresión de 1930. El Estado Bienestar Keynesiano es una respuesta rápida a la crisis financiera del momento. De hecho, es un paso intermedio hacia la instalación propiamente dicha del Estado de Bienestar que se extiende de 1950 hasta finales de la década de 1970.

A mediados de la década del setenta, el Estado de Bienestar empezará a declinar, y con ellos los procesos de conciliación que llevaron el modelo a su consolidación en el primer periodo de postguerra. Las principales causas del agotamiento del modelo fueron el resurgimiento

---

<sup>11</sup> Martínez Franzoni, Juliana. Capítulo

del desempleo y la inflación, provocada por la presión sobre los convenios salariales, aumento de los precios del petróleo, el deterioro del clima social que cuestionaba al Estado, el individualismo y el clima ideológico que exaltaba cada vez más al mercado y cuestionaba la eficiencia del Estado. Para finales de la década del setenta, los factores que precipitaron el colapso del Estado de bienestar fueron: un crecimiento económico menor al que permitió la consolidación del Estado durante los primeros años de postguerra; debilitamiento del apoyo público que demandaba menos presión fiscal; la mundialización de las relaciones sociales; y la globalización que exigía una creciente innovación tecnológica y productiva que rebasaba las fronteras nacionales.

Estos hechos pavimentaron la vía hacia la implantación del modelo económico neoliberal, que ya venía estableciéndose desde mediados de la década del setenta y en donde las conquistas alcanzadas, desde el punto de vista de los derechos sociales y colectivos, habían alcanzado un sólido nivel de consolidación. En pleno ascenso de las políticas neoliberales, en Latinoamérica y otras regiones del sur, empezaron a ensayarse modalidades un tanto tardías de protección social y que se han querido equiparar con las medidas de seguridad social y protección implementadas por el Estado de bienestar en los países del norte. Curiosamente estas medidas se implantaron en países en donde las recetas de privatización, de achicamiento del

Estado y de fortalecimiento del mercado, ya estaban en marcha. Esta implementación se ha dado en áreas de bajos salarios y desempleo crónico, y en donde el nivel de organización de los trabajadores ha sido bajo, una de las herencias sociales más señaladas en países con ordenamientos jurídicos rígidos y autoritario y sistemas democráticos débiles y poco participativos. Esta situación social, desde el punto de vista doctrinal, separa la misma de las que por definición corresponderían a la de un Estado benefactor.

El neoliberalismo produjo una relectura de los derechos humanos en donde los derechos sociales o colectivos se transformaron en principios filosóficos vacíos o cosméticos. La categórica afirmación de Margaret Thatcher, a principios de la década del ochenta de que "la sociedad no existe, lo que hay son individuos" o la aseveración de Fukuyama de que la historia sería una ficción al decretarse el "fin de la historia", explican la carga ideológica detrás del proyecto neoliberal y llevarían a un callejón sin salidas a los esfuerzos de las Naciones Unidas de promover una cultura de paz, de tolerancia y de participación. Al colocar al mercado y la privatización como centro de los valores económicos y sociales del mundo, no solo optaba por un modelo económico, sino que se imponía virtualmente un nuevo código de ética mundial. A finales de los ochenta, y justamente cuando caía el muro de Berlín, se iniciaba el derrumbe de la Unión Soviética, y,

momentáneamente, se ponía entre paréntesis la viabilidad del socialismo como modelo social y económico alternativo, y de esta manera se alzaba la figura triunfante de un mundo unipolar. La formulación de las 10 recomendaciones del Consenso de Washington fue la ratificación de esa decisión política y social con pretensiones de globalidad.

Hacia finales de la década del ochenta, estas medidas se fortalecieron como una manera de hacerle frente a la deuda externa y a las necesidades de subsidiar a grupos sociales que se empobrecieron como consecuencias de las medidas privatizadoras de la década. Durante la década del noventa y ad portas del nuevo siglo, las medidas se endurecieron esta vez alentadas por el “pensamiento único neoliberal”, que se elevó al rango de receta exclusiva para alcanzar el desarrollo y crecimiento económico y social.

El resultado neto de estas medidas fue el incremento de la pobreza material y no material, la desigualdad o exclusión social, y la institucionalización de la inequidad o justicia social. En la práctica, esto significó no solo el colapso de los derechos de segunda y tercera generación, sino también de los nuevos actores y sectores sociales que jugaron un papel protagónico en la promoción de los derechos tanto individuales como colectivos durante las décadas del sesenta y setenta del siglo pasado. Durante la década perdida del ochenta y el desmoronamiento progresivo de

las prescripciones del Consenso de Washington la situación del disfrute de estos derechos entró en una crisis, expresada en el debilitamiento y casi desaparición de las clases medias en algunos países, y el incremento de la desigualdad.

El paradigma neoliberal ha significado la muerte del Estado benefactor, pero también el colapso del mandato contenido en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos humanos de 1948, y obliga a una relectura de la tabla de derechos de las Naciones Unidas, pero también de lo que significan los desafíos más importantes que enfrentan los derechos humanos en la actualidad y en donde las defensas de derechos colectivos se presentan como mejor garantía para el mantenimiento de la paz.

### **Reflexiones Finales:**

El rápido examen que se ha hecho de la situación de los derechos humanos, a nivel global y regional, ha permitido identificar posibilidades y limitaciones en el disfrute de los mismos. La revisión de su rol en el contexto de modalidades diferentes de gestión económica y social desde el Estado, ya sea liberal o benefactor, nos señala que estos modelos no son únicos o cerrados y que estos han surgido en respuesta a la necesidad de hacer pactos o compromisos ideológicos, políticos o económicos concertados que respondan a demandas históricas concretas. En su momento, a la necesidad de materializar el gran sueño liberal organizado en torno

a la lógica del burgués-propietario. En otro momento, a la demanda de resolver una grave crisis sistémica que ponía en peligro la continuación del orden económico mundial capitalista. En todos los casos, la relevancia o importancia que pudieron tener los derechos humanos tal como lo definiera la sociedad en su momento, estuvieron supeditados a esos sueños o demandas históricas. Por lo tanto, no se pueden evaluar, juzgar o redefinir los derechos y las obligaciones, en este caso de primera, segunda o tercera generación, en el vacío.

### Fuentes de Consulta

Díaz-Polanco, Héctor. *Etnia, nación y política*, México, Juan Pablo Editor, S.A., 1987

Fernández Feychaux, Diego Alejandro. Proyecto: Diccionario del pensamiento alternativo II. Disponible en [www.cecies.org](http://www.cecies.org)

Jacksic, Iván y Posada Carbó, Eduardo, *Liberalismo y poder, Latinoamérica en el siglo XIX*, Santiago, FCE, Primera Edición, 2011. 342 paginas

Keller, R. v. "Freiheitgarantien für Person und Eigentum im Mittelalter", Heidelberg, 1933

Levine, Barry B (com.) *El desafío neoliberal. El fin del tercermundismo en América Latina*, Norma, Colombia, 1992

Lewis, L.M., *Social Antropology in Perspective*, England, Penguin Books Ltd, 1976

Mannheim, Karl, "Ideología y Utopía". México, Fondo de Cultura Económica, 1987

Martínez Franzoni, Juliana. Capítulo 1. Bienestar y regímenes de bienestar, ¿Qué son y porque abordarlos? En publicación: ¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central. Juliana Martínez Franzoni. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2008. ISBN 978-987-1183-93-7.

Pérez-Prendes, J.M., *Derechos y libertades en la historia*, ed. Instituto Universitario de Historia, Simancas, Valladolid, 2003.

Uribe Arzate, Enrique. Una aproximación epistemológica a los derechos humanos desde la dimensión vivencial pragmática, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, num.132, septiembre-diciembre de 2011, pp.1233-1257

# ANÁLISIS, LEGISLACIÓN Y REALIDADES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN PANAMÁ

**Por: Gonzalo Delgado Quintero**

Los partidos son la base fundamental de la organización política de los Estados democráticos. Es a través de los diversos colectivos existentes que discurre el desarrollo de las actividades inherentes a la estructuración de los gobiernos de estos tipos de Estados, sobre todo, en nuestras latitudes.

En términos generales, los partidos políticos han venido siendo con mayor presencia decisoria desde el siglo XIX, la forma colectiva de organización política de la sociedad que, desde entonces ha primado en el manejo de la administración de las naciones y estados.

El tema de los partidos políticos tiene gran incidencia en la opinión pública, sobre todo, en estados donde interactúan en la actividad política muchos de estos colectivos conocidos y que para los efectos la hemos identificado bajo el concepto de multipartidismo y/o partidocracia.

Por igual, este tema es del trato permanente de diversas entidades del ámbito del quehacer humano. Desde fundaciones, universidades, tanques de pensamientos, las academias (universidades, institutos y otras) que para bien o para mal advierten

y estudian sobre el tema político de estas instituciones (partidos) y por supuesto es en estos, muchos escenarios, en que se discute o se debate sobre el papel de los partidos y su incidencia política en la sociedad.

Esta concepción de la partidocracia está ampliamente documentada; no obstante, se presenta en el escenario actual, un cúmulo histórico que se ha venido difundiendo en las últimas décadas y que ha ido creando un nivel de cierta aversión de la ciudadanía hacia los partidos políticos que también ha venido afectando criterios de algunos sectores del ámbito académico, profesional y de algunos sectores que buscan formas novedosas de participación en la actividad política.

## **Cronología Histórica más Relevante Referente a la Legislación sobre los Partidos Políticos en Panamá**

Nuestra historia republicana inicia en 1903, después de nuestra Separación de Colombia el 3 de noviembre de ese año. Antes éramos colonia de España hasta 1821. En términos históricos fuimos parte del proyecto bolivariano de la Gran Colombia por 82 años.

De la unión a Colombia heredamos nuestros primeros partidos, el Liberal y

Conservador, tanto así, que la bandera panameña fue ideada en base a los colores representativos de estos dos partidos políticos plasmados sobre el blanco, que simboliza la paz, en alusión a los grandes diferendos entre ambos partidos, entre los que cuenta la Guerra de los Mil Días de gran impacto en el Istmo de Panamá.

Tenemos que el primer proceso electoral como república fue la elección de la Convención Nacional Constituyente, la cual designó como primer presidente de la nueva República de Panamá, al Dr. Manuel Amador Guerrero. También redactó la primera Constitución de 1904.

La primera Ley sobre elecciones generales fue la Ley 89 de 7 de julio de 1904, pero esta no hacía referencia a partidos políticos, y no fue hasta 1916, cuando se aprobó el Código Administrativo mediante la Ley 1 de 22 de agosto, que se legisló sobre el tema que reconocía la existencia de los partidos políticos en el país.

La Ley 46 de 24 de marzo de 1919 reformó este Código y estableció la necesidad de contar con cédula de identidad como documento para la identificación personal y para poder votar.

En 1925, surge la Ley 60 de 31 de marzo que definía que los partidos, para poder postular candidatos a presidente, debían comunicarlo al jurado nacional de elecciones al menos 30 días antes de las elecciones. Esta Ley también determinaba que

cada partido debía tener un nombre distinto.

Por su parte la Ley 28 de 5 de diciembre de 1930, mantuvo la existencia del jurado nacional de elecciones; no obstante, fijó por primera vez, una cifra de adherentes para la inscripción de partidos. En ese momento se estableció que eran 5,000 personas de una población total estimada entonces, en 500,000.

Esta Ley permitió la creación de partidos provisionales y municipales, los fundadores tenían que saber leer y escribir.

En 1941, se aprobó una nueva Constitución Política y la única disposición sobre los partidos fue, el artículo 70 determinaba que los partidos tendrían derecho a contar con presencia a nivel nacional, pero coartaba derechos que, posteriormente, fueron subsanados con otras reformas posteriores.

En 1946, se dio otra nueva Constitución Política en la que se dejó establecido que la ley regularía la conformación de los partidos y que no podían ser constituidos con base a sexo, raza o religión o tendiera a destruir la forma democrática de gobierno.

En 1956, el Acto Legislativo número 2, introdujo reformas a la Constitución Política de 1946. Con esta reforma se contempló en el artículo 105, la creación del Tribunal Electoral.

La Ley 25 de 30 de enero de 1958 creó el primer Código Electoral que regula en el Título III el régimen de los partidos políticos y se define por primera vez el concepto de partido político como “la asociación de ciudadanos en goce de sus derechos políticos, formada con arreglo al Código Electoral y al objeto de ejercer el sufragio popular en las formas establecidas en la Constitución y la Ley” ...

Otra Ley de interés fue la número 8 de 1963, sobre el tema de la cantidad porcentual de adherentes que imponía el 2%, necesarios para el reconocimiento de los partidos del total de los habitantes del país.

Este criterio porcentual se mantuvo hasta 1969 cuando, luego del Golpe Militar del 11 de octubre de 1968, se ordenó mediante el Decreto de Gabinete N° 58 de 3 de mayo de 1969, la extinción de los partidos políticos vigentes hasta ese momento. También se eliminó el Poder Legislativo y se estableció la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos conocida como el Poder Popular de los 505 que eran escogidos por libre postulación.

Dicha Asamblea fue a su vez convocada como Asamblea Constituyente, creando ésta, la nueva Constitución Política el 11 de octubre de 1972.

Aunque esta nueva constitución observaba el tema de los partidos no fue hasta 1978, mediante la Ley 81

de 5 de octubre, cuando se autorizó finalmente la formación de los partidos nuevamente en Panamá.

El Tribunal Electoral promovió iniciativas legislativas y se crea la Ley 100 de 30 de abril de 1980, que ayudó a la prórroga de la inscripción de adherentes de los partidos, para que logaran el porcentaje requerido que les permitiera participar en las elecciones de ese mismo año en la que se escogerían los legisladores (diputados) que conformarían un tercio de la Asamblea, esto daba inicio a la recomposición del Órgano Legislativo, nuevamente, al final fue retomado con las Reformas Constitucionales de 1983 de cara a las elecciones de 1984. Este cambio extinguió en la parte legislativa en forma total, al Poder Popular de los 505, limitando a los representantes de corregimientos a sus respectivas circunscripciones y se instauró la Asamblea Legislativa, actual Asamblea Nacional de diputados. También se escogió en forma directa a las demás autoridades incluyendo al presidente y al primer y segundo vicepresidentes de la República.

Para las elecciones de 1989 se hacen reformas al Código Electoral (Ley 9 de 21 de septiembre de 1988) para la mayor dinamización del Tribunal Electoral.

En 1992 surge la Ley 22 de 30 de octubre con la que se reorganiza el nuevo Tribunal Electoral después de la invasión estadounidense del 20 de diciembre de 1989 contra Panamá. Posteriormente, en 1997, se fija la Ley

22 de 14 de julio en la que sobresale el tema de género a partir de la obligación de los partidos de permitir la participación de por lo menos el 30 % de las mujeres en postulaciones a puestos de elección, igual consideración porcentual para las escogencias internas de los partidos políticos.

Posteriormente, en el 2002, surge la Ley 60 de 17 de diciembre sobre el tema de subsidios electorales estatales.

A lo largo de las dos décadas pasadas, y lo que va de la actual, se han dado otros cambios sustanciales a la legislación sobre partidos políticos como lo son las leyes 60 de 29 de diciembre de 2006, 17 de 22 de mayo de 2007, 27 de 10 de julio de 2007, 14 de 13 de abril de 2010, 54 de 17 de septiembre de 2012, 4 de 7 de febrero de 2013, 31 de 22 de abril de 2013, 68 de 2 de noviembre de 2015, 5 de 9 de marzo de 2016 y 29 de 29 de mayo de 2017. La más reciente reforma de importancia al Código Electoral de la República de Panamá a través de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021.

### **Análisis de la Situación Política de los Partidos**

Existe cierta desconfianza sostenida y creciente de los ciudadanos contra la clase política. Esta antipatía es una situación que se evidencia con sus matices claro-oscuros, en un nivel global, y aunque se puede interpretar como resultado de múltiples factores, nuestra consideración es, que tal

desestimación es producto de tres aspectos fundamentales, iniciando por el quiebre sistémico que produjo los cambios estructurales, ideológicos, económicos, políticos, y demás, que tiene como punto temporal de inflexión el año de 1989 que marcó un nuevo orden mundial. Otro es que en dichos cambios se incorporó el modelo neoliberal, a partir de un capitalismo menos productivo y más inclinado a la parte financiera especulativa con criterio de mercado privatista y eso influyó la conducta de las políticas de Estado y a los partidos que han sido la base fundamental de las democracias de los países en estos tiempos, y, por tanto, sustentadores en su gran mayoría de este modelo económico. Finalmente, y de manera radical, el impacto ocasionado en este mismo periodo de tiempo, como producto del desarrollo de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC).

Ese cambio de conducta en las políticas de estado, muy complacientes en cuanto a cumplir este modelo económico (neoliberal) ha ido deteriorando de manera sistémica, desde sus bases, toda la estructura de las democracias europeas, americanas y en términos generales, en todo el mundo principalmente occidental.

El autor Julio Pérez Díaz en su obra: "La Tercera Revolución de la Modernidad: La Reproductiva" habla, incluso, de "crisis de la democracia". Este autor deja sentado que "quizás fuera más correcto decir que el estado natural de las democracias de corte liberal es de crisis existencial, dada su fragilidad,

pero también su capacidad de resistencia”.

Lo que sí es lógico interpretar de estos cambios estructurales y del modelo neoliberal es, que en nuestro mundo democrático occidentalizado, e incluso, en otras latitudes con países que nunca habían experimentado sistemas democráticos se observan en las últimas décadas algunos fenómenos preocupantes desde el punto de vista de esa fragilidad, por dos razones: una es la adaptación a una nueva cultura democrática, después de haber superado sistemas dictatoriales, pero por otro lado y como parte de la imposición del capitalismo salvaje, la imposibilidad de someterse a este modelo que solo observa sus políticas de mercado al margen de si ocurre o no un desarrollo social.

Según hemos observado, es principalmente, a partir de estos aspectos que se puede comprender la dificultad de conseguir el apoyo ciudadano y que por el contrario disminuye cada vez más en proporción a la creciente desestimación, lo que hace que las democracias con cada uno de sus componentes, no estén funcionando como se esperaba, al menos en nuestras latitudes.

Eso ha venido disminuyendo el grado cívico y la conciencia ciudadana de participación en política y como posibilidad de ser parte de la membrecía partidista. Esta es, como vemos, una circunstancia que ha generado este propio sistema político-económico, bajo una

conducta que puede ser interpretada a partir de un criterio paradójicamente autodestructivo, a lo que se suman las críticas y los intereses de grupos que están aupando e impulsando a través de sus discursos con posturas “independientes”, el descrédito de los partidos políticos como una nueva forma que les permita a ellos, erigirse en el poder. Esta es una ola política general que, como tsunami, ya llegó a nuestras costas, amenazando con arrasarlo todo a su paso.

Los partidos políticos se ven enfrentados a estos fenómenos de la desconfianza creciente de la ciudadanía contra la clase política en casi todos los países de nuestro orbe, a la que se agrega la sensación objetiva de las incapacidades de las democracias representativas, que no funcionan a favor de la gente, y por tanto, una de las grandes exigencias de las personas, que es parte de las actividades militantes de grandes grupos humanos, es por la consecución real y efectiva de ser tomados en cuenta como actores del juego político-social en lo que se ha dado por denominar como democracia participativa y en esta circunstancia, los partidos políticos se han quedado rezagados, debido a su poca voluntad y capacidad de desarrollar sus principios, estatutos, objetivos y programas al momento de conducir las riendas de los estados.

Esto se debe a que, al margen de los partidos políticos, los estados mantienen estructuras normativas y compromisos, incluso, más allá de sus límites nacionales (convenios,

protocolos, tratados), que están obligados a cumplir por encima del carácter y la visión partidista, lo que muchas veces provoca los consabidos choques en el manejo de la cosa pública en forma totalmente divorciada de las promesas de campañas electorales hechas a la ciudadanía.

Todo eso nos lleva a concluir, en que este tipo de democracias representativas, que operan bajo el modelo neoliberal no funcionan tan bien como es requerido por los pueblos.

Como hemos puntualizado en las líneas anteriores el modelo económico, sobre todo impuesto en las últimas tres décadas, que es socialmente excluyente, que solo responde a sus propias políticas de mercado, que no observa el desarrollo social, sino solo las ganancias de la actividad económica; en conclusión, viene a ser la característica propia de un sistema capitalista de corte totalmente privatista que se antepuso y se impuso a un sistema de criterio de estado benefactor.

Obviamente, y por las abundantes necesidades sociales, que es lo único que abunda, los pueblos aspiran a este tipo de sistema de idea benefactora, lo que lógicamente choca con el modelo actualmente imperante que viene siendo impulsado por gobiernos de corte e ideas económicas neoliberales, que regularmente triunfan gracias a la proyección propagandística de un programa de trabajo, que solo se divulga con criterios sociales,

demagógicamente por razones de campaña.

En estos últimos 30 años se produjo una dicotomía sistémica del capitalismo. Y no se trata de un choque ideológico al decir de la Guerra Fría, ha sido más bien, por consecuencia de los modelos que están en pugna dentro del propio sistema y que los identificamos a partir del capitalismo productivo real que se sustenta principalmente en la industria, y el agro, mientras que, por el otro lado, en los últimos 30 años, se impuso el modelo económico financiero especulativo. Ni siquiera es un problema de sistemas, sino de modelos dentro del mismo sistema (capitalista).

Este es un modelo incapaz, porque no es su naturaleza atender problemas sociales, y como se trata de un sistema mundializado, también trae consigo sus propios conflictos. En medio de las catástrofes que va generando este tipo de sistema (depredación, contaminación, cambio climático como producto del descuido y ataque contra el medio ambiente, exclusión social, crisis sanitarias, incremento de la pobreza y muchos otros), bajo este modelo imperante también resulta imposible afrontar nuevos problemas que igualmente vienen a ser de dimensión global.

Estos y otros muchos aspectos han venido provocando la disminución participativa de la gente en las actividades electorales y la reducción de la membrecía de los colectivos políticos de corte tradicionales,

incluso de partidos socialdemócratas, producto de que han venido cambiando sus posiciones ideológicas por las presiones que ejercen los estados que, en estas últimas tres décadas, han asumido posiciones fundamentadas en la figura político-económica neoliberal, que dicen ser democráticas, pero que en realidad es solo una desviación expoliadora del sistema bajo el criterio de "capitalismo salvaje" que ni siquiera cumple los criterios de una democracia liberal. A eso apunta o se debe entre otros, el rechazo creciente contra la figura de los partidos políticos.

### **Causas de la aversión hacia los Partidos Políticos según expertos**

Expertos como Juan Linz y otros concluyen en que "el fenómeno de antipatía contra los partidos políticos, es más evidente en unos países que en otros, resaltando el contraste entre el norte y el sur de Europa", y le agregaría que esa diferencia se evidencia incluso en los denominados países de Europa del Este, que mantuvieron hasta hace pocos gobiernos de corte social estadistas o socialistas, según señalan otros analistas.

Linz nos dice que "una interpretación con más recorrido histórico entiende la desafección como un fenómeno recurrente en la historia de los regímenes liberales y democráticos, y plantea prestar una especial atención a lo ocurrido a finales del siglo XIX y en los años treinta del XX".

Por otro lado, Richard S. Katz y Peter

Mair, quienes han escrito diversas obras, en una de ellas (Democracia y Cartelización de los Partidos Políticos) plantean que "los partidos políticos, que junto con los medios son necesarios mediadores en las democracias, han perdido legitimidad y emulan el funcionamiento de un cartel".

Esta afirmación de Katz y Mair, solo viene a reafirmar las falencias que refleja la condición actual de los partidos políticos que tratan de readecuarse a las nuevas circunstancias que trae consigo la globalización, sin lograr aún este objetivo y si al lograrlo, salir ilesos de la antipatía ciudadana.

Ellos, Gunther, Montero y Linz, identifican tres ejes principales que pueden ser las causas que está motivando esa mala voluntad hacia los Partidos Políticos. "Primero, la aparición o el crecimiento de nuevos problemas o retos (globalización, situaciones de crisis económica, movimientos migratorios, cambio técnico) más difíciles de afrontar". Segundo, las características de la vida política que pueden contribuir al desapego ciudadano: "comportamientos deshonestos, usos "cainitas", comportamientos que empujan a la "infantilización" de la ciudadanía, o la diferencia en el "tempo vital" de las clases políticas y el de la gente del común, mucho más rápido y orientado al futuro en las primeras. Tercero, los cambios económicos y sociales que hacen a la ciudadanía más proclive a retirar sus afectos a las clases políticas

tradicionales: crisis económicas duraderas, cambios asociados a la digitalización y a la globalización”.

### Propuestas y alternativas básicas de soluciones a estos problemas

Como cierre a este debate, estos expertos dicen que “primero serán necesarias, reformas institucionales como las orientadas a combatir la corrupción o a profesionalizar más la función pública, las cuales requerirán de cambios en la cultura vivida y en los usos de la ciudadanía (y la clase política). Segundo, se alertó acerca de los riesgos de soluciones tecnocráticas, a escala nacional o supranacional, pero también de las soluciones populistas. Tercero, se apuntó a la posibilidad de inspirarse en la experiencia de países que han lidiado mejor con esta problemática y en experiencias del pasado. Por último, se planteó la necesidad de llegar a nuevos acuerdos fundamentales, intergeneracionales o, en el caso español, “interterritoriales.

### Realidad de los Partidos Políticos en Panamá

Katz y Mair nos hablan de tres afirmaciones con las que se suele argumentar que “seguir estudiando a los partidos políticos es un esfuerzo infructuoso”. La primera se refiere según señalan a que existe una bibliografía extensa, tras más de medio siglo de investigación académica. Apuntan que algunos creen que “es suficiente y que poco más puede aprenderse de un estudio adicional”; la segunda, “que los

partidos políticos están convirtiéndose en actores crecientemente irrelevantes y que están inmersos en un proceso inexorable de declive”; y tres, “que la investigación académica sobre los partidos no ha conseguido avanzar en la tarea de desarrollar una teoría rigurosa y convincente, por lo que cualquier esfuerzo que siga las vías clásicas está condenado al fracaso”.

Sin embargo, Gunther, Montero y Linz han dejado sentado en sus publicaciones sobre los partidos políticos que no están de acuerdo con esas afirmaciones y, por el contrario, ofrecen sustentados argumentos contrarios que ponen en dudas tales afirmaciones.

La reafirmación de la indispensabilidad y centralidad de los partidos políticos en las democracias desarrolladas se está dando en medio de una amplia variedad de nuevos retos que les ha tocado enfrentar a estas organizaciones. Esos nuevos retos están enmarcados en el ascenso de valores de índole postmodernos, propios de sociedades en las que los altos niveles educativos y la ausencia de necesidades económicas han llevado a la ciudadanía a dar primacía a reivindicaciones individuales y en gran medida narcisistas.

Gunther, Montero y Linz, entre otros, sostienen y demuestran que “los partidos políticos están bastante lejos de haber fracasado ante tales desafíos”.

Por su parte asimismo, Manuel

Alcántara Sáez (Madrid, 13 de julio de 1952),<sup>1</sup> quien es un politólogo español, catedrático en la Universidad de Salamanca, de inclinación latinoamericanista, ha estudiado los partidos políticos, sistemas políticos y las élites parlamentarias de la región y tras la tercera ola de democratizaciones, que incluye las experiencias de transición hacia la democracia de más de una decena de países latinoamericanos, los partidos políticos confirmaron que, a pesar de las voces agoreras, fueron y son actores imprescindibles de los procesos de consolidación democrática y que gozan de mejor salud de lo que generalmente se cree.

Contrario a los elementos antes señalados, que ejemplifican la realidad de otros países, en Panamá la circunstancia de la postmodernidad tendría su influencia, pero según estos expertos, “no es un factor determinante que explique la desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos”. Hay otros elementos como la inequidad y la pobreza en que vive más del 40 % de la población, que son factores para tener muy en cuenta sobre por qué los bajos niveles de confianza hacia los partidos políticos.

Alcántara agrega otros elementos y dice que, más bien se apunta a sustentar que “el arraigo de valores de índole tradicional es lo que entorpece la consolidación de liderazgos institucionales y deslegitiman el respeto a las libertades individuales, suplantándolas por un orden colectivo pretendidamente anterior y superior a nuestras aspiraciones terrenales”.

Señala que “esa realidad hace viable las estrategias de algunos actores de poder fáctico (el poder económico) que hacen política, socavando la institucionalidad. En este caso la responsabilidad es compartida por toda la sociedad panameña”.

Por su parte el experto panameño Harry Brown Arauz, sociólogo y doctor en Ciencias Políticas señala que “debido al marco de la escasez de producción académica panameña, parece que acertadamente la mirada se ha vuelto hacia los partidos políticos”. Según plantea, “hubo que esperar dieciocho años para que, después de la “Radiografía de los Partidos” de Raúl Leis (1983), apareciera un libro dedicado a los partidos políticos panameños. Refiriéndose a la obra de Bolívar Franco (2001) “Panamá: Los partidos políticos en los 90. Entre elecciones y transformaciones”.

Brown A. expone las principales obras y autores. Sus aportes sobre los partidos políticos a través de un breve recuento: “En 2004 Jorge Conte-Porras hizo público “Procesos electorales y partidos”, cuya segunda edición apareció solo un año después y básicamente hace un recuento histórico de las elecciones en Panamá desde la anexión de Panamá a Colombia en el siglo XIX hasta 2004. En 2005 apareció “Ensayos sobre los partidos políticos en Panamá” de Mario Galindo, Carlos Iván Zúñiga y Jorge Conte-Porras, que es una compilación de textos originales sobre los partidos de autores panameños de todo el siglo XX. Por último, en

2007 fueron publicados los dos tomos de “Acontecer electoral panameño” de Eduardo Valdés Escoffery, que combina el recuento histórico con un detallado análisis de las elecciones y los partidos políticos luego de la transición panameña a la democracia”.

Según el politólogo panameño, esta pequeña proliferación no es casualidad. Dice que “durante poco más de veinte años el actor central de la política panameña fue el cuerpo armado, proscribiendo los partidos en la primera mitad del régimen autoritario y relegándolos a un rol marginal en su segunda mitad, de tal manera que el estudio de los partidos, como vehículo para entender la realidad política del país, no era relevante.

Nuestra opinión a propósito del tema de los partidos como protagonistas principales del quehacer político en nuestro país, ocurre inmediatamente después del acto de Reformatorio de 1978. Con los nuevos elementos agregados entonces, a la Constitución Política que, entre otros, creó las condiciones que permitieron dos aspectos fundamentales. Uno fue la escogencia en 1980, a través de votación directa de legisladores (diputados) que venían a representar un tercio de la Asamblea Legislativa que hasta entonces había sido manejada por la representación del mandato del “Poder Popular”, a partir de los 505 Representantes de Corregimiento. El otro elemento importante es que tales cambios a la Constitución dieron paso al resurgimiento de los partidos políticos

y que como fecha de referencia tenemos el 11 de marzo de 1979, cuando se iniciaron las inscripciones del Partido Revolucionario Democrático y sucesivamente el Partido Demócrata Cristiano (Partido Popular), Partido Arnulfista (Panameñista) y demás situaciones sucedidas ya señaladas en páginas anteriores.

Por otra parte, desde principios de la década de los ochenta, debido a los cambios que se iban generando a nivel mundial de cara a la imposición de un modelo económico a ultranza que con mayor fuerza se impuso desde 1990, Panamá, desde entonces, se ajustó a dicho modelo económico (neoliberal) hacia una economía de mercado. Hoy la economía crece y produce riqueza, pero la pobreza y la inequidad persisten.

Parece ser que, además de las fallas del modelo económico, las deficiencias en la distribución de riqueza descansan sobre una institucionalidad débil, de la cual los partidos políticos son parte. Asuntos como, por ejemplo, la deficiencia del aparato burocrático tiene aristas políticas que apuntan directamente a los partidos, ya que este (aparato) es concebido en Panamá como expresión de las organizaciones partidistas y sus redes clientelistas.

### **Actividades Reformatorias y Legislaciones que han Incidido en el Ámbito de los Partidos Políticos**

Finalmente, es importante señalar que,

en todos sus detalles, en la actualidad el régimen de los partidos políticos es regulado en el Título III del Código Electoral, en 11 capítulos a través de un articulado que inicia este tema desde el artículo 37 y se extiende hasta el artículo 247. En dicho Código, se da por vez primera la definición de partido político; igualmente se establece a nivel legal, la naturaleza jurídica de los partidos.

Desde los primeros actos reformativos a la Constitución de 1972 realizadas en el año 1978, se aborda la necesidad y las bondades de algunas reformas planteadas al régimen electoral panameño, a la luz de sus efectos en el sistema de partidos. Las primarias, el control de la financiación privada, el rediseño de las circunscripciones y el cambio de fórmula electoral, entre otros temas, son vistos con un enfoque de lo que ha sido llamado “ingeniería constitucional”.

En nuestro ambiente nacional y diría que en otros países también, se juzga de manera muy severa, muchas veces con razones fundadas, a los partidos políticos; no obstante, son estos colectivos los protagonistas principales de la actividad inherente a todos los temas electorales sobre los cuales las personas no hacen los suficientes esfuerzos para entenderlos.

La reflexión final sería que mientras más entendamos el tema político, se reducirían las incertidumbres y las malas críticas hacia los partidos políticos y su historia y si aún persistiera esa mala voluntad hacia

estos colectivos, también el hecho de conocer más este aspecto, que es parte exclusiva de las personas, nos ubicaría en una posición más consecuente y clara entorno a la política, vista como la más sublime y superior de todas las actividades humanas.

### Consultas bibliográficas en:

- <https://www.tribunal-electorl.gob.pa>
- <https://ellibrepensador.com>
- <https://pdba.georgetown.edu>
- <https://asamblea.gob.pa>
- <https://www.prensa-latina.cu>
- <https://www.gacetaoficial.gob.pa>
- <https://www.telesurtv.net>
- <https://reformaspoliticas.org>
- <http://ri.conicet.gov.ar>

### Otras consultas bibliográficas:

Constitución Política de la República de Panamá

Título IV, Derechos Políticos, Cap. 2º,

## El Sufragio

(Artículos 138 a 141)

Código Electoral, Título III, Partidos  
Políticos, Cap. I,

Disposiciones Fundamentales,  
(Artículos 43 al 129)

Procesos Electorales y Partidos,  
Jorge Conte-Porras, (2004)

“Acontecer electoral panameño”  
de Eduardo Valdés Escoffery

(2007)

Ensayos sobre los partidos  
políticos en Panamá”

de Mario Galindo, Carlos Iván  
Zúñiga y Jorge Conte-Porras

(2005)

# LA INTERDISCIPLINARIEDAD EN LOS ESTUDIOS DEL DESARROLLO Y PAPEL DE LA ECONOMÍA COMO CIENCIA O DISCIPLINA

Por: J. Alfredo Jiménez Barros

## Resumen<sup>ii</sup>

Durante mucho tiempo el análisis de los fenómenos del desarrollo ha sido un patrimonio casi exclusivo de la economía,

---

<sup>i</sup>. Colombiano, especialista en planificación y desarrollo. Ha sido consultor del BID, Naciones Unidas y otros organismos internacionales, catedrático universitario y autor de varias publicaciones. En la actualidad es el Coordinador Técnico del Parlamento Latinoamericano y caribeño (PARLATINO) y director ejecutivo del Plan de Educación para el Desarrollo y la Integración de América Latina (PARLATINO-UNESCO).

<sup>ii</sup>. El presente artículo se basa en la actualización, reinterpretación y complementación de diversos planteamientos del autor hechos en artículos y conferencias. Parte de los conceptos actualizados o reinterpretados se encuentran en: JIMÉNEZ BARROS, Alfredo; Introducción a la Teoría de la Planificación del Desarrollo y el Ciclo del Proyecto; Material didáctico del Doctorado en Educación, de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza,

Argentina), programa que se realiza en acuerdo con: PRIS (Laboratoire de Psychologie des Régulations Individuelles et Sociales); Université de Rouen; y, CNAM (Centre de Recherche sur la Formation), Francia. Mendoza, Argentina, 2004 y 2012. Y en: JIMÉNEZ BARROS, Alfredo; Hacia una Nueva Ética del Desarrollo; Editorial Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (ISBN: 978-958-698-158-3); Bogotá, Colombia; 2004

habiéndose abierto últimamente hacia otras ciencias sociales. De todas maneras, llama la atención la persistencia de varias de dichas ciencias sociales, en pretender acaparar el protagonismo en el estudio y la interpretación de los fenómenos sociales y en atribuirse la mayor importancia en el establecimiento de sus causas.

Parece casi una necesidad decir que fenómenos globales y complejos no pueden o no deben ser analizados en una perspectiva limitada y restringida a una sola visión teórica, pero esa ha sido la tendencia a lo largo de los años y además ha sido motivo de no pocas polémicas entre distintas disciplinas que, en una actitud casi infantil, reclaman para sí la validez y legitimidad del análisis.

El protagonismo exagerado de las denominadas ciencias económicas en el análisis del desarrollo y en la formulación de propuestas para

lograrlo, sin éxito, exige una profunda revisión de su marco teórico y de su enlace e interacción con otras ramas del conocimiento.

Es entonces, imperiosa la necesidad de reevaluar los grandes enfoques teóricos que dan marco a las acciones del desarrollo y esa importantísima acción debe provenir de visiones y trabajos que involucren a múltiples disciplinas y que busquen el verdadero bienestar de la sociedad como un todo, esto es, con justicia social y equidad, paz y no violencia, libertad, respeto a los derechos humanos y a la naturaleza y en democracia plena.

### **Algunos fundamentos de los estudios sobre el desarrollo**

Si se considera que el “desarrollo” es la expresión más genérica de las aspiraciones humanas en términos del logro del bien común en el marco de los valores éticos de vigencia universal, entonces cuando se habla de los “estudios del desarrollo”, ellos se refieren prácticamente a todas las actividades humanas, al conocimiento y comprensión de ellas, al diseño adecuado de políticas de acción con sus respectivos planes, programas y proyectos, y a la ejecución de estos y su permanente acompañamiento, actualización y enriquecimiento.

Es posible aseverar que desde el surgimiento de los estudios que se refieren específicamente al conocimiento, como la filosofía o la epistemología, se tomó conciencia de que la explicación de un fenómeno no puede ser completa y veraz si se basa en un simple

encadenamiento lineal de relaciones causa-efecto. Se aceptó también que un enfoque “multicausalista” en el que se reconocen varias causas, no necesariamente relacionadas entre sí, que concurrieran a la generación de un efecto, tampoco era suficiente. Surgió entonces la propuesta del análisis funcional, el cual establece que un efecto (variable dependiente) depende de varias causas (variables independientes, constantes, parámetros) funcionalmente interrelacionadas; es decir, un efecto es una función de varias causas que interactúan entre sí. Posteriormente, otros enfoques y métodos han venido a complementar y enriquecer los ya existentes. No obstante, como ya quedó indicado, llama la atención la persistencia de varias de las denominadas ciencias sociales, en especial de la economía y, quizá en menor medida, de otras disciplinas, en pretender acaparar el protagonismo en el estudio y la interpretación de los fenómenos sociales y en atribuirse la mayor importancia en el establecimiento de sus causas. Así, el estudio del desarrollo tampoco ha escapado a la tendencia “inductivista” a definir partes y unirlos para construir un todo.

Las graves distorsiones que los análisis sectorializados han venido ocasionando, tanto en la comprensión de los universos de estudio como, consecuentemente, en la identificación, formulación y ejecución de instrumentos de intervención, están provocando una sana, necesaria y urgente revisión de los enfoques y categorías de análisis utilizados para

estudiar una determinada realidad en el ámbito de las ciencias sociales.

De la unidisciplinariedad se pasó a la multi o pluridisciplinariedad, que ha permitido reducir las fricciones entre las diversas ramas del conocimiento, antes en franca competencia, y determinar que todas tienen la misma importancia relativa cuando se trata de estudiar y comprender cabalmente una realidad.

Más recientemente asistimos a la aparición de la transdisciplinariedad, una especie de consiliencia<sup>i</sup>, pero en la cual no

---

i . El término consiliencia es un neologismo, a pesar de lo cual existen numerosas fuentes sobre el concepto. De acuerdo con ellas, se trata de “la disposición por la voluntad de unir los conocimientos y la información de distintas disciplinas para crear un marco unificado de entendimiento”. Es la “la unidad del conocimiento... la intención de unir a las distintas disciplinas para integrar sus conocimientos en un marco comprensivo que permita interrelacionar las diversas miradas sobre la realidad. Es encontrar una cierta «coherencia» en la conexión de los sucesos y de las teorías de las distintas disciplinas para encontrar un terreno común de explicación.” Al respecto, ver, entre otras, las siguientes fuentes, consultadas el 22 de julio de 2022:

- <https://espacioconsiliencia.com/>

-<https://www.iber-campus.es/consiliencia-y-retrospeccion-14473.htm>

-<https://www.forbes.com.mx/que-es-la-consiliencia-y-5-factores-para-motivar-la-integracion-entre-conocimiento-y-practica/>

-<https://www.redalyc.org/journal/4418/441861942003/html/>

solo se agrupan y se coordinan distintos puntos de vista, sino que también se comparten, combinan e imbrican metodologías, instrumental de análisis y, fundamentalmente, conceptos y categorías de diversas ramas del conocimiento. Después de la psicopedagogía, una de las pioneras, han surgido ahora disciplinas como la antropología neuroevolutiva, la ecopedagogía, la neurociencia y otras, muchas de ellas aún en ciernes, pero de gran dinamismo ii.

En su aplicación a la teoría del desarrollo, estos avances se han expresado en el reconocimiento, primero, de que aquel contiene múltiples dimensiones y, posteriormente, de que estas se interrelacionan funcional y sistémicamente puesto que cada una de ellas se entrecruza con las demás, mostrando así la característica que hoy conocemos como transversalidad.<sup>1</sup>

Entre las dimensiones (transversales) del desarrollo se pueden reconocer, entre otras, la económica, la social, la política, la jurídica-institucional, la ambiental y la cultural. Estas dos últimas tienen en común que su importancia, enorme, al parecer solo recientemente (en las últimas

---

ii. Desde luego que estos enfoques no deben confundirse con el “eclecticismo” en el sentido – dado que el término tiene varias denotaciones y connotaciones– de hacer análisis que pretenden ser conciliadores o transaccionales al reunir elementos de diversas teorías y enfoques, que incluso pueden no ser coincidentes, y que al final, si fuera posible concluir, normalmente se llega a proposiciones indeterminadas y amorfas.

décadas) se ha comenzado a valorar. La dimensión ambiental ha desarrollado en corto tiempo un amplio cuerpo teórico-conceptual y metodológico, pero aún es poco lo que se aplica en la práctica concreta. La dimensión cultural, en cambio, continúa siendo relegada, postergada y excluida, como si se desconociera que “si se acaba con la cultura de un pueblo, se acaba con el pueblo mismo, por lo cual es lícito afirmar que la cultura debe ser considerada como un bien de primera necesidad”. La dimensión económica ha sido quizá la que más se ha tomado en cuenta y a la vez la más polémica, particular que está presente a lo largo de este trabajo.

### Limitaciones de los marcos teóricos y metodológicos

En lo que se refiere a ciertos marcos conceptuales, métodos y categorías de análisis cuya utilización ha llevado no solo a interpretaciones falsas, incorrectas o parciales del fenómeno del desarrollo y el subdesarrollo sino también –lo que es más grave aún– al diseño y aplicación de políticas

---

i. El Parlamento Latinoamericano y UNESCO han formulado el proyecto “La factibilidad cultural en la planificación del desarrollo - conceptos, métodos y técnicas de evaluación cultural de planes, programas y proyectos”. Se puede consultar en <parlatino.org> y también hay un artículo sobre el proyecto en la revista “Cultura y Desarrollo” N° 9-2013 de la UNESCO, cuya versión digital se encuentra en:

<<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000221297>> (Verificado en julio de 2022)

y estrategias socioeconómicas basadas en dichas interpretaciones, se ha considerado conveniente hacer referencia a dos factores que, al parecer, han influido con mucha fuerza y frecuencia en la introducción de distorsiones teórico-prácticas.

El primero de ellos se refiere, por una parte, a lo que podría denominarse “unidisciplinaria” (por oposición a “multi” o “interdisciplinaria” y a “transdisciplinaria”) de los puntos de vista, es decir, al hecho de que comúnmente los economistas por un lado; los sociólogos y antropólogos, por otro; o los científicos políticos, por otro – para no citar todas las disciplinas–, han pretendido que el fenómeno del desarrollo y el subdesarrollo es de exclusiva competencia de sus ámbitos de estudio, particular que se ha reiterado en este escrito. Cuando, excepcionalmente, se han querido integrar los enfoques parciales, muchas veces lo que se ha hecho es sumarlos o superponerlos sin realizar un análisis global e integrado, holístico o sistémico, que desde luego no excluye, sino que complementa y enriquece las visiones unilaterales o sectoriales. Por otra parte, y esto constituye uno de los problemas metodológicos de la investigación en las ciencias sociales –especialmente notorio en la economía–, se refiere al hecho de construir modelos interpretativos, bien sobre la base de la denominada “cuchilla” o “navaja” de Occam u Ockham, que consiste en escoger la explicación más sencilla de un fenómeno cuando hay varias explicaciones válidas o en igualdad de condiciones,<sup>i</sup> o bien en función

del *ceteris paribus*, es decir, del hecho de considerar constantes las variables que en una primera aproximación no intervienen en un determinado estudio, sin que, frecuentemente, estas sean posteriormente incorporadas en el análisis.<sup>1</sup> Cuando las propuestas nacidas de dichos estudios se

aplican, generalmente conducen a resultados y/o a efectos directos e indirectos negativos no esperados que nacen, por lo general, de haber partido de presupuestos que al parecer eran válidos teóricamente pero que no se aplican a la realidad como se esperaba.

Esta última reflexión lleva al segundo problema conceptual que conviene señalar. Consiste en la extrapolación o transposición que frecuentemente se hace de las características, los rasgos, las propiedades o el comportamiento de los sujetos de un determinado universo de estudio a los de otro. Un caso típico y clásico es el de atribuirles a los seres humanos pautas de comportamiento propias de otras especies sobre la base de sus características comunes o similares.

---

<sup>1</sup>. Este planteamiento también suele entenderse en el sentido de que, por extensión, hay que eliminar todos los datos que no aporten información a la explicación elegida, o todos los elementos de la teoría que no puedan observarse. Esta explicación se hace al margen del debate de décadas sobre la navaja de Ockham e incluso de las propuestas de “antinavajas de Ockham” (ver fuentes en la nota final N° 3).

Se sabe que la diferencia fundamental entre el animal y el ser humano estriba en que, mientras aquel reacciona básicamente en función de los dictados de su información genética, este basa su comportamiento tanto en estos importantes condicionantes e impulsos como en la “herencia cultural” o “exosomática”; entre más evolucionado es el individuo, en mayor proporción responde a la herencia cultural, que no sustituye sino que, en muchos aspectos, abarca, interpreta y trasciende la herencia genética.

Los esfuerzos que realizaron los evolucionistas –y, entre ellos, muchos de los etólogos o estudiosos del comportamiento de las especies animales– por superar las teorías que prevalecían hasta el siglo XIX, en especial la versión bíblica de la creación, los llevaron a enfatizar los rasgos comunes del ser humano con el resto de las criaturas. Como consecuencia de ello se extrapoló a la especie humana, sin alteraciones, la teoría de la supervivencia del más fuerte, de la selección natural y de la superioridad racial. Caricaturizando esta situación se podría decir que ese procedimiento es tan válido como establecer las pautas de comportamiento de los primates a través de la observación de los bovinos (en otras palabras, estudiar a los micos observando a los toros y las vacas), debido a que los dos sujetos de estudio son mamíferos superiores y, por lo tanto, de sangre caliente y vivíparos, amén de tener un sinnúmero más de características comunes.<sup>i</sup>

Se ha dicho que “los Borbones no olvidaban nada, pero tampoco aprendían nada.” Desde hace muchos años se nos ha querido convencer de que el paradigma del desarrollo del “Tercer Mundo” es, precisamente, el “Primer Mundo”, y por lo general siempre se ha actuado en consecuencia. En el esfuerzo por “ser como ellos” se han dilapidado ingentes recursos aplicando fórmulas extrañas a los propios problemas y realidades de los “países en desarrollo”.

Las sucesivas crisis que estos países vienen sufriendo aun desde antes

del inicio de sus vidas republicanas, no han sido suficiente lección para corregir las estrategias y enderezar los rumbos. Ahora que se viven, en América Latina y en otras regiones del mundo, nuevas y delicadas crisis económico-financieras y político-sociales, ¿será que, una vez más, los latinoamericanos no extraeremos de ellas ni, lo que es peor, aplicaremos las enseñanzas así obtenidas para corregir las anomalías que tienen nuestros “modelos de desarrollo”? ¿Será que, una vez más, no vamos a olvidar, pero tampoco vamos a aprender?

---

<sup>1</sup> El ejemplo, pareciendo exagerado, no lo es. Al contrario, resulta mucho más grave pretender que las leyes que rigen el comportamiento del ser humano son las mismas que norman la conducta del resto de los animales, ya que aquél es mucho más diferenciado respecto de éstos, que los simios en relación con los bovinos (por más que algunos científicos sigan empeñados en afirmar lo contrario).

## Algunas consideraciones sobre economía y desarrollo

A lo largo de este artículo se ha hecho énfasis en la pretensión de determinadas disciplinas de monopolizar el análisis e interpretación de la realidad de las sociedades nacionales, regionales y mundiales. La disciplina –o ciencia, según el punto de vista– económica sobresale en esa pretensión, al punto que cuando se habla de “desarrollo”, que como quedó dicho es un concepto global, muchas veces se reduce al “desarrollo económico” o menos aún al “crecimiento económico”, como panaceas del logro de las aspiraciones humanas.

Tratar de definir qué es economía significa incursionar en un complejo laberinto de posturas, escuelas, doctrinas y puntos de vista que, antes que esclarecer el asunto, contribuyen a hacerlo confuso y oscuro. Por ello se ha optado por una definición ad hoc que enmarque las propuestas constantes en este corto estudio.

De modo que, para los fines de este trabajo y de los comentarios que más adelante se hacen, se entenderá por economía el conjunto de sistemas, procesos, agentes y actores sociales que interactúan para producir, distribuir y consumir bienes y servicios que son necesarios para satisfacer las necesidades básicas y de otros órdenes, reales y ficticias, individuales y colectivas, de la sociedad.

Este concepto trata, por tanto, del ser humano, en forma individual, grupal y colectiva, frente a los recursos (naturales, financieros, materiales no naturales, y otros), la propiedad de los medios de producción, la distribución de bienes y servicios (comercio), la generación y redistribución de la riqueza, el trabajo y la ciencia y la tecnología, entre otros muchos factores que podrían mencionarse y que afectan directamente la comprensión de “lo económico”.

Así entendida, la economía es un fenómeno consubstancial al ser humano que debería garantizar la justa distribución de la propiedad de los medios de producción, del acceso a los recursos naturales y del usufructo de los bienes y servicios que se producen y de los excedentes que se generan.

Podría aventurarse una afirmación en el sentido de que la sociedad tomó conciencia de la economía como sistema organizado de producción, distribución y consumo cuando salió del estado nómada –cazador, pescador, recolector– e inició la domesticación de especies animales y vegetales. Sin embargo, ya dentro de lo que podríamos denominar un “nomadismo avanzado” (tribus errantes pastoriles), aparece la economía con visos de proceso sistematizado.

En la medida en que el ser humano logró conformar una agricultura estable, lo que a su vez lo llevó a especializarse debido a los condicionantes ecológicas de su

lugar de habitación, el intercambio se consolidó, se institucionalizó, y la economía comenzó a formalizarse.

No obstante, la economía, como práctica, se ha convertido con el tiempo en un vehículo apropiado para satisfacer las apetencias derivadas de esa especie de compulsión enfermiza –que, debido a ciertas “filosofías económicas” o “escuelas económicas”, viene apoderándose cada vez de más personas, individualmente o unidas en alianzas estratégicas– por concentrar para sí el mayor número posible de bienes, recursos y, en general, de “riqueza” a costa del prójimo y del medio ambiente, incluso en proporciones que van mucho más allá no solo de la satisfacción de las necesidades humanas de todo tipo sino de las propias posibilidades reales de disfrutar lo acumulado. Hace más de 25 años el Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas, de 1996, ya afirmaba y advertía que “los desequilibrios del crecimiento económico ocurridos en los últimos 15 años son bastante evidentes. Pero si se permite que continúen hasta bien entrado el próximo siglo, el resultado será un mundo con monstruosos excesos y con desigualdades humanas y económicas grotescas”. Desde entonces la brecha ha aumentado y, consecuentemente, la miseria y las “grotescas” desigualdades se han agravado.

Además, como rama especializada del conocimiento, la economía ha devenido en un reducto al que sólo pueden ingresar en condiciones de

participar, así sea marginalmente, en los procesos de toma de decisiones quienes estén en capacidad de decodificar la complicada jerga que dicha disciplina ha generado, y que a la vez sean admitidos por los celosos custodios de esos sagrados espacios (“autoridades en la materia”, editoriales, medios de difusión, organismos nacionales e internacionales especializados, y otros). Desde luego, muchas veces los actores de uno y otro escenario (la práctica económica y la ciencia económica) son los mismos o se convierten en mutuamente funcionales.

En este punto una digresión: es pertinente afirmar que a esos esfuerzos de complicar e intrincar el discurso económico –o economicista– se les puede aplicar perfectamente lo que se ha denominado como el “affaire Sokal”. Alan Sokal, profesor

---

. Existen innumerables indicadores sobre la tremenda inequidad en la distribución de la riqueza en el mundo, con datos que son verdaderamente insólitos e inauditos, como que, en 2017, 8 millonarios tenían más dinero que la mitad de la población del mundo, y otros indicadores igualmente absurdos pero verdaderos. De acuerdo con las fuentes consultadas, en dicho año las 500 personas más ricas del mundo eran dueñas de US\$5.300,00 billones de dólares (se entiende que se refiere a miles de millones). Suponiendo que repentinamente esas personas dejarán de percibir un solo centavo adicional y tuvieran que vivir de sus fortunas, con un dispendio mensual de US\$1.000.000,00 (Un millón de dólares americanos) ¡necesitarían 442 años para gastar todo! (Los datos fueron tomados en abril de 2020 de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-42583948> verificado en agosto de 2022)

estadounidense de Física, escribió en mayo de 1996 un documento denominado “Transgredir las fronteras: hacia una hermenéutica transformadora de la gravitación cuántica”, publicado por Social Text, de la Universidad de Duke, de Carolina del Norte. Se trataba de una “serie de disparates sin ilación ni significado, llena de citas de algunos de los pontífices del posmodernismo, en la que mantenía un tono de ‘alta reflexión filosófica’ sobre un tema en realidad indeterminado. [...] Se dio el gusto de demostrar, por el absurdo, que en el ambiente académico está instalada la idea de que un texto, cuanto más oscuro y hermético sea, más profundo es”.<sup>6</sup>

Tampoco ha escapado la economía a la tendencia unidimensional que caracteriza a muchos científicos y cientistas sociales, en el sentido de querer apropiarse de la realidad, monopolizar su comprensión y afirmar que la única forma de entender los fenómenos de la naturaleza, incluido el ser humano, es la que parte de su propia formación o campo de conocimiento.

Como bien expresa Max-Neef:<sup>7</sup>

La historia es hecha por los historiadores y ningún acontecimiento se convierte en acontecimiento histórico a menos que un historiador lo declare como tal. El famoso historiador inglés E. H. Carr escribió en su ensayo ¿Qué es la Historia?: “Se solía decir que los hechos hablan por sí mismos, lo que por cierto es falso. Los

hechos solo hablan cuando el historiador los hace presentes: es él quien decide a cuáles va a darles tribuna, y en qué orden y en qué contexto.” [...] Podemos afirmar, junto con Moberg, que en nuestras lecturas de historia faltaron aquellos “que sembraron y cosecharon los campos, derribaron bosques, abrieron caminos, construyeron palacios, castillos, fortalezas, ciudades y casas. De todos los que pagaron impuestos, mantuvieron a clérigos, ediles y funcionarios solo hemos tenido visiones fugaces, aquí y allá. De todos aquellos ejércitos caídos por la Madre Patria en tierra extranjera nos faltan los soldados rasos, sus esposas que los esperaban en el hogar, toda clase de servidores, hombres y mujeres [...] los vagabundos, los desposeídos, los ‘indefensos’ que no tenían ni tierra ni hogar”. Esta gente que integra las filas de aquellos invisibles a la Historia es, paradójicamente la misma gente que ha hecho posible la historia visible.

Así mismo se podría afirmar que ningún acontecimiento se convierte en acontecimiento económico a menos que calce con ciertas reglas establecidas por los economistas. Y, por supuesto, debido a las características de las teorías y doctrinas económicas predominantes, los sectores invisibles para la historia son prácticamente los mismos que resultan invisibles para la economía.

Dentro de este contexto, es obvio

que se impone una profunda redefinición de los escenarios mencionados (ciencia económica y práctica económica), de tal manera que respondan a una visión de largo plazo de las realidades nacionales e internacional, enmarcada dentro de las más caras aspiraciones humanas y en asociación íntima con las demás ramas del conocimiento. Esto debe expresarse en una utopía dinámica, o quizá, mejor, en un paradigma reinterpretable, perfectible y, por tanto, permanentemente revisado, ajustado, enriquecido y orientado por lo que podría denominarse, en nuestro caso, “identidad latinoamericana”, a su vez definida como la armonía en la diversidad de cosmovisiones, usos y costumbres, etnias y naciones del continente.

Con base en una concepción amplia y positiva del desarrollo, la redefinición propuesta de los escenarios de la economía implica modificaciones profundas en los siguientes aspectos fundamentales:

a. Sustitución de la “economía tradicional” por una “economía a escala humana”

Para los efectos de este escrito se denomina economía tradicional a la que en sus manifestaciones básicas, se ajusta a lo expresado en el numeral anterior, esto es: exceso de abstracción y alejamiento de la realidad concreta, cotidiana; pretendida monopolización de la capacidad de explicar e interpretar la realidad; asociada a lo anterior, creación de un cuerpo de teoría y de

una jerga prácticamente inexpugnable e incomprensible; y funcionalización teórico-práctica en razón de intereses particulares de personas, familias, grupos, clases, países e incluso bloques de países, todos con sus propias disfuncionalidades internas.

Por otra parte, la economía a escala humana (Max-Neef, Op. Cit.) sería la que, en primer lugar, tuviera como propósito fundamental contribuir al logro del desarrollo en la forma como este concepto se ha definido para efectos del presente trabajo y que, por oposición a lo que se ha denominado "economía tradicional", incorpore categorías que permitan: a) considerar analítica, cuantitativa y cualitativamente a los invisibles de la historia y de la economía, y b) recuperar lo concreto de la cotidianidad y al ser humano no como unidad estadística, sino como sujeto-objeto primario, esencial, del fenómeno económico; en lugar de concentrar su preocupación y su interés en las finanzas, por un lado, y, por otro, en los productos en sí mismos (bienes y servicios) y en los procesos asociados a su producción, comercialización y uso.

Y, en segundo lugar, dichas ciencia y práctica económicas a escala humana deberían responder a postulados nuevos que no solo tengan como finalidad complementar o reinterpretar los existentes sino que en muchos aspectos los sustituyan en el sentido, por ejemplo, de: a) partir de un conocimiento del ser humano como elemento que responde a dictados tanto genéticos como

culturales, ubicándolo en su justa dimensión bio-psico-socio-cultural, sin extrapolar hacia la especie humana pautas de comportamiento de otros animales, tales como la superioridad del más fuerte, la selección natural o la lucha individualista por la supervivencia; b) establecer formas de integración entre los seres humanos y entre ellos y el resto de la naturaleza en las que las reglas de interdependencia y complementación primen sobre las de la competencia; c) eliminar la preocupación relativa a "cuánto producir y con qué rapidez", para remplazarla por la pertinente a "qué se produce y cómo se distribuye", y d) eliminar la falacia que opone las categorías desarrollo y medio ambiente y sustituirla por la concepción integral de un desarrollo sostenible y sustentable, más allá del largo plazo (a perpetuidad) y en función del bien común.

b. La necesidad de transitar de la especialización a la síntesis

Es oportuno citar las palabras de Aurelio Peccei, fundador del prestigioso Club de Roma, cuando dice que:

Hemos descuidado el esfuerzo de síntesis, precisamente cuando la percepción de los conjuntos resulta una necesidad primaria. Cuanto más nos sumergimos en el análisis, más tenemos la sensación de estar ganando en lo que se refiere a la ciencia, pero con frecuencia la visión general se nos escapa. Antaño se solía

decir con bafa que era corriente confundir la información con el conocimiento, y este con la sabiduría. Y la verdad es que la ciencia nos ofrece profusión de pedazos o, más bien, de parcelas de conocimiento sin, empero, habernos ofrecido hasta ahora esta armonía del conocimiento que es el saber, clave de la sabiduría. Y es precisamente un poco de sabiduría lo que, con toda nuestra ciencia y el poder que de ella deriva, necesitamos.

Es necesario que la economía se sume de manera más directa y clara a los esfuerzos no solo de la multi o pluridisciplinariedad, sino también de la transdisciplinariedad en los términos en que esos conceptos se han definido en este artículo.

#### c. Una economía comprometida con el desarrollo

Debe eliminarse la pretensión propia de algunos ámbitos puristas de la investigación teórica, de que la economía es una ciencia y una práctica “no comprometidas”, es decir, que debe limitarse a observar los hechos, establecer tanto las leyes de comportamiento de los factores productivos, distributivos y de consumo como las pautas de conducta de los agentes económicos y de los actores sociales en general y, a lo sumo, proponer ciertos cursos de acción.

La objetividad que debe tener el trabajo científico, incluyendo dentro de él las áreas sociales, no debe

confundirse con actitudes indefinidas según las cuales los conceptos de “imparcialidad” y “pluralismo” se desnaturalizan y degeneran en sinónimos de complicidad con los sectores que se aprovechan de esa aparente asepsia académica para obtener pingües beneficios y consolidar sus ventajas y privilegios a costa del hambre, la pobreza y la miseria de la gran mayoría de la población mundial y de la destrucción del medio ambiente.

La teoría y la práctica económicas deben, entonces, adscribirse a un compromiso vital con el ser humano, con la vida, en función de los más altos principios y de los valores éticos de vigencia universal, todo ello en un marco de satisfacción generalizada de las necesidades humanas en todos los niveles, de respeto al medio ambiente y de democracia integral.

Una economía no comprometida no es inocua o inofensiva: es cómplice de la injusticia social y es, por tanto, perjudicial.

#### Comentario final

Este artículo se ha escrito en medio de dos circunstancias muy delicadas que afectan a todo el planeta: la pandemia del COVID-19 y la guerra en Ucrania. No sería correcto llamar “coyuntural” a la crisis de la pandemia. Puede que lo sea por el momento, debido al tiempo que lleva desarrollándose, pero es sin duda estructural por sus efectos y principalmente por los cambios que seguramente se ocasionarán en todos

los campos de la acción humana: en lo económico, lo político, lo social, lo cultural, lo jurídico, etc.

El hecho es que esos dos fenómenos no han hecho más que poner en evidencia, esta vez de manera innegable, las graves fallas de los modelos de desarrollo nacionales e internacional. La afirmación “esta vez de manera innegable” se debe a que los indicadores socioeconómicos mundiales desde hace muchos años vienen mostrando que esos modelos solo han generado inequidad, hambre, agresiones al medio ambiente, violencia, una enorme injusticia social y un sinnúmero más de impactos negativos para la mayoría de la especie humana. Como bien afirmó Alberto Navarro, exdirector del Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea, ECHO, en mayo de 1999, durante la guerra de Kosovo: “La Humanidad camina hacia la barbarie... El 90 % de las víctimas durante la I Guerra Mundial eran soldados; ya en la Segunda, la mitad fueron civiles; ahora, el 95 % de las víctimas son civiles.”

Si la realidad está imponiendo con fuerza un cambio de modelo de desarrollo, ese cambio tiene que obedecer necesariamente a la lógica que yendo de lo general a lo particular comienza por la correcta definición del marco filosófico y conceptual del desarrollo, y a partir de allí, el diseño y ejecución de las correspondientes metodologías, técnicas, instrumentos y herramientas para la planificación del desarrollo o, dicho de otro modo,

formulación de planes, programas y proyectos.

La definición del marco filosófico y conceptual del desarrollo, que debe ser el elemento orientador de todas las acciones y que, como quedó dicho, debe basarse en el logro del bien común en el marco de los valores éticos de vigencia universal, forzosamente tiene que basarse en una visión y una acción multidisciplinaria y quizá, siempre que sea posible, transdisciplinaria.

Se insiste entonces en la imperiosa necesidad de reevaluar los grandes enfoques teóricos que dan marco a las acciones del desarrollo y que esa importantísima acción debe provenir de visiones y trabajos que involucren a múltiples disciplinas y ramas del conocimiento, y que busquen el verdadero bienestar de la sociedad como un todo, esto es, como ya se ha dicho reiteradamente en este escrito, con justicia social y equidad, paz y no violencia, libertad, respeto a los derechos humanos y a la naturaleza y en un medio político-social de democracia plena.

## NOTAS

Ref.: BUSQUETS, Ma Dolores; et. al.; Los Temas Transversales; Aula XXI/Santillana; Madrid, España, 1993. Y, SALAZAR SÁENZ, Francisco Xavier; La Formación de Valores a través de la Transversalidad; ponencia presentada en la XIII Reunión de la Comisión de Asuntos Culturales, Educación,

Ciencia y Tecnología del Parlamento Latinoamericano; Chillán, Chile, 22 al 26 de mayo de 2000.

Tomado de la conferencia sobre “La integración cultural a través de la radio y la televisión”, dictada por el Senador brasileño Artur Da Távola, en la XIII Reunión de la Comisión de Asuntos Culturales, Educación, Ciencia y Tecnología, del Parlamento Latinoamericano. Chillán, Chile, 23 al 26 de mayo de 2000.

Sobre la Cuchilla de Occam, ver HAWKING, Stephen W. *Historia del Tiempo*; Editorial Crítica; Barcelona, España; Editorial Grijalbo, Bogotá, Colombia, 1989. Pág. 84, así como *El Nominalismo y La Ciencia del Siglo XIV*, en Internet\* (en donde se encuentran otras varias referencias); y sobre el céteris páribus, SUNKEL, Oswaldo; Pedro Paz; *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*; Siglo XXI Editores; México, 1974 pág. 24, así como otras referencias en textos de economía impresos y en Internet.

(\*)<<http://temariosecundariafilosofia.blogspot.com/2006/10/53-el-nominalismo-y-la-ciencia-del.html>>

GONZAGA BELLUZZO, Luiz; artículo *A Crise do México e as Forças do Mercado*, en el diario *Folha de São Paulo*, Brasil, de 8 de enero de 1995. También en: VIDAL PERDOMO, Jaime; *El Federalismo*; 1ª Edición; Ediciones Rosaristas, Santa Fe de Bogotá, D.C. 1997. P. 244. (Puede consultarse en books. google); y en VINCENT, Manuel. *Desfile de ciervos*. 2015. Versión digital. Verificado en julio de 2022.

El mencionado informe de desarrollo humano de 1996 puede consultarse en diversas fuentes; entre ellas:

<https://hdr.undp.org/system/files/documents//hdr1996escompletonostatspdf.pdf>

Los datos referentes el affaire Sokal, fueron tomados de: SOKAL, Alan; Jean Bricmont; *Imposturas Intelectuales*; Editorial Paidós, Barcelona, 1999. DÍAZ, Hernán; Alan Sokal y las preciosas ridículas; *Prensa Obrera* (a). GATTI, Daniel; *El caso Sokal: bombardeos sobre la torre de marfil* (varias referencias en Internet). Entrevistas a Alan Sokal realizadas por Hinde Pomenarić (1998), y Salvador López Arnal y Joan Benach (1999) (b).

(a) <<https://prensaobrera.com/sociedad/alan-sokal-y-las-preciosas-ridiculas>>

(b) <[https://physics.nyu.edu/sokal/viejo\\_topo.html](https://physics.nyu.edu/sokal/viejo_topo.html)>

(Enlaces verificados en agosto de 2022).

MAX-NEEF, Manfred. *La Economía Descalza*. Editorial Nordan. Estocolmo, Suecia. 1986.

MAX-NEEF, Op. Cit.

*El Desarrollo y el Medio Ambiente: el Informe de Founex*. Suiza, 1971. (Numerosas referencias en Internet).

Cfr. PECCEI, Aurelio. *Testimonio sobre el Futuro*. Taurus Ediciones S.A. Madrid, España. 1981.

# LAS FUNCIONES JUDICIALES DE LA ASAMBLEA NACIONAL



Por los asesores: Lic. José Del C. Murgas A.

Lcda. Kitzy K. Santamaría J.

Dr. José Rigoberto Acevedo Castillo

## 1. Normas Constitucionales que hacen referencia a las Funciones Judiciales de la Asamblea Nacional

**Artículo 152.** Se denominan sesiones judiciales al ejercicio de las atribuciones jurisdiccionales de la Asamblea Nacional, sea cual fuere el tiempo en que se celebren y la forma como dicha Asamblea Nacional hubiere sido convocada. Su celebración no alterará la continuidad y duración de una legislatura, y solo terminarán cuando la Asamblea haya fallado la causa pendiente. Para ejercer funciones jurisdiccionales, la

Asamblea Nacional podrá reunirse por derecho propio, sin previa convocatoria.

Las acusaciones o denuncias ante la Asamblea Nacional se registrarán por lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución y demás disposiciones legales vigentes sobre la materia.

**Artículo 160.** Son funciones Judiciales de la Asamblea:

Conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, juzgarlos si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorio de la Constitución o las leyes.

## 2. Normas Procesales que regulan la Actividad Jurisdiccional de la Asamblea Nacional

El Código Procesal Penal contiene normas que regulan la actividad jurisdiccional en estos casos, los artículos 467, 468, 469, 470, 471, 472, 473, 474, 475 y 476, establecen la competencia de la Asamblea Nacional, donde se presenta la denuncia o querrela, y a qué Comisión la remite la Secretaría General.

En este caso, la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales es la competente para conocer de las causas previstas en el artículo 160 de la Constitución Nacional.

La referida Comisión está conformada por nueve (9) honorables diputados que en reunión de la Comisión deciden si admiten o no, la denuncia o querrela.

Si la admiten, la Comisión designará una Subcomisión de Garantías, compuesta por tres (3) miembros, que ejercerán las funciones de juez de Garantía, quienes serán reemplazados por sus suplentes en las actuaciones del Pleno. El presidente de la República o los magistrados de la Corte Suprema de Justicia querellados podrán ser asistidos por un abogado. Acto seguido el Pleno de la Asamblea Nacional designará un fiscal, el cual deberá ser un diputado que no forme parte de la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales.

Una vez designado el fiscal, después de la imputación, contará con un plazo de dos (2) meses calendarios para examinar la documentación, recabando pruebas favorables o desfavorables contra el imputado.

Concluida la investigación, el fiscal presentará a la Subcomisión de Garantías la solicitud de apertura a juicio o desestimación de los cargos, decidiendo este si hay causas para remitir al Pleno de la Comisión o desestima los cargos, ordenando el archivo de la causa.

En el evento de que la Subcomisión recomiende la apertura a juicio, la Comisión Permanente dará traslado al imputado, a su defensor y al querellante, si los hubiere. En este caso, la Comisión Permanente fijará un plazo de veinte días a las partes para aducir pruebas, las cuales se practicarán en la audiencia, tal como lo mandata el artículo 345, del Código Procesal Penal.

Concluida la audiencia, la Comisión Permanente dictará Auto de apertura del juicio oral, así como también, deberá pronunciarse sobre la solicitud de sobreseimiento.

La decisión de someter al imputado a Juicio Oral en el Pleno, requerirá de la mayoría absoluta de sus miembros.

Constituido el Pleno en sesión judicial, el fiscal sustentará la acusación por un máximo de una hora, y en igual término lo hará el querellante y el defensor. Terminados los alegatos y las intervenciones, se someterá al Pleno sobre la culpabilidad o no del acusado. La votación será secreta y requerirá las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional para dictar Sentencia Condenatoria, de lo contrario, el imputado será declarado no culpable. En esta votación no tomará parte el fiscal ni los miembros de la Comisión Permanente, cuyos suplentes quedan habilitados para ejercer el voto.

De ser culpable el imputado, la sentencia se dictará dentro de los diez (10) días siguientes, llevando la firma del presidente y el secretario general de la Asamblea Nacional.

### **3. Normas Reglamentarias que otorgan a la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales para Conocer las Situaciones Previstas en el Artículo. 160 de la Constitución Política de la república.**

El numeral 7 y 8 del artículo 50 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional señala que la Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales conocerá en primer lugar de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el presidente de la República y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y juzgarlos si a ello diere lugar por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones, emitiendo concepto al Pleno de la Asamblea Nacional, acerca de las acusaciones y denuncias que se presenten contra estos altos funcionarios.

### **4. Procesos Judiciales seguidos en la Asamblea Nacional a Presidentes de la República.**

La Asamblea Nacional durante varios años ha juzgado el papel que le corresponde como Tribunal. En efecto, en este Parlamento se le ha seguido procesos judiciales a cuatro presidentes de la República, los cuales mencionamos a continuación:

#### **A. Proceso Judicial seguido en la Asamblea Nacional al Presidente Arnulfo Arias Madrid**



Posterior a la adopción de la Constitución de 1946, se postularon como candidatos a la Presidencia de la República por los diversos partidos políticos los señores: licenciado José Isaac Fábrega, Domingo Díaz A. y el doctor Arnulfo Arias M.

En el resultado oficial que dio el Jurado Nacional de Elecciones, salió electo el señor Domingo Díaz A. para el periodo presidencial 1948 – 1952.

De forma inesperada, el 10 de agosto de 1949 dejó de existir el presidente Domingo Díaz A. y por disposición constitucional ocupó el puesto vacante por falta absoluta, el primer vicepresidente Dr. Daniel Chanis.

En noviembre de 1949 se suscitó un grave problema relacionado con el monopolio de la venta de carne en la ciudad capital y bajo la presión de la Policía Nacional, el doctor Chanis se vio obligado a presentar la renuncia. A consecuencia de lo anterior, el segundo vicepresidente, Don Roberto F. Chiari se encargó de la Presidencia.

El 20 de noviembre de 1949 el presidente Chiari se separa de la Presidencia quedando en acefalia.

Ante este estado de cosas los dirigentes de la Policía Nacional pusieron en práctica su mejor jugada política y llamaron al doctor Arnulfo Arias Madrid a ocupar la Presidencia, porque era la única figura que en esos momentos podía conciliar la reacción popular en contra de las Fuerzas Armadas.

Para justificar estas maniobras, el Jurado Nacional de Elecciones se reunió y confesó haber cometido un error, porque al recontar los votos se dieron ingenuamente cuenta que el doctor Arias había ganado la presidencia en las elecciones de 1948.

Una vez que Arnulfo Arias asume el cargo de presidente y en reunión del Consejo de Gabinete, celebrada el 7 de mayo de 1951, expide un decreto donde pone en vigor la Constitución de 1941 y declara sin efecto la Constitución de 1946.

Por medio del memorial dirigido al presidente de la Asamblea por el ciudadano Elías Ramos Márquez, se presentó denuncia acompañada por el decreto señalado en contra del doctor Arnulfo Arias Madrid, y tan pronto se constituyó el pleno se aprobó una resolución por unanimidad en donde se exponía la razón de la reunión y los motivos de llamamiento a juicio del presidente de la República.

Luego de agotadas todas las diligencias por parte de la Asamblea Legislativa declarada en Sesión Judicial y comprobado la consumación del delito de extralimitación de funciones constitucionales por parte del

presidente, la Asamblea Nacional de Panamá en ejercicio de sus funciones judiciales, consciente de su responsabilidad histórica y administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, destituyó del cargo de presidente de la República al ciudadano Arnulfo Arias Madrid y lo condenó igualmente a la pena de inhabilitación perpetua para ejercer cargo público por considerarlo culpable del delito de extralimitación de funciones constitucionales.

“Artículo 256: Esta Constitución solo será reformada por un acto legislativo expedido por la Asamblea Nacional en sesiones ordinarias, el cual debe ser publicado y transmitido por el Ejecutivo a la Asamblea en las primeras sesiones ordinarias siguientes a las nuevas elecciones para Diputados, a efecto de que sea otra vez debatido y aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros.

El Ejecutivo solo podrá objetar la reforma cuando la reciba para su promulgación después de los debates de la segunda Asamblea ordinaria”.

En 1960, el presidente Roberto F. Chiari le restituyó sus derechos políticos y le permitió inscribir su partido.

## B. Proceso Judicial seguido en la Asamblea Nacional al Presidente José Ramón Guizado



El 1º. de octubre de 1952 tomó posesión de la Presidencia el coronel José Antonio Remón Cantera, siendo sus vicepresidentes el ingeniero José Ramón Guizado y Ricardo Arias Espinosa.

El 2 de enero de 1955 a las 7:30 de la noche aproximadamente, fue asesinado el coronel José Antonio Remón Cantera en el Hipódromo Nacional de Juan Franco. En ese mismo hecho murieron los señores Antonio Anguizola, José Peralta y Danilo Sousa.

Siguiendo la sucesión presidencial correspondió al primer vicepresidente reemplazar en sus faltas temporales o absolutas al presidente, y por derecho emanado de la Carta Magna fue llamado el Ing. José Ramón Guizado para ocupar la Presidencia. Esa madrugada, la Asamblea se reunió y le dio posesión del cargo.

Las investigaciones sobre la muerte del presidente Remón siguieron su

curso normal y el 12 de enero de 1955 el licenciado Rubén Miró declaró que él, completamente solo, sin cooperadores de ninguna especie le quitó la vida al presidente Remón.

El 14 de enero de 1955 el licenciado Miró amplía sus declaratorias comprometiendo seriamente al presidente Guizado como el autor intelectual del crimen.

Conocida esta situación, el presidente Guizado emitió una nota a la Asamblea Nacional, solicitando una licencia para separarse del cargo con el fin de facilitar la investigación del crimen, pero al recibir la Asamblea el expediente por parte del fiscal que instruía el mismo, consideró que el ingeniero Guizado estaba seriamente implicado y por ello negó la solicitud de licencia y ordenó su detención y la suspensión del cargo al presidente de la República.

El 29 de marzo de 1955, la Asamblea dictó sentencia, condenando al ingeniero Guizado por 45 votos contra 8 que lo consideraban inocente a la pena principal de 6 años y ocho meses de reclusión que cumplía actualmente en la Cárcel Modelo de esta ciudad.

Rubén Miró y los demás sindicados fueron procesados en el Segundo Tribunal Superior de Justicia y un jurado de conciencia los absolvió a todos y este hecho dio lugar a que el procurador general de la República pidiera a la Corte Suprema de Justicia la revisión del caso de la condena del presidente Guizado.

Sobre el particular la Corte Suprema

de Justicia, resolvió de acuerdo con la doctrina (según el párrafo 2º. Del art. 63 del Cod. Penal, el cómplice, el encubridor, el actor intelectual, responden del hecho criminoso si el supuesto autor resulta culpable. En el presente caso los autores materiales resultaron absueltos, es decir, libres de responsabilidad, el supuesto autor intelectual o cómplice, José Ramón Guizado tiene que ser necesariamente irresponsable también.

Bajo esta premisa la Corte Suprema de Justicia rescindió la sentencia dictada por la Asamblea Nacional el 29 de marzo de 1955 y ordenó la inmediata libertad del ingeniero José Ramón Guizado.

### C. Proceso Judicial seguido en la Asamblea Nacional al Presidente Marco Robles Méndez



Marco Aurelio Robles Méndez fue electo presidente de la República en el periodo 1964 – 1968.

Fue acusado ante la Asamblea Legislativa el día 11 de marzo de 1968 de coacción electoral y violaciones graves a la Constitución Nacional.

Según la denuncia se había comprobado despidos masivos de empleados públicos, en especial, de centenares de trabajadores del MOP y otras dependencias oficiales.

La acusación fue aprobada en la Asamblea Legislativa por 30 votos a favor y 11 en contra.

Al iniciarse los trámites de la Asamblea, en funciones judiciales, trascendió que el presidente envió a su ministro de Gobierno y Justicia con una nota dirigida al comandante primer jefe de la Guardia Nacional, general Bolívar Vallarino, para que desconociera a partir de la fecha todo lo actuado por la Asamblea Nacional.

Se comprobó que la Imprenta Nacional trabajaba 24 horas al día en propaganda de candidatos de gobierno y que el presidente Robles había dispuesto de la maquinaria estatal en un abierto apoyo al candidato oficial, ingeniero David Samudio Ávila, violando la Constitución.

El juicio se realizó el domingo 20 de marzo de 1968 y el presidente Robles en ejercicio, durante el tiempo que duró la vista oral se refugió en el Cuartel de la Guardia Nacional, desconociendo la citación oficial de la Asamblea Nacional como tribunal

competente y otorgó poder al abogado Oscar Ucrós.



La sesión judicial de la Asamblea se extendió por más de cinco horas y finalizó con un fallo condenatorio contra el presidente enjuiciado, y se procedió a posesionar al vicepresidente Max Del Valle.

El destituido presidente recurrió al juez Municipal Toribio Ceballos, para anular el fallo de la Asamblea, con la alegación de que se trataba de un juicio político para sacarlo del poder. Posteriormente, obtuvo un pronunciamiento favorable. Con el respaldo de los oficiales jóvenes de la Guardia Nacional, que ya había adquirido poder decisorio en la institución castrense, se cerró la Asamblea Nacional en sesiones judiciales.

Meses después, el 11 de octubre de 1968, se derrocaba al presidente electo Arnulfo Arias Madrid.

#### D. Proceso Judicial seguido en la Asamblea Nacional al Presidente Eric Arturo Delvalle



El 25 de febrero de 1988, el presidente Eric Arturo Delvalle, mediante comunicado a la Nación intentó remover de su cargo al comandante en jefe de las Fuerzas de Defensas, general Manuel Antonio Noriega, quien lo había apoyado para que asumiera ese cargo, dada la renuncia del doctor Nicolás Ardito Barletta.



El argumento que utilizó el presidente para remover al general Noriega de su cargo, era el hecho de que a este se le había abierto un juicio en los Estados Unidos de América.

Mediante Resolución No. 1-D, de 25 de febrero de 1988, la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, presidida por el legislador Alberto Alemán Boyd y el secretario general Erasmo Pinilla C., resolvió convocar a su pleno para sesionar con carácter de urgencia y considerar esta situación.

El 26 de febrero de 1988, a través de la Resolución No. 1 de 26 de febrero de 1988, la Asamblea Legislativa resolvió destituir de su cargo de presidente y vicepresidente de la República, a los señores Eric Arturo Delvalle y Roderick Esquivel, por violación de la Constitución Política, instando a los ministros de Estado a fin de que designaran al ministro encargado de la Presidencia, recayendo esta distinción en el licenciado Manuel Solís Palma, ministro de Educación, como ministro encargado de la Presidencia de la República.

**Procesos Judiciales seguidos  
en la Asamblea Nacional  
a Magistrados de la Corte  
Suprema de Justicia**

Consecuente con el procedimiento señalado anteriormente, la Asamblea Nacional también ha conocido de tres procesos seguidos a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, entre ellos:

**A. Proceso Judicial seguido en la Asamblea Nacional al Magistrado de la Corte Suprema de Justicia José Manuel Faúndes**



El 24 de junio de 1996, el licenciado José Antonio Sossa, procurador general de la Nación, presentó ante la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, de la Asamblea Legislativa denuncia contra el licenciado José Manuel Faúndes, magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

La denuncia fue admitida por la Comisión, luego de estimar que tal acción reunía los requisitos que establece el Art. 2482 del Código Judicial.

Al imprimir el trámite previsto en la

ley para los procesos judiciales ante la Asamblea Legislativa, se evacuaron diferentes elementos probatorios y de igual modo, se corrió traslado a la Procuraduría General de la Nación de acuerdo con lo que establece el Art. 2486 del Código Judicial.

Recibida la opinión de la Procuraduría General de la Nación, en la cual ratifica las imputaciones inicialmente formuladas, la causa se trasladó al Pleno de la Asamblea Legislativa para su correspondiente calificación, resolviendo el pleno formular cargos al magistrado José Manuel Faúndes por los delitos contra la libertad individual, abuso de autoridad e infracción de los deberes de los servidores públicos, delito de usurpación de funciones públicas y delitos contra la autoridad pública.

Sobre el particular, el procurador José Antonio Sossa, remitió un informe a la procuradora de la Administración en lo que resaltaba algunos hechos relacionados a la conducta del magistrado Faúndes, entre los que destacó los siguientes:

- Comunicación de 20 de marzo de 1996, en que la funcionaria de instrucción licenciada Lisseth M. Chevalier R. informaba de la injerencia indebida del magistrado Faúndes en el proceso penal contra Roy Antadillas por el delito relacionado con drogas.
- Comunicación escrita del magistrado Faúndes dirigida al Juez Penal, licenciado Rolando Quezada, sugiriéndole de manera

improcedente que “la libertad debe ordenarse a la Cárcel Modelo” en proceso contra Rubén Martínez Valle.

- Comunicación de 1º. de marzo de 1996, suscrita por el jefe de Seguridad de la Cárcel Modelo dando cuenta de intervención indebida del magistrado Faúndes, para que se pusiera en libertad el procesado por drogas Roy Antadillas.
- Comunicación de 21 de octubre de 1994, mediante el cual el Magistrado Faúndes sin resolución de la Sala Penal, instruye al licenciado Rogelio Samudio, juez Séptimo Civil de Panamá, en el sentido de la obligación del Banco Nacional de Panamá, como custodio de fondo a entregar a la empresa SICOISA la suma de dinero a Jerry Lee Harvey.
- Acuerdo No. 94-50 de 27 de octubre de 1994, del Primer Tribunal de Justicia destituyendo al licenciado Rogelio Samudio por haber dirigido nota sin número de 21 de octubre de 1994 al gerente general del Banco Nacional de Panamá para que se entregue a la Sociedad Industria Comercial Interamericana, S.A., sumas embargadas a Jerry Lee Harvey.
- Comunicación de 3 de febrero de 1995, donde observamos al magistrado presidente de la Corte Suprema de Justicia sobre trámite irregular dirigido contra el director del Registro Público, relacionado con poder que permitiría retirar el dinero cautelado a Jerry Lee Harvey; trámite que luego fue corregido.
- Comunicación de 23 de diciembre de 1994, suscrita por el magistrado Faúndes, sin resolución de la Sala Penal, dirigida al director del Centro El Renacer solicitando se conceda permiso a cuatro detenidos y copia del Registro Carcelario de estos; al igual que comunicaciones de 27 de diciembre de 1994 y 23 de diciembre de 1994 del jefe de Seguridad del Centro de Rehabilitación El Renacer dando cuenta de la irregular actuación del magistrado Faúndes. Otras comunicaciones sobre el mismo comportamiento se acompañan.
- Comunicación de 29 de marzo de 1996 mediante la cual el magistrado Faúndes, sin resolución de la Sala Penal, ordena al director de la Cárcel Modelo el traslado de dos detenidos al hospital y resolución de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, negando recurso legal que pretendía fianza para uno de esos detenidos.

La fase plenaria se inició el 16 de septiembre de 1996 y luego de evaluadas las diferentes etapas procesales, antes de procederse a la votación final sobre la culpabilidad o inocencia del imputado, el fiscal de la causa, licenciado Roberto Ábrego Torres, advirtió la inconstitucionalidad

del Art. 2494 del Código Judicial aplicable a la controversia. Con motivo de esta advertencia y conforme lo disponían los artículos 2548 y 2549, se elevó consulta al pleno de la Corte Suprema de Justicia y, a viva cuenta se hallaba en estado de decidir, se decretó receso de la Sesión Judicial hasta tanto se dirimiera sobre la constitucionalidad del Art. 2494.

El día 30 de diciembre de 1999, la Corte Suprema de Justicia comunicó al presidente de la Asamblea Legislativa que, en sentencia del 20 de diciembre de 1999, este máximo tribunal constitucional resolvió la advertencia presentada, determinando que el Art. 2094 del Código Judicial no es inconstitucional.

Habiendo cesado la situación que originó el receso de las sesiones judiciales, el Pleno de la Asamblea mediante Resolución No. 54 de 27 de marzo de 2000, convocó para la reanudación del proceso el día 11 de abril de 2000.

Durante la sesión conclusiva, se sometió a la votación de los honorables magistrados legisladores, la decisión sobre los cargos formulados al magistrado José Manuel Faúndes, lo cual arrojó los siguientes resultados:

- Por el delito de abuso de autoridad e infracción de los deberes de los funcionarios públicos, 38 votos de culpabilidad, 29 votos de inocencia y 1 abstención.
- Por el delito de usurpación de funciones públicas, 38 votos de culpabilidad, 30 votos de inocencia y 1 abstención.
- Por el delito de contra la autoridad pública, 36 votos de culpabilidad, 32 votos de inocencia y 1 abstención.

Como se advierte anteriormente ninguno de los delitos imputados sometidos a la consideración del pleno, alcanzó el rango de las 2/3 partes, que establece el Art. 2494 del Código Judicial para determinar la culpabilidad del acusado.

Siendo las cosas así, la Asamblea Legislativa en ejercicio de las funciones judiciales que designa el Art. 154 de la Constitución Política y administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, absolvió al Magistrado José Manuel Faúndes Rodríguez, no obstante, en el Pleno de la Asamblea Nacional ocurrió un hecho que quedó marcado para la historia, donde el H.L. Miguel Peregrino Sánchez, circuito 4-5 (Boquerón, Alanje y Renacimiento), murió producto de un derrame cerebral que le provino en el recinto.

- Por el delito contra la libertad individual, 36 votos de culpabilidad, 32 votos de inocencia y 1 abstención.

## **B. Proceso Judicial seguido en la Asamblea Nacional al Magistrado de la Corte Suprema de Justicia Alejandro Moncada Luna**



Durante este periodo constitucional la Asamblea Nacional realizó investigaciones contra dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en su uso de sus facultades judiciales que le consagra la Constitución.

La primera investigación fue contra el magistrado Alejandro Moncada Luna, quien en octubre de 2014 fue sentenciado, por las tres diputadas que conformaban el Tribunal de Garantías de la Asamblea Nacional (subcomisión de la Comisión de Credenciales y Asuntos Judiciales) por falsedad de documentos públicos y enriquecimiento injustificado para una pena de 60 meses de prisión, siendo destituido de su cargo de magistrado. El caso se dio tras una denuncia interpuesta por el Colegio Nacional de Abogados y la Alianza Ciudadana Pro Justicia, luego de conocerse a través de una investigación periodística que Moncada Luna adquirió desde que accedió al cargo y con un salario de

\$10 mil mensual dos apartamentos valorados en \$1.7 millón.

Las dudas sobre la adquisición de estas propiedades surgieron debido a que Moncada durante los cinco años en los que se ha desempeñado como magistrado de la Corte, habría devengado, en salarios, \$600 mil. A esta cifra habría que descontarle los descuentos formales como impuestos y sus aportes a la Caja de Seguro Social. Moncada, en diciembre de 2010 declaró bajo juramento que sus únicos bienes eran una camioneta de 2005 y un reloj de oro marca Rolex.

Moncada Luna cumplió tres años y cinco meses de pena en El Renacer y fue beneficiado con libertad controlada.

Alejandro Moncada Luna se convirtió hoy en el primer magistrado del Supremo de Panamá que es condenado por delitos de corrupción y enviado a una cárcel, en la que cumplió condena el exdictador panameño Manuel Antonio Noriega.

Moncada Luna, designado en 2010 magistrado de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), institución que también presidió, fue sentenciado a 5 años de cárcel por los delitos de falsedad ideológica y enriquecimiento ilícito, que se castigan en Panamá con un máximo de 8 y 12 años de prisión, respectivamente.

Un acuerdo con la Fiscalía Parlamentaria que lo investigó y que dejó fuera los delitos de

blanqueo de capitales y corrupción de funcionarios públicos, limitó a un máximo de 5 años la pena de cárcel, y estableció además el decomiso de dos propiedades de lujo en la capital panameña.

El convenio, del que ayer el magistrado se había retractado, pero que hoy retomó, también habilitó a las tres diputadas integrantes de la Subcomisión de Garantías a dictar la sentencia del caso, que de haber seguido su curso normal habría llegado al pleno para que el voto de las dos terceras parte decidiera sobre la culpabilidad de Moncada Luna. Las diputadas jueces, así como la Fiscalía y miembros de la sociedad civil, calificaron el caso de "histórico", no solo porque es el primer magistrado del Supremo que es juzgado y condenado, sino también porque el proceso se ha llevado a cabo utilizando un nuevo sistema penal acusatorio que se está implementando en Panamá.

La defensa de Moncada Luna trabajó para que el magistrado, que fue designado miembro de la Corte Suprema de Justicia por el expresidente Ricardo Martinelli (2009-2014), cumpliera la pena en casa alegando motivos de salud, pero el Tribunal rechazó la petición. Moncada Luna, a quién se le practicó en el pasado un cateterismo, padece de "hipertensión arterial crónica" pero "no requiere hospitalización", según certificaron médicos forenses durante el proceso.

Las jueces desestimaron la petición de cumplir la pena en arresto penitenciario, porque consideraron que "los delitos aceptados son graves", además de que durante el proceso no se aportó "ninguna evidencia adicional que pudiera atenuar la responsabilidad de Moncada Luna".

### C. Proceso Judicial seguido en la Asamblea Nacional al Magistrado de la Corte Suprema de Justicia Víctor Benavides Pinilla



La Asamblea Nacional también inició investigaciones contra el magistrado Víctor Benavides, por supuesto delito de enriquecimiento ilícito y delitos contra la integridad sexual. Sin embargo, el magistrado renunció antes de que se le separara del cargo, con lo que el caso derivó a la justicia ordinaria, perdiendo la Asamblea Nacional competencia para seguir conociendo de esta causa.

## AMELIA DENIS DE ICAZA

*Por: Susana Richa de Torrijos*

Entre las distinguidas mujeres que han surgido en esta tierra panameña para estremecer con la emoción y el sentimiento las fibras más íntimas del corazón istmeño, hay una que se destaca por su verbo sencillo y espontáneo en el que palpita el más puro, el más sincero y fervoroso amor a la patria. Me refiero a la poetisa nacional por excelencia, Amelia Denis de Icaza.

Nace Amelia Denis en una época asaz incierta y áspera para la mujer. Una época en que era para ella en extremo difícil caminar independientemente por el mundo; dejar que sus sueños volaran en alas de las fantasías y la inspiración para tornarse luego en realidades; permitir que el dorado cerro de la imaginación se desplaza libre de trabas por el espacio azul.

Las verdes praderas, los campos florecidos, los espacios abiertos, los caminos que no fueran aquellos que condujeran solo a donde estaban los cuidados del hogar, del esposo y de los hijos, le estaban vedados.

Virtual prisionera de un mundo de antiguos prejuicios y viejas costumbres, la instrucción, el cultivo

del espíritu, el embotellamiento de la mente, el desenvolvimiento pleno de la conciencia, no era para ella más que una quimera. Naturalmente, en un mundo tan estrictamente delineado en sus modalidades para todo lo que fuera el florecer intelectual de la mujer, no podía nuestra poetisa tener un lugar de excepción. No obstante, alcanzó a recibir, siquiera, los beneficios de la instrucción primaria gracias a una escuela elemental para niñas, la primera que se abría en el gran barrio panameño de Santa Ana, en donde, con otras compañeras, aprendió las primeras letras.

Esas primeras letras, más algunas pocas lecturas que pudo hacer en su propio hogar, constituyeron todo el bagaje intelectual de la que sería más tarde una hermosa voz, plena de emoción patriótica.

Es muy cierto que los seres tocados por la varita mágica de las musas no permanecen mucho tiempo en la oscuridad; y por ello, no sorprende que el temperamento poético de doña Amelia, ese don celeste con que su hada madrina la dotó, la hiciera superar las limitaciones y las trabas que, como ya hemos señalado, impedían el acceso de la mujer a la cultura. Ya en 1856, cuando apenas arriba a los veinte años, aparecen

algunos de sus poemas en el periódico "El Panameño" de gran circulación en aquel entonces.

La crítica recibe alborozada estas muestras del ingenio femenino. El poeta y crítico José María Alemán, encargado de saludar a la novel escritora, impresionado por la honda melancolía que irradian esas composiciones, inicia a la juvenil cantora a que deseché la tristeza; a que abandone el pesimismo y la desolación, y dé cabida en su alma a la ilusión y a la esperanza.

Doña Amelia es una mujer hermosa, poseedora de una gran inteligencia natural y de una enorme simpatía personal. Es capaz de amar apasionadamente, y así mismo, ser intensamente amada, tal como ella lo manifiesta a una amiga:

"pero, ¡ay!, Dolores, mi pasión sentida, no fue como la tuya desgraciada y el dolor de mi vida de proscrita es porque he sido con pasión amada".

Sorprende entonces que, con tales atributos, todos los necesarios para ser feliz y triunfar en el mundo, sus poesías reflejen una tristeza tan infinita y tan profunda. Pareciera que la paz y la felicidad se hubieran alejado completamente de su lado para dejar que la desgracia se enseñoreara ampliamente de su vida. Y uno se pregunta: ¿Qué pudo provocar en la bella y admirada dama, esa pena tan honda, esa desolación tan intensa que ella misma confirma en sus versos y que destaca emocionalmente? En "Mi

Corazón y el Suyo" nos dice:

*Yo sé que mi hondo lamento acoge el mundo con risa, me llaman "la poetisa" cantora del sufrimiento",*

*Y en "Flores del Alma": Murieron del pasado las gratas ilusiones, ya no hay en mi camino ni flores, ni solaz, tan solo el humo denso de negros nubarrones, que oculta y desaparece las gratas emociones que mi destino airado me arrebató fugaz.*

*Y en el mismo tomo de angustioso dolor, prosigue: "Ya sin vosotras queda mi corazón vacío, la vida, así, Dios Mío, no acierto a comprender, todo lo encuentro frío, todo lo encuentro muerto, el aire que respiro me deja el pecho yerto y solo sombra y luto diviso por doquier".*

*"Adiós flores del alma*

.....

jamás en esta vida con vuestro grato aroma yo viviré engreída, ni ya volveréis nunca mis sueños a alegrar.

.....

Adiós bella esperanza que un tiempo me halagaste, que siempre acompañabas mi loca juventud

.....

en orfandad y duelo sin ti me quedo ahora.

.....

Entre árido desierto de lóbreguez sombrío vagando a la ventura mi corazón vacío y apurando el cáliz de eterno padecer."

*¿Qué dolor oculto atenaceaba a la poetisa? ¿Un amor secreto? ¿Estrecheces económicas? ¿Injusticias sociales?, o bien ¿sería el temperamento romántico de doña Amelia lo que la inclinaría a la tristeza, agudizando ello por todo lo que veía a su alrededor: las desigualdades sociales, los tremendos contrastes surgidos por la pobreza de unos y la riqueza de otros; las injusticias con todo orden de cosas; los vicios y prejuicios de una sociedad ampliamente tradicionalista? Pensamos que, precisamente, la observación constante por parte de nuestra autora de ese ambiente tan poco acogedor, influyó grandemente para que su poesía, en la que no se advierten los reflejos de un espíritu cultivado, ya sabemos la causa, palpite tan hondamente la preocupación social.*

En verdad, son lo social y la emoción del hogar los temas favoritos de doña Amelia, aun cuando no han faltado en su repertorio las poesías de ocasión y encargo.

La preocupación social es claramente perceptible en "Confesión y Protesta", "El Crimen Social", "Por fin Rico", que son verdaderos alegatos contra las injusticias sociales; pues como bien acota uno de sus biógrafos, Rodrigo Miró, doña Amelia vive en eterna polémica contra la sociedad. Las injusticias, la envidia, la hipocresía, el orgullo, vicios propios del ambiente, la disgustan y la hieren particularmente. Y es natural pensar que esta clase de poesía que surge en una época de tantos antagonismos, provoque más de una molestia en ciertas gentes; pero, sin dar importancia al hecho, la poetisa

sigue buscando y pidiendo justicia, glorificando el trabajo; levantando su voz vibrante y airada contra —mientras que encuentra en el rico, al par de una belleza que no tiene, las altas virtudes que no posee. Y dándole una mayor amplitud a sus acentos llega, incluso, a solicitar a los países sureños Chile y Perú que están en guerra, que pongan fin a esa lucha entre hermanos. Sin embargo, a veces doña Amelia parece resentir que le nieguen los aplausos que tal vez espera, y de ello se lamenta en "Horas de Fastidio".

"Quiero romper mi pluma intransigible que solo en llanto de pesar se moja para que el mundo con sonrisa acoja el eterno de mi canción".

Reprocha luego al mundo que no le hubiera brindado flores sino espinas, le señala a este sus escasas gloria y sus muchas miserias, y termina diciéndole que, si él así lo quiere, ella se pondrá un velo en los ojos para no ver esas miserias y cantar con libertad.

No obstante, lo anterior, en "Dejad que pasen", hermoso poema que es un canto de gloria a la juventud, aconseja a los jóvenes que levanten la frente, que sigan adelante; que no se dejen amilanar por las dificultades y menos por los que pretenden impedirles el paso, porque el triunfo es de los audaces y, que de ella particularmente, reciban "la ofrenda de aliento, de entusiasmo y de cariño que les brinda su corazón"

Oigámosla:

*“El poeta lucha, sin luchar ¿Qué haría? sin lucha y resistencia no hay victoria ni el corazón del bardo sangraría para tener los lauros de su gloria.*

.....

*No penséis en la crítica del sabio si hay luz y claridad en vuestra mente, yo también he tenido mi calvario y el que puede luchar todo lo vence*

.....

*Aquí en mi corazón tiene la ofrenda en aliento, de entusiasmo y de cariño.”*

Esposa y madre ejemplar, el sentimiento familiar aflora en la limpidez de su verso sencillo, espontáneo y rápido que surge como el manar de la corriente que se desliza de lo alto sin obstáculos que le impidan su camino hacia el mar. Entre las poesías de tipo hogareño se destacan con suave luminosidad *“Amor de Madre”*, que es un delicado canto al amor maternal; *“La joven madre”*, *“A mi Madre”* y otras. He aquí cómo se expresa en *“Amor de Madre”*.

*Amor de madre, el universo entero se siente con tu aliento embalsamado, único amor sin mancha y verdadero, sin porvenir, presente ni pasado.*

*Amor que nada pide, nada espera, que de sí mismo satisfecho vive, que la infeliz impúdica ramera como sagrada redención recibe.*

En *“La joven Madre”*, otra de

sus lindas composiciones, una muchacha próxima a ser madre de un hijo sin padre, pone su dolor a los pies de María. Y en esta, como en todas las de este tipo, la autora manifiesta con perfecta naturalidad la emoción del hogar; la emoción de las cosas íntimas que ella sentía tan profundamente, aunque no hubiera podido condensarla en frases de valor universal. A veces, son temas de la poesía de Doña Amelia la fe y la esperanza en el porvenir de la patria. Entonces una tercera cuerda de su lira se deja sentir con melódico son:

Álzate Panamá, mira tú suelo, nos dice en *“A Panamá”*, mira tus campos que bendice el cielo y tus montañas que tus adornos son

.....

que mi alma de rodillas eleva ante tu altar

.....

Dejad, ¡Oh Ser Supremo!, que el Istmo siempre viva,

Que no sea su esperanza cual sombra fugitiva

Ni su soñada gloria como la flor de un día.

.....

En *“Victoriano Lorenzo”*, una poesía de carácter patriótico, la poetisa hace una apología del guerrillero y exalta con elevados

términos su intrepidez, su valor, su serenidad, ese completo darse a sus ideales de libertad para su gente y para su patria.

No es el verso de doña Amelia, como podemos observar, un modelo de diaphanidad y perfección; pero es espontáneo siempre. Nunca pensando ni rebuscando. Nace en el corazón y de ahí pasa, sin vacilación alguna, de su mente al papel. Esta es la razón por la cual ella, en su ingenuidad, se sorprende de que quienes hacen versos tengan que pensar y repasar.

*“Me han contado, dice, que muchos trovadores que cantan el perfume de las flores piensan toda una noche al escribir. Yo nunca escribo así ni lo podría; mi canto es un suspiro de agonía, es una aspiración de mi existir”.*

.....

*Lo que dura a su paso ese suspiro dura mi pensamiento en cada giro llevando en pos de sí la inspiración. Si no vuela mi pluma, se evapora la visión celestial y creadora con que sueña mi amante corazón.*

El verso de doña Amelia es, pues, la respuesta al impulso de un momento, a la sugestión de un instante. Para ella no existen problemas de preceptivas literarias. No tiene idea de la lucha del escritor por encontrar la forma precisa y hermosa; la forma perfecta, aquella que expresa el exacto matiz del pensamiento, la hondura y, a la vez, la levedad de la emoción. No obstante, en un momento especial de

su vida, ya en la senectud, doña Amelia vuelve al solar nativo con el que nunca ha dejado de soñar, y siente que su amor a la patria se exacerba y que va a romperle el corazón.

Y al contemplar en manos extrañas el Cerro Ancón, el viejo cerro tan ligado a los recuerdos de su infancia y a sus sueños, en un grito angustioso vuelva su dolor y su emoción. Quien no es panameño podría considerar intrascendente la poesía “Al Cerro Ancón,” pero dentro de su misma sencillez de forma, en su misma humildad de expresión, si así pudiéramos decir, vibrar en ella una emoción tan profunda, un algo tan íntimamente sentido por el nativo de esta tierra istmeña, que todos le damos la validez y la significación de símbolo. No voy a hacer aquí el análisis de la poesía, pero sí quiero destacar algunas estrofas plenas de estremecida emoción y sentimiento.

*“¿Qué se hizo tu chorrillo? Su corriente, al pisarla un extraño se secó, su cristalina bienhechora fuente en el abismo del no ser hundió”.*

*Hermosa figura que recoge la repulsión de todos nosotros al extranjero que se siente dueño del suelo. Y esta otra:*

*Tus pájaros me dieron sus canciones, con sus notas dulcísimas canté, y mis sueños de amor, mis ilusiones, a tu brisa y tus árboles confié.*

*En la que se pone de relieve el sentir de nuestros bardos interioranos y de todos aquellos que amamos intensamente la tierra; sus árboles, sus puentes, sus flores, sus aves, todas esas cosas que la hermocean y engalanan.*

*“Soñaba yo con mi regreso un día, de rodillas mi tierra saludar; contarle mi nostalgia, mi agonía y a su sombra tranquila descansa”.*

*Versos en que exhala, en un quejido de agonía, la nostalgia y el dolor del panameño ausente de la tierra por diversos avatares de la vida. Y el apóstrofe final:*

*Centinela avanzando, por tu duelo lleva mi lira un lazo de crespón; tu ángel custodio remontose al cielo. ¡Ya no eres mío, idolatrado Ancón!*

*Haciendo ahora una síntesis de todo lo anteriormente dicho sobre la obra de Amelia Denis de Icaza, repetiremos que permaneció plenamente a la generación del siglo pasado y su obra, en cuanto a escuela literaria, no refleja ninguna influencia modernista.*

*Casi toda ella la escribió sin conocer esa relevante etapa que brilló en el mundo literario con el estro potente de Darío.*

Los temas corrientes de nuestra Amelia fueron de amor y de dolor,

de tristeza y de lágrimas, y otros enmarcados en tópicos religiosos.

Sin embargo, y esto debemos acentuarlo una vez más, Amelia de Panamá canta también a las glorias y miserias del diario acontecer; se rebela contra las desigualdades e injusticias sociales y contra los causantes de las guerras civiles que proliferan en Colombia, Panamá y Centro América, durante su existencia, que fue larga.

Inició nuestra poetisa nacional lo que hoy se conoce como poesía de lucha y protesta. Fue ella la precursora de la poesía social política en Panamá. Cuatro décadas antes de que poeta alguno se ocupara de loar a Victoriano Lorenzo (el primer guerrillero de América), ella lo hizo con estrofas potentes a principios del presente siglo.

Su poesía **“Al Cerro Ancón”** vino a ser por mucho tiempo el segundo himno nacional.

A la edad de 70 años, la hiere de tal forma la presencia de botas extranjeras en el suelo de la patria y produce la poesía que la ha inmortalizado; la poesía que desde entonces convirtió al Ancón en un símbolo nacional; la poesía, la única, que aparece desde mucho antes de que terminara la construcción del canal de Panamá, vale decir a muy poco tiempo de que llegaran a cavar

el canal esos extraños a los que ella se refiere.

Es un tema de coraje, que no se atrevieron a tocar entonces prosistas y poetas de la época, como lo hizo esta valiente y valiosa mujer panameña; ya que la protesta por la invasión solo se vino a poner de relieve en la historia literaria de Panamá desde la década del 30 para acá.

La voz de Amelia, señores, es la voz de la nacionalidad que por primera vez se hace eco en la poemática de una América.

Los acentos de esta poesía seguirán resonando con entusiasmo en la mente y el corazón de todos los panameños.

# Multilateralismo e Integración Regional frente a la Desglobalización

Orelys Castillo Durán

*Internacionalista con estudios de postgrado en planificación del desarrollo y negociaciones petroleras internacionales. Profesora de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela*

La postpandemia ha introducido un nuevo periodo de retos, incertidumbre y escenarios en el ámbito internacional. Solo dos años fueron suficientes para que el mundo viviera un punto de inflexión, y con ese punto y aparte en la dinámica global, las relaciones políticas, diplomáticas, comerciales, sociales y energéticas experimentaron su propio viraje.

Dos años que, si bien no permiten llegar a la conclusión de Francis Fukuyama con el "Fin de la historia y el último hombre", si permiten introducir importantes eventos locales con repercusiones globales que incidieron en ese viraje, tales como: la guerra de precios del gas en Europa, las restricciones de inversiones en proyectos de petróleo y gas con la subsecuente desinversión en la industria, la primera crisis energética, desarrollo de nuevas variantes del COVID-19, el conflicto ruso-ucraniano aún en desarrollo, crisis

en los precios de los alimentos, combustibles y de la deuda (caso Sri Lanka); la permanente inflación y decrecimiento de las economías que han generado una situación de volatilidad e incertidumbre global.

En este contexto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) señalaba en su informe de "Perspectivas de la Economía Mundial" (2022), que la economía global corre el riesgo de la fragmentación en bloques geopolíticos con el desarrollo de diferentes normas tecnológicas, sistemas de pagos transfronterizos y monedas de reserva. Destacando que esta fragmentación impedirá que la comunidad internacional aborde conjuntamente los problemas globales como el cambio climático, cuestiones de seguridad energética y podría obstaculizar el comercio mundial y la cooperación.

La fragmentación de la economía con afectación directa en las cadenas de suministros, así como los fenómenos estudiados con anterioridad desde la crisis financiera de 2008 con impacto mayor o menor en la interdependencia entre países y capitales privados, apuntan directamente al modelo económico neoliberal denominado globalización.

Para Robert Keohane y Joseph Nye (2000) la globalización y la desglobalización se refieren al aumento o disminución en la "creación de redes de conexión entre actores a distancias multicontinentales, mediadas a través de una variedad de flujos que incluyen personas, información e ideas, bienes y capital"; y según Norris y Clark (2000), la desglobalización hace referencia a un proceso de disminución en lo que respecta a integración e interdependencia global.

El premio nobel de economía Joseph Stiglitz participante permanente del Foro Económico de Davos, espacio natural para la evaluación del modelo económico neoliberal, reseñó en su artículo "Entender bien la desglobalización" que unos de los principales fracasos de la globalización, en atención al contexto global, hacen referencia a las cadenas de suministro alteradas, la inflación de los precios de los alimentos y de la energía y un régimen de propiedad intelectual (PI) que durante la pandemia exacerbó la desigualdad global.

Y en este mismo orden, reseñando la presencia de un proceso de desglobalización, el economista Nouriel Roubini (2020) señalaba en el World Economic Forum que de los 10 factores económicos que apuntan a los problemas financieros que se avecinan para la próxima década, uno de ellos es la desglobalización, destacando que:

- La pandemia está acelerando tendencias ya muy avanzadas hacia la balcanización y la fragmentación.
- El desacople entre Estados Unidos y China se acentuará, y la mayoría de los países responderán con políticas todavía más proteccionistas para blindar a empresas y trabajadores locales contra disrupciones internacionales.
- El mundo posterior a la pandemia se caracterizará por restricciones más estrictas al movimiento de bienes, servicios, capital, mano de obra, tecnología, datos e información.

Este fenómeno de desglobalización, planteado por algunos como un proceso de desaceleración de la globalización o *slowbalization* (globalización lenta), ha sido esbozado desde hace varios años atrás por autores como el economista mexicano Jaime Jalife con una mirada geopolítica, por Meireles (2017) que considera que la interdependencia que se avizora entre los países no es total o absoluta, sino que se trata de una desglobalización parcial bajo la concepción de la multidimensionalidad de la globalización, y otros como Stiglitz (2016), planteó en su artículo "La muerte de la globalización" que el neoliberalismo global, la globalización, la escuela dominante del pensamiento económico en

Occidente, FMI y el Banco Mundial en los pasados 30 años, se encuentra en su fase terminal.

Por si el modelo económico se encuentra en crisis, los planteamientos de ajuste, corrección o identificación de alternativas son necesarios para comprender este nuevo status quo e implementar medidas que mitiguen la incertidumbre político-económica global.

En este orden, Stiglitz reseñó como parte de las propuestas que los representantes plantearon en el Foro Económico de Davos para hacer frente a la desglobalización: “repatriar la producción o instalarla en países confiables, e implementar políticas industriales destinadas a aumentar las capacidades de producción de los países”. Es decir, fortalecer o replantear las alianzas bilaterales y relocalizar las empresas, donde el mundo sin fronteras queda entredicho y se visualizan fisuras en las reglas de larga data del sistema de comercio internacional. Asimismo, desde la plataforma del World Economic Forum (junio 2022), han propuesto cuatro propuestas para evitar la fragmentación geoeconómica y restaurar la confianza en el sistema mundial:

- 1) Reforzar el comercio para incrementar la resiliencia;
- 2) Redoblar los esfuerzos colectivos para hacer frente a la deuda;

3) Modernizar los pagos transfronterizos y

4) Confrontar el cambio climático: el reto existencial que se cierne, sobre todo.

Sin embargo, la globalización es un modelo multidimensional y como tal, ha presentado aciertos y fracasos expresados en la desigualdad y pobreza de las sociedades. La globalización experimentará cambios de sus políticas, como los enunciados previamente; sin embargo, si las medidas no contemplan que la unilateralidad de medidas o sanciones económicas-comerciales, impiden el desarrollo común y generan altos costos a las sociedades, la fragmentación dentro del modelo sólo podrá agravarse.

La globalización es la máxima expresión del modelo económico occidental, pero en un contexto de cambio, de desarrollo de un modelo multipolar, donde no sólo Estado Unidos, sino China, Rusia, India y bloques regionales, poseen un peso específico en la correlación de fuerza internacional, con una geopolítica impactando la dinámica global, deja de ser la globalización per se el modelo estrictamente dominante. Nuevas formas han surgido, la renacionalización y la regionalización se han convertido en una tendencia para las empresas y con ello, frente a la desaceleración de la globalización o desglobalización, uno de los mecanismos con fuerza principalmente para América Latina es la Integración Regional de la mano del multilateralismo.

## ***Enfoque en lo multilateral***

A pesar de las acciones impulsadas por el expresidente de los Estados Unidos, Donald Trump de retirarse de los principales organismos y acuerdos internacionales, y a pesar del impacto de su política exterior en mecanismos de integración suramericanos como en la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), el FMI posterior a la pandemia global experimentada desde el año 2020, ha ratificado que la cooperación multilateral será clave en muchas áreas, desde la transición climática, la preparación para una pandemia, la seguridad alimentaria y hasta el sobreendeudamiento.

Las instituciones multilaterales se han convertido en el espacio de diálogo y concertación de políticas necesarias ante la creciente fragmentación, por ende, el diálogo a través de normas consensuadas, el fortalecimiento y relacionamiento internacional durante los últimos meses se ha intensificado, las reuniones de los BRICS con las propuestas de adhesión, las giras internacionales realizadas por altos representantes de Panamá, Estados Unidos y Rusia en países africanos y asiáticos para fomentar proyectos de inversión; las gestiones para impulsar la Asociación Económica Integral Regional, las reuniones de la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN) con la participación de socios extra regionales, son evidencia de la intensidad de las relaciones internacionales

para concertar políticas y la preponderancia del rol de la geopolítica en el contexto actual.

Recientemente, el ex primer ministro del Reino Unido Tony Blair señalaba que "el mundo tiene ante sí un proceso de desglobalización en el que los países deberán mirar hacia adentro para asegurar la provisión de servicios básicos para su población...". Sin embargo, para enfrentar cambios geopolíticos globales necesaria es la solidaridad y unión de las naciones.

La Cepal ha señalado que es preciso fortalecer el multilateralismo y la integración regional en América Latina y el Caribe con el fin de abordar de forma coordinada los desafíos que enfrenta la región. En publicación de junio del presente año titulada, "Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?", la Cepal observa que la región tendrá una fuerte desaceleración económica, aumentos de la inflación y una lenta e incompleta recuperación de los mercados laborales que va a afectar desproporcionadamente a las mujeres y plantea como escenarios geopolíticos:

- Las relaciones internacionales oscilarán entre un multilateralismo limitado, varios modelos de regionalismo e incluso bilateralismo.
- La ruptura del modelo de

globalización puede llevar a diferentes configuraciones regionales que determinarán muchas de sus políticas sobre la base de objetivos de soberanía o seguridad en materia de defensa, energía, alimentos, tecnologías y sectores industriales clave.

- En la medida en que tomen forma nuevas configuraciones de países, como, por ejemplo, una “nueva globalización” centrada en una renovada articulación entre los Estados Unidos y la Unión Europea, o la implementación de la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China, la región no puede continuar actuando de manera fragmentada.
- Ir más allá de la fragmentación implica, por un lado, aumentar la confianza en las instituciones nacionales (de por sí muy baja en la región) y solucionar los problemas de gobernabilidad interna. Por otro lado, implica aumentar el papel de la articulación regional en las respuestas a la crisis. Para superar la práctica de responder unilateralmente a los eventos globales, se debe avanzar en la formulación e implementación de respuestas de la región en su conjunto o de los bloques de integración.
- El actual conflicto ha acentuado la tendencia a una mayor regionalización del comercio y

de la producción que se observa desde hace algunos años a nivel mundial. La región no puede sustraerse a esta tendencia, mediante la cual los países buscan una mayor autonomía estratégica en el abastecimiento de productos e insumos clave. La coyuntura constituye, pues, una nueva oportunidad para dinamizar el proyecto de la integración regional, poniendo en el centro la generación de cadenas productivas intrarregionales que reduzcan la excesiva dependencia de proveedores de fuera de la región.

En este orden, existe en primer lugar un reconocimiento internacional de la multipolaridad que existe en la actual configuración internacional, en segundo lugar, hay un aprendizaje derivado de la gestión de la pandemia COVID-19 y es que los problemas comunes sólo se pueden resolver de manera conjunta y para ello la cooperación es fundamental, en tercer lugar, la crisis global que enfrentan nuestras naciones desde diferentes perspectivas y momentos, exige la articulación política, y para Centroamérica y Suramérica, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y demás instancias de integración regional, exigen fortalecer la voz unificada de la región.

## ***Más integración para América Latina***

Con la desglobalización tocando la puerta, los organismos y voceros regionales han apostado a mayor integración para enfrentar los retos globales crecientes.

Con la fragmentación existente y la heterogeneidad propia de los países de Centroamérica y Suramérica, se dificultan aún más los consensos y procesos de integración regional. En este sentido, dos miradas son importantes, una focalizada en Centroamérica y otra, a la región latinoamericana.

### **Centroamérica:**

Está conformada por siete Estados, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala y Belice; forman parte de mecanismos de integración regional como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), puente natural entre las dos masas continentales y con una de las mayores conectividades a nivel mundial; espacio rico en biodiversidad e historia, espacio de más de medio millón de Km<sup>2</sup>, una población mayor a los 50 millones de habitantes y que se perfila como la cuarta economía de América Latina.

Centroamérica ha experimentado diversos esquemas de integración regional: 1) la Federación Centroamericana (1824-1838); 2) la Organización de Estados Centroamericanos (1951-1991);

y 3) el Sistema de Integración Centroamericana (Desde 1991 hasta nuestros días). Asimismo, cuenta con organismos como el Parlamento Centroamericano, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Corte Centroamericana de Justicia. Organizaciones que, a rasgos generales, demuestran una institucionalidad y voluntad de los Estados, en la concertación de políticas.

Sin embargo, la propia heterogeneidad de la región y los impactos de la crisis y factores extra regionales, obligan a repensar en nuevos consensos y principios sobre los que construir un nuevo escenario de desarrollo. En este orden, algunos Estados han esbozado algunas propuestas regionales:

- México presentó en 2018 un Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México con el objetivo de crear un espacio de desarrollo sostenible para elevar el bienestar y permitir que la migración sea una opción y no una obligación.
- En 2017, se adoptó la Unión Aduanera entre Guatemala y Honduras, y en 2018, el Salvador inició un proceso de integración profunda para las diferentes hojas de rutas para el establecimiento de puestos fronterizos integrados entre Guatemala y El Salvador.

- Igualmente, el Salvador ha estado promoviendo una transformación de Centroamérica y en 2021, desarrollaron “la Conferencia Sobre el Futuro de Centroamérica”, con el objetivo de presentar en 2024, una propuesta de reforma al Protocolo de Tegucigalpa (1991) y que pasemos de la integración a la unión centroamericana.
- En este contexto, la propuesta de la “Unión Centroamericana” (UNCA) está concebido como un organismo supranacional que pueda tener decisiones vinculantes para todos los países miembros con alcances en lo económico, político, monetario, fiscal, social, seguridad democrática y ambiental.

Los consensos regionales, estarán considerando los actores centroamericanos (empresa privada, mujeres, jóvenes, movimientos sociales o partidos políticos), las migraciones, las remesas familiares, la movilización de recursos internos para financiar la democracia y el desarrollo en sociedades tan desiguales como las centroamericanas.

### Latinoamérica:

Recientemente se realizó la reunión de coordinadores de la CELAC, en el marco del cual, se desarrolló el seminario internacional “América Latina y el Caribe, el futuro de la integración: Unidad

en la Diversidad” con la Celac y la Corporación Andina de Fomento (CAF), en el marco de este espacio, diferentes líderes manifestaron los siguientes planteamientos:

**José Luis Rodríguez Zapatero, expresidente del gobierno español:** apostó por la «unión política» de Latinoamérica y aseguró que esta región es, a pesar de su desigualdad, la única que tiene los activos necesarios para reconstruir el sistema multilateral global. El expresidente aseveró que no hay instituciones globales que funcionen, el sistema de Naciones Unidas está roto y amenaza con romperse más por la creciente rivalidad entre Estados Unidos y China». La única región en paz es Latinoamérica, sólo América Latina tiene los grandes activos necesarios de la paz y la capacidad de diálogo con todos para lanzar un proyecto de reconstrucción del sistema multilateral.

**Rodríguez Zapatero** expresó al presidente argentino, Alberto Fernández, quien actualmente preside la Celac, a hacer de éste «el gran momento fundacional de la unión política latinoamericana, cuyo horizonte último debe ser una Constitución para Latinoamérica» para garantizar la igualdad.

**José Mujica, expresidente uruguayo:** La integración de la región es una “causa de ser o no ser” en la que se debe ser “abierto y flexible” y no quedar encerrados en temas ideológicos. La integración es una “batalla de carácter político.

Tenemos que dar seguridad económica y estabilidad para tener con qué atender la necesidad de las masas. No es de izquierda, ni de derecha, ni de centro, es de ser o no ser, es de identidad, significa gran apertura. Pidió sacarse de encima el "síndrome del acuerdo absoluto" en los mecanismos de integración porque "si no, no se puede hacer nada". "Hay que construir institucionalidad, pero recordemos que los gobiernos son de corto plazo y por más que sueñen y tengan buenas intenciones, están absorbidos por la realidad inmediata que les chupa toda la energía y están preocupados por quién va a ganar la próxima elección". Los gobiernos, los partidos políticos, las centrales de trabajadores y las universidades públicas, deben trabajar en estos temas.

**Beatriz Paredes, senadora mexicana por el Partido Revolucionario Institucional,** destacó que se necesita una integración de las cadenas productivas agroalimentarias y en la industria farmacéutica. También advirtió sobre los "conflictos comunes" de la región en materia de seguridad y cómo enfrentar a la delincuencia organizada.

**Ernesto Samper, expresidente de Colombia:** señaló que el mundo va a un sistema multilateral compuesto por bloques. Lamentó que mientras otras partes del mundo ya hay bloques regionales funcionando de manera plena, América Latina no logró ese nivel de integración. Planteó fortalecer la Celac, dándole

más poder y financiamiento. Agregó que también se debe reimpulsar a la Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas), un organismo que se fundó en 2008 a instancias de varios gobiernos progresistas del momento, que al final de la década pasada fue perdiendo integrantes con el cambio de signo político en varios países.

Samper remarcó la "incapacidad de los mecanismos multilaterales de parar las amenazas" actuales y enfatizó en la necesidad de "cambiar" hacia un sistema más dinámico conformado por bloques". "Vamos a un sistema multilateral por bloques, el europeo, el asiático, el africano, pero el latinoamericano no está, porque hoy no estamos unificados como bloque", analizó, para luego pedir centrarse en el fortalecimiento de la Celac, que hoy es el único organismo en el que participan más de 30 países de la región. El exsecretario general de Unasur descartó además los acuerdos de libre comercio como un mecanismo de integración y llamó a evitar la multiplicidad de organismos regionales que aletarguen el proceso de integración.

**López Obrador, presidente mexicano:** abogó por la "institucionalización" de la Celac, para que los países miembros tengan que "cumplir una decisión comunitaria" alcanzada en ese organismo y que no quede al "arbitrio de cada país". Asimismo, planteó la propuesta de concretar una integración "excepcional" de

alcance continental que incluya a Estados Unidos y Canadá, dos países con los que, recordó, México mantiene acuerdos económicos con "buenos resultados". Pidió "no descartar la posibilidad de una integración de todo el continente", aunque reconoció que se trata de un objetivo "más complejo".

**Sobre la Celac** planteó el estudio de alternativas y modelos de gobernabilidad en torno a un sistema de rotación que asegure a todas las naciones un acceso equitativo a la presidencia pro t mpore. Entre otras cuestiones, los delegados discutieron modelos de toma de decisiones basados en la regla del consenso y de mayorías simples y calificadas. Durante los distintos paneles que dieron forma al seminario, los participantes debatieron sobre cómo fortalecer a la Celac, dotándola de apoyo técnico, financiación propia y una estructura más sólida, y el camino para lograrlo, por ejemplo, a través de la convergencia entre los diez organismos sub-regionales de integración que ya existen en Latinoamérica, y a través de la cooperación en temas de interés común y beneficios concretos para los ciudadanos.

Las próximas elecciones en Brasil con Lula Da Silva como principal candidato a la presidencia y la llegada de Gustavo Petro, marca una bisagra, un antes y un después para la integración latinoamericana y caribeña, y desde ya, se encuentran en evaluación propuestas como la

creación de una moneda que sea compartida por todos los países de Latinoamérica junto con la formación del Banco Central Sudamericano cuyo objetivo sería "impulsar el proceso de integración regional", así como hacer frente a un contexto internacional conflictivo como la guerra entre Rusia y Ucrania.

Igualmente, se han planteado la constitución de una organización internacional del litio que aglutine a Argentina, Chile, Bolivia, México, Brasil y Perú, recurso esencial en el marco de la Transición Energética, así como reimpulsar el funcionamiento del Tratado de Cooperación Amazónica y otros instrumentos regionales que permitan, a través de su institucionalidad, brindar una nueva mirada y dar respuesta a problemas comunes.

Por ende, estos planteamientos derivados de importantes líderes de la región, buscan repensar un concepto de integración y unión latinoamericana que fortalezca a Latinoamérica con una sola voz y con una visión que considere las diferencias y potencialidades para adoptar un consenso para el desarrollo regional.

Panamá en este contexto internacional, funge un rol geoestratégico muy importante en la integración, ya lo señalaba su presidente Lauretino Cortizo durante la semana de la integración centroamericana (2020), "donde hay que manejar el presente, repensar, construir y conquistar el futuro de la

región teniendo como herramienta estratégica la integración y unidad Latinoamericana para lograrlo”; por ende, en palabras de su Ministra de Relaciones Exteriores, Erika Mouynes:

- Por iniciativa de Panamá, desde el año pasado y por primera vez en la historia de la región, se abordó el creciente fenómeno de la migración irregular con veinte países del continente, de manera que hubiese una visión holística desde los países de origen, tránsito y destino.
- Por otro lado, también por iniciativa y por el poder de convocatoria de Panamá, se creó el primer grupo de trabajo de los cancilleres de Centroamérica y el Caribe, en el que propusimos articular una voz común para visibilizar las consecuencias en nuestra región del conflicto en Ucrania,
- Panamá se estableció como líder regional para promover la cooperación, la inversión y el comercio entre los países de nuestra zona.
- Se ha tendido el puente al más alto nivel, tanto con los interlocutores regionales, como con los socios europeos y asiáticos, impulsando una verdadera diplomacia multipolar y balanceada, fundamental para un país de posición estratégica como Panamá y vital para mantener la vigencia política de nuestra región.
- Panamá ha planteado una propuesta de consenso para consolidar una voz única regional y promueve una respuesta rápida antes de que aumente en nuestra área la severidad de los impactos de la guerra. Solo con la cohesión eficaz de nuestra región, influyendo en bloque, valiéndonos de los mecanismos internacionales, construiremos el nuevo liderazgo regional, sólido, con respaldo social y político, que necesitamos.
- Panamá declarado “hub” político de América, ya tenemos una responsabilidad, allí donde nos convoquen, llevar una sola agenda regional.

### Finalmente,

- El 7 de agosto se cumplieron 35 años de la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas, que marcaron el inicio del fin del conflicto armado en Centroamérica, Panamá es sede de importantes representaciones multilaterales y Latinoamérica, es una zona de paz que debe fortalecer y establecer consensos que lo conviertan en un importante bloque político-económico.
- Jorge Marirrodriaga (2020) señalaba que en estos momentos se está gestando una especie de Tratado de Tordesillas moderno, con

nuevas correlaciones de fuerza y principios orientados a fortalecer el desarrollo en un nuevo orden multipolar, donde la integración y unión a través del fortalecimiento institucional de la Celac es una alternativa real.

- La experiencia de los mecanismos de concertación política e integración económica de Suramérica y Centroamérica deben ser la base para estudiar las experiencias y apropiarse de las buenas prácticas, para evitar el desgaste multilateral y lograr objetivos que garanticen el derecho al desarrollo.
- El diálogo político y la cooperación multilateral son elementos claves para el impulso y configuración de nuevos bloques regionales.
- La aplicación de las sanciones económicas, como instrumentos de coerción unilateral, siguen y seguirán afectando el desarrollo económico, cultural, social y ambiental de las naciones. Por lo que, la región deberá crear instrumentos que protejan su desarrollo de órdenes ejecutivas unilaterales y crisis extra regionales.

## Lista de Referencias

Caldentey del Pozo, Pedro (Julio-Agosto 2022) "América Central: fin de ciclo, ¿nuevos consensos?" Disponible en línea: <https://nuso.org/articulo/america-central-fin-de-ciclo-nuevos-consensos/> Consultado: Agosto 2022, 21

Cepal (agosto 2021) "Desarrollo en transición: Propuesta de concepto y medición para una cooperación renovada en América Latina y el Caribe" Disponible en línea: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47156/5/S2100501\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47156/5/S2100501_es.pdf) Consultado: Agosto 2022, 25

Cepal (Junio 2022, 06) "Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?" Disponible en línea: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/3/S2200419_es.pdf) Consultado: Agosto 2022, 01

Cervantes González, Ignacio. (2020) "¿Desglobalización? Las nuevas tendencias del orden global". Tesis de Licenciatura. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en línea: [https://www.academia.edu/44152893/\\_Desglobalizaci%C3%B3n\\_](https://www.academia.edu/44152893/_Desglobalizaci%C3%B3n_)

Las\_nuevas\_tendencias\_del\_orden\_global Consultado: Agosto 2022, 25

Agencia EFE. (Agosto 2022, 19) "Latinoamérica explora los caminos para "empoderarse" a través de la Celac". Disponible en línea: <https://www.efe.com/efe/america/economia/latinoamerica-explora-los-caminos-para-empoderarse-a-traves-de-la-celac/20000011-4869299>. Consultado: Agosto 2022, 25

El Economista (agosto 2020). Donovan (UBS): "España no debe intentar mantener con vida a un sector si se sabe que éste no sobrevivirá en la próxima década". Disponible en línea: <https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/10515941/04/20/Donovan-USB-Espana-no-debe-intentar-mantener-con-vida-a-un-sector-si-se-sabe-que-este-no-sobrevivira-en-los-proximos-10-anos.html> Consultado: Agosto 2022, 25

El Economista (mayo 2022) "El panorama geopolítico acelera la desglobalización". Disponible en línea: <https://s03.s3c.es/pdf/6/a/6a05b51ddd0d82e474752c0dc>

206de18\_especiales.pdf Consultado: Agosto 2022, 21.

Fondo Monetario Internacional (julio 2022). "Informes de

perspectivas de la economía mundial". Disponible en línea: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022> Consultado: Agosto 2022, 25

Gaceta UNAM (Junio 2022, 12) "Se vive la desglobalización". Disponible en línea: <https://www.gaceta.unam.mx/se-vive-la-desglobalizacion/> Consultado: Agosto 2022, 25

Haass, Richard N. (mayo 2020, 13) "La desglobalización y sus desencantos". Disponible en línea: <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/La-desglobalizacion-y-sus-desencantos-20200513-0138.html> Consultado: Agosto 2022, 24

Jalife, Alfredo. (Agosto 24, 2016) "La muerte de la globalización, según el premio Nobel Joseph Stiglitz ¿Qué sigue?" Disponible en línea: <https://www.telesurtv.net/bloggers/-La-muerte-de-la-globalizacion-segun-el-premio-Nobel-Joseph-Stiglitz-Que-sigue-20160824-0004.html> Consultado: Agosto 2022, 24

Jalife, Alfredo. (Marzo 27, 2022) "Larry Fink sentencia el fin de la globalización debido al conflicto de Ucrania". Disponible

en línea: <https://www.alfredojalife.com/2022/03/27/larry-fink-sentencia-el-fin-de-la-globalizacion-debido-al-conflicto-de-ucrania/>  
Consultado: Agosto 2022, 24

La Estrella de Panamá. (Mayo 2022, 2022) "Erika Mouynes: Panamá ante el nuevo orden mundial" Disponible en línea: <https://www.laestrella.com.pa/opinion/columnistas>

/220520/panama-nuevo-orden-mundial Consultado: Agosto 2022, 24

La prensa gráfica. (Agosto 2022, 23) El Salvador propone transformar el SICA para crear la "Unión Centroamericana". <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/El-Salvador-propone-transformar-el-SICA-para-crear-la-Union-Centroamericana-20220822-0080.html> Consultado: Agosto 2022, 24

M24 (Agosto 2022, 21) "Mujica dijo que la integración regional es fundamental y pidió apertura y flexibilidad para concretarla". Disponible en línea: <https://www.m24.com.uy/mujica-dijo-que-la-integracion-regional-es-fundamental-y-pidio-apertura-y-flexibilidad-para-concretarla>. Consultado: Agosto 2022, 24

RT (Julio 2022, 18) "El riesgo que viene: un banquero afirma que el mundo enfrenta un proceso de desglobalización". Disponible en

línea: <https://actualidad.rt.com/actualidad/435868-banquero-afirmar-mundo-desglobalizacion-riesgo-protestas>. Consultado: Agosto 2022, 20

RT (julio 2022). La economía global corre el riesgo de desglobalización, advierte el FMI. Disponible en línea: <https://actualidad.rt.com/actualidad/437061-economia-global-riesgo-desglobalizacion-fmi> Consultado: Agosto 2022, 25

SICA (Octubre, 2020) "Laurentino Cortizo: Estamos llamados a fortalecer y promover la integración regional". Disponible en línea: [https://www.sica.int/noticias/laurentino-cortizo-estamos-llamados-a-fortalecer-y-promover-la-integracion-regional\\_1\\_124200.html](https://www.sica.int/noticias/laurentino-cortizo-estamos-llamados-a-fortalecer-y-promover-la-integracion-regional_1_124200.html). Consultado: Agosto 2022, 25

Stiglitz, Joseph E. (Mayo 2022, 31) "Entender bien la desglobalización". Disponible en línea: <https://www.project-syndicate.org/commentary/deglobalization-and-its-discontents-by-joseph-e-stiglitz-2022-05/spanish?barrier=accesspaylog> Consultado: Agosto 2022, 21.

World Economic Forum (mayo, 2020) "Aquí están los mayores desafíos económicos que enfrentamos en los próximos 10 años" Disponible en línea: <https://es.weforum.org/agenda/2020/05/aqui-estan-los-mayores-desafios-economicos-que-enfrentamos-en>

los-proximos-10-anos/ Consultado:  
Agosto 2022, 25

World Economic Forum (junio, 2022) "Por qué —y cómo— se debe combatir la fragmentación geoeconómica" Disponible en línea: <https://es.weforum.org/agenda/2022/06/por-que-y-como-se-debe-combatir-la-fragmentacion-geoeconomica-dbfdf386af/>  
Consultado: Agosto 2022, 25

# Bitcoin, Criptomonedas, usos y Regulaciones

*Acerca del Autor: Rodrigo Esteban Icaza García.*

Es especialista en Coaching, Gestor Emocional y Mindfulness, comunicador ejecutivo y corporativo, facilitador, conciliador y mediador. Actualmente se desempeña como director ejecutivo de la Cámara de Comercio Digital y Blockchain de Panamá y fue miembro del comité organizador del Blockchain Summit LatAm 2022. Es licenciado en Comunicación Ejecutiva Bilingüe de la Universidad Tecnológica de Panamá. Cuenta con un Diplomado en Liderazgo para la Transformación, Administración y Gobernanza del Instituto Universitario de Gerencia y Tecnología y un Diplomado en Mediación y Resolución de Conflictos de la Universidad Tecnológica de Panamá. Es facilitador de Formación Profesional certificado por el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano. Posee experiencia profesional de 10 años como capacitador profesional y de más 5 años en el adiestramiento, capacitador y promotor de tecnologías disruptivas: Blockchain y Criptomonedas. Es autor de Aprendiendo a usar Bitcoin. Posee con un Máster en Coaching, Gestión Emocional y Mindfulness, un Máster en Administración y Dirección de Empresas y un Máster

en Comunicación Corporativa de la Escuela de Negocios Europea de Barcelona y de la Universidad Internacional Isabel I de Castilla.

## Antecedentes de Bitcoin.

Su autor, Satoshi Nakamoto, define Bitcoin como un sistema de dinero electrónico entre pares (Nakamoto, 2008). Proyecto computacional que fue lanzado en versión escrita el 31 de octubre de 2008 y puesto a prueba desde el 3 de enero de 2009.

De acuerdo con el contenido publicado en lo que se conoce como "Whitepaper", lo cual para nuestro idioma hace referencia a un artículo técnico, el autor en su investigación se basó en diversos proyectos y tecnologías computacionales que fueron desarrolladas, incluso dos (2) décadas anteriores al lanzamiento de Bitcoin, es decir, entre los años 80 y 90, así como en los inicios del nuevo milenio.

Estas tecnologías consistían prototipos no funcionales que buscaron crear una forma de dinero electrónico que fuera segura, no obstante, dichas tecnologías fueron utilizadas de manera aisladas, por lo que las primeras versiones de dinero electrónico no lograron su cometido.

Dado la situación anterior, llama la

atención que la creación y desarrollo del dinero electrónico no es un tema, precisamente, del nuevo milenio, sino que son estudios que datan de aquellos años en los que aún, el internet se encontraba en fase de descubrimiento en Panamá (Valdés, 2017).

Por otra parte de la historia del dinero electrónico, tal como es representado en Bitcoin, científicos computacionales, conocidos como "Cypherpunks" de la época, así como activistas Hackers o "Hacktivistas", hablaban de la existencia de una forma de dinero electrónico que fuera independiente de los bancos y de los gobiernos, por lo que se identifica que el conocimiento en la materia, con una mirada científica computacional daba luces, en aquel entonces, al nacimiento de una verdadera revolución digital basada en la "independencia monetaria" que únicamente estuviera relacionada con procesamiento de datos a través de dispositivos electrónicos. Esto se visualiza en el Manifiesto Cypherpunk escrito por Eric Hughes, en 1993, cuando se hace mención acerca del "Dinero Electrónico" (Hughes, 1993). No obstante, algunos años anteriores al manifiesto publicado por Hughes, específicamente en 1988, Timothy C. May publicó el Manifiesto "Criptoanarquista", del cual se desprenden conceptos hoy visualizados en Bitcoin como dinero electrónico (May, 1988).

Aunque las ciencias de la computación son mayormente reconocidas en la actualidad por la expansión digital que ha emergido en los

últimos años, obligando a todos los sectores económicos, así como a los gobiernos a poner en perspectiva la importancia de estas, lo cierto es que los mayores avances que se han visto en la actualidad son el resultado de estudios de años anteriores, como lo ha demostrado Bitcoin. Sin embargo, se debe resaltar que, a pesar de estos avances tecnológicos que se han descubierto a partir del nacimiento de esta primera forma de dinero electrónico, como fue mencionado en el manifiesto criptoanarquista de Timothy C. May, el uso de la tecnología para actividades ilícitas es una real demanda por parte de los gobiernos y las instituciones y, aunque, el autor indica que esta demanda sería utilizada para retrasar o detener el avance de la criptografía, la cual es una de las principales tecnologías que utiliza Bitcoin, se debe destacar que esta ha facilitado procesos de automatización y control mucho más eficaces que los procesos rudimentarios y tradicionales.

### **Bitcoin como dinero electrónico**

Tal como lo estableció su autor, Bitcoin es dinero electrónico que solo vive en entornos virtuales, es decir, navega por la red de comunicaciones que conecta a muchas computadoras alrededor del mundo.

Para utilizar bitcoin, el usuario debe tener acceso a internet y descargar un software que le permita interactuar con la red de comunicaciones. Este software es lo que, en principio conocemos como "Bitcoin Core". Una vez instalado en nuestras

computadoras, tenemos acceso a una dirección de billetera, la cual tradicionalmente inicia con 1 y se combina en una lista de 34 caracteres alfanuméricos y alternados entre mayúsculas y minúsculas, tal como lo vemos en el siguiente ejemplo:

**“15BRnMX1sNaMwzuBoW2Qi5x-Vw25S8hWm5R”**

En términos simples, esta dirección de bitcoin simula un número de cuenta, por lo que, al otorgarla a un usuario, este estará en capacidad de transferir fondos a esta.

Sin embargo, debemos destacar que, en este punto, usar una billetera es muy sencillo, ya que no está asociada con ningún correo electrónico, ni mecanismo de verificación, en virtud de que los softwares son creados con código abierto, por lo que cualquier especialista en programación y desarrollo puede adaptar dicho código según sus necesidades.

En consecuencia, si las billeteras de bitcoin no están asociadas con datos de autenticación o autorización ¿cómo se garantiza de que el dueño de los fondos, realmente, posea esos fondos?

Al hacernos esta pregunta, entonces hacemos de manifiesto la importancia de comprender lo que es la “clave asimétrica”.

La clave asimétrica, podemos definirla como un conjunto de datos que se complementan entre sí para recibir

un mensaje, encriptarlo, autenticarlo al legítimo destinatario y descifrar el mensaje. En otras palabras, la clave asimétrica funciona para encriptar y desencriptar un mensaje.

Por lo tanto, en el caso Bitcoin, al no tener que registrar un usuario o un correo electrónico en el software que descargamos, debemos entonces trabajar con esta clave asimétrica, la cual como dice su definición es un conjunto de datos; es decir, hay 2 o más datos que se complementan para cumplir una tarea específica.

Este conjunto de datos se desglosa como “Clave Privada” y “Clave Pública”.

La clave pública corresponde a la dirección de la billetera dada anteriormente, mientras que la clave privada es aquella que se respalda y se guarda o almacena en un lugar seguro para evitar que otras personas no autorizadas, tengan acceso a este dato, ya que si logran obtenerlo, pueden desencriptar o lo que en otras palabras se diría, poseer los fondos y utilizarlos.

Es necesario mencionar que, así como el dinero físico opera con una estructura de registros contables, Bitcoin como dinero electrónico no controlado por un gobierno o banco central opera con su propio libro contable, al cual se le denomina “Blockchain” o cadena de bloques.

Blockchain es una estructura computacional que se conforma de diversas tecnologías. Esta estructura garantiza que toda transacción que

ocurre con sistemas computacionales descentralizados o no controlados por un gobierno o banco central sea controlada por su propia estructura, la cual cumple con características como transparencia, inmutabilidad, sincronía en tiempo real, entre otras.

Se puede decir, entonces que, Blockchain es un sistema automatizado de registros contables en el que se muestran todas las transacciones que ocurren en este tipo de redes computacionales.

Cabe señalar que cada criptomoneda tiene su propia red Blockchain, por lo que la clave privada y pública de Bitcoin es incompatible con la clave privada y pública de otras criptomonedas como pueden ser Ethereum, Litecoin, Dash, XRP, entre otras.

Ante este escenario, es meritorio mencionar que los usuarios administran diversa cantidad de claves asimétricas, en función de las criptomonedas que utilicen.

### **Diferencias entre Bitcoin y las otras criptomonedas.**

En materia de computación, al ser esta una ciencia que tiene sus orígenes en las matemáticas, el razonamiento lógico-matemático establece que todo problema tiene una solución demostrable y para llegar a soluciones demostrables se deben establecer las variables o aquellos elementos de una ecuación que nos permitirán trabajar en la solución.

Por lo tanto, Bitcoin como solución tecnológica responde a una serie de problemas, desde la perspectiva científico-computacional-anarquista, como era el “poder del Estado” sobre el dinero, dando como resultado el nacimiento de esta forma de dinero electrónico.

Pero, como fue mencionado al inicio, en la época de los años 80 y 90, se presentaron diversas soluciones que no lograron escalar por los problemas que se planteaban posteriormente a su lanzamiento. Por lo tanto, el patrón lógico-matemático debía continuarse hasta encontrar una solución que satisficiera el propósito y la visión del dinero electrónico descentralizado.

En esta secuencia, nació Bitcoin como solución, pero esta tecnología dio paso a que se replicara el resultado de la investigación cuyos resultados fueron funcionales. Por lo tanto, estas réplicas científicas permitieron el descubrimiento de nuevas mejoras a Bitcoin y, las cuales posteriormente, adoptaron otros nombres.

A continuación, se presenta una serie de problemas planteados y cuáles fueron los resultados de esa investigación:

Bitcoin, al ser una tecnología global, utilizada en principio por un grupo de personas y que, años más tarde comenzó a masificarse, presentó problemas en cuanto a su período de validación de bloques de transacciones, el cual toma un promedio de 10 minutos por bloque.

Ante esta situación, Dash (Gomez Torres, s.f.) disminuye el período de validación de transacciones en un promedio de 2 o 3 minutos y Litecoin disminuye el promedio de validación de transacciones en 2.5 minutos (Bybit Learn, 2021) en las primeras versiones.

El período de validación de bloque de transacción es el tiempo que transcurre entre el envío de fondos por parte del emisor de la transacción y el uso de esos fondos por parte del receptor de la transacción.

Es decir, aunque la transacción ocurre en tiempo real y tanto emisor como receptor visualizan la transacción en sus respectivos dispositivos, hay un espacio de tiempo que transcurre para que el receptor pueda usar esos fondos. En este espacio de tiempo, lo que está ocurriendo es lo que se conoce como “minería”.

La minería es la actividad más conocida que permite mantener en operación la red Blockchain de Bitcoin. Esta actividad es realizada por un dispositivo electrónico conocido como “minero” que se encarga de encontrar una variable incógnita a una ecuación matemática para que un conjunto de transacciones (Bloque) sea añadido a la cadena que contiene todos los registros contables anteriores o previamente validados. Garantizando que, de esta manera, la cadena de Bloques o Blockchain se mantenga íntegra y se eviten alteraciones computacionales que repercutan en afectaciones negativas a la tecnología.

Esta actividad de minería es una de las principales fuentes de ingresos de personas que se dedican a dicha actividad, porque es la forma primaria para obtener bitcoin.

Los primeros años de Bitcoin, las personas podían utilizar un dispositivo electrónico como una laptop para probar como funcionaba el prototipo Bitcoin, por lo tanto, muchos usuarios recibían una recompensa en bitcoin cada 10 minutos. La cantidad exacta de aquel momento era 50 unidades de bitcoin.

Al pasar los años, esta recompensa disminuye a la mitad, por lo que en un promedio de 3.5 a 4 años, los usuarios recibirían 25, 12.5, 6.25 unidades de bitcoins y en lo sucesivo, hasta emitir la cantidad exacta de 21 millones de unidades bitcoin.

De esta manera, aquellos usuarios que se dedicaban a la actividad tenían la opción de cambiar esos bitcoins emitidos por monedas FIAT, dando paso a mesas de negociación monetaria entre las monedas físicas y las monedas electrónicas.

Entendiendo lo anterior y visualizado el hecho de que las criptomonedas alternativas a bitcoin son soluciones posteriores, vemos que en el mercado existe un sinnúmero de criptomonedas con características particulares y las personas sienten confusión al darse cuenta de la cantidad que existe, de modo que la pregunta consecuente es ¿en qué criptomoneda invierto?

Lo primero que todo individuo debe conocer es que toda criptomoneda es un proyecto tecnológico-computacional, por lo tanto, como proyecto debe resolver un problema latente de naturaleza digital y que el mismo sea medible en el tiempo.

Cabe señalar que en el ámbito social existen muchas falacias que manifiestan la salida de una criptomoneda para resolver problemas sociales, pero lo cierto es que toda criptomoneda creada hasta ahora está en la misma capacidad para resolver problemas sociales. Por lo tanto, esto invalida el mensaje anterior y da paso a que cada criptomoneda ofrezca un valor real a sus usuarios, desde una mirada computacional.

Si una criptomoneda no tiene un fuerte valor agregado desde una mirada computacional, lo más seguro es que esa criptomoneda no prospere, en virtud de que los mayores usuarios de criptomonedas tienen un perfil más tecnológico e incluso más científico.

Estos criterios, usualmente se toman partiendo desde las características de Bitcoin y su Blockchain, por lo que toda solución debe estar fundamentada en el prototipo original y seguir una secuencia lógico-matemática en el desarrollo del prototipo.

Otro ejemplo interesante sobre las diversas criptomonedas es el de Monero, cuyas características técnicas se basan en mejorar la privacidad de las transacciones que ocurren

en el Blockchain de Bitcoin y busca hacerlas más anónimas, considerando que Bitcoin es una tecnología pseudo-anónima. Monero tiene, mayormente un fin de secretismo que, de privacidad, por lo que es fuertemente cuestionada por diversos actores, incluso dentro del ecosistema Blockchain Global.

En otro escenario nos podemos encontrar con XRP, la cual es un sistema diseñado para transferir valor a través del sistema bancario tradicional, buscando reemplazar al sistema SWIFT, tal como lo conocemos.

Por su parte, Ethereum introduce nuevos conceptos al campo de las criptomonedas, permitiendo la entrada de lo que se conoce como “contratos inteligentes”, es decir programas computacionales programados para ejecutar operaciones irrevocables, mediante el condicionamiento de acciones, preestablecidas por sus programadores y/o desarrolladores.

Cabe señalar que del concepto de los contratos inteligentes surge el rubro de las finanzas descentralizadas o “DeFi”, las cuales permiten brindar servicios de intermediación financiera entre usuarios, sin necesidad de una entidad central. Tales servicios financieros pueden ser préstamos, seguros y reaseguros, ahorros, pensiones, entre otros.

Asimismo, de manera más reciente se ha observado una tendencia creciente en el uso de “NFTs” o representaciones

digitales no fungibles que transformarían completamente la industria artística en su diversidad al darle un derecho de propiedad industrial a piezas artísticas, mediante un token digital que puede ser cedido, vendido y distribuido mediante mercados digitales, permitiendo que los artistas reciban sus regalías a partir de estas representaciones digitales.

La industria Blockchain y las criptomonedas ha evolucionado hasta nuestros días y es lo que hemos visto con mayor auge desde el inicio de la pandemia. Por lo tanto, la tecnología ha avanzado de manera abrupta y radical, por lo que surge la importancia de considerar aspectos regulatorios que permitan un desarrollo responsable de la tecnología.

### **Escenarios de la aceleración de adopción de criptomonedas en tiempo de pandemia.**

Hablar de criptomonedas requiere abordar temas relacionados con ciencias de la computación, ya que esta es su naturaleza principal, sin embargo, en los últimos años se ha visualizado un incremento en el uso de estas tecnologías, por el interés de los individuos encuentran en la oportunidad de generar ingresos, a partir de actividades que se puedan realizar, principalmente, desde una mirada financiera.

Estas actividades usualmente están relacionadas con conceptos como: inversión, ahorro, trading, especulación, entre otros propios del

sector financiero.

Esto ha permitido que en la sociedad se utilice la tecnología con un elevado nivel de desconocimiento en materia digital como pueden ser la privacidad de los datos y la seguridad de la información, las cuales son los pilares de esta tecnología; teniendo como resultado, el hecho de que los nuevos usuarios de estas tecnologías, al desconocer su fundamento, así como las implicaciones técnicas y propósito de la esta, se inclinan por utilizarla de manera superficial, generando, en consecuencia, un escenario propicio para situaciones de riesgo de fraudes, estafas, robo digital a través de hacking o métodos de captación de información privada que recrudece en la pérdida de fondos y, aunque en nuestra legislación vigente, las criptomonedas no son consideradas dinero, desde la práctica, se perciben como un bien que tiene valor.

Con la llegada de la pandemia y las restricciones que se dieron, las cuales en consecuencia resultaron en suspensiones y pérdidas de empleos, así como la clausura de actividades comerciales, las cuales facilitaban la percepción de ingresos a los individuos, se debieron encontrar nuevos mecanismos para subsistir en medio de la crisis, siendo el campo digital, el principal aliado para mantener los ingresos necesarios para hacerle frente a los costos y gastos diarios.

El internet no solo se convirtió en un medio para distraerse en medio de la ansiedad que provocaba el

mantenerse tanto tiempo en los hogares, sino que se convirtió en la principal herramienta para recaudar fondos para cumplir con compromisos financieros, así como fisiológicos y de seguridad individual. Por consiguiente, aunque hasta el momento no se ha publicado un estudio científico en el campo de lo social, al respecto, desde una mirada de comunidad se puede identificar que una de las principales actividades con criptomonedas que los usuarios realizaron durante el tiempo de pandemia, fue el trading. Indistintamente de si fuese trading fundamental o técnico, esta actividad, al consistir en analizar escenarios para tomar decisiones de compra o venta de cryptoactivos, utilizando el internet como medio para ejecutar la actividad, se adecuaba como una respuesta ante la situación de crisis que las personas afrontaban.

Lo anterior, hizo que, en el tiempo de pandemia, se recrudeciera el escenario de casos de ciberataques (Lidón & Gascón, 2022) como pudo ser el phishing u otros para concretar la captación de fondos con criptomonedas.

Adicionalmente, se identificó que las personas también ofrecían sus bienes o servicios profesionales a cambio de pagos con criptomonedas, sobre todo por aquellas personas que son especialistas en redacción, consultoría, imagen pública o consejería y podían utilizar plataformas para encontrar opciones de trabajo remoto o en el caso de individuos que poseían alguna propiedad, encontraron la opción de venderla y recibir el pago

correspondiente en criptomonedas, facilitando así, la entrada al mundo virtual con la proyección de obtener ingresos a partir de alguna de las actividades antes mencionadas.

Asimismo, se identificó que incrementó la llegada de actores maliciosos al ecosistema, en su mayoría empresas, que buscaban generar ingresos, a partir de la captación de dinero del público bajo la promesa de alto rendimiento, por lo innovador que resultaría ser el producto o servicios ofrecidos por la empresa, normalmente con un esquema "Multinivel". No obstante, a partir de noticias internacionales e investigaciones que, desde la perspectiva penal se realizaron, en otros países, se concretaron situaciones de arresto preventivo, mientras dure el período de investigación que se le sigue a los dueños e incluso a promotores de estos esquemas.

Por otra parte, identificamos cómo el gobierno de El Salvador (Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos) y la República de África Central (Bitcoin becomes official currency in Central African Republic, 2022) adoptaron el uso de bitcoin como moneda de curso legal, manteniendo dichos fondos en sus reservas con la expectativa de que, una vez el precio de bitcoin contra las monedas FIAT incrementa, esto genere un impacto positivo en la economía del país. Mientras que en otros países vemos cómo los gobiernos comienzan a estudiar, desarrollar y pilotar sus propias "Central Bank Digital

Currency – CBDC” (Yuan Digital: ¿Qué es y por qué el mundo está en alerta?, 2021) o lo que conocemos como Monedas Digitales emitidas por Bancos Centrales, las cuales son monedas creadas a partir de la misma filosofía de Bitcoin, aunque con arquitectura computacional diferente.

### **Regular el uso de criptomonedas, una tarea compleja**

Ante la evolución constante que se da en la industria Blockchain y de criptomonedas, la tarea regular por parte de los gobiernos se ha convertido en una tarea compleja, debido a los constantes cambios que suelen surgir, sin embargo, debemos destacar que partiendo del razonamiento lógico-matemático de que todo problema presenta una solución demostrable, se debe identificar cuáles son las principales variables que requieren mayor urgencia por atender y, en virtud de ello, proponer una legislación que facilite los controles necesarios sin matar la innovación.

En este escenario se debe destacar que la tecnología siempre avanza más rápido que la regulación, en virtud de que la última es una respuesta a la reacción de la sociedad frente a la tecnología, por lo que se concluye que toda regulación busca establecer lineamientos claros para el uso de la tecnología, valorando las mejores prácticas que puedan existir.

Dicho lo anterior, se hace necesario identificar cuál es el principal uso que

le dan los usuarios a las criptomonedas en un territorio específico. Por ejemplo, en Panamá se han identificado diferentes usos:

Mientras que los usuarios de criptomonedas, provenientes de otros países o continentes, prefieren el uso de criptomonedas como medio de pago, en lugar del uso de tarjetas débito o crédito, debido a que los costos de estas resultan mucho más elevados que las comisiones que se pagan a la red utilizada, los usuarios locales utilizan las criptomonedas como un medio de ahorro a largo plazo.

Un ejemplo identificado es el de extranjeros que manifiestan que prefieren utilizar Litecoin como forma de pago por su baja comisión en comparación con lo que tendrían que pagar por el uso de su tarjeta, al tener que cubrir costos asociados con comisiones por cambio de moneda, transacciones transfronterizas, impuestos correspondientes, entre otros.

Ante esta situación, identificamos que es útil el pago transfronterizo mediante criptomonedas, por lo que en una regulación se puede considerar a las criptomonedas como un medio de pago.

Otro ejemplo identificado es el uso de criptomonedas como medio de ahorro a largo plazo, en el que se incluye la retención de esta hasta que aumente su precio y se haga un cambio a moneda FIAT para, posteriormente, ser

utilizada la diferencia entre compra y venta, lo cual en este caso, resulta en ganancias.

Tenemos también el uso de criptomonedas que generan intereses, mediante un mecanismo tecnológico denominado “Staking”, el cual se asemeja a un plazo fijo y que el usuario puede obtener utilidades a partir de este mecanismo.

En este caso, se deberá identificar las variables que forman parte de la actividad, con el fin de valorar la mejor aplicación regulatoria, sin que desincentive la actividad.

Un tema que requiere claridad jurídica en Panamá es el relacionado con el tratamiento fiscal de las criptomonedas y cómo se gravan los impuestos de acuerdo con las actividades que se ejerzan.

Por último, ante lo complejo del escenario regulatorio aplicado a la industria Blockchain y de criptomonedas, se debe destacar las recomendaciones que brinda el Grupo de Acción Financiera Internacional al establecer lineamientos procedimentales sobre esta materia, en la que hacen énfasis en la incentivación de la innovación y procesos disruptivos, previniendo acciones vinculadas con el lavado de activos y financiamiento de terrorismo (Financial Action Task Force, 2021).

Entre estas recomendaciones se destacan las siguientes:

- Mantener las siguientes consideraciones al implementar políticas AML/FT
  - o Protección de datos personales
  - o Privacidad
  - o Disminución de riesgos
  - o Inclusión financiera
  - o Protección al consumidor e inversionista
  - o Innovación financiera
- Mantener los principios de
  - o Equivalencia funcional y enfoque basado en objetivos.
- Garantizar la neutralidad tecnológica y eficiencia futura: Independencia normativa sin dar preferencia a productos específicos, servicios o soluciones ofrecidas por proveedores comerciales, incluyendo soluciones para asistir en materia AML/FT.
  - o Se debe tener la suficiente flexibilidad para ser aplicadas a las tecnologías existentes, como a las emergentes.
- Generar igualdad de condiciones. Las VASPS (Virtual Assets Service

Prviders) deberán ser supervisadas de manera consistente con lo que existe para las instituciones financieras que proveen servicios similares.

- Si las VASPS participan en actividades FIAT o FIAT-to-FIAT serán sujetas a las mismas medidas que las instituciones tradicionales.
- Se promueve la no discriminación, ni restricción de las relaciones de determinados sectores, por ejemplo, que las instituciones financieras terminen su relación con las VASPS, sin tomar en cuenta los diferentes riesgos, sino que se apoya el manejo del riesgo según la RBA de GAFI.
- Se debe identificar, medir y entender los riesgos asociados con ML/TF que emergen de estos espacios y asegurar que las medidas de prevención y mitigación de estos riesgos sean acordes con estos riesgos.
- Se debe solicitar a las VASPS que identifiquen, midan y tomen acciones efectivas para mitigar los riesgos asociados con ML/TF.
- Para transacciones no vinculadas con VASPS o instituciones financieras se requerirá de estrategias de mitigación de riesgos, mediante soluciones de identidad digital para reducir anonimato y pseudónimos. Identificando fondos asociados y transacciones de contraparte.

## Referencias

Aden Business Magazine. (11 de Agosto de 2021). Recuperado el 9 de agosto de 2022, de <https://www.aden.org/business-magazine/yuan-digital/>

BBC News. (27 de Abril de 2022). Recuperado el 9 de agosto de 2022, de <https://www.bbc.com/news/world-africa-61248809>

Bybit Learn. (27 de septiembre de 2021). Bybit. Recuperado el 9 de agosto de 2022, de Qué es Litecoin y cómo funciona: <https://learn.bybit.com/es/altcoins/what-is-litecoin-and-how-it-works/>

Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. (s.f.). Recuperado el 9 de agosto de 2022, de <https://www.business-humanrights.org/es/%C3%BAltimas-noticias/el-salvador-bitcoin-es-adoptado-como-moneda-de-curso-legal-y-presidente-anuncia-plan-de-miner%C3%ADa-de-la-moneda-con-energ%C3%ADa-de-volcanes/>

Financial Action Task Force. (Octubre de 2021). Recuperado el 9 de agosto de 2022, de <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Updated-Guidance-VA-VASP.pdf>

Gomez Torres, R. (s.f.). Criptonoticias.

Recuperado el 9 de agosto de 2022, de Qué es Dash: <https://www.criptonoticias.com/criptopedia/que-es-dash-criptomoneda/#:~:text=Esta%20tarea%20toma%20un%20tiempo,confirmaciones%20para%20validar%20una%20transacci%C3%B3n.>

[net/?p=113#:~:text=Las%20primeras%20conexiones%20de%20internet,Acad%C3%A9mica%20y%20de%20Investigaci%C3%B3n%20Nacional\).](https://www.criptonoticias.com/criptopedia/que-es-dash-criptomoneda/#:~:text=Esta%20tarea%20toma%20un%20tiempo,confirmaciones%20para%20validar%20una%20transacci%C3%B3n.)

Hughes, E. (9 de Marzo de 1993). Nakamoto Institute. Recuperado el 4 de Agosto de 2022, de <https://nakamotoinstitute.org/static/docs/cypherpunk-manifesto.txt>

Lidón, L., & Gascón, M. (8 de Abril de 2022). ABC. Recuperado el 8 de agosto de 2022, de Tecnología: [https://www.abc.es/tecnologia/redes/abci-ciberataques-mas-comunes-durante-pandemia-coronavirus-202004080154\\_noticia.html](https://www.abc.es/tecnologia/redes/abci-ciberataques-mas-comunes-durante-pandemia-coronavirus-202004080154_noticia.html)

May, T. C. (1988). Nakamoto Institute. Recuperado el 4 de Agosto de 2022, de <https://nakamotoinstitute.org/crypto-anarchist-manifesto/>

Nakamoto, S. (2008). Bitcoin: A peer-to-peer electronic cash system. Recuperado el 4 de Agosto de 2022, de Bitcoin.org: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>

Valdés, A. (8 de Agosto de 2017). Conoce la historia de Internet en Panamá. Recuperado el 4 de Agosto de 2022, de TecMinds: <https://tecminds.>

# A LOS 205 AÑOS DEL NATALICIO DEL DR. JUSTO AROSEMENA QUESADA, PADRE DE LA NACIONALIDAD PANAMEÑA (9 de agosto de 1817 - 23 de febrero 1896 )

*Por Lisímaco Jacinto López y López*

Con motivo de la Celebración de los 205 años del Natalicio del Dr. Justo Arosemena Quesada, el 9 de agosto de 1817, en la Ciudad de Panamá, Virreinato de la Nueva Granada, Reino de España, he querido escribir unas palabras sobre el Insigne Patricio, para destacar su historia, trayectoria como legislador y el trabajo de dedicado a la creación de la Nacionalidad Panameña en el siglo XIX y que continúe siendo Faro Orientador de Ciudadanos del Siglo XXI, comprometido en aspectos de Honestidad, Soberanía y Servicios Públicos, del cual Don Justo fue un ejemplo.

Es obligante destacar las virtudes cívico-políticas de Don Justo Arosemena y más, en fecha tan importante como lo es hoy 9 de agosto de 2022, a 205 años de su Nacimiento.

Los 9 de agosto de cada año, los panameños debemos conmemorar, por todo lo alto, el nacimiento del Dr. Justo Arosemena Quesada, por ser el

as insigne de los panameños, llamado por los historiadores, con justicia, el padre de la nacionalidad panameña.

El Dr. Octavio Méndez Pereira, uno de sus biógrafos, en 1917, lo describió como un panameño de raíz y de alas, porque así fue su vida y su obra en Colombia y en el Istmo de Panamá.

Se destacó como abogado, pensador, diplomático y político. Representó a Panamá en el Congreso Colombiano como diputado y senador en varias ocasiones. Fue el Presidente de la Constituyente de Río Negro de 1863 que creó la República de los Estados Unidos de Colombia, donde el Estado Federal de Panamá, fue uno de sus nueve Estados Federales.

Su obra cumbre como político está en su alegato en el Congreso colombiano cuando propuso y defendió la creación del Estado Federal de Panamá, donde en 1855, fue su primer Presidente; preámbulo, sin lugar a dudas, de la independencia panameña en 1903.

Su imagen empieza a perderse en estos tiempos modernos juventud se levanta sin su pensamiento orientador. La ciudadanía desconoce sus acciones cívico-políticas por afianzar los valores

morales y todos nos olvidamos que su pensamiento profundo dio paso el nacimiento histórico que los panameños hemos levantado durante los más de doscientos años de vida como nación.

De Justo Arosemena hay que divulgar su vida ejemplar y su obra, como herramienta inspiradora que ayuda a que los panameños no pierdan su sentido de nación y que, al inspirarse en su vida, podamos continuar la lucha que los próceres y nuestros mártires señalaron para perfeccionar el Estado Nacional, la Democracia Representativa y el goce de nuestro recurso canalero para beneficio de todos.

Don Justo es el Incorruptible Padre de la Nacionalidad y Faro Orientador del buen Ciudadano panameño, en este andar por el siglo XXI. Comprometámonos en que los servidores públicos, principalmente, obren siempre con Honestidad, Transparencia y Defensa de la Soberanía Nacional, del cual, Don Justo fue un ejemplo.

EL Dr. Justo Arosemena Quesada fallece en la Ciudad de Colon, Colombia, 23 de febrero de 1896

RESUMEN DE SU GESTIÓN CÍVICO-POLÍTICO, DIPLOMÁTICA Y GUBERNAMENTAL DEL DR. JUSTO AROSEMENA QUESADA (1817-1896)

Nació en la ciudad de Panamá el 9 de agosto de 1817. Sus padres fueron Doña Dolores Quesada Velarde

y Don Mariano Arosemena, uno de los principales próceres de la Independencia de Panamá de España en 1821. Asistió a la escuela primaria en Panamá y continuó estudios en el Colegio Mayor de San Bartolomé en Bogotá, donde obtuvo el diploma de bachiller a la edad de 16 años.

Pocos años más tarde se graduó en Derecho en la Universidad Central de Bogotá, y en 1837, con tan solo 20 años de edad, alcanzó el título de Doctor en Universidad de Magdalena y del Istmo. También realizó estudios en el campo de la sociología y ejerció como periodista.

Políticamente, se destacó por su activa participación en el parlamento de la nueva granada y colombiano, logrado ser elegido diputado de la Cámara Provinciana de Panamá, representante ante el Congreso de Bogotá y Senador de la Republica, cargos que desempeñó con loable brillantez.

Desde la Cámara de Representantes presentó en el año 1852 el proyecto de Estado Federal de Panamá, que tenía como objetivo establecer la autonomía política y económica del istmo, que era una larga aspiración de los panameños en la primera mitad del siglo XIX.

Su anhelo federalista se materializó en 1855, cuando el Congreso aprobó su proyecto federalista, logrado convertirse, con el respaldo popular, en el primer Presidente del Estado Federal de Panamá.

Su actuar parlamentario fue fecundo en cuanto a la proposición de iniciativas legislativas, algunos de los proyectos de Ley que presentó ante el Congreso fueron: Código de Minería (1853), Enjuiciamiento en Asuntos Civiles (1853), Enjuiciamiento en Asunto Penal (1853), Leyes Complementarias del Código Penal (1853), Organización Judicial (1853) y Código Civil (1853), que en su mayoría se convirtieron en Leyes de la República.

El doctor Justo Arosemena, fue elegido en 1863 Presidente de la Constituyente de Río Negro, que creó la República de los Estados Unidos de Colombia, formada por nueve (9) estados federales, siendo uno de ellos, El Estado Federal de Panamá y amplió el marco de los derechos sociales y políticos de los ciudadanos.

En el ámbito diplomático prestó servicios a la nación colombiana en distintos cargos, entre ellos:

Enviado Extraordinario y ministro Plenipotenciario en el Perú, de 1863 a 1866 y bajo la influencia e idea Anfictiónica del Congreso de Panamá, citado por el Libertador Simón Bolívar, el 7 de diciembre de 1824, desde Lima, Perú participó en El Congreso americano de 1864, también llamado segundo congreso de Lima, realizó entre el 28 de octubre de 1864 y el 13 de marzo de 1865 en la capital de Perú como un intento para unir las naciones americanas en tomo a principios comunes en vista de una creciente intervención europea y estadounidense en los países latinoamericanos.

El fracaso de este congreso, no disminuyó el ideario Anfictiónica de Bolívar crear un Organismo Latinoamericano de Defensa de las Democracias, lo que a principios del siglo XX, fue conocida como Unión de las Repúblicas Americanas por resolución de la IV Conferencia Interamericana de 1910 celebrada en Buenos Aires, República de Argentina; que más tarde, en abril de 1948, en Santafé de Bogotá, Colombia, crea la Organización de los Estados Americanos, el 10 de diciembre de 1964, también en Lima, Perú, el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO), que desde 2005, tiene su sede en la Ciudad de Panamá, convirtiéndonos en la Capital Latinoamericana del Parlamentarismo y por ende, de la Democracia.

Ministro Residente en Francia e Inglaterra de 1871 a 1872; enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Francia e Inglaterra, de 1873 a 1874; Ministro Residente en los Estados Unidos de América, de 1879 a 1880;

Ministro Residente en los Estados Unidos de Venezuela en 1881 y enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en dicho país, desde septiembre del mismo año hasta junio de 1882.

En 1886, después de la promulgación de la Constitución Centralista de Rafael Núñez, donde el Istmo de Panamá pierde su condición de Estado Federal para ser provincia colombiana, se apartó de la vida pública y dedicó gran parte de su tiempo al ejercicio de su

profesión de abogado, hasta su deceso el 23 de febrero de 1896 a la edad de 78, en la ciudad de Colón.

Fue el intelectual y político más prominente del Istmo en el siglo XIX, y es considerado, como “el Padre de la Nacionalidad”, por todos los aportes que brindó hacia el fortalecimiento del ser panameño.

Dejó para la posteridad una estela de importantes ensayos que muestran parte de su pensar político, económico y social, los cuales pueden ser consultados por las presentes y futuras generaciones que deseen conocer más afondo su intelecto, de estos, nos permitimos nombrar solo algunos:

“Apuntamiento para la Introducción a las Ciencias Morales y Políticas” (1840-1845),

“Índice metódico de las leyes de la Republica vigente hasta 1844” (1845),

“Examen sobre la franca comunicación entre los dos océanos por el Istmo de Panamá” (1846),

“Principios de moral política, redactados en un catecismo” (1848),

“Código de Moral fundado en la naturaleza del hombre” (1860),

“El Convenio de Colon o sea los intereses políticos del Estado de Panamá (1863)

“Constituciones Políticas de la América Meridional, reunida y comentadas”, y que, en ediciones posteriores, cambio su nombre por el de “Estados Constitucionales sobre los gobiernos de América Latina” (1870) y su obra cumbre.

“EL ESTADO FEDERAL DE PANAMÁ” (1855).

Su legado como parlamentario, político, jurista y ensayistas ha sido reconocido póstumamente cuando se decidió, por parte de la Asamblea Nacional de Diputados, Primer Órgano del Estado panameño, llevará su nombre por su trabajo de legislador y haber defendido siempre los intereses más sagrados de la Patria Istmeña aportando, como cual faro orientador, los fundamentos de nuestra nacional panameña.

El Dr. Justo Arosemena Quesada fallece en la Ciudad de Colón, Colombia, 23 de febrero de 1896

Miembro de la Comisión de la Asamblea Nacional de Panamá, para la Celebración del Bicentenario del Natalicio del Dr. Justo Arosemena Quesada;

Miembro de la Comisión evaluadora para el otorgamiento de la Medalla Dr. Justo Arosemena, de la Asamblea Nacional de Diputados;

Ex Vice Canciller y Ex Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1990-1993;

Ex encargado de Negocios ante el Gobierno de la República de Colombia, 1993-1994;

Ex Gerente General y Ex Secretario General del Banco Hipotecario Nacional 2002-2004

Jubilado por el Ministerio de Educación.

# EL PAPEL DE LA ASAMBLEA NACIONAL EN LA ADOPCIÓN DE LA INICIATIVA PROPUESTA POR EL ÓRGANO JUDICIAL PARA MODIFICAR EL PROCEDIMIENTO CIVIL DEL CÓDIGO JUDICIAL.

**Dr. Manuel Salvador Oberto**

**Asesor legal de la Asamblea Nacional  
y catedrático universitario**

*“Lo que pretende demostrar en estos trabajos es que existe un derecho parlamentario, pero es un derecho desconocido. Si no hay derecho parlamentario todos los códigos, leyes y reformas constitucionales que pasen por la Asamblea son ilegítimos, porque han nacido fuera de un procedimiento jurídico.”*

**Harley J. Mitchell D.**

**ExSecretario General de la Asamblea  
Nacional**

Exmagistrado de la Sala Civil de la  
Corte Suprema de Justicia

**Palabras claves**

Asamblea Nacional, iniciativa legislativa, órganos del Estado, Código Judicial, procedimiento civil, armónica colaboración, técnica legislativa, actos legislativos, administración de justicia.

**Resumen**

La promoción de nuevas tendencias procesales es ejercida por el Estado, en conjunción con la Constitución, a través del órgano legislativo, ejecutivo y judicial, los cuales funcionan de manera limitada y separada, pero en armónica colaboración.

Tanto la defensa del principio de independencia judicial como las posibilidades de cooperación entre los poderes son cuestiones que deben relacionarse con los mecanismos de interacción entre los poderes.

Estas incluyen categorías que parten de la formación de la política judicial como esfuerzo conjunto de los poderes de designación judicial o confirmación por parte de la legislatura en sistemas como el de los Estados Unidos, a través de categorías especiales de leyes orgánicas o estatutarias, según el sistema constitucional de que se trate regular el estatuto de los jueces y fiscales régimen especial de ascensos, procedimientos disciplinarios y derecho de inamovilidad en el cargo, sueldos y retribuciones de los funcionarios públicos, etc.

La función consultiva ejercida en algunos países por algunos órganos judiciales, tanto para el ejecutivo, como para el legislativo, la iniciativa legislativa otorgada a los órganos judiciales en la elaboración de leyes, las audiencias públicas como mecanismo para escuchar a los voceros de los órganos judiciales y tener en cuenta sus opiniones, la medición del impacto de la adopción de leyes e instituciones en la carga de trabajo de los jueces, el trabajo a nivel de comisiones parlamentarias especializadas, etc.

### Summary

It is performed by the State, in conjunction with the Constitution, through the Parliamentary organ, executive and power of attorney, which works in a limited and separate manner, but in a harmonious way.

Both the defense of the principle of judicial independence and the possibilities of cooperation between the powers are issues that must be related to the mechanisms of interaction between the powers.

These include categories that start from the formation of judicial policy as a joint effort of the powers judicial appointment or confirmation by the legislature in systems such as the United States systems through special categories of organic or statutory laws, depending on the constitutional system in question to regulate the statute of judges and prosecutors special regime of promotions,

inspections, disciplinary procedures and right of tenure immobility, salaries and remuneration of public officials, etc.

The advisory function exercised in some countries by some judicial bodies, both for the executive and for the legislature, the legislative initiative granted to the judicial bodies in the drafting of laws, public hearings as a mechanism to listen to the spoke's persons of the judicial bodies and take into account their opinions the measurement of the impact of the adoption of laws and institutions on the workload of judges the work at the level of specialized parliamentary commissions, etc.

### Introducción

Es para mí un honor ser el representante de la Asamblea Nacional en la mesa del Pacto de Estado por la Justicia, para referirme al papel de esta institución en el análisis de la iniciativa que está promoviendo el magistrado Olmedo Arrocha, de la Corte Suprema de Justicia, presidente de la Sala Civil de la corte, y en la cual se establece un nuevo procedimiento civil.

Si analizamos a prima facie el papel de la Asamblea Nacional desde una concepción liata, la intención de la Corte Suprema de Justicia de promover una iniciativa legislativa que todavía no se constituye en proyecto de ley. Podríamos decir que **NINGUNA**. Sin embargo, desde una

perspectiva mucho más amplia, que propugna el derecho parlamentario moderno. La Asamblea Nacional no solo ejerce el mandato que le da el artículo 165 de la Constitución Política, en cuanto a imprimirle trámites legislativos, a las iniciativas que tiene la Corte Suprema de Justicia de manera privativa, con respecto a la expedición y modificación de los códigos nacionales. Sino que ejerce también una revisión a priori. Así antes de que los proyectos sean presentados en el Pleno. Comienza su función como garante de que los proyectos de ley presentados a la cámara cumplan con las técnicas parlamentarias y otros requerimientos formales. El Parlamento con fundamento al artículo 2 de la Constitución Nacional que promueve la armónica colaboración de los Órganos del Estado en los proyectos que estos elaboran, aplicando el sentido y alcance del poder público, contenido en nuestra Carta Magna de igual manera garantiza la aplicación de todos los proyectos que sean presentados a la Asamblea de diputados, con base al Manual Técnico Parlamentario.

En el Pacto de Estado por la Justicia, órgano del cual la Asamblea Nacional es parte, tiene como compromiso fundamental, discutir el proyecto presentado por el magistrado Arrocha y aplicarle la técnica legislativa, participando en la discusión de la nueva propuesta y garantizar una reforma integral lo cual es un compromiso de la junta directiva actual, tratar que no se aprueben parches (modificaciones aisladas)

al procedimiento civil, y promover un nuevo Código de Procedimiento inspirado en las nuevas tendencias del derecho procesal, basado en: la desjudialización, cambios en los sistemas de notificación, aceptando los medios tecnológicos, introduciendo la oralidad ( audiencias preliminares y de fondo), unificando los términos judiciales, agilizando los recursos, eliminando las solemnidades, introduciendo las figuras de Class Action y el Discovery, en una nueva era de la justicia Civil.

### **MARCO CONSTITUCIONAL PRINCIPIO DE ARMÓNICA COLABORACIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO**

**ARTÍCULO 2.** El Poder Público solo emana del Pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero **en armónica colaboración.**

“¿Qué sucedería si los diversos poderes del Estado no cooperaran entre sí?

Al estar divididos los poderes del Estado, si estos actuaran de forma aislada, estaríamos ante el riesgo de una parálisis en la actividad estatal, algunas veces de forma permanente, otras aislada, pero siempre disruptiva, constituyéndose en un obstáculo para lograr los fines del Estado.

Los fines del Estado concurren de forma general hacia el propósito

del bienestar general, la actividad estatal es una sola, así las funciones estén divididas debido a temas jurídicos, políticos y administrativos. Los poderes no pueden actuar como componentes aislados, deben cooperar entre sí. Es por ello por lo que la respuesta a la problemática de la no cooperación de poderes, aunque parezca obvio, se resuelve con cooperación, colaboración y sinergia entre los diversos poderes, ramas y estamentos que componen el Estado.

Este principio tiene un impacto importante en los sistemas jurídicos. Cuando las interacciones de los poderes deben gravitar en torno a un principio de colaboración, se espera que existan relaciones interinstitucionales fluidas entre ellos. Esto implica la posibilidad de tener acuerdos entre poderes y mecanismos de interacción que le permitan a la administración un suave fluir con el fin de poder lograr los propósitos y fines del Estado”.

### Reflexiones del exministro de Justicia de Colombia

#### COORDINACIÓN DENTRO DE LA COLABORACIÓN ARMÓNICA

La garantía de la independencia judicial vendrá de la mano de un mayor entendimiento de las actividades del poder judicial por parte del Ejecutivo y sobre todo por el Legislativo. Una interacción de esa naturaleza va a permitir unos arreglos institucionales innovadores que, como puede demostrarse, no

son necesariamente un problema de ingeniería constitucional. Las violaciones del principio de independencia son más comunes en situaciones de desconocimiento y falta de comprensión mutua de las actividades del otro poder.

Las relaciones son susceptibles de mejorar y ello es posible conseguirlo en las sociedades políticas modernas sin violar el principio de separación de poderes ni mucho menos el de independencia del poder judicial. Sin embargo, **separación de poderes con interacción y diálogo para la eficacia de las políticas públicas**, no es un asunto que pueda conseguirse de un día para otro en una región, como la latinoamericana, con una gran carga de un pasado autoritario, con facultades legislativas excepcionales casi permanentes y asunción de funciones jurisdiccionales por el Ejecutivo en muchos capítulos de su historia reciente.

#### LOS ESCENARIOS DE COLABORACIÓN

Por todo lo anterior, tanto la defensa del principio de independencia judicial como las posibilidades de colaboración entre los poderes son temas que deben remitirse a los mecanismos propios de interacción entre las ramas del poder. Ello comprende categorías que comienzan con el diseño mismo de la Política Judicial como un esfuerzo compartido de los poderes; el nombramiento de los jueces o la confirmación por el Legislativo en sistemas como el estadounidense; sistemas de colegislación mediante

categorías especiales de ley -orgánicas o estatutarias según el sistema constitucional respectivo- para regular el estatuto jurídico de jueces y magistrados; regímenes especiales de ascensos, inspección, régimen disciplinario y derecho a la inamovilidad; duración, salarios y remuneración de funcionarios, etc.

Uno de los espacios de interacción que resulta crítico es el tratamiento del Presupuesto de la Justicia por las sensibilidades que despierta y por las dificultades que genera en la relación Legislativo-Judicial. El sistema mismo de elaboración del presupuesto del sector justicia marca una primera pauta que ordinariamente se concibe como la real consagración de la autonomía del poder judicial. Muchas veces el presupuesto se presenta formalmente al Congreso por la propia judicatura, o el proyecto se presenta a una Comisión especializada del legislativo o a través del Poder Ejecutivo para que sea incluido en el proyecto que presentará posteriormente al Legislativo.

**Uno de los espacios comunes más privilegiados para la búsqueda de la armonía en las relaciones es el ejercicio de la misma función legislativa.** Allí son grandes los matices que abren los sistemas constitucionales para prohijar esa colaboración. **La función de consulta ejercida en algunos países por algunos órganos jurisdiccionales tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo; la iniciativa legislativa que se les otorga a los entes de la justicia en el proceso de preparación**

**de la ley; las audiencias públicas como mecanismo para escuchar a los voceros de las corporaciones judiciales y tener en cuenta sus opiniones; la medición del impacto de la aprobación de leyes e instituciones sobre la carga de trabajo de los jueces; el trabajo a nivel de Comisiones Parlamentarias Especializadas, etc.**

El diseño de una herramienta que permita dividir responsabilidades desde el punto de vista de la complementación del ejercicio de la función legislativa y reglamentaria es también trascendental. Categorías especiales de ley como leyes cuadro, marco o estatutarias representan en muchos casos no solo el reconocimiento de una jerarquía especial de normas jurídicas, sino la necesidad de entregar a los poderes judiciales la facultad de legislación delegada o reglamentaria en asuntos de su única incumbencia.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> CARRILLO FLÓREZ, F., Organización de Cortes Supremas de Justicia de las Américas: La independencia judicial y su relación con los órganos legislativos, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998. Disponible en: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2952/org-cortes-supremas.pdf?sequence=1&isAllowed=y> ((Con último acceso el 7 de mayo de 2022))

## TÉCNICA LEGISLATIVA

### MANUAL DE TÉCNICA PARLAMENTARIA

En este apartado, más que abordarlo con el propósito de exponer las directrices contenidas en el Manual de Técnica Parlamentaria, aprobado por la Asamblea Nacional en el año 2009, tiene como fin hacer énfasis en la importancia que tiene la técnica legislativa en la adopción de las normas jurídicas y, para este caso concreto, en la adopción de un anteproyecto de código como lo es el de procedimiento civil.

En términos generales, la técnica legislativa es importante porque nos evita caer en lo que el jurista italiano Di Ciolo llamaba **Elefantiasis legislativa desordenada**, para referirse al afán incesante en la proliferación masiva de leyes sin que estas sean redactadas con claridad y minuciosidad, esto es, con ausencia de técnica legislativa, que se refleja en **contradicciones** entre normas, en **redundancia** normativa, en **lagunas**, e incluso en la **inoperancia** de ciertas normas jurídicas.

Las reglas y los procedimientos que franquea la técnica legislativa permiten la creación de normas jurídicas que, en su fondo y en su forma, constituyen una **real garantía de efectividad y progreso**.

Las reglas técnicas deben estar presentes tanto en los procedimientos parlamentarios para la discusión de las leyes, como en los métodos que de manera particular apliquen cualesquiera otras personas o comisiones encargadas de dictar normas jurídicas.

La técnica legislativa comprende elementos materiales que 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.

La preparación de los proyectos, su redacción, el sistema con que se les estudia en las cámaras, su promulgación, y aun su publicación, caen dentro de la órbita de esta especialidad.

Los actos legislativos siguen una serie de principios, como los son:

- a) **Integridad:** Significa que han de ser integrales, o sea que, en relación con los objetivos perseguidos, la clase de acto de que se trate y la naturaleza de su contenido, tengan todas las normas pertinentes. Un acto legislativo no integral, o sea que no agote sus posibilidades normativas, evidentemente será un dispositivo deficiente, por adolecer de "lagunas técnicas"
- b) **Irreductibilidad:** Sin perjuicio de ser integrales, los actos legislativos han de ser irreductibles o irreducibles, por no expresar más que lo pertinente,

también con relación a los objetivos y fines que se persigan, a su clase y al tipo de normas que contengan. Se desconocerá este requisito, tanto en los casos en que se incurra en excesos legislativos, estableciéndose más normas de las requeridas, u otorgándose a estas una amplitud mayor de la necesaria, como en los supuestos en que se efectúan reiteraciones normativas, al regularse más de una vez una misma situación.

c) **Coherencia:** La necesaria unidad de pensamiento que debe expresar todo acto legislativo, puede verse afectada por incoherencias normativas, producidas no solo por contradicciones, sino asimismo por desarmonías incurridas en el contenido de aquellos actos.

d) **Correspondencia:** Al emitirse un acto legislativo deberá tenerse presente que entrará a formar parte del ordenamiento jurídico vigente, cuyas normas, condiciones o no de legitimidad, son algo "dado", que no puede ignorarse. Solo los actos legislativos que fueren dictados teniendo en cuenta las demás normas jurídicas generales aplicables en su ámbito territorial de vigencia y con un contenido que evidencie esta circunstancia, serán correspondientes.

e) **Realismo:** Los actos legislativos podrán calificarse como convenientes cuando se verifique que producen los resultados o efectos en la realidad social, perseguidos con su sanción. Esto supone que tal realidad, desde el punto de vista político,

cultural, económico, etc., deberá ser perfectamente conocida y tenida en cuenta por el legislador.

El dictado de disposiciones legales "a ciegas", como fruto de actitudes meramente "impulsivas" o basadas en la creencia de que tienen una virtualidad "mágica", no serán más que expresiones de arbitrariedad e irresponsabilidad legislativa, que solo importarán, en la mayoría de los casos, experiencias frustrantes, atentatorias, incluso contra la dignidad de la legislación como instrumento de ordenamiento social.

**COMPROMISO DEL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA** (de suspender la aprobación de "parches", y en su lugar, adoptar un cuerpo normativo completo y renovado: un nuevo código)

Todos sabemos que las leyes, por muy acorde que estén con la realidad en el momento de su promulgación, **suelen tornarse inadecuadas al cabo de un tiempo.** Si suponemos que el derecho es un sistema orgánico y armónico, los perjuicios causados por una ley que no tuviera en cuenta esa organicidad y armonía, serían gravísimos y podrían extenderse a partes de la organización que nadie pensaba reformar.

Consciente de esta realidad, el presidente de la Asamblea, Crispiano Adames ha asumido el firme compromiso de actualizar la legislación de procedimiento civil, pero no a base de enmiendas o "parches", como se ha venido

haciendo por años; sino mediante la adopción de un cuerpo normativo sistematizado, que no es otro que un nuevo código.

En definitiva, **se estaría poniendo fin al cúmulo de una serie de leyes dispersas**, para dar paso a una renovación de la ley procesal civil de forma seria, ordenada y sistematizada. Ese debe ser necesariamente el paradigma.

### **PACTO DE ESTADO POR LA JUSTICIA (2005)**

En concordancia con el punto al que hemos hecho mención en el apartado anterior, (compromiso del presidente de la Asamblea), cabe rescatar el propósito general que se planteó en el Acta Constitutiva del Pacto por la Justicia, entre cuyos firmantes estuvieron representantes del Órgano Legislativo.

Aquel propósito era el de moldear una administración de Justicia transparente, independiente y eficiente, pues se creó conciencia de la necesidad de reestructurar y modernizar el sistema judicial. Esa reforma judicial integral que se propuso acometer el Pacto, comprendía la **elaboración de un anteproyecto de reforma a la legislación procesal del país, que suponga la simplificación de los procesos judiciales, a fin de que la administración de justicia se verdaderamente un instrumento al servicio de los ciudadanos.**

La Asamblea se ha sensibilizado con los propósitos del Pacto de Estado por la Justicia, al punto de que considera que la adopción de un anteproyecto de Código de Procedimiento Civil es una deuda con aquel acuerdo, la cual ha de saldarse forzosamente.

### **BREVE REFERENCIA A LOS TRES DEBATES**

Por lo que respecta a la etapa de formación de la ley, sabemos que esta tiene a su vez tres momentos distintos, denominados debates. De manera tal que, en el evento de adopción de un anteproyecto de nuevo Código de Procedimiento Civil, tal adopción comprendería:

1. **EL PRIMER DEBATE** tiene lugar en la comisión de la Asamblea responsable de la materia, que en este caso es Gobierno.
2. **EL SEGUNDO DEBATE** se celebra en el Pleno de la Asamblea. Durante el mismo, los diputados pueden proponer modificaciones y adiciones.
3. **EL TERCER DEBATE** tiene lugar también en el Pleno, pero se considera solo para su aprobación o rechazo en su totalidad. Es decir, se aprueba o se rechaza tal cual vino el proyecto del segundo debate.

### **BIBLIOGRAFÍA**

- LIZARAZO ARIAS, G. El Principio de Colaboración Armónica, Ópticas,

Problemática y Posibles Soluciones a los Conflictos, Tesis de Maestría en Derecho Administrativo, Colombia, 2014. Pág. 18-23. Disponible en: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8948/79948217-2014.pdf?sequence=5#:~:text=24-arm%C3%B3nica,importante%20en%20los%20sistemas%20jur%C3%ADdicos> (Con último acceso el 7 de mayo de 2022)

- CARRILLO FLÓREZ, F., Organización de Cortes Supremas de Justicia de las Américas: La independencia judicial y su relación con los órganos legislativos, Banco Interamericano de Desarrollo, 1998. Disponible en: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2952/org-cortes-supremas.pdf?sequence=1&isAllowed=y> ((Con último acceso el 7 de mayo de 2022)



# LEY 4 DE 25 DE FEBRERO DE 2010 QUE REFORMA LA LEY 12 DE 1998, QUE DESARROLLA LA CARRERA DEL SERVICIO LEGISLATIVO, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES

## LA ASAMBLEA NACIONAL

### DECRETA:

**Artículo 1.** El artículo 7 del Texto Único de la Ley 12 de 1998 queda así:

**Artículo 7.** Corresponde al Presidente de la Asamblea Nacional realizar, de conformidad con el procedimiento establecido en la presente Ley y su reglamentación, para los servidores adscritos y no adscritos al Régimen de Carrera del Servicio Legislativo, las siguientes acciones de personal:

1. Nombramiento.
2. Separación.
3. Destitución.
4. Desacreditación del Régimen de Carrera del Servicio Legislativo.

5. Cualquiera otra que le confiera la Constitución Política, el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, el Reglamento de Administración de Recursos Humanos, las leyes en general y las normas reglamentarias, en materia de recursos humanos.

Todas estas facultades son ejercidas por el Presidente de la Asamblea Nacional por sí solo y por derecho propio.

**Artículo 2.** Se adiciona el artículo 7-A al Texto Único de la Ley 12 de 1998, así:

**Artículo 7-A.** A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, la facultad de desacreditar

conferida al Presidente de la Asamblea Nacional le permite ordenar la desacreditación de los funcionarios que hayan

ingresado de manera irregular a la Carrera del Servicio Legislativo; esto es, sin cumplir los requisitos específicos o genéricos que establece la Constitución Política y la ley.

Esta facultad es ejercida de las siguientes formas:

1. Mediante resolución general que deje sin efecto o revoque la resolución de ingreso de funcionarios. Contra esta resolución solo cabe el recurso de nulidad o de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuya interposición no suspende los efectos de la resolución.
2. Mediante resolución de desacreditación individual dirigida a un solo servidor. Contra esta resolución cabe el recurso de apelación ante el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo.
3. Mediante resolución referente a un solo servidor, en la que se ordena la desacreditación y su inmediata destitución. En este caso, solo cabe el recurso de reconsideración ante el Presidente de la Asamblea Nacional, puesto que el servidor perdió su calidad de funcionario de carrera.

La facultad de desacreditar conlleva dejar sin efecto los certificados de

ingreso a la Carrera, lo que se consignará en el acto administrativo respectivo.

**Artículo 3.** El artículo 9 del Texto Único de la Ley 12 de 1998 queda así:

**Artículo 9.** Se crea el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo integrado por los siguientes miembros con derecho a voto:

1. El Secretario General, quien lo presidirá.
2. Un funcionario de la Asamblea Nacional designado por la Directiva, quien fungirá como Secretario.
3. El Coordinador de la Bancada de Gobierno o quien él designe.
4. El Coordinador de la Bancada de Oposición o quien él designe.
5. Un representante de los servidores de Carrera del Servicio Legislativo.

También formarán parte del Consejo los siguientes miembros con derecho a voz:

- a. El Director de Recursos Humanos o el Subdirector.
- b. El Director General de Asesoría Legal y Técnica o el Director Nacional de Asesoría Legal en Asuntos Administrativos.
- c. El Presidente de la Asociación de Empleados de la Asamblea Nacional o un miembro de su Junta Directiva que él designe.

El quórum del Consejo de Carrera del Servicio Legislativo lo constituye la mayoría simple de sus miembros con derecho a voto.

**Parágrafo (transitorio).** Los actuales representantes principales de los servidores de Carrera del Servicio Legislativo actuarán como principal y suplente, hasta culminar su periodo, de acuerdo con la posición que hayan obtenido en las elecciones.

**Artículo 4.** El artículo 12 del Texto Único de la Ley 12 de 1998 queda así:

**Artículo 12.** La Dirección de Recursos Humanos estará a cargo de un Director, que será de libre nombramiento y remoción del Presidente de la Asamblea Nacional.

Para los efectos de la presente Ley, el periodo constitucional del Director de Recursos Humano elegido mediante concurso de oposición celebrado en el año 2008 concluyó el 30 de junio del año 2009.

**Artículo 5.** El artículo 24 del Texto Único de la Ley 12 de 1998 queda así:

**Artículo 24.** El procedimiento de ingreso a la Carrera del Servicio Legislativo será a través del método ordinario de concurso y verificación de mérito.

**Artículo 6.** Se deroga el artículo 30 del Texto Único de la Ley 12 de 1998.

**Artículo 7.** Se deroga el artículo 31 del Texto Único de la Ley 12 de 1998.

**Artículo 8.** El artículo 32 del Texto Único de la Ley 12 de 1998 queda así:

**Artículo 32.** Son de libre nombramiento y remoción los cargos de directores, subdirectores, secretarios técnicos, jefes de departamentos y de unidades y todos aquellos que por su naturaleza tengan nivel jerárquico superior en la Asamblea Nacional.

**Artículo 9.** Se adiciona el artículo 34-A al Texto Único de la Ley 12 de 1998, así:

**Artículo 34-A.** El Secretario General de la Asamblea Nacional conferirá la calidad de Servidor de Carrera Legislativa a los servidores públicos que, al completar el periodo de prueba, obtengan una evaluación del desempeño satisfactoria emitida por una Comisión Evaluadora, cuya composición se establecerá

a través de reglamento de concurso.

**Artículo 10.** Se adiciona el artículo 87-A al Texto Único de la Ley 12 de 1998, así:

**Artículo 87-A.** Los servidores de Carrera Legislativa se regirán por las regulaciones establecidas en la Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social o en leyes especiales para los efectos de jubilación e invalidez.

El servidor público de Carrera Legislativa que se acoja a jubilación o pensión

será desacreditado del Régimen de Carrera Legislativa.

**Artículo 11.** El artículo 5 de la Ley 59 de 2005 queda así:

**Artículo 5.** La certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin.

Mientras la comisión no expida la certificación de la que trata este artículo

no es obligación de la institución pública reconocer la protección que brinda esta Ley.

**Artículo 12 (transitorio).** Por efecto de las disposiciones de la presente Ley, quedan desacreditados inmediatamente sin más trámite los servidores públicos de Carrera del Servicio Legislativo que ingresaron a esta en el año 2008, fundamentados en la Ley 16 de 2008, mediante el Procedimiento Especial de Ingreso, quienes a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley serán funcionarios de libre nombramiento y remoción.

**Artículo 13.** Se derogan los artículos 251 y 252 del Texto Único del Reglamento de Administración de Recursos Humanos de la Asamblea Nacional.

**Artículo 14.** Esta Ley modifica los artículos 7, 9, 12, 24 y 32 del Texto Único de la Ley 12 de 10 de febrero de 1998 y el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005; adiciona los artículos 7-A, 34-A y 87-A y deroga los artículos 30 y 31 del Texto Único de la Ley 12 de 10 de febrero de 1998 y los artículos 251 y 252 del Texto Único del Reglamento de Administración de Recursos Humanos de la Asamblea Nacional, aprobado mediante la Resolución No.019 de 24 de marzo de 2009 expedida por el Consejo de Carrera del Servicio Legislativo.

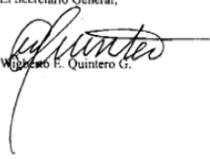
**Artículo 15.** La presente Ley es de orden público y tendrá efecto retroactivo hasta el 10 de febrero de 2008.

**Artículo 16.** Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

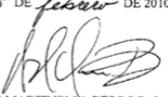
## COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 108 de 2010 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintidós días del mes de febrero del año dos mil diez.

El Presidente.  
  
José Luis Varela R.

El Secretario General,  
  
Roberto F. Quintero G.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.  
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ 25 DE febrero DE 2010.

  
RICARDO MARTINELLI BERROCAL  
Presidente de la República

  
DEMETRIO PAPADIMITRIOU  
Ministro de la Presidencia .

# LEY 295

## DE 25 DE ABRIL DE 2022 QUE INCENTIVA LA MOVILIDAD ELÉCTRICA EN EL TRANSPORTE TERRESTRE

### LA ASAMBLEA NACIONAL

#### DECRETA:

#### Capítulo I

##### Disposiciones Generales

**Artículo 1.** Esta Ley establece un marco normativo para el desarrollo y operación de la movilidad eléctrica en la república de Panamá, promoviendo un proceso de transición energética del transporte terrestre de combustión interna a transporte terrestre eléctrico con la implementación de medidas e incentivos en el sector público, privado y académico.

**Artículo 2.** Los fines de esta política son la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, la promoción y el crecimiento de la movilidad eléctrica en la República de Panamá y el uso de energías renovables como herramientas de transición energética en el transporte terrestre.

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley, los siguientes términos se entenderán así:

1. Carga eléctrica. Proceso de energización de las baterías de vehículos eléctricos mediante el uso de cargadores.
2. Descarbonización. Proceso por el cual los países, organizaciones e individuos buscan lograr una economía baja en carbono, garantizando la disminución en el consumo de combustibles fósiles.
3. Estación de carga. Infraestructura para la carga de vehículos eléctricos.
4. Gases de efecto invernadero. Aquellos gases, naturales o antropogénicos, que absorben calor causando un efecto invernadero en el planeta. Desde la actividad del transporte, el dióxido de carbono y el metano, ambos asociados al consumo y producción de combustibles fósiles, son los gases de efecto invernadero de mayor impacto.
5. Movilidad eléctrica. Enfoque sistémico que comprende el

uso de vehículos eléctricos, la infraestructura de carga eléctrica y el tráfico vehicular y la reducción de gases de efecto invernadero.

- 6. Vehículo eléctrico. Vehículo de motor propulsado únicamente con uno o más motores eléctricos y dotado de un sistema de almacenamiento de energía eléctrica recargable.

## Capítulo II

### Movilidad Eléctrica

**Artículo 4.** Las instituciones públicas del Gobierno Nacional, autónomas y semiautónomas deberán ejecutar un plan de reemplazo de flotas administrativas que cumplirá con porcentajes mínimos de introducción de vehículos eléctricos, bajo los siguientes rangos:

Año	Porcentaje mínimo de flota eléctrica
2025	10%
2027	25%
2030	40%

**Artículo 5.** La Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre establecerá el proceso de reemplazo progresivo de las flotas de transporte masivo y certificados de transporte público colectivo y selectivo cuya fuente energética sean combustibles fósiles por flotas de transporte eléctricas.

La entrada de nuevas flotas cumplirá con porcentajes mínimos de introducción de vehículos eléctricos, bajo los siguientes rangos:

Año	Porcentaje mínimo de flota eléctrica
2025	10%
2027	20%
2030	33%

La Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre realizará una revisión anual para determinar que los operadores cumplan con el reemplazo de flotas de combustión interna por flotas eléctricas. El incumplimiento de esta disposición producirá la cancelación del certificado de operación.

**Artículo 6.** Las unidades eléctricas de individuales, concesionarios y prestatarios de transporte público colectivo y selectivo regulados por esta normativa deberán portar una placa de circulación vehicular de color verde. La Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre reglamentará lo pertinente a las características visuales distintivas y exclusivas de esta placa, la cual estará prohibida utilizar en las unidades de combustión interna.

**Artículo 7.** Las instituciones públicas, centros comerciales y proyectos inmobiliarios habilitarán estacionamientos preferenciales para vehículos eléctricos, los cuales contarán con distintivos y

señalizaciones de color verde. Estos espacios preferenciales en ningún caso podrán reemplazar los dispuestos para personas con discapacidad o mujeres embarazadas. La disponibilidad de estos estacionamientos deberá ser dimensionada para suministrar, por lo menos, el 15% de los estacionamientos individuales de cada espacio de estacionamiento según el Reglamento de Edificación Sostenible de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

**Artículo 8.** El Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, el Instituto Técnico Superior Especializado, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, centros técnicos educativos establecidos por la Ley 159 de 2020 del Régimen de Empresas Multinacionales para la Prestación de Servicios relacionados con la Manufactura, universidades y escuelas técnicas impulsarán la innovación, la investigación científica, la capacitación, la formación y la adaptación de planes educativos para el desarrollo de profesionales y el apoyo de empresas relacionadas con el sistema de transporte, estaciones de carga de vehículos eléctricos, cargadores, motores, baterías y componentes asociados a la movilidad eléctrica.

**Artículo 9.** El Órgano Ejecutivo reglamentará el proceso de declaratoria de obsolescencia de las baterías de los vehículos eléctricos.

**Artículo 10.** Los proyectos inmobiliarios residenciales y comerciales establecerán

las condiciones y especificaciones para habilitar salidas de cableado eléctrico, con el fin de viabilizar la instalación de estaciones de carga de vehículos eléctricos.

En el caso de nuevos proyectos, estos incluirán en sus planos de construcción estaciones de carga de vehículos eléctricos.

Las estaciones de carga de vehículos eléctricos y las salidas de cableados eléctrico deberán cumplir con lo preceptuado por el Reglamento de Instalaciones Eléctricas de Panamá, establecido mediante la Resolución N° 059 de 1 de agosto de 2018 de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, así como por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos y el Consejo Nacional de Metrología, en colaboración con el Centro Nacional de Metrología, y las demás disposiciones de seguridad correspondientes.

También las estaciones de carga de vehículos eléctricos contarán con un medidor para cada punto de carga que permita medir únicamente la energía consumida por los vehículos electro en kWh.

**Artículo 11.** La secretaría Nacional de Energía publicará y actualizará periódicamente en su sitio web la siguiente información:

1. Mapa de estaciones de carga de vehículos eléctricos a nivel nacional.

2. Beneficios fiscales y no fiscales que existen para la adquisición de vehículos eléctricos en la República de Panamá.
3. Normativas relativas a la movilidad eléctrica en la República de Panamá.
4. Instructivo sobre el procedimiento de carga eléctrica para vehículos.
5. Estándares técnicos y regulatorios para la importación y funcionamiento de vehículos eléctricos.
6. Datos, operación y estadísticas de la movilidad eléctrica en la República de Panamá.

### Capítulo III

#### Estaciones de Carga de Vehículos Eléctricos

**Artículo 12.** Los municipios, a través de sus organismos correspondientes, incluirán la instalación de estaciones de carga de vehículos eléctricos entre los requisitos para la expedición de permisos de construcción de edificios residenciales, comerciales e instituciones públicas. Adicionalmente, deberán cumplir con los criterios técnicos establecidos por las instituciones, organismos y disposiciones de seguridad establecidas en el Artículo 10.

**Artículo 13.** Los propietarios de residencias, instituciones públicas, propiedades horizontales, edificios residenciales, centros comerciales y propiedades de interés social podrán instalar plantas de generación de energías renovables como alternativa energética para las estaciones de carga de vehículos eléctricos

Esta disposición deberá alinearse a los estándares del Procedimiento de Autoconsumo con Fuentes Nuevas, Renovables y Limpias de la Autoridad Nacional de Servicios Públicos.

**Artículo 14.** Las instalaciones eléctricas relacionadas con estaciones de carga de vehículos eléctricos, cableados y plantas de generación de energías renovables cumplirán con las disposiciones vigentes de seguridad en materia de prevención de incendios establecidos por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá y el Reglamento de Instalaciones Eléctricas de Panamá, mediante resolución de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.

**Artículo 15.** Los clientes finales establecidos en el artículo 6 de la Ley 6 de 1997 podrán prestar el servicio de carga de vehículos eléctricos, tendrán derecho a revender electricidad únicamente para brindar el servicio de carga de vehículos eléctricos y estarán obligados a cumplir con toda la reglamentación que para estos fines

establezca la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos creará un procedimiento para los interesados en operar estaciones de carga de vehículos eléctricos.

**Artículo 16.** Las empresas distribuidoras podrán establecer estaciones de carga dentro de su zona de concesión y brindar el servicio de carga de vehículos eléctricos, el cual no estará subsidiado por el Fondo de Estabilización Tarifaria.

**Artículo 17.** La energía destinada a la recarga de vehículos eléctricos no será subsidiada por el Fondo de Estabilización Tarifaria.

**Artículo 18.** Con el objetivo de recopilar y analizar datos sobre el crecimiento de la demanda eléctrica debido a la instalación de estaciones de carga, las instituciones públicas y empresas privadas que superen los 100 kilowatts mensuales, por unidad, remitirán a la Secretaría Nacional de Energía y a la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos las especificaciones de demanda máxima (kW), los tiempos estimados de carga, los horarios estimados de carga y la ubicación geográfica de las respectivas estaciones de carga.

## Capítulo IV

### Reducción de Gases de Efecto Invernadero

**Artículo 19.** El Ministerio de Ambiente deberá realizar bienalmente estimaciones sobre los niveles de contaminación por gases de efecto invernadero y desarrollará junto con la Secretaría Nacional de Energía acciones de apoyo y metas para el fortalecimiento de la movilidad eléctrica vinculado con el artículo 87 del Texto Único de la Ley General de Ambiente.

Adicionalmente, el Ministerio de Salud, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, promoverá la realización bienal de mediciones de gases de efecto invernadero y gases precursores de gases de efecto invernadero, como óxidos nitrosos, dióxidos de azufre y compuesto orgánicos volátiles distintos del metano y monóxido de carbono.

## Capítulo V

### Incentivos Económicos

**Artículo 20.** Los municipios de la República de Panamá deberán gestionar la exoneración del pago de trámites de placa de circulación vehicular por un periodo de cinco años, a partir de la fecha de compra para vehículos eléctricos nuevos, y a partir de la fecha de promulgación de esta Ley para vehículos eléctricos adquiridos con anterioridad.

## Capítulo V

### Disposiciones Adicionales

**Artículo 21.** El numeral 5 del artículo 28 –A de la Ley 45 de 1995 queda así:

**Artículo 28-A.** La tarifa del impuesto selectivo al consumo para los otros bienes gravados será así:

...

5. Vehículos automotores terrestres eléctricos en la partida arancelaria 87.03: 0% hasta el 31 de diciembre de 2030 y 5% a partir del 1 de enero del 2031, y para los vehículos automotores terrestres híbridos en la partida arancelaria 87.03: 10%.

...

**Artículo 22.** El artículo 19 del Decreto Ejecutivo 38 de 2009 queda así:

**Artículo 19.** El registro de medición de emisiones vehiculares y eficiencia energética deberá incluir, como mínimo, la siguiente información:

1. Nombre y número de autorización de la empresa autorizada que realiza la medición de emisiones vehiculares y eficiencia energética.

2. Fecha en que se realizó la medición de emisiones vehiculares y eficiencia energética, consumo de combustibles en vehículos de combustión interna y consumo de energía en vehículos eléctricos.

3. Datos del vehículo medido: marca, matrícula, modelo, año, tipo de motor y tipo de batería.

4. Nombre y cédula de identidad personal del técnico capacitado que realizó la medición de emisiones vehiculares y eficiencia energética.

5. Datos de consumo

- a. Combustión(km/litros) zonas rurales y urbanas.

- b. Eléctricos (km/kWh) zonas rurales y urbanas.

6. Resultados obtenidos de la medición de emisiones vehiculares y eficiencia energética.

7. Dictamen de cumplimiento o incumplimiento.

## Capítulo V

### Disposiciones Finales

**Artículo 23.** El Órgano Ejecutivo, a través de las instituciones técnicamente

facultadas, reglamentará la presente Ley en un plazo máximo de seis meses, contado a partir de su entrada en vigencia.

**Artículo 24.** La presente Ley modifica el numeral 5 del artículo 28-A de la Ley 45 de 14 de noviembre de 1995 y el artículo 19 del Decreto Ejecutivo 38 de 3 de junio de 2009.

**Artículo 25.** Esta Ley comenzará a regir el año fiscal siguiente a su promulgación.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL.  
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 25  
DE ABRIL DE 2022.

El Presidente,  
  
Crispiano Adames Navarro

El Secretario General,  
  
Quibían T. Panay G.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 162 de 2019 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veinticuatro días del mes de febrero del año dos mil veintidós.

  
JOSÉ GABRIEL CARRIZO JAÉN  
Ministro de la Presidencia

  
LAURENTINO CORTIZO COHEN  
Presidente de la República

# LEY 302

## DE 31 DE MAYO DE 2022 QUE ESTABLECE EL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN MATERIA DE EDUCACIÓN EN SEXUALIDAD Y AFECTIVIDAD

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

**Artículo 1.** Esta Ley tiene por objeto establecer el Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad, con el fin de proteger a los niños, niñas y adolescentes de los embarazos precoces, las infecciones de transmisión sexual y los delitos sexuales.

**Artículo 2.** El Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad deberá ser implementado en todos los centros educativos oficiales y particulares, albergues, juntas comunales, centros de salud, casa hogares y centros de atención, centros de custodia y cumplimiento para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley en la República de Panamá.

**Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se entenderán así:

1. Niñez. Primer periodo de la vida escolar de la persona, comprendido desde los seis años de edad hasta la adolescencia.
2. Adolescencia. Periodo de crecimiento y desarrollo humano que se produce después de la niñez y antes de la edad adulta, entre los catorce y los diecinueve años de edad.
3. Embarazo precoz. Embarazo que se produce cuando una mujer se encuentra en su etapa de niñez hasta cumplir con la mayoría de edad.
4. Infecciones de transmisión sexual. Conjunto de patologías que se transmiten de persona a persona por medio del contacto sexual.
5. Delitos sexuales. Cualquier acción que genera una persona al violar la integridad y derechos sexuales de otra.
6. Delitos contra la integridad sexual. Aquellos que atacan la libertad y la voluntad sexual de una persona.
7. Explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

Vulneración de los derechos que se materializa mediante la utilización del cuerpo de un niño, niña o adolescente con fines de dominación, gratificación o lucro.

**Artículo 4.** El Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad

tiene como objetivos:

1. Disminuir, dentro de lo posible, los embarazos precoces y no planificados.
2. Prevenir infecciones de transmisión sexual.
3. Educar, identificar y prevenir sobre los delitos contra la libertad e integridad sexual, en perjuicio de los niños, niñas y adolescentes y las acciones que se deben tomar al identificarlo.

**Artículo 5.** El Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad será estrictamente científico, sin dejar de lado la importancia del fortalecimiento de la autoestima, el desarrollo de habilidades sociales y el equilibrio afectivo-emocional.

Asimismo, este Programa deberá sustentarse en elevados valores éticos, inspirados en el respeto a la vida y a la dignidad de las personas; en el amor a la familia y en la responsabilidad, el compromiso y la sensibilidad ante las necesidades educativas especiales.

El Programa complementará el contenido del currículo general. Se deberá evaluar el aprendizaje de los estudiantes para mejorar el Programa y los resultados de la evaluación individual podrán ser considerados para puntos de apreciación.

**Artículo 6.** Los centros educativos oficiales y particulares deberán notificar a los acudientes sobre los temas por tratar en cada clase, taller, curso, charla o iniciativa del Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad.

Los estudiantes contarán con la orientación de su familia conforme a los parámetros del Ministerio de Educación.

**Artículo 7.** El Ministerio de Educación implementará el Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad por medio de clases, talleres, cursos, charlas o demás iniciativas. El Programa será dictado por el personal docente con el apoyo del personal capacitado del Ministerio de Salud. La implementación del Programa deberá ocupar como mínimo cuarenta horas durante todo el periodo que comprende la educación básica general y educación media.

El Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud adecuarán el contenido del Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad de acuerdo con el grado de madurez, etapa de desarrollo y edad cronológica de los estudiantes.

**Artículo 8.** El Ministerio de Educación con el apoyo de las demás instituciones competentes del Sistema de Protección Integral deberá realizar las adecuaciones metodológicas para la adaptación del Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad para que pueda ser dictado en todos los albergues, casa hogares y centros de atención al cuidado de niñas, niños y adolescentes, al igual que en los centros de custodia y cumplimiento para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley.

**Artículo 9.** El Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad deberá contar con su adaptación en las lenguas de los pueblos originarios de Panamá.

El personal del Ministerio de Educación con el apoyo de las demás instituciones competentes del Sistema de Protección Integral capacitará a los líderes comarcales para la correcta ejecución del Programa.

**Artículo 10.** El Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad debe garantizar que el estudiante:

1. Conozca el cuerpo humano, su desarrollo y funcionamiento, en particular lo relativo al sistema reproductor.
2. Conozca y practique el respeto a la integridad física, propia y de los demás.
3. Sea responsable, prudente y cuidadoso con su cuerpo.
4. Sea capaz de tomar decisiones sobre la postergación del inicio de la actividad sexual.
5. Sea respetuoso con el cuerpo de otras personas.
6. Sea capaz de reconocer las consecuencias de un embarazo precoz.
7. Conozca las maneras de prevenir un embarazo precoz.
8. Conozca sobre la existencia de las diferentes infecciones de transmisión sexual y el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH).
9. Sepa prevenir infecciones de transmisión sexual y el virus de la inmunodeficiencia humana.
10. Sea capaz de prevenir, reconocer y denunciar la violencia sexual y demás delitos sexuales.
11. Conozca sus derechos ante posibles actos de delitos sexuales.
12. Pueda tener la confianza de hablar sobre situaciones que afecten su entorno psicosocial.
13. Sea capaz de hablar con el lenguaje adecuado sobre los temas mencionados en los numerales anteriores.

14. Sea capaz de desarrollar relaciones sociales positivas a través de la práctica de valores como el respeto, lo solidaridad y la amistad.

La capacitación a docentes deberá asegurar la calidad de la enseñanza que se impartirá en las aulas de clases, por lo cual la capacitación no podrá ser menor de cuarenta horas.

**Artículo 11.** El Ministerio de Educación con el apoyo de las demás instituciones competentes del Sistema de Protección Integral deberá realizar evaluaciones anuales sobre el impacto y las mejoras del Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad. Los resultados de dichas evaluaciones deberán ser publicados en un informe anual, sustentado con datos estadísticos y cuadros comparativos entre un año y otro.

**Artículo 12.** El Estado, a través del Ministerio de Educación, del Ministerio de Salud, del Ministerio de Desarrollo Social y de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, destinará anualmente las partidas y los fondos necesarios para garantizar la implementación del Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad en todos los centros de salud, centros educativos oficiales y particulares, albergues, casa hogares, centros de atención y centros

de custodia y cumplimiento para adolescentes y jóvenes., en conflicto con la ley en la República de Panamá.

**Artículo 13.** El Ministerio de Educación con el apoyo de las demás instituciones competentes del Sistema de Protección Integral organizará en todos los establecimientos donde se impartirá el Programa de Formación en Materia de Educación en Sexualidad y Afectividad espacios de preparación para las madres, padres o acudientes y personal de albergues. Los objetivos de estos espacios son:

1. Ampliar la información sobre aspectos biológicos, fisiológicos, genéticos, psicológicos, éticos, jurídicos y pedagógicos en relación con los niños, niñas y adolescentes.
2. Analizar la importancia de la autoestima y su relación con el desarrollo saludable de la sexualidad y afectividad de los hijos, hijas o acudidos.
3. Reflexionar sobre la importancia de las buenas relaciones familiares.
4. Promover la comprensión y el acompañamiento en la maduración afectiva del niño, niña y adolescente, preparándolo para entablar relaciones interpersonales positivas.

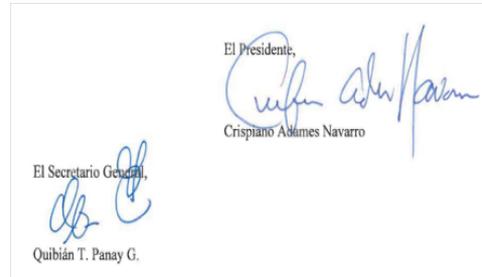
5. Vincular a los centros de salud, a las juntas comunales, a las escuelas y a la familia para el logro de los objetivos del Programa.
6. Promover canales de comunicación y reflexión conjunta entre las niñas, niños y adolescentes con sus madres y padres, sobre la salud sexual y reproductiva, la responsabilidad con respecto a la prevención de embarazo precoz, la prevención en infecciones de transmisión sexual, virus de la inmunodeficiencia humana y la violencia o abuso sexual.
7. Proporcionar información sobre las acciones, comportamientos o conductas que podrían constituir los delitos de violencia y abuso sexual contra niños, niñas y adolescentes, las sanciones penales correspondientes y los pasos para presentar una denuncia.

**Artículo 14.** La presente Ley será reglamentada por el Órgano Ejecutivo en un plazo de seis meses, contado a partir de su promulgación.

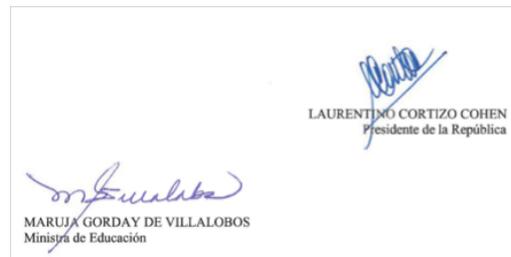
**Artículo 15.** Esta Ley comenzará a regir para el año lectivo oficial y particular del año 2023.

## COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 657 de 2021 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los cinco días del mes de abril del año dos mil veintidós.



ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL.  
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA  
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 31  
DE MAYO DE 2022.



**REPÚBLICA DE PANAMA****MINISTERIO DE SALUD**

DECRETO EJECUTIVO No. 122

De 14 de septiembre de 2022

Que ordena levantar las medidas sanitarias de distanciamiento físico, aforo y las restricciones sanitarias para los viajeros dictadas con motivo de la COVID-19

**EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

en uso de sus facultades constitucionales y legales,

**CONSIDERANDO:**

Que el artículo 17 de la Constitución política señala que las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y a los extranjeros que están bajo su jurisdicción, asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley;

Que el artículo 109 de la precitada excerta constitucional dispone que es función esencial del estado velar por la salud de la población y que el individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla;

Que, como parte de las medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno

Nacional con el objeto de evitar, controlar y mitiga la propagación de la enfermedad contagiosas denominada COVID-19, ocasionada por el virus SARS-CoV-2 y sus variantes, se ordenó mantener distanciamiento físico y restricciones de aforo en todo el territorio nacional; y se ordenaron medidas de restricción sanitarias para el ingreso de viajeros al territorio nacional;

Que tomando en consideración los resultados logrados por la estrategia de vacunación contra la COVID-19, nivel nacional e internacional, su alta efectividad y cobertura en la población nacional que se traducen en una disminución significativa en los indicadores de letalidad y hospitalización, el Gobierno Nacional, estima prudente y necesario levantar algunas medidas sanitarias dictadas con motivo de la COVID-19, específicamente el distanciamiento físico y de aforo y las medidas sanitarias para el ingreso de viajeros al territorio nacional, permitiendo así la reactivación económica nacional; no obstante, manteniendo una permanente vigilancia y control de las situaciones sanitarias emergentes, para proteger la salud de la población;

**DECRETA:**

**Artículo I.** Se ordena levantar la obligatoriedad del distanciamiento físico y de aforo establecidas en el territorio nacional con motivo de la COVID-19.

**Artículo 2.** Se ordena levantar las medidas de restricción sanitarias por COVID-19 establecidas para el ingreso de viajeros al territorio nacional.

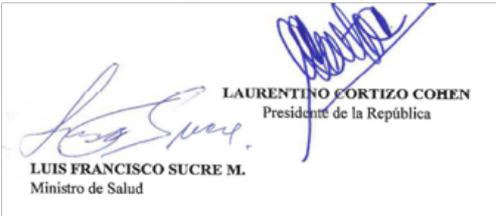
**Artículo 3.** El presente Decreto Ejecutivo deroga el Decreto Ejecutivo No.489 de 16 de marzo de 2020, el Decreto Ejecutivo No.74 de 12 de febrero de 2021, el Decreto Ejecutivo No.771 de 19 de mayo de 2021, el Decreto Ejecutivo No.783 de 18 de junio de 2021, el Decreto Ejecutivo No.832 de 30 de agosto de 2021, el Decreto Ejecutivo No.852 de 29 de septiembre de 2021, Decreto Ejecutivo No.102 de 1 de julio de 2022, el Decreto Ejecutivo No.107 de 13 de julio de 2022; la Resolución No.177 de 13 de febrero de 2020, la Resolución No.405 de 11 de mayo de 2020, la Resolución No.630 de 30 de julio de 2021, la Resolución No.2339 de 9 de septiembre de 2021, la Resolución No.2552 de 1 de octubre de 2021, y la Resolución No.2878 de 12 de noviembre de 2021.

**Artículo 4.** El presente Decreto Ejecutivo empezará a regir a partir de su promulgación.

**FUNDAMENTO DE DERECHO:** Constitución Política de la República, Ley No.66 de 10 de noviembre de 1947, Decreto de Gabinete No. 1 de 15 de enero de 1969.

## COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dado en la ciudad de Panamá, a los 14 días de septiembre de 2022.



LAURENTINO CORTIZO COHEN  
Presidente de la República

LUIS FRANCISCO SUCRE M.  
Ministro de Salud



DISCURSOS Y CONFERENCIAS

**PALABRAS POR EL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL, CRISPIANO ADAMES NAVARRO.**

Honorables diputados y diputadas principales y suplentes de la Asamblea Nacional, señores miembros del Cuerpo Diplomático que nos acompaña, distinguido ciudadano licenciado Adolfo Ahumada Corcho, licenciado Arístides Royo Sánchez, licenciado Nicolás Ardito Barletta, licenciado Jaime Arias Calderón, licenciado Omar Jaén Suarez, en representación del licenciado Rómulo Escobar Betancourt (q.e.p.d.), recibe en su nombre, su nieto Rómulo Escobar Montenegro, honorables familiares del licenciado Fernando Manfredo (q.e.p.d.), primer Subadministrador del Canal de Panamá y posterior Administrador, su hija Sandra Manfredo y su nieto Steven Ubben Manfredo, honorable señor Ricaurte Vásquez, Administrador del Canal de Panamá, honorable señor Quibian Panay, Secretario General, honorable señora Dana Castañeda, Subsecretaria General, invitados especiales, amigos de la prensa.

Primero, quiero felicitar a los organizadores de este acto, compañeros de la Asamblea Nacional de Diputados, a Ricardo Panay, a Nitzia Villareal, a Alberto Alemán Boyd, a Ibeth Vega, Víctor De Gracia, Lísímaco López, Rubén Murgas, José Gregorio Blandón, Edgar Zachrisson y Álvaro Céspedes, porque esta Asamblea Nacional no podía pasar, de ninguna manera, sin un acto más de recordación de, de conmemoración al cuadragésimo quinto aniversario de la

firma de los Tratados Torrijos-Carter.

Creo que el distinguido, insigne, ciudadano y Patriota Adolfo Ahumada quien hoy, de igual forma, le correspondió la vocería en un acto organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, definió de manera sucinta lo que pudiésemos virtualmente dividir, uno, en la lucha generacional que libró el pueblo panameño, porque, sin duda alguna, la firma de esos Tratados Torrijos-Carter se constituyó en los términos finales de un proceso de perfeccionamiento de la soberanía y que cursó, inicialmente, inmediatamente con la firma, que ningún panameño firmó, por cierto, del Tratado Hay-Bunau Varilla, en 1903, donde Panamá establecía el principio de Panamá sede. Inmediatamente, después de esa firma, se inician las primeras piedras para el desarrollo de un valor nacional de concienciación sobre el sentido de pertenencia de nuestro país y que, de manera puede ser que espontánea e inusitada, se puede remontar particularmente a 1925, con el Movimiento Inquilinario.

Cuando algo que surgió eminentemente de un proceso social, cuando panameños distinguidos hacen un llamado por los altos cánones de arrendamiento, el Presidente Rodolfo Chiari solicita la intervención de los "zoneítas", quienes enviaron, como lo dice la historia, porque ahora voy a hacer un pequeño relato histórico, seiscientos soldados entraron a Santa Ana, corregimiento de mi Circuito, el 15

de octubre, y su intervención duró hasta el 23 de octubre. Allí, producto de esa intervención del movimiento social, perdieron la vida Fermín Jaén, Lorenzo Brown, Mariano Mirones y Emilio Olivardía, ciudadanos comunes y corrientes, que puede ser que los libros no mencionen de manera particular, y esa concienciación va profundizándose a los grados de asumir una conducta en la juventud.

Por eso es que el Frente Patriótico de la Juventud, en 1947, se empodera y permite el rechazo de los Tratados Filós-Hines que pretendían, no sembrar escuelas, ni centros de asistencia social, ni de salud, pretendían sembrar bases militares a través de la geografía nacional, y ahí tenemos personas como Secundino Torres Gudiño, Jorge Illueca, Carlos Calzadilla, David Acosta, padre de nuestra insigne ciudadana de Betania, Dalcly Acosta, y Carlos Iván Zúñiga, que tuvieron una participación prominente.

Creo que el licenciado Adolfo Ahumada lo expresó. En 1955, mira cómo se deviene la cronología histórica de este proceso, surge el Tratado Remón-Eisenhower, en 1955, con acuerdos, ¿y ustedes saben qué significaban esos acuerdos? Significaban que recuperáramos parte del territorio nacional, imagínense, el sector de Paitilla pertenecía a los americanos y nos lo devuelven, nos pagan diecinueve millones de dólares de indemnización por algunas tierras y establecen una política, supuestamente, de ajuste laboral del sistema que todos conocemos aquí que existía en la Zona del Canal que

era el "Silver Roll" y el "Gold Roll", y aumentan el canon que le propician al país, en manera de rédito, a un millón novecientos treinta mil dólares. Esa era la asignación que aumentó el Tratado Remón-Eisenhower, en 1955.

En 1958, se da la Operación Soberanía, la que consistió en que un grupo de estudiantes dirigido por Carlos Arellano Lennox y organizado por la Unión de Estudiantes de Panamá, dispuso, el 2 de mayo de 1958, sembrar setenta y cinco banderas, de manera pacífica, cívica y silenciosa, a la misma hora y en distintos puntos claves de la Zona del Canal, principalmente cerca de ese imponente edificio que hoy tenemos y que reconocemos como el Edificio de la Administración del Canal. Ese movimiento de 1958 reclamaba la revisión de los Tratados.

En 1959, también conocida como la Marcha Patriótica, el diputado Aquilino Boyd y el catedrático, creo que lo mencionó Ahumada, Ernesto Castellero hacen un llamado a la ciudadanía para enarbolar la Bandera Panameña en toda la Zona del Canal, emulando el movimiento de 1958.

En 1963, cómo los años se van ajustando y se van acortando, se firma un acuerdo, el Acuerdo Chiari-Kennedy, por el cual la Bandera debía ser izada en todos los sitios públicos de la Zona del Canal junto al pabellón estadounidense. Esa, precisamente esa condición de ese Pacto, no otra diferencia ni una lucha por otra razón social, propició los enfrentamientos del 9 de enero

de 1964, que buscaban que se cumpliera el Acuerdo Chiari-Kennedy y que propició un hito histórico que pasa de la concienciación que acabo de expresarles, a la tesis abolicionista. Había que ser los que implementásemos los mecanismos para sacar el enclave colonial de Panamá, ya no era concienciación de los arraigos que pudiese tener la Zona del Canal y sus áreas adyacentes.

En 1967 se da el proyecto Robles - Johnson, lo mencionó Adolfo Ahumada, conocido como "los Tratados tres en uno". Estados Unidos pretendía construir un Canal a nivel, en Darién, era un documento cuya vigencia pasaría a manos de Panamá en el 2067. Estamos en el tiempo. En 1973, después del rechazo de este movimiento hacia un tratado, aquí en esta Asamblea. Imagínense esta Asamblea sin ninguna curul, en forma de herradura, exactamente de herradura, pronunciada hacia el lado izquierdo. Aquí, Panamá, logró sentar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en donde se produjo la abstención de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el voto negativo de los Estados Unidos y salió el lema famoso, ¿se acuerdan?: "Estados Unidos vetó a Panamá, pero el mundo vetó a los Estados Unidos".

Surge un movimiento que creo que nuevamente y es porque él es el vocero, porque estoy seguro de que lo hubiese dicho Aristides, Nicolás, Arias Calderón, Suárez, "Catín" Vásquez, cualquiera, en donde uno inicia el pensamiento de que, si los acontecimientos históricos se dan per

se, de manera espontánea, o tienen operadores en personas.

Dicen los idealistas que las ideas cambian las estructuras, dicen los socialistas que las estructuras cambian las ideas. Yo pienso que en movimientos históricos donde las casualidades, si bien es cierto tienen sus leyes, también la persona opera mucho. Y aquí surge Omar, un hombre que nació en un hogar docente y decente, en calle segunda de Veraguas, mire la paradoja de la calle segunda de Veraguas, aquí están las veragüenses ¿verdad? La calle segunda de Veraguas, tienen un cuadrado, no sé si lo defino en el orden que es, pero ahí está el hospital, la cárcel, el cementerio, la morgue y la iglesia. Miren ¡qué coincidencia del espectro de territorialidad donde nace Omar!, porque sí es cierto, Ahumada, disculpa que te tutee. Las coincidencias tienen sus leyes, como lo dijese José "Chuchu" Martínez, ante la caída del avión "Twin Otter" del General rumbo a Coclesito, porque resulta ser que el padre de Omar, colombiano, de Roldanillo, llegó a Panamá precisamente por esas casualidades cuando, siendo diácono para ser cura, se le ocurrió hacer algo muy particular

con unos niños que el Obispo le encomendó llevar a un lugar, paró, les dio raspa'o, el Obispo se dio cuenta, lo recriminó, le reprochó y le pidió tres veces que se arrodillara para perdonarlo. El papá de Torrijos le dijo que no y por eso llegó a Panamá. No quiero decir que, si el papá de Torrijos no hubiese llegado a Panamá, no

hubiera habido Tratados Torrijos – Carter. Pero Torrijos inició un proceso y buscó a López Michelsen, que era de Roldanillo, de donde era su padre, y buscó a Carlos Andrés Pérez, era el Presidente de Venezuela y a Daniel Oduber Quirós, y ahí iniciaron una gesta junto a su equipo mundial hacia los Países No Alineados, que en ese momento lideraba Josip Broz Tito, el yugoslavo.

¿A qué voy? Yo debo decirles algo, la mayor fuerza de lo que pudo haber significado el Tratado Torrijos – Carter está en el desmantelamiento militar, pero no solamente en el desmantelamiento militar, y de sus áreas adyacentes, sino de convertir ese desmantelamiento militar, en un centro económico comercial internacional y logístico, pero imagínense cómo llegaron los americanos a Panamá y se apropiaron de toda la realidad de mar. Y resulta que el único lugar donde Panamá proyectaba su imagen del mar era Amador y lo convirtieron en una base militar, y resultaba ser que el único puerto que tenía Panamá era el Puerto Panamá, el Muelle Fiscal, donde está el Mercado del Marisco, o sea, Panamá era un país grande, pero pobre.

Por eso, hoy reconocemos, compañeros, que el mayor valor del crecimiento económico de este país resulta de esos Tratados Torrijos – Carter, que todos estos compañeros tuvieron una gran instancia y prestancia de colaboración, porque en ochenta y cinco años de la administración del Canal por parte del Gobierno de los Estados Unidos

de América, los aportes al Estado panameño fueron de mil ochocientos treinta y tres millones de dólares, en ochenta y cinco años, haciendo así un aporte anual promedio de veintiún millones quinientos sesenta y cuatro millones de dólares y, a partir de los Tratados Torrijos – Carter, la administración del Canal de Panamá pasa a manos panameñas, ha generado ingresos al Tesoro Nacional por veinte mil setecientos veintidós quinientos millones de dólares, o sea, dos mil millones seiscientos veintinueve mil para el año fiscal 2021. Algunos decían que no se come soberanía. Es cierto, es difícil comer soberanía, pero la soberanía da comida.

Tres anécdotas de Torrijos, porque las casualidades sí existen, pero necesitamos los hombres para que operen esas casualidades. Anoche veía una entrevista de Gabriel García Márquez que le realizaba una periodista española, y la periodista le preguntó sobre los actos del Tratado, y él dijo: una semana antes de que se firmasen los Tratados Torrijos – Carter, Torrijos se encerró en una habitación y nadie podía entrar a la habitación, porque no se lo permitía, y los allegados a él llamaron a Gabriel García Márquez y él dijo que fue el único que pudo entrar. Torrijos tenía un teléfono que lo levantaba y cuando lo levantaba se comunicaba con la Embajada de Panamá en los Estados Unidos, que lo tenía Gabriel Lewis Galindo para ver los acontecimientos.

El día que el Embajador le notificó que todo estaba preparado, Torrijos

comenzó a llorar de manera desconsolada, y hasta a Gabriel García Márquez se le quebró la voz en la entrevista. El segundo hecho.

Ustedes sabrán porque ustedes eran los negociadores. Me dijo Aristides Royo, que esta no es la foto de la firma de los Tratados, esta era la de la ratificación, donde Panamá ganó el Senado por un solo voto, porque en la foto original estaba Alejandro Orfila Colmenares, aquí detrás. ¿Es cierto o no es cierto? Era el Secretario General de la OEA.

En esa participación en la OEA, en un salón contiguo, Torrijos estaba con su esposa Raquel Pazner de Torrijos y Jimmy Carter, y allí Torrijos comenzó a hablarle a Jimmy Carter sobre lo trascendental que consistía la firma de los Tratados y se le quebró la voz y comenzó a llorar. Eso está en la biografía de Jimmy Carter y se lo mandó como una carta a la Fundación Omar Torrijos, y también lo conmovió.

El último, ya ratificado los Tratados, había un acto en las áreas revertidas y Torrijos no aparecía, estaba en Coclesito (miren, en tres lugares distintos y la misma condición). Estando en Coclesito, él usaba –ustedes lo conocieron– un radio transistor grande, de antena grande, Gonzalo, de antena grandota, escuchando, escuchaba el clamor del pueblo en el acto, manifestándole: “Omar, Omar, Omar” y sale López Portillo –esto me lo refirió Díaz Herrera–. Sale López Portillo y le dice al público en general: “no lo llamen Omar, llámenle Omar Torrijos Herrera”,

y cuando él escuchó eso, dice Chuchu Martínez en sus escritos, Omar lanzó el radio contra la pared y se fue a su cuarto también a llorar, pero cuando caminaba, decía: “Yo no quiero entrar a la Zona del Canal”.

No es que el llanto sea una forma de manifestación per se, de una persona que siempre dijo: “Yo soy un dictador”, y que logró la represalia y el reproche de muchos sectores, sino que si hay algo “innombrable” era la inmensa humildad de Omar Torrijos Herrera, y que se expresó a través de algo tan sencillo como un acto personal íntimo, que yo reconozco y que todos lo reconocemos, en las cualidades de los insignes e intelectuales que hoy están aquí y que le apoyaron de todas las facciones, ¿es cierto o no es cierto?, incluyentes que, incluso, Felipe González, y ya concluyo, lo manifestó en uno de sus escritos cuando dijo: “Omar sabía de sus limitaciones y se reunía con los más prestigiosos intelectuales para llegar a un objetivo”, y me decía: “estos intelectuales a veces son impertinentes”. Yo no digo de ustedes. “Imagínate que, incluso, hasta me insultan, pero reconozco que el fin era el objetivo nacional”.

Mario Galindo, uno de los más fuertes intelectuales en contra de los Tratados Torrijos – Carter, lo destacó hace varios meses, y dijo: “Yo me equivoqué”. Ese acto de valentía y de reconocimiento de la fuerza que implica el desmantelamiento de las bases militares de un país secuestrado en una zona de tránsito y de la apertura hacia un centro internacional económico, que nos

permite el crecimiento económico del país y el desarrollo sostenible es la lucha que en el caso de Omar Torrijos culminó con la lucha generacional, sin desmeritarla.

Así que yo, como Presidente de esta Asamblea, su junta directiva y los colegas, hoy nos sentimos honrados de estar aquí, junto a ustedes, dos de los cuales conocí en mi juventud, Aristides Royo, como Ministro de Educación, estando yo en el José Dolores Moscote, como dirigente de la Federación de Estudiantes de Panamá, y Adolfo Ahumada, siendo Ministro de Gobierno, llegué a su despacho y me regaló un libro que todavía lo tengo. Aquí hay un compañero, Winston Welch, que está allá, estuvo en Washington D.C., en la firma, como representante de la Federación de Estudiantes de Panamá.

“Un solo territorio, una sola bandera”.  
Buenas tardes.

## VIDA Y OBRA DE JUSTO AROSEMENA

**(Conferencia expuesta en Sesión Solemne en el Pleno de la Asamblea Nacional, el día 9 de agosto de 2022, por el profesor Jaime Flores Cedeño)**

Agradecemos a la Asamblea Nacional por habernos invitado a disertar una breve reseña de la vida y obra del Dr. Justo Arosemena, en la conmemoración de los 205 años de su natalicio, que se cumplen en el día de hoy y cuyo nombre lleva el Palacio Legislativo, siendo motivo también de la celebración del día del Abogado.

Iniciamos nuestra intervención señalando, que el doctor Justo Arosemena Quesada, fue una de las personalidades más importantes de la historia patria, por todos los aportes que brindó a lo largo de su vida a favor del fortalecimiento de la nacionalidad. Se desempeñó en una vasta gama de profesiones que fueron ejercidas con loable éxito y prestigio, ya sea, como: abogado, periodista, escritor, historiador, sociólogo o diplomático, supo mantener sus principios y elevados valores morales.

Sobre el doctor Justo Arosemena podemos decir, en términos generales, que nació en la ciudad de Panamá un día como hoy del año 1817, en el seno de una familia de comerciantes, su padre fue Don Mariano Arosemena, prócer de la Independencia de Panamá en 1821 igual que su tío Gaspar.

Su padre se destacó por sus cualidades de escritor y periodista, entre sus obras se destacan: "Apuntamientos Históricos" y "La Independencia del Istmo". En cuanto a su madre, Doña Dolores Quesada, se ha escrito, que era una persona ejemplar que le inculcó toda una estela de valores morales que caracterizaron a Don Justo en cada momento de su vida.

El doctor Arosemena realizó sus estudios primarios en la escuela de Colombia y los secundarios en el colegio de Panamá, que, en el año 1823, se transformó en el colegio del Istmo.

Egresado de estas aulas viajó a Bogotá con el propósito de ingresar al prestigioso colegio Mayor de San Bartolomé, alma mater de grandes patriotas colombianos como: Antonio Nariño, José María Carbonell y Francisco de Paula Santander.

En San Bartolomé, recibió en 1833 el bachiller en humanidades y filosofía. Este diploma le abrió las puertas para ingresar a la Universidad Central donde cursó estudios de Derecho; los que culminó exitosamente en 1836, obteniendo el bachiller en Jurisprudencia. Un año después, en 1837, y contando con 20 años de edad la Universidad de Magdalena y del Istmo le confirió los títulos de licenciado y doctor en Jurisprudencia.

Pocos años después de haberse graduado viajó a Chile para ejercer la abogacía, en esta Nación presentó examen de revalidación ante la Universidad de Santiago, conocida en

este entonces como una de las más prestigiosas de América Latina. Su tesis versó sobre el Matrimonio ante la Ley, tema que generó mucha polémica en la sociedad chilena, tomando en cuenta el espíritu católico extendido en aquel país, que no reconocía el matrimonio civil.

Un aspecto importante de la época es, que luego de haberse proclamado la Independencia de España aún persistían en el Istmo determinadas prácticas esclavistas que eran un resabio del período colonial. En este escenario encontramos al doctor Arosemena quien recién graduado de abogado a la edad de 21 años, salió en defensa de los esclavos y se opuso rotundamente a esta práctica inhumana que él sostenía debía ser erradicada por completo.

En el año 1839, ejerció como profesor de derecho en el colegio de Panamá y por su profesionalismo ascendió al cargo de vicerrector. Su carrera docente se vio obstaculizada en 1842, cuando fue removido debido a represalias políticas internas, viéndose obligado a exiliarse al Perú. En esta tierra incaica abrió su oficina de abogado y participó en la fundación de los periódicos *el Tiempo*, *el Peruano* y *la Guardia Nacional*.

En su juventud vemos al doctor Arosemena apoyando en 1840 la proclamación del Estado del Istmo, que tenía como líder la figura del General Tomás Herrera y que estudiosos del tema consideran fue la segunda Gran Independencia del Istmo de Panamá.

A los 29 años desempeñó el cargo de jefe de sección en la Secretaría de Relaciones Exteriores, llegando a ejercer el cargo de Secretario (equivalente a Ministro hoy día) de Relaciones Exteriores en 1848. Con esta experiencia dio inicio a su carrera diplomática que tanto brillo le daría posteriormente.

El doctor Arosemena no se limitó únicamente a ser un activo protagonista del acontecer nacional, se dedicó de forma análoga a plasmar por escrito sus ideas y principios.

Algunos de sus ensayos publicados fueron: "Estado Económico del Istmo" (1839), "Apuntamientos para la Introducción a las Ciencias Morales y Políticas" (1840-1845), "Índice metódico de las leyes de la República vigentes hasta 1844" (1845), "Apelación al buen sentido y a la conciencia pública en la cuestión "Acreencia Mexicana" (1857), "Examen sobre la franca comunicación entre los dos océanos por el Istmo de Panamá" (1846), "Principios de moral política, redactados en un catecismo" (1848), "Código de Moral fundado en la naturaleza del hombre (1860), "El Convenio Colón, o sea los intereses políticos del Estado de Panamá, como miembro de la Unión Granadina (1863), "Estudios sobre la idea de una Liga Americana (1864), "El matrimonio ante la Ley" (1866), "Documentos relativos al Canal Interoceánico" (1870) y "Estudios Constitucionales sobre los Gobiernos de la América Latina" (1870) que constituye el primer Tratado de Derecho Constitucional Comparado escrito en el Continente.

Cada uno de estos escritos nos devela que era un acucioso analista de la situación política, económica y social de su entorno. Siempre procuraba ser lo más objetivo posible al momento de escribir o pronunciar un discurso, inclusive, cuando trazaba una crítica lo hacía de manera propositiva y ponderando el bienestar de los ciudadanos.

Fue el panameño que más obras publicó en el siglo XIX y se mantuvo así hasta bien entrado el siglo XX, y en Colombia, es considerado como uno de los escritores más prodigiosos y profundos que sentó cátedra en cada una de sus magistrales obras.

Además de ser un intelectual, fue un hombre dedicado profundamente a la vida política. Se agitó desde las filas del partido liberal logrando ser elegido diputado del Istmo y congresista en distintas ocasiones, tanto así, que por su evidente liderazgo fue elegido Presidente del Senado y de la Asamblea del Istmo en distintos periodos.

En este orden, el líder del liberalismo colombiano de la época, Aquileo Parra describió su actuar legislativo de la siguiente forma: "Arosemena, aparte de su reconocido talento y de su vasta ilustración era el más hábil parlamentario que he conocido, sin exceptuar al mismo Ancísar, tan perito en la materia. Durante largas y aún cansadas sesiones seguía Arosemena atentamente el curso del debate, sin cambiar de posición ni lugar. Pensaba con serenidad y apreciaba

con criterio insuperable las razones que se exponían en pro y en contra de lo que se discutía; y cuando ya el debate estaba para concluir, hacía uso de la palabra, para resumir y condensar con claridad y agregando los suyos propios, que eran siempre de gran fuerza, ejercía casi siempre decisiva influencia en el resultado de la discusión".

Desde el parlamento fue proponente de significativos proyectos de ley de impacto nacional como: los Códigos de Minería, Enjuiciamiento en Asuntos Civiles, Penal, Leyes Complementarias del Código Penal, Organización Judicial y Código Civil.

Su destacada labor legislativa lo hizo ocupar la Presidencia de la Convención de Río Negro en 1863, la cual quedó registrada en la historia por la puesta en vigor de una nueva Constitución Federal, que se mantuvo vigente hasta el año 1886, luego de ser derogada por el Presidente Rafael Núñez, quien retrotrae el régimen centralista a la Nación.

No obstante, su gran contribución desde el Parlamento, sobresalió como diplomático, desempeñó importantes cargos a nivel internacional tales como: Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en el Perú, de 1863 a 1866; Ministro Residente en Francia e Inglaterra de 1871 a 1872; Ministro Residente en los Estados Unidos de América, de 1879 a 1880; Ministro Residente en los Estados Unidos de Venezuela en 1881 y

Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en dicho país, desde septiembre del mismo año hasta junio de 1882.

Cada una de estas funciones fueron desarrolladas con patriotismo y dignidad dejando en alto los más sagrados intereses de la Patria.

Dos de sus más ponderables logros al frente de su labor diplomática fue haber logrado la consolidación de la deuda colombiana que rebajó de treinta millones a diez millones en moneda extranjera y la solución del conflicto de límites con Venezuela, disputa que tenía más de medio siglo sin resolverse.

Por su labor internacional fue llamado en Colombia el “Decano de los Diplomáticos”, obteniendo elogios de la clase política.

Otra de las cualidades que tuvo el doctor Arosemena se constata en el impulso dado a la Unidad Latinoamericana, siguiendo el pensamiento de Patria Grande expresado por el Libertador Simón Bolívar y materializado en el Congreso Anfictiónico de 1826.

Siguiendo esta línea de pensamiento presentó en el parlamento un proyecto de resolución a favor de la Independencia de Cuba de España, cuya Gesta había iniciado a partir del 10 de octubre de 1868, con el Grito de Yara, liderado por el prócer Carlos Manuel de Céspedes.

Su pensamiento internacional es a todas luces: integracionista, pacificador y no intervencionista, esto último lo formuló en 1856, a raíz del incidente de la Tajada de Sandía, el cual condenó con todas sus fuerzas la agresión estadounidense por ser una violación al principio de territorialidad.

El intelectual colombiano Villar Borda, resume este actuar internacional diciendo que: “Su memoria es un lazo fuerte que ata no solo a sus dos patrias Colombia y Panamá, sino a la comunidad de Estados Latinoamericanos que aún buscan afanosamente realizar el ideal integracionista y unitario que devotamente pregonó el Dr. Arosemena.

En cuanto a su pensamiento ético, tenemos, que publicó en 1849, un ensayo titulado: “Principios de Moral Política, Redactados en un Catecismo”. Es un escrito que conforme a sus palabras iba dirigido a la juventud americana.

Refiriéndose a la misma expresó que: “uno de los primeros deberes de los gobiernos de América era establecer de preferencia la enseñanza de la moral política en los institutos donde se forma la juventud para que un día puedan llegar al seno de la patria, en su calidad de funcionarios o ciudadanos particulares, impregnados de las verdades de aquella ciencia, tan necesaria para la ventura social”.

En este mismo orden, es importante señalar, que fue el principal impulsor de la educación primaria en el Istmo y el primer gran defensor de la labor docente. En una carta enviada al Coronel Anselmo Pineda, Gobernador del Istmo, le manifestó textualmente que: "Las escuelas primarias son el verdadero germen de instrucción de las masas, regando conocimientos por entre los pequeños individuos que más tarde ascenderán al rango de ciudadanos".

Creía firmemente en los principios de Justicia, Libertad, e Igualdad, y en el fortalecimiento del estado de derecho, postulados que no estaban inmersos en un contrato social, sino, que eran consecuencia de la evolución de la humanidad. Matizaba, que el bienestar y las buenas actuaciones se podían alcanzar por medio de la educación, leyes justas y el ejemplo de gobernantes y gobernados

El doctor Octavio Méndez Pereira resumió todo su aporte moral y ético al expresar que: "A medida que pasa el tiempo la figura moral e intelectual de Justo Arosemena va tomando relieves más consistentes y su palabra sonando más y más con voz de profecía..." Sus virtudes llenaron de luz y de honor los puestos públicos que aceptó y desempeñó, dejó surco vivo en la educación cívica de las masas, la libertad del sufragio, la moralización de la administración y la justicia, la liberalización de las constituciones, la reforma de las leyes penales y procesales, la lucha contra las esclavitudes y la libertad de palabra y pensamiento".

De todos estos magníficos triunfos alcanzados, su más memorable aporte a la Patria fue la presentación el 1 de mayo de 1852, ante la Cámara de Representantes de un acto adicional a la Carta Magna para crear el Estado Federal de Panamá, y que, a raíz de las inestabilidades políticas de esos años, básicamente, la crisis generada con la dictadura de José María Melo, se postergaría su discusión y sanción hasta el 27 de febrero de 1855.

Su propuesta federalista se hizo pública con el ensayo titulado: "El Estado Federal de Panamá", que tenía como fin supremo sustentar las razones que nos distinguían como Nación, y destacar, que a pesar de los hechos políticos que gravitaban sobre el Istmo con respecto a la Nueva Granada, el destino de los panameños no podía ser otro, que la autodeterminación nacional, que abriría el camino de nuestra Independencia de Colombia el 3 de noviembre de 1903.

Fue la primera obra escrita por un panameño en donde se analiza bajo argumentos históricos, filosóficos, sociológicos, geográficos, jurídicos y políticos, la evolución histórica de Panamá, desde la conquista española hasta el año 1855.

Una vez aprobado el Estado Federal de Panamá, el pueblo lo eligió como su primer Presidente. En el poco tiempo que estuvo al frente que no fueron más de tres meses, presentó importantes

iniciativas legislativas a la Asamblea del Istmo, entre ellas: El Proyecto de Ley de Indulto encaminado a facilitar el clima de paz indispensable a los primeros momentos de la vida del nuevo Estado; La resolución que fija la fecha en que se iniciaron las operaciones del Ferrocarril de Panamá y el Proyecto donde se plantean los límites del Estado.

Finalmente, después de una fecunda vida dedicada a enaltecer a la Patria, falleció el 23 de febrero de 1896 en la ciudad de Colón a la edad de 78 años, sus restos fueron traídos en tren desde esta ciudad terminal hasta la Catedral Metropolitana.

El doctor Belisario Porras, quien encabezó el cortejo fúnebre hasta el Cementerio Amador, pronunció un discurso en el campo santo donde dijo que: "Justo Arosemena, sobrevivirá como una enseñanza hoy más que nunca cuando la fe se apague y los caracteres se pierdan, sobre todo, para las generaciones venideras que han de inspirarse en sus acciones y en sus doctrinas, y que han de relatar su vida múltiple de gran diplomático, de sabio político, de escritor eminente, de jurisconsulto, y muy particularmente, de hombre sincero que rindió siempre convencido y fervoroso culto a la verdad y la justicia":

Contrario a lo que muchos puedan pensar, el doctor Arosemena, tal como se evidencia en su testamento murió pobre, no dejó riquezas, ni mayores propiedades. Los salarios que ganó en las posiciones públicas los utilizó para ayudar a sus hijos, esposa y familiares.

Don Guillermo Andreve, Secretario de Educación, a quien le correspondió ser el orador oficial en el acto de conmemoración del Centenario del Natalicio de Justo Arosemena en 1917, celebrado en el aula máxima del Instituto Nacional, rememoró la vida de este incomparable prócer diciendo que: "Sus virtudes no se vieron jamás oscurecidas por faltas o delitos, ni personales, ni políticos. Amante de la verdad, la dijo siempre, aún a riesgo de causar agravios o de atraerse males. Humanitario en sumo grado, se complacía en socorrer al necesitado, en aliviar al que sufría, en redimir al cautivo; y tales serían sus servicios cuando mereció ser nombrado Presidente del Instituto de África para la abolición de la esclavitud. Modesto cual ninguno, no le seducían las vanas exterioridades, ni ambicionaba honores ni riquezas. Verdadero sabio, se contentaba con poca cosa y prefería a las pompas mundanas, la tranquilidad de su conciencia y la paz del hogar".

Justo Arosemena, predicó siempre con el ejemplo, fue un hombre de grandes teorías políticas, pero también de realizaciones prácticas, conjugó bien el pensar con el hacer, y mantuvo siempre una permanente actividad política.

Con justicia es llamado el "Padre de la Nacionalidad", y a mi modo de entender, es uno de los verdaderos próceres de la Patria. La materialización del Estado Federal representa uno de sus mayores logros políticos, aunque no el único, como hemos visto. Sus principios federalistas fueron sustentados no con

palabras vagas, ni con argumentos débiles, todo lo contrario, cada idea manifestada contenía un sustrato epistemológico, ontológico e histórico, que dieron luces al parlamento y la Nación.

Una de sus más atinadas virtudes como político fue haber mantenido unida a la Nación y darnos una conciencia de panameñidad, que se encuentra presente en cada una de las gestas y acontecimientos patrióticos desarrollados en el siglo XX.

Finalizo con un pensamiento de la constituyente y diputada del año 1945 Esther Neyra de Calvo, cuando sentenció que: “Cada escuela panameña debiera tener la efigie de Justo Arosemena como la inspiración más eficaz para señalarle a los niños y jóvenes que educa, un ejemplo elocuente del perfecto ciudadano; la más pura encarnación de las virtudes del demócrata: el hombre que vivió una vida hecha en la fragua de la grandeza moral y que con su obra dejó el nombre de Panamá escrito con caracteres gloriosos en las páginas de la historia americana”.

Por lo antes expuesto, celebramos hoy la vida ejemplar del Dr. Justo Arosemena, cuyos ejemplos y virtudes deben guiar a las presentes y futuras generaciones de panameños.

**Muchas Gracias**

# MEMORIA DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTOS DE LA REPÚBLICA 11 DE SEPTIEMBRE - 11 DE OCTUBRE DE 1972

## CONTEXTO HISTÓRICO

1. Cansancio popular del ineficaz y prolongado dominio político oligárquico y, por lo tanto, nula participación del pueblo en el ejercicio del poder público. La última contienda electoral, 1968, saturada de incidentes bochornosos, fue la expresión más descarnada de la aguda crisis moral y política en que naufragaron los círculos dominantes.
2. Ejercicio del poder público con fines básicos de predominio de los intereses de los grupos económicamente dominantes. Caudillos de grupos políticos oligárquicos y personalistas imponían cuotas crecidas de dinero como condición previa para candidaturas a cargos de elección popular. La obtención de posiciones importantes en la burocracia no significó una preocupación de servicio sino la posibilidad de grandes negociados.
3. Ausencia de acción estatal integral, planificada, de promoción del desarrollo del país. La gestión constructiva se limitó, en términos generales, a los centros urbanos y a áreas donde influyente del momento tenía interés personal. En cambio, el campo, el vasto mundo rural, se mantuvo en denso abandono.
4. Desprestigio de la “representación popular” a través de las Asambleas Legislativas producidas por elecciones en las cuales la única representación reconocida era la que correspondía a los agentes de los sectores oligárquicos. Las diputaciones respondían a cálculos económicos y a combinaciones ventajosas para la dirección política oligárquica. Surgieron los nuevos ricos, improvisados en instantes, salidos del vientre cenagoso de la politiquería y de las vinculaciones familiares con los regentes de la economía.
5. Abandono de la defensa de los intereses nacionales para lograr la incorporación real del territorio de la denominada Zona del Canal a la soberanía y al usufructo de Panamá. Salvo breves periodos críticos como ruptura de relaciones con E.E. U.U., denuncia ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,

etc., -1946- las clases dominantes apoderadas de la dirección del Estado, manejaron las aspiraciones panameñas de redimir al país de la afrentosa realidad de la Zona del Canal, fundamentalmente con miras a ventajas económicas, con desdén de los aspectos que son inherentes a la personalidad de un país realmente soberano.

6. Fracaso, en su aplicación, de los llamados gobiernos democráticos tradicionales.

### ONCE DE OCTUBRE DE 1968

El movimiento militar del 11 de octubre de 1968 efectuado por la Guardia Nacional, que depuso al último Gobierno oligárquico, no es un acontecimiento más en el convulso escenario de América Latina sino la expresión materializada de los viejos y sostenidos reclamos populares que exigían cambios efectivos de orden social, económico y político y nuevos mecanismos para orientar la acción del Estado hacia metas revolucionarias de fisonomía nacional.

### ETAPAS DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO REVOLUCIONARIO

#### DECRETO DE GABINETE N° 214 DEL 11 DE OCTUBRE DE 1971

Este instrumento legal revolucionario constituye el inicio del retorno del

Gobierno Provisional al régimen constitucional pleno. Cuatro situaciones importantes se registran en el documento:

1. Establece el Corregimiento que divide el Municipio como la célula política primaria del Estado Panameño.
2. Designa una Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución Política de 1946. (artículo 1o.).
3. Convoca a elecciones populares en el país para elegir el 6 de agosto de 1972 una Asamblea de Representantes de Corregimientos (artículo 6°.).
4. Señala a la Asamblea de Representantes de Corregimientos las funciones inmediatas de:
  - a. Discutir, aprobar o improbar el proyecto de reformas que presente a su consideración la Comisión designada al efecto y,
  - b. Elegir al Presidente y al Vicepresidente de la República.

#### CENSO ELECTORAL

Los decretos N° 409 del 27 de diciembre de 1971 (de Gabinete) y N° 41 del 9 de diciembre del mismo año

(del Tribunal Electoral), consecuencias del Decreto de Gabinete N° 214 del 11 de octubre de 1971, sirvieron de fundamento legal al Censo Electoral levantado el 16 de enero de 1972.

Este censo es el primer paso efectivo, organizado y práctico, destinado a depurar todas las cuestiones relacionadas con la cedulación, con vistas a llevar a efecto unas elecciones populares limpias, que reflejaran el real querer de la población nacional expresado con amplia libertad.

El censo arrojó una población electoral neta de 594737 personas.

## DECRETO DE GABINETE N° 2 DEL 13 DE ENERO DE 1972

### ALGUNOS CRITERIOS NUEVOS:

1. Por primera vez en la historia del país, la Zona del Canal tiene representación política en los Organismos Electorales para tenerla luego en la Asamblea de Representantes de Corregimientos. Como se ve, esta decisión afirma el pensamiento nacionalista de reafirmar la soberanía e incorporar, funcionalmente, un área de la República que tradicionalmente se sustrajo de la vida del Estado Panameño.
2. Cada candidato tiene que buscar adherentes, es decir, hacer gestión política a base de metas que puedan interesar a los electores, tópicos de la vida comunal. Esta gestión constituye un progreso político para el candidato y también para el elector que se coloca en la circunstancia de decidir cuál candidato interpreta mejor los intereses comunes inmediatos.
3. El candidato debe residir en el Corregimiento por el que se postula. Esta exigencia responde al criterio social de que debe estar vinculado a aquellos que pretende representar; conocer los problemas de la circunscripción y, lo más importante, estar en disposición de ser un agente permanente de desarrollo local, primero, y distritorial, después.
4. La pérdida de representación por cambio de residencia frente al propósito básico de desarrollo, es de lógica elemental: el sujeto sustraería su acción del área comunal problemática.
5. La fijación pública de los nombres de los adherentes de las candidaturas es el primer paso práctico destinado a la limpieza electoral. También es una contribución práctica para restringir la duplicidad del voto.
6. La proclamación de los candidatos triunfantes se hace cumplido el recuento de votos. Se reduce así la oportunidad de las tradicionales "combinaciones" urnas "brujas", etc.

7. La solución de los empates se resuelve en la forma más democrática y justa: se prefiere al candidato que durante la inscripción logró más adherentes.
8. "Justicia electoral gratuita", durante reclamos y gestiones.
9. Se crea la Fiscalía Electoral para la persecución de las violaciones tendientes a adulterar la auténtica representación popular.

### ANTE-PROYECTO DE LA CONSTITUCIÓN

La comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución Política de 1946 inició sus trabajos formales el 16 de marzo de 1972 y la terminación del documento básico – el ante-proyecto- el 15 de agosto del mismo año.

En esta Comisión estaban representados todos los sectores importantes del país, como bien puede apreciarse en la composición de la misma, y se destacan, sobre todo, dos hechos:

- a) Rompiendo la costumbre tradicional oligárquica, este ante-proyecto no lo confeccionan dos o tres personas solamente, sino que intervienen en su elaboración 25 destacados profesionales de todos los estratos de la patria; y,

- b) A diferencia de los ante-proyectos de las Constituciones Políticas precedentes, el de 1972 es llevado a la consulta popular a lo largo y ancho de la geografía panameña y en la misma participaron los sectores representativos de la banca, la ganadería, la economía, las finanzas, el comercio, la industria, la religión, los obreros, la prensa, los campesinos, los abogados, los ingenieros, los agricultores, los educadores, etc. Y, por vez primera en la historia de la República de Panamá, se consulta el ante-proyecto de Constitución Política con los estudiantes.

- c) Los incidentes y detalles exhaustivos de las discusiones están registrados en ocho (8) volúmenes de versiones taquigráficas que suman cinco mil (5,000) páginas.

En contraste con actitudes de reserva de regímenes pasados, el Gobierno Revolucionario, en reconocimiento a la prioridad jerárquica de la prensa, en forma solemne, pone en manos de los representantes de la misma nacional y extranjera el Ante-Proyecto de la nueva Constitución Política antes de ser entregado éste a la consulta de los más altos personeros del Gobierno y del pueblo panameño, pues, como bien dijera el Lic. Marcelino Jaén, Presidente de la Comisión de Reformas Revolucionarias a la Constitución de 1946, "los dirigentes de la Revolución panameña han liquidado para

siempre la práctica de mantener los proyectos de decisiva significación para el destino nacional dentro de circuitos cerrados a todos contacto con la opinión pública”.

## **ELECCIONES DEL 6 DE AGOSTO DE 1972**

Con el Censo Electoral, la cedulaación de la población nueva, la revisión total de la cedulaación, la información pre-electoral racionalmente difundida, la organización sistemática del proceso a cargo del Tribunal Electoral y la firme intención oficial de efectuar unos comicios libres, se llegó a las elecciones de agosto para elegir a los 505 ciudadanos que representarían a los Corregimientos que dividen la República.

En las 1498 mesas electorales ubicadas en todo el país 531362 personas votaron, cifra que representa el 8932% de la población electoral neta: 595737.

Cabe destacar aquí que, mientras en otras latitudes se despliegan los cuerpos de Policía y las Fuerzas Armadas para ejercer la vigilancia y mantenimiento del orden durante las elecciones, en Panamá, el 6 de agosto de 1972, estas funciones, por disposición del Gobierno revolucionario, estuvieron a cargo de los jóvenes miembro de la gloriosa Federación de Estudiantes y del Cuerpo de Bomberos, como Policía Electoral, y de los Maestros

y Profesores como Presidentes y Secretarios de los precintos electorales.

De esta consulta popular realizada en forma nítida e inobjetable salieron electos los 505 Representantes que forman la Asamblea Nacional Constituyente de Representantes de Corregimientos, en su primera etapa. Y que luego se convierte en Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

## **LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE REPRESENTANTES DE CORREGIMIENTOS**

### **EL PODER EN MANOS DEL PUEBLO**

La procedencia popular legítima de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos no merece mínima duda. En ningún momento de la historia del país el pueblo panameño ha estado tan personalizado en el Poder Legislativo; en ninguna ocasión anterior de la vida republicana el pueblo ha tomado en sus manos el ejercicio directo de sus responsabilidades fundamentales ante el porvenir. Es extraordinario el contraste físico de esta Asamblea de hombres simples, rudos y cuyo exterior proclama su origen campesino o indígena en su gran mayoría, con las antiguas Asambleas, representantes indiscutibles de los sectores económicos dominantes.

A esta Asamblea de Nación Panameña le tocó la grave responsabilidad de dar al país una Constitución Política equilibrada, moderna como eficaz instrumento para normar el desarrollo económico que nos libere del gran atraso, a la par que fundamenta plenamente la justicia social y defiende los recursos naturales básicos que pertenecen a todas las generaciones panameñas.

PALABRAS DEL PRESIDENTE DE LA JUNTA PROVISIONAL DE GOBIERNO EXCMO. SEÑOR ING. DEMETRIO B. LAKAS, EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 1972, EL ACTO DE LA MAGNA ASAMBLEA

Muy pocas veces el destino de un hombre puede colocarlo una responsabilidad y un honor tan grandes como este instante en que me cabe en suerte dirigirme a ustedes para felicitarlos por haber obtenido con toda la honestidad que el proceso eleccionario último ha revestido, los votos que los señalan como los legítimos Representantes de sus respectivos Corregimientos.

Llegan ustedes aquí, procedentes de los más diversos y apartados parajes de la Patria, como resultado de un proceso que es la culminación de cuatro años de Gobierno Revolucionario, bajo el liderazgo del General de Brigada Omar Torrijos Herrera, con la decidida colaboración de destacados elementos, en esa fusión que ha logrado integrarse entre la Guardia Nacional y el pueblo, entre el hombre de uniforme militar y el hombre de actividad civil.

Este proceso ha traído como resultado la actualización de nuestra Carta Constitucional, para colocarla a la altura de los cambios que ocurren en el mundo y para darle a la Constitución de Panamá la agilidad y los recursos que pueden asegurar el progreso nacional a ritmo más rápido, tal como lo demanda un pueblo, cansado ya de larga espera y deseoso, por tanto de alcanzar las reivindicaciones que le han sido negadas desde el inicio de la República.

Yo coloco, señores Representantes de Corregimientos, esa actualización en vuestras manos; esas reformas sin las cuales el progreso panameño desarrollado hasta ahora la Revolución, volvería a ser una larga promesa incumplida. Y la someto en la plena seguridad de que su alto sentido de responsabilidad, su patriotismo y su deseo de cumplir con la Patria, harán que ustedes realicen su alto cometido para entrar en la historia revolucionaria con la frente alta, con la conciencia tranquila del que sabe que ha dejado una gran misión cumplida en bien de su patria.

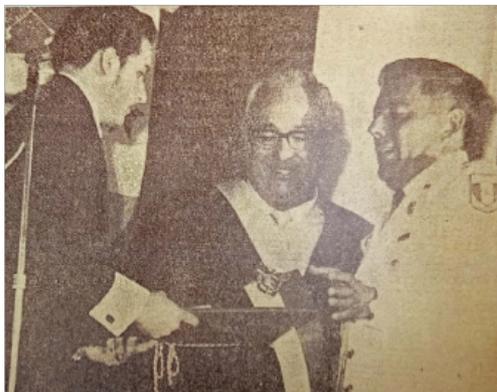
Señores; soy muy poco conocido por ustedes, porque mi juramento de lealtad, trabajo y honradez, me ha limitado mi radio de acción dentro de esta capital y la mayoría de las veces, limitado al Palacio solamente, tengo a Dios de testigo de haberle servido a mi Patria, en sus intereses internos tanto como los externos. Señores mi destino legal lo determinarán ustedes, mi destino personal hace ya cuatro años lo decidí, cuando determiné empuñar las armas al lado de mis hermanos,

estos jóvenes militares, en beneficio de nuestro querido pueblo.

Viva nuestra bella Patria, viva Panamá.  
Panamá, 11 de septiembre de 1972.

## ACTO HISTÓRICO

Elías Castillo presidente de la Asamblea Nacional Constituyente de Representante de Corregimientos, colocó la banda presidencial a Ing. Demetrio Basilio Lakas, como Presidente constitucional de la República.



## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ DE 1972

En el siguiente código QR, podrá obtener el archivo de la Constitución de la República de Panamá de 1972.

11 de octubre de 1972.

- Electo Primer Representante del Chorrillo – 1972.
- Presidente de la Asamblea Constituyente-1972.
- Electo (7) Siete periodos en la Asamblea Nacional (36 años) (Representante Legislador-Diputado).
- Presidente de la Asamblea Nacional (3 veces).



“Esta Asamblea he terminado de aprobar la Constitución Política que regirá los destinos de Panamá, hemos recorrido los 64 distritos

