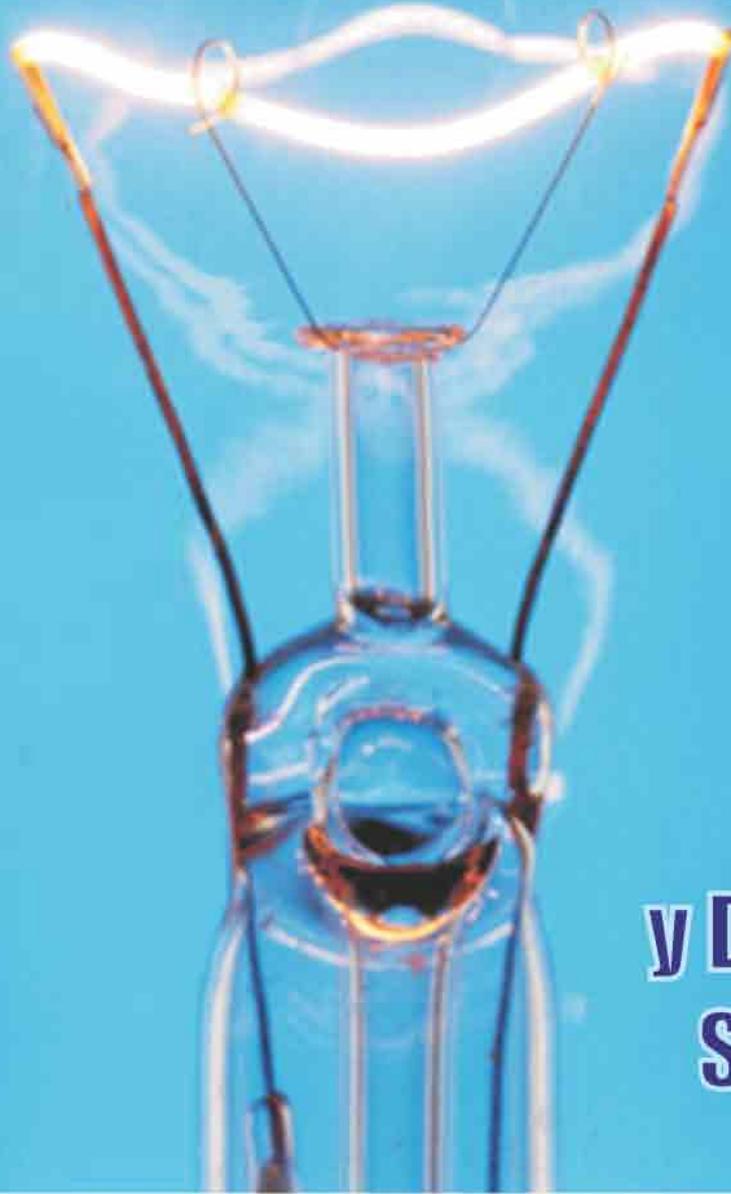
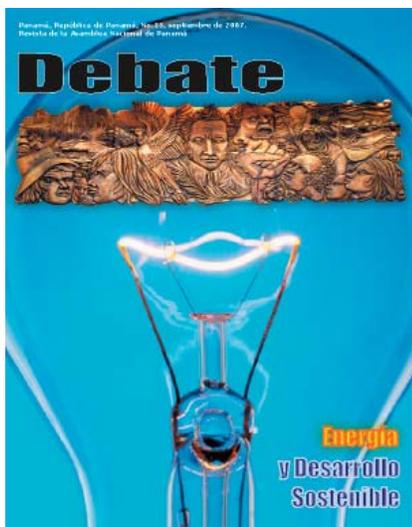


Panamá, República de Panamá, No.13, noviembre de 2007.
Revista de la Asamblea Nacional de Panamá

Debate



Energía
y Desarrollo
Sostenible



Debate

DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

H.D. Pedro Miguel González Pinzón
PRESIDENTE

H.D. José Belisario Baruco Villarreal
PRIMER VICEPRESIDENTE

H.D. Mayra Zúñiga
SEGUNDA VICEPRESIDENTA

Carlos José Smith S.
SECRETARIO GENERAL

José Ismael Herrera
SUBSECRETARIO GENERAL

José Dídimo Escobar
SUBSECRETARIO GENERAL

DIRECCIÓN NACIONAL DE ASESORÍA LEGISLATIVA

Salvador Sánchez G.
Director

Estela Koyner
Subdirectora

CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Andrés Wong P.
Secretario Técnico

Ibeth Torres de Martínez
Editora

Fabio Castillo
Diseño de Portada

Marta Espino
Rosaura H. de Rivera
Correctoras de Texto

* Para toda reproducción parcial o total de los trabajos aquí publicados, solicitamos que se haga mención de la fuente.

* Los artículos que publica la revista Debate son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

Debate: publicación de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.

Distribuida, a nivel nacional, a bibliotecas, entidades gubernamentales y privadas.
A nivel mundial, a parlamentos de los cinco continentes.

Asamblea Nacional de la República de Panamá
Palacio Justo Arosemena - Código Postal 0815-01603
Panamá 4, Panamá

Diseño, impresión y encuadernación en los talleres gráficos de la imprenta de la Asamblea Nacional

Tiraje 500 ejemplares



Asamblea Nacional

**Directiva
2007-2008**



**H.D. José Baruco
Primer Vicepresidente**



**H.D. Pedro Miguel González P.
Presidente**



**H.D. Mayra Zúñiga
Segunda Vicepresidenta**



**Carlos José Smith S.
Secretario**



**José Ismael Herrera G.
Subsecretario**



**José Dídimo Escobar S.
Subsecretario**

Sumario

Presentación	9
Hacia la Independencia Energética de Panamá Seika Pérez de Solís y Roberto Rubio del Cid	11
Energía Amigable para el Ser Humano Rosalina Pinzón C.	18
Energías Renovables para el Futuro Francisco Javier Solís García	23
Producción de Energía Limpia y Renovable como Fórmula para Minimizar los Niveles de Contaminación Ambiental Producto de los Gases Efecto Invernadero Mireya L. Quiel, Blanca L. López y Ricardo Vásquez	31
Realidad de Panamá Frente al Uso de las Fuentes Energéticas no Renovables María M. Solís P. y Jaime E. Decerega	39
Una Sociedad Sana con Beneficios Económicos Orlando Flores Castillo	43
Integración Energética: un Dilema Existencial Roberto Montañez	47
Normas Jurídicas y Disposiciones más Relevantes que Sustentan la Política Energética del País Luis Antonio Stamp K.	49
La Ley Panameña sobre Juicios Internacionales en Materia de Derecho Privado Agapito González Gómez	51
La Postergación Institucional Alejandro Pérez Hualde	66
Unidades de Información Parlamentaria Salvador Sánchez G.	83
Anexo	
Discurso del H.D. Pedro Miguel González Pinzón, Presidente de la Asamblea Nacional	87
Resolución 216 “Por la cual se reorganiza el funcionamiento del Centro de Estudios Parlamentarios”	91

Presentación

Apreciados lectores: esta entrega de la Revista Debate la dedicamos principalmente al tema Energía y Desarrollo Sostenible, el cual fue discutido ampliamente en la XXXVII Conferencia de la Organización de Estados Americanos, realizada en nuestro país en el mes de junio de 2007.

El tema reviste singular importancia en momentos en que la cuestión energética suscita inquietudes no solamente en el aspecto económico, sino también ambiental.

Justamente, el enfoque de los contenidos de esta revista está puesto en la importancia de producir energía limpia y renovable, que nos sirva para cubrir nuestras necesidades y que, al mismo tiempo, preserve el ambiente para esta y las siguientes generaciones.

Lograr ese equilibrio no es tarea fácil, fundamentalmente porque las fuentes nuevas y limpias como la eólica, la biomasa, la maremotriz, la geotérmica, la solar y otras, no alcanzan el mismo rendimiento por inversión que las tradicionales como la termoeléctrica. Ello plantea el reto de encontrar fuentes de financiamiento que pongan en el mismo plano el interés en la conservación de la naturaleza y el retorno de la inversión.

Otra consideración merece el potencial hidrológico de nuestro país y las posibilidades de interconexión con países que tienen reserva de gas natural para la generación de electricidad. Todos los análisis que se han hecho sobre el particular, apuntan a la necesidad de concertar las voluntades de todos los actores claves en el desarrollo de ese potencial para lograr que esos proyectos sean una realidad en el plazo más breve posible.

Desde otra perspectiva, el problema energético impacta directamente la economía, particularmente en momentos en que cada vez se

hacen más costosos los procesos productivos y distributivos de bienes y servicios, así como el consumo personal y familiar de cada asociado. En consecuencia, el tratamiento de las alternativas que se plantean debe continuar al más alto nivel de las autoridades constituidas, de los grupos organizados de consumidores y empresarios y de la sociedad en general.

Invitamos al lector a detener su mirada en los artículos de esta revista, en los cuales encontrará valiosa información técnica, objetiva y actualizada de las opciones que hoy día se analizan para resolver el dilema: Energía y Desarrollo Sostenible.

Cierra esta edición con dos brillantes aportes en la sección de actualidad legislativa, que seducen a los estudiosos del Derecho Internacional Privado y del Derecho Constitucional a adentrarse en la lectura de ambas. En el primer aspecto, destacamos el enjundioso trabajo sobre la reciente aprobación de normas procesales para la resolución de conflictos en materia de Derecho Internacional Privado. En el segundo caso, reseñamos el oportuno análisis de la correlación entre los poderes del Estado y el juicio crítico que merece la situación de los parlamentos contemporáneos.

Para finalizar, es oportuno manifestar que la Revista Debate entró en una nueva etapa. El pasado mes de agosto se publicaron todas las ediciones en la página *web* de la Asamblea Nacional, haciendo de acceso global los artículos en ellas contenidos. También en agosto se reestructuró el Centro de Estudios Parlamentarios, que edita la Revista, lo que nos permite concentrar recursos adicionales en esa importante tarea. En estos momentos se prepara además el borrador de un Reglamento para el Consejo Editorial de la Revista, y se ha solicitado a los diseñadores gráficos de la institución una diagramación más ágil y moderna,

acorde con los estándares del mundo editorial contemporáneo.

Todos los cambios a los que hacemos referencia están orientados a la excelencia. Esperamos que la nueva época de la Revista alcance iguales y

mayores niveles de aceptación que su versión clásica, el último de cuyos números esperamos sea este. A todos los leales lectores, muchas gracias por su respaldo.

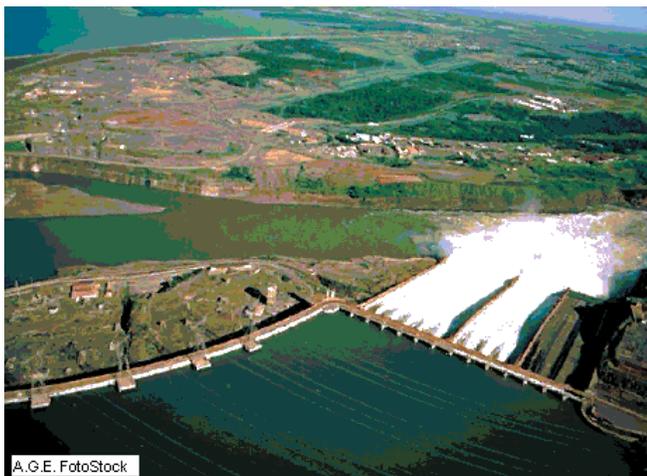
Salvador Sánchez G.
Director Nacional de Asesoría Legislativa

Andrés Wong
Secretario Técnico del CEP

Hacia la Independencia Energética de Panamá

Seika Pérez de Solís y Roberto Rubio del Cid*

Nuestro país, además de su envidiable posición geográfica y de la calidez y ansias de superación de su gente, posee una importante riqueza natural que debe emplearse para producir la energía eléctrica a costos moderados. Los caudalosos ríos de las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro y Veraguas, con potencial para la producción de energía hidráulica; las elevaciones de Chiriquí, Los Santos y Veraguas con sus vientos constantes para generar energía eólica; la luz solar que irradia su fuerza todos los días del año en el territorio nacional y los sitios que presentan fenómenos



y manifestaciones geotérmicas pueden producir miles de kilovatios de energía, que nos permitirán ahorros millonarios de divisas y la independencia energética en los sectores industriales y lumínicos.

Dado que las fuentes anteriores son renovables y limpias, podríamos participar en el mercado internacional de bonos de carbón y le ahorráramos al planeta toneladas de gases contaminantes.

Algunas fuentes de energía verde, disponibles en la República de Panamá son las que citaremos seguidamente:

Hidráulica

Es aquella que se obtiene de la caída del agua, desde una altura a un nivel inferior, provocando el movimiento de ruedas hidráulicas o turbinas. Para su desarrollo es necesario construir presas, canales de derivación (desviación) e instalar grandes turbinas. Aproximadamente el 20% de la electricidad usada en el mundo viene de esta fuente.

Las ventajas de la energía hidráulica son: bajo costo de producción, uso de recursos naturales propios (agua), no emite gases, permite estabilidad en las tarifas y el dinero de la construcción queda en el país.

Como una desventaja señalamos que la inversión es mayor y se requiere más tiempo para construirlas.

En la República de Panamá, desde 1961, se inició la construcción de plantas hidráulicas en la laguna de La Yeguada. A partir de 1980, el Estado realizó fuertes inversiones en proyectos como **Bayano, Fortuna, La Estrella y Los Valles**, que nos permitieron durante algunos años producir nuestra energía eléctrica ciento por ciento con agua. Después de la privatización del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, la única hidroeléctrica que se llegó a construir fue la de Estí. Más recientemente, el 29 de mayo de 2007, el Presidente de Panamá, Martín Torrijos Espino, colocó la primera piedra del complejo hidráulico **Los Algarrobos**, ubicada en Boquete, Chiriquí. Esta planta tendrá una capacidad instalada de 9.85 megavatios por hora e iniciará operaciones en 2008. Este es el primer proyecto que Panamá y España registran como propuesta de energía renovable ante el organismo del cambio climático de las Naciones Unidas y evitará la emisión de 37,213 toneladas de dióxido de carbono por año.

* Secretaria Técnica y Asesor Técnico, respectivamente, de la Secretaría Técnica de Infraestructura Pública.

Las proyecciones futuras que se estiman al concluir el próximo lustro son **Paso Ancho, Bajo La Mina, Pando y Monte Lindo**, ubicadas en la cuenca del río Chiriquí Viejo, además de la hidroeléctrica **Teribe**, en Changuinola.

El 53% de la energía generada en la República de Panamá proviene del agua (849.195 megavatios). Sin embargo, el potencial hídrico identificado por la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A., alcanza 2,572.5 megavatios, concentrados en las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí.¹

Solar o Fotovoltaica

Es la que transforma la energía solar en energía eléctrica por medio de células solares, las cuales son elaboradas a base de silicio puro, capaces de generar cada una de 2 a 4 amperios a voltajes de 0.46 a 0.48.

- El calor se logra mediante los colectores térmicos y la electricidad, a través de los llamados módulos fotovoltaicos. Ambos procesos nada tienen que ver entre sí, ni en cuanto a su tecnología ni en su aplicación.
- Las células solares, dispuestas en paneles solares, ya producían electricidad en los primeros satélites espaciales. Actualmente, se perfilan como la solución definitiva al problema de la electrificación rural, ya que funcionan en días nublados, puesto que captan la luz que se filtra a través de las nubes.
- La energía solar, además de ser renovable y no contaminar el medio ambiente, es una energía muy abundante. Su utilización contribuye a reducir el efecto invernadero producido por las emisiones de CO₂ en la atmósfera, así como el cambio climático. Por cada 20 kilovatios / hora de electricidad producidos a partir de energía solar se dejan de emitir unos 10 kilogramos de CO₂ al año, en veinticinco años se evitan 250 kilogramos de CO₂.
- Las energías renovables generan más puestos de trabajo que otras energías más contaminantes. La utilización de energía

solar en zonas rurales o aisladas, permite la creación de pequeñas empresas, lo que potencia el desarrollo económico de comarcas poco favorecidas.

- Existe un proyecto para producir energía a gran escala, colocando módulos solares en órbita alrededor de la Tierra.



Esta energía está garantizada para los próximos seis mil millones de años. Durante el presente año, el Sol arrojará sobre la Tierra cuatro mil veces más energía de que la que vamos a consumir.

La Ciudad de Abu Dabi, en el Golfo Pérsico, que posee más del 90% de las reservas de petróleo de los Emiratos Árabes Unidos (Una federación de siete miembros), construirá una planta que aprovechará la energía solar para producir 500 megavatios / hora de electricidad. La planta entrará en operaciones en 2009 y costará B/.350 millones, beneficiando a 10 mil casas.

Las autoridades de Abu Dabi, con este tipo de energía alternativa, esperan reducir su dependencia en un ciento por ciento de la energía basada en hidrocarburos. Este acto es aleccionador, ya que la región del Golfo Pérsico, es la mayor exportadora de petróleo y gas del mundo, suministrando un quinto de toda la energía.

Situación energética en Panamá

En la provincia de Coclé se han realizado pequeñas instalaciones de paneles solares fotovoltaicos en escuelas y fincas de pequeños productores donde no llega la energía eléctrica. El costo por cada voltio se ha estimado entre B/.3.00 a B/.4.00. El Ministerio

¹ Ver Cuadros N°1 y 2. Inventario de Proyectos Hidrológicos y Pronósticos de Demanda.

de Educación, junto con la Organización de las Naciones Unidas, pretende instalar en 350 escuelas de las áreas rurales, sistemas solares que generen electricidad para beneficio de centros educativos y pueblos vecinos.

Por otra parte, la Autoridad Nacional del Ambiente y la Alianza en Energía y Ambiente de Centroamérica desarrollan 23 proyectos con diferentes modelos, mediante el sistema fotovoltaico, generación de biogás en granjas agroindustriales y bombeo solar para granjas con agricultura sostenible.



Eólica

Es una forma indirecta de energía solar, puesto que son las diferencias de temperatura y de presión inducidas en la atmósfera por la absorción de la radiación solar las que ponen en movimiento los vientos.

Desde tiempos muy lejanos, el hombre ha utilizado el movimiento y fuerzas de los vientos en los barcos de vela, el bombeo de aguas y la trituration de granos a través en molinos de viento.

Actualmente, se han construido aerogeneradores de baja velocidad que difieren en la disposición de su eje horizontal y vertical.

Los motores eólicos de eje horizontal son los más extendidos, las palas o aspas de carbono y plástico están de cara al viento, y trabajan con vientos de velocidad media o fuerte que producen potencias que varían de 100 kilovatios a varios megavatios.

Los motores eólicos de eje vertical son los más antiguos que se han utilizado, sin embargo,

presentan el inconveniente de tener un rendimiento menos elevado que los de eje horizontal. Su producción es inferior a 50 kilovatios.

En la producción de energía eléctrica eólica se distinguen dos casos: las pequeñas instalaciones autónomas que deben almacenar su producción en una batería de acumuladores (en 2006 se creó y se patentó en Inglaterra un microgenerador portátil de 1 kilovatio que vale en Europa 2,000 euros), y las grandes instalaciones que se ubican en los llamados parques eólicos, y su producción es trasladada a través de redes de transmisión nacional. Instalar un parque eólico de 80 torres dura de 6 meses a un año y el costo por megavatio está aproximadamente en B/.1,750,000.00 (un millón setecientos cincuenta mil balboas).

Ventajas

- La energía eólica no contamina, es barata e inagotable, con escasa ocupación de espacio.
- Cuando se genera energía eléctrica con el viento, evitamos los impactos que conllevan las fuentes fósiles en su extracción, transformación, transporte y combustión, lo que beneficia a la atmósfera, el suelo, el agua, la fauna, la vegetación, es decir, no se producen gases tóxicos, ni contribuyen al afecto invernadero, ni destruyen las capas de ozono y tampoco crea lluvia ácida.
- Cada kilovatio / hora de electricidad generada por una fuente eólica en reemplazo de carbón, gas, diésel o petróleo evita: 0.60 kilogramos de CO_2 (dióxido de carbono), 1.33 gramos de SO_2 (dióxido de azufre) 1.67 gramos de NO_x (óxido de nitrógeno).

Un parque eólico de 10 megavatios evita: 28,480 toneladas de CO_2 , (lográndose un efecto similar a tener 1,257,575 árboles purificando el aire).

Sustituye: 2,447 toneladas de petróleo

Aporte: Trabajo a 130 personas al año, durante el diseño y la construcción

Proporciona: Desarrollo de tecnología

Genera: Energía eléctrica a 11,000 familias

Desventajas: Se requieren máquinas grandes y caras, para aprovechar el fluido de pequeño peso específico que tiene el aire, su impacto visual es fuerte, ya que, por lo general, se colocan las torres eólicas sobre cerros, colinas o litorales.

- Otra desventaja de los aerogeneradores eólicos es el ruido al girar los rotores, y el riesgo de muerte que pudieran sufrir las aves que habitan en las inmediaciones al colisionar con las aspas.

En la República de Panamá, el antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación estableció que en Cerro Tute, Veraguas, y en Hornito, Chiriquí, se podían desarrollar proyectos eólicos con aportes de 190 megavatios al sistema eléctrico integrado. En estos momentos, se trabaja en los estudios ambientales del proyecto parque eólico de Cerro Tute, Santa Fe, con una generación de 80 megavatios y a un costo de ciento cuarenta millones de balboas (B/.140,000,000.00).

La granja eólica de Santa Fe de Veraguas tendrá, al inicio, ochenta torres con sus aerogeneradores, con capacidad de 1,000 kilovatios cada uno, con producción energética total constante de 80 megavatios, y en una segunda etapa se levantarán 70 torres hasta aumentar la capacidad a 150 megavatios.

La empresa Unión Fenosa estudia un proyecto eólico de 40 megavatios, en Hornitos, Gualaca, provincia de Chiriquí.

Geotérmica o Calor Geotermal

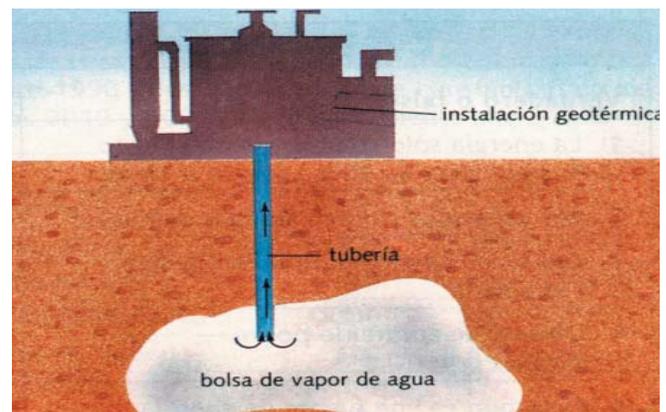
Es aquella energía que puede ser obtenida por el hombre mediante el aprovechamiento del calor del interior de la tierra, y que puede ser extraída y utilizada a partir del agua, gases y vapores, o a través de fluidos inyectados artificialmente.

Para producir energía eléctrica es necesario que los fluidos que circulen en el campo geotérmico estén comprendidos entre 120°C y 400°C. Además, que se produzca vapor en la superficie y que mediante una turbina se genere. En el mundo se alcanzan

8,000 megavatios de geoelectricidad en países como EEUU, Italia, Francia, México, Costa Rica, Filipinas, Japón y Nueva Zelanda.

Un campo geotérmico está formado por:

- Fuente de calor, que comúnmente se relaciona con una masa de magma a alta temperatura ubicada en el interior de la corteza terrestre.
- Una zona de roca permeable, frecuentemente llamada "reservorio".
- Una capa impermeable o confinante, llamada "cobertura", que impide que los fluidos calientes suban hasta la superficie y disipen la energía en la atmósfera.



Desde 1971, el Estado panameño posee un inventario de 23 sitios en los cuales se producen fenómenos y manifestaciones geotérmicas (aguas calientes y gases). Los sitios más prometedores, tomando en cuenta las características de ellos y la fácil accesibilidad, además de la proximidad a las subestaciones del sistema integrado eléctrico, son Cerro Pando, en la provincia de Chiriquí; Agua de Salud, en el distrito de Santa Fe y Calobre, en el distrito de Calobre (ambos en la provincia de Veraguas) y El Valle, en el distrito de Antón, provincia de Coclé. Es importante señalar que los otros diecinueve sitios son aptos para fines recreativos, turísticos, medicinales y terapéuticos (curativos) a lo largo y ancho del país.

Panamá cuenta con expertos en geotermia que estudiaron en El Salvador, México, España, Nueva Zelanda, y que están preparados para desarrollar esta industria amigable y adecuada al ambiente. Pasado 36 años, desde que se iniciaron los estudios

geotérmicos y después de valiosas contribuciones de las Naciones Unidas, Gran Bretaña, Francia e Italia, Panamá es el único país de Centroamérica que no utiliza la geotérmica como fuente de energía.

Es conocido que estas fuentes referidas no son los únicos caminos renovables hacia la independencia energética, ya que existen otras alternativas que son de análisis y que muchas de ellas ya se desarrollan en diversas regiones del mundo, como la mareomotriz, el gradiente térmico oceánico, azul, biomasa e hidrógeno.

Bibliografía

- Sarah Cordero, Ricardo Montenegro, Irene Burgués y John Reid. **Análisis de Costo-Beneficio de cuatro proyectos hidroeléctricos en la cuenca Changuinola-Teribe**, julio 2006.
- Ingeniero Víctor J. Fábrega. **Hidroeléctrica versus térmicas**. Revista *Recursos*, 4ª edición, Panamá, 2006, páginas 28 y 30.
- Ingeniero José Ignacio Quirós. **Electricidad: oferta y demanda**, páginas 31 y 32.
- Ingeniero Salvador Sánchez. **La Energía Renovable recibe poco apoyo**. Revista *Recursos*, 5ª Edición, Panamá, 2006, páginas 5 y 6.
- Roberto A. Moreno T. **La Energía Eólica**, páginas 7, 8, 9, 10 y 11.
- Dr. Virgilio Duque. **La Geotermia: un recurso olvidado**, páginas 12 y 13.
- Ingeniero Rafael Jaén W. **Energía: Los retos para América Central y Panamá**, páginas 14, 16 y 17.
- Roberto B. Rivera. **¿Por qué el alto precio del petróleo?**, páginas 18, 19, 20, 21 y 22.
- Ingeniero Julián Rosales S. **Comprando electricidad**, página 24 y 25.

CUADRO N°1

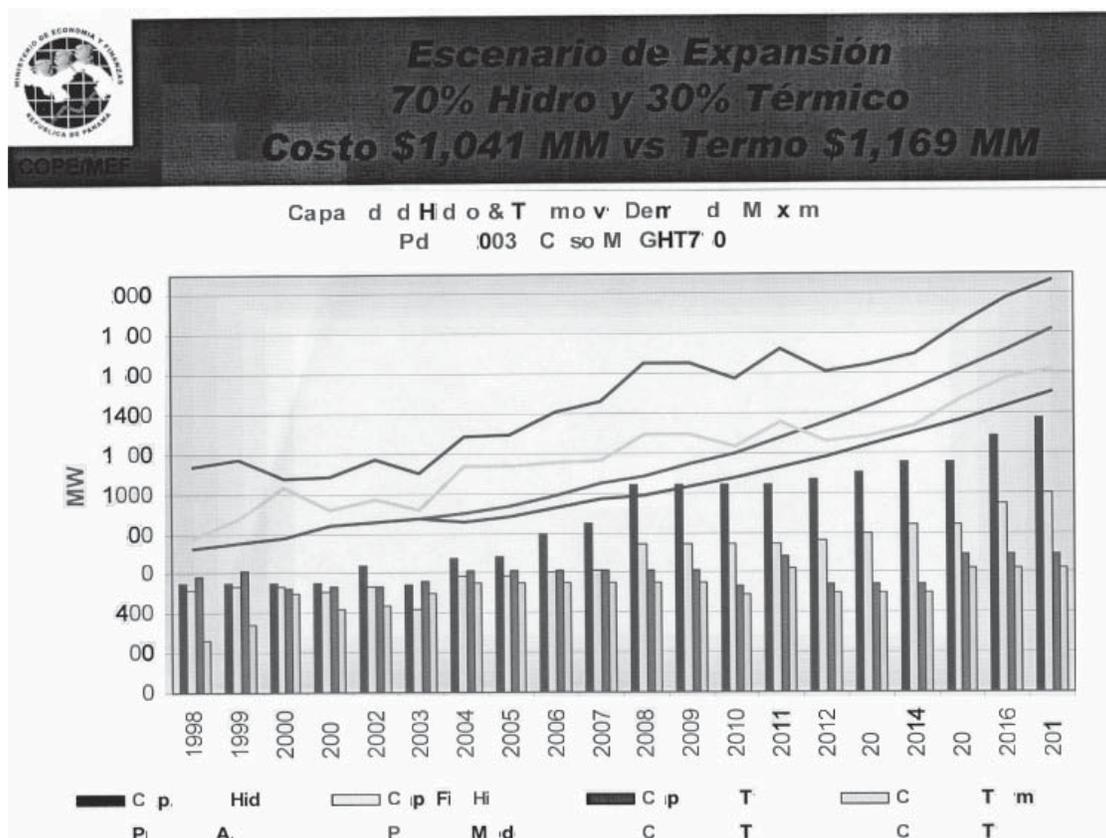
INVENTARIO DE PROYECTOS HIDROELÉCTRICOS
EN EL DEPARTAMENTO DE HIDROMETEOROLOGÍA Y ESTUDIOS DE ETESA

Provincia	Inventario de Proyectos Hidroeléctricos Departamento de Hidrometeorología y Estudios de ETESA Cantidad						Total
	0.001 a 0.1	> 0.1 a 1	> 1 a 10	> 10 a 20	> 20 a 50	> 50	
Bocas del Toro					1	8	9
Chiriquí	3	1	3	2	8	3	20
Coclé	4	1	1				6
Colón			4	1			5
Darién		4					4
Herrera	5						5
Kuna Yala	1	1					2
Los Santos	8						8
Panamá	2	1	3	2	2		10
Veraquas	10	1	5	2	7	1	26
Totales	33	9	16	7	18	12	95

Provincia	Inventario de Proyectos Hidroeléctricos Departamento de Hidrometeorología y Estudios de ETESA Potencia Instalable - MW						Total
	0.001 a 0.1	> 0.1 a 1	> 1 a 10	> 10 a 20	> 20 a 50	> 50	
Bocas del Toro					50.000	1,029.000	1,079.000
Chiriquí	0.155	1.950	31.000	23.500	248.000	442.000	746.605
Coclé	0.140	1.800	3.000				4.940
Colón			18.500	15.000			33.500
Darién		1.032					1.032
Herrera	0.180						0.180
Kuna Yala	0.070	0.070					0.140
Los Santos	0.250						0.250
Panamá	0.080	0.070	26.000	25.800	52.500		104.450
Veraquas	0.340	0.300	37.400	35.000	256.000	90.000	419.040
Totales	1.215	5.222	115.900	99.300	606.500	1,561.000	2,389.137

Provincia	Inventario de Proyectos Hidroeléctricos Departamento de Hidrometeorología y Estudios de ETESA Energía - GWh/Año						Total
	0.001 a 0.1	> 0.1 a 1	> 1 a 10	> 10 a 20	> 20 a 50	> 50	
Bocas del Toro					290.000	5,660.000	5,950.000
Chiriquí				114.000	1,226.000	2,433.000	3,773.000
Coclé							
Colón				50.000			50.000
Darién							
Herrera							
Kuna Yala							
Los Santos							
Panamá				127.000	270.000		397.000
Veraquas				160.000	1,137.000	412.000	1,709.000
Totales				451.000	2,923.000	8,505.000	11,879.000

CUADRO N° 2



Energía Amigable para el Ser Humano

Rosalina Pinzón C.*

El vertiginoso desarrollo industrial y tecnológico de la civilización humana ha necesitado en casi todas las épocas históricas la complicidad de las fuentes energéticas, en particular, las no renovables o los llamados recursos fósiles, los cuales presentan hoy una crisis a todas luces de ribetes insospechados en la producción de petróleo (porque los yacimientos son escasos) y en los costos exponenciales que genera (porque se utilizan como un recurso estratégico político-militar y económico) entre las naciones productoras del llamado “oro negro” y las que en su afán por expandirse y controlar esa materia prima de vasto poderío global e imperial, ponen al universo en un clima lleno de incertidumbre ante el “jaque mate” de un peligroso juego cuyas reglas están aún por definirse.

Dentro de ese entorno que nos rodea y en vísperas de la recién concluida trigésimo séptima Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en la ciudad de Panamá del 3 al 5 de junio de 2007, bajo el tema “Energía para el Desarrollo”, propuesto por Panamá -con una gran visión de alcance continental- como parte importante de las agendas de los Estados que se han adoptado para hacerle frente a la crisis energética que agobia a las naciones de la región, es propicia la ocasión para abordar algunas cuestiones puntuales a considerar.

Comencemos por preguntarnos: **¿Qué son fuentes de energía?** Son productos naturales más o menos complejos de las que el ser humano puede extraer movimientos, luz o calor, para realizar un determinado trabajo u obtener alguna utilidad.

La humanidad posee innumerables fuentes de generación energética que proceden de la naturaleza, estos se clasifican por su origen en recursos: **permanentes (renovables) y temporales (no renovables o agotables)**. En principio, las fuentes permanentes son las que tienen origen solar. De

hecho todos sabemos que el Sol permanecerá por más tiempo que la especie humana. Aun así, el concepto de renovabilidad depende de la escala de tiempo que se utilice y el ritmo de uso de los recursos.

- **Renovables o permanentes.** Son las que se obtienen de fuentes naturales virtualmente inagotables, unas por la inmensa cantidad de energía que contienen, y otras, porque son capaces de regenerarse por medios naturales. Ejemplo: el Sol, el viento, el aire o el agua.
- **No renovables o temporales.** Son los combustibles fósiles que se pueden utilizar en forma sólida (carbón) o gaseosa (gas natural). Son acumulaciones de seres vivos que vivieron hace millones de años. En el caso del carbón se trata de bosques de zonas pantanosas, y en el caso del petróleo y el gas natural de grandes masas de



plancton marino acumuladas en el fondo del mar, como el carbón, el petróleo, etcétera.

En distintos momentos de la historia, el ser humano fue motivado por la necesidad en conseguir alguna utilidad de la naturaleza para generar calor y poder

*Asesora Técnica de la Secretaría Técnica de Infraestructura Pública.

cocer sus alimentos. Desde la prehistoria, cuando se descubre el fuego, hasta en la era industrial cuando mediante el carbón se generaba energía para mover las máquinas a vapor y el ferrocarril para transportarse.

Más adelante, ya en nuestra era de la información y el conocimiento, la exigencia de las fuentes de energía ya no fueron solamente una visión, sino que se convirtieron en absoluta prioridad para contar las 24 horas del día con energía ya sea generada por los combustibles fósiles o por la energía eólica, solar, hidráulica o la biomasa, a menor escala. Todas las funciones que desarrolla el hombre hoy en día son de utilidad para su supervivencia. Dicho modelo de desarrollo, sin embargo, está abocado al agotamiento de los recursos fósiles, sin posible reposición, pues serían necesarios períodos de millones de años para su formación.

A finales del Siglo XX se comenzó a cuestionar el modelo energético imperante por dos motivos:

- El mundo desarrollado vive hoy cada vez con mayor intensidad los problemas medioambientales que se producen por la combustión de combustibles fósiles, como la contaminación de las grandes urbes debido al hollín de los automóviles, de las fábricas e industrias o, por la otra parte, el desarrollo de las infraestructuras, las tecnologías empleadas para el enfriamiento condujeron al calentamiento global planeta.
- Los riesgos del uso de la energía nuclear cuestionados por las consecuencias y secuelas que deja cuando se registran accidentes como el de Chernóbil.¹

Se propone, entonces, el uso de energías limpias; es decir, aquellas que reducen drásticamente los impactos ambientales producidos, entre las que cabe citar el aprovechamiento de:

- El Sol: energía solar.
- El viento: energía eólica.

- Los ríos y corrientes de agua dulce: energía hidráulica.
- Los mares y océanos: energía mareomotriz.
- El calor de la Tierra: energía geotérmica.
- La materia orgánica: biomasa, gas natural (estas son energías renovables, pero no tan limpias; son “sucias” como todo combustible, pues emiten dióxido de carbono al ambiente o CO₂).

Las fuentes de energía renovables son distintas a las de combustibles

fósiles o centrales nucleares debido a su diversidad y abundancia. Se considera que el Sol abastecerá estas fuentes de energía (radiación solar, viento, lluvia, etc.) durante los próximos cuatro mil millones de años. La primera

ventaja de la mayor cantidad de fuentes de energía renovables es que no producen gases de efecto invernadero ni otras emisiones, contrariamente a lo que ocurre con los combustibles, sean fósiles o renovables. Algunas fuentes renovables no emiten dióxido de carbono adicional y no presentan ningún riesgo suplementario, tales como el riesgo nuclear.

No obstante, algunos sistemas de energía renovable generan problemas ecológicos particulares. Así, los primeros aerogeneradores eran peligrosos para los pájaros, pues sus aspas giraban muy de prisa, mientras que las centrales hidroeléctricas pueden crear obstáculos a la emigración de ciertos peces, un problema serio en los ríos del noroeste de Norteamérica que desembocan en el Océano Pacífico, donde se redujo la población de salmones drásticamente.



¹ Ver Cuadro N° 1, “Comparación del Impacto Ambiental de las diferentes formas de producir electricidad”.

En lo que se refiere a la biomasa, es cierto que almacena activamente el carbono del dióxido de carbono, formando su masa con él y crece mientras libera el oxígeno de nuevo, al quemarse vuelve a combinar el carbono con el oxígeno, formando de nuevo dióxido de carbono.

Por otro lado, también la biomasa no es realmente inagotable, aun siendo renovable. Su uso solamente puede hacerse en casos limitados. Existen dudas sobre la capacidad de la agricultura para proporcionar las cantidades de masa vegetal necesaria si esta fuente se populariza.

Finalmente, podemos concluir que las fuentes de energía renovables representan en la actualidad un 20% del consumo mundial de electricidad, siendo el 90% de origen hidráulico. El resto es muy marginal: biomasa 5,5%, geotérmica 1,5%, eólica 0,5% y solar 0,05%.

Alrededor de un 80% de las necesidades de energía en las sociedades industriales occidentales se centran en torno a la calefacción, la climatización de los edificios y el transporte (coches, trenes, aviones). Sin embargo, la mayoría de las aplicaciones a gran escala de la energía renovable se concentra en la producción de electricidad.

La energía es fundamental para el desarrollo económico de un país y para el bienestar de su población. Forma parte del instrumental económico, pues se la requiere para activar todo tipo de maquinaria o herramienta y, aunque no se incorpora

materialmente a los bienes o servicios producidos, tiene incidencia en los costos de producción. Además, es un bien de consumo final que se utiliza para la satisfacción y el confort humanos.

En la actualidad, Panamá está buscando soluciones para resolver a mediano y largo plazo esta crisis energética con métodos y la tecnología apropiada al menor costo posible y con resultados satisfactorios a partir de fuentes de energía respetuosas con el medio ambiente. ²

Bibliografía

- J. Glynn Henry y Gary W. Heinke. **Ingeniería Ambiental**, Segunda Edición. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., 1999.
- Aurelio Hernández Muñoz, Pablo Hernández, Alberto José Gordillo Martínez. **Manual para la Evaluación de Impactos Ambientales**. Madrid, 2006.
- www.eolica.com-ar/futuro-html.
- www.enbuenasmanos.com/articulos/muestra.asp.
- www.infoelica.com/espana.html.
- es.wikipedia.org/wiki/crisis_energ%agtica.

² Ver Cuadro N° 2. Precios de Generación, Relación de Variables.

CUADRO N° 1
COMPARACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL DE LAS DIFERENTES FORMAS DE PRODUCIR
ELECTRICIDAD

(en toneladas por GWh producido)

FUENTE DE ENERGÍA	CO ₂	NO ₂	SO ₂	PARTÍCULAS	CO	HIDRO CARBUROS	RESIDUOS NUCLEARES	TOTAL
Carbón	1.058,2	2.986	2,971	1,626	0,267	0,102	-	1.066,1
Gas Natural (ciclo combinado)	824	0,251	0,336	1,176	TR	TR	-	825,8
Nuclear	8,6	0,034	0,029	0,003	0,018	0,001	3,641	12,3
Fotovoltaica	5,9	0,008	0,023	0,017	0,003	0,002	-	5,9
Biomasa	0	0,614	0,154	0,512	11,361	0,768	-	13,4
Geotérmica	56,8	TR	TR	TR	TR	TR	-	56,8
Eólica	7,4	TR	TR	TR	TR	TR	-	7,4
Solar Térmica	3,6	TR	TR	TR	TR	TR	-	3,6
Hidráulica	6,6	TR	TR	TR	TR	TR	-	6,6

Fuente: US Department of Energy, Council for Renewable Energy Education y AEDENAT.

TR = trazas. NOTA: Los valores de emisiones consideran también las emitidas durante el periodo de construcción de los equipos.

Co₂ = Dióxido de carbono

No₂ = Dióxido de nitrógeno

SO₂ = Dióxido de azufre

CO = Monóxido de carbono

CUADRO N° 2
PRECIOS DE GENERACIÓN
RELACIÓN DE VARIABLES

Tipo de Energía	Inversión \$/KW	Tiempo de Instalación	Monómico Aproximado \$/Kwh.	Duración del Contrato Inicial (Típico)	Factor de Planta (Típico)
Fotovoltaica	8,000 – 10,000	Meses	30.0 ctvs	No Aplica	No Aplica
Eólica	800 – 1,200	Meses	6.0 a 8.0 ctvs	8 años	35 a 40%
Geotérmica	2,000	3 años	7.2 ctvs	15 años	85%
Hidráulica	1,300 – 2,000	3 a 4 años	5.3 a 7.0 ctvs	8 a 10 años	50 a 60%
Carbón	1,300	3 años	6.5 a 10.0 ctvs	8 a 10 años	85%
Térmica	400 – 1,000	2 años	5.8 a 8.0 ctvs	4 a 5 años	85%
Gas Natural	500 – 700	2 años	5.0 a 7.5 ctvs	8 a 10 años	85%

Fuente: COMISIÓN DE POLÍTICA ENERGÉTICA DE PANAMÁ (COPE)

Energías Renovables para el Futuro

*Francisco Javier Solís García**

Son muchas las formas de producir energías renovables en el mundo y en nuestro país. Estas no son contaminantes y el efecto negativo hacia la naturaleza es bajo, pero su inconveniente es el alto costo de producir y almacenar esta energía, ya que las tecnologías que se implementan actualmente no abastecen la demanda de energía que se necesita, debido al alto costo de producción.

Cabe destacar, que una de las energías renovables que puede tener futuro en nuestro país, y puede ir acorde con los costos de producción, es la inversión en la energía de biomasa agroalimentaria, la cual procede de la producción agrícola, ya sea a través de la palma de aceite, para producir biodiésel, y de la caña de azúcar para producir etanol.

Se necesita de inversiones millonarias en donde el Estado juega un papel importante, dándole respaldo en la agilización, tramitación y seguridad de estos proyectos, ya que son a mediano y a largo plazo, pero con un futuro viable y con miras a conseguir cierta independencia energética.

Mareomotriz

Es la energía producida por las mareas, es decir, la diferencia de altura media de los mares, según la posición relativa de la Tierra y la Luna. Esta diferencia puede aprovecharse, interponiendo partes móviles al movimiento natural de ascenso o descenso de las aguas, junto con mecanismos de canalización y depósito para obtener movimiento en eje, si se le acopla un alternador, se puede utilizar el sistema para generar electricidad.

Ventajas

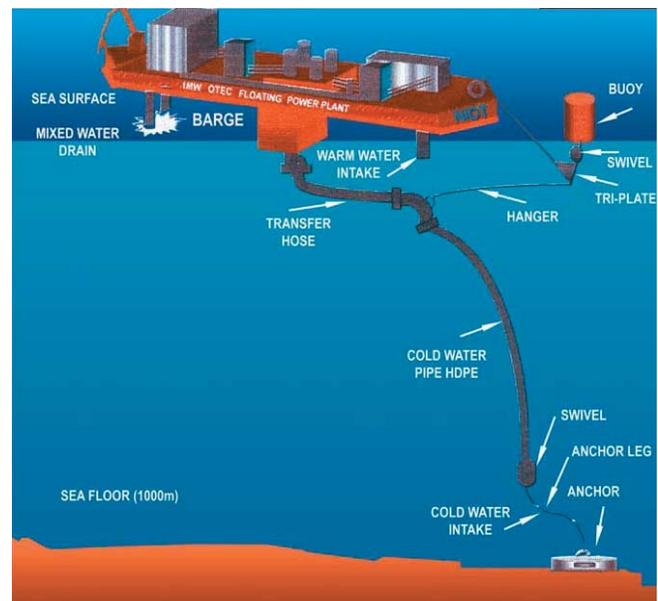
- No emite gases a la atmósfera
- No consume combustibles fósiles

Desventajas

- Costos de inversión altos con respecto al rendimiento.
- Es aprovechable en las zonas donde el desnivel entre mareas es mayor de seis metros y en lugares en los que el cierre de una presa no supone construcciones demasiado costosas.
- Impacto visual negativo sobre el paisaje costero.
- Efecto negativo sobre la flora y la fauna.

Como experiencia mundial, en el estuario del Río Rance, en Francia, se ha colocado un sistema mareomotriz que produce 240 megavatios; sin embargo, existen otros lugares donde se han instalado el sistema, tales como la Bahía de Fundy, en Canadá, donde se registran las diferencias de mareas más fuertes del planeta.

En la República de Panamá, existen lugares como la Bahía de Charco Azul, el Golfo de Montijo y la



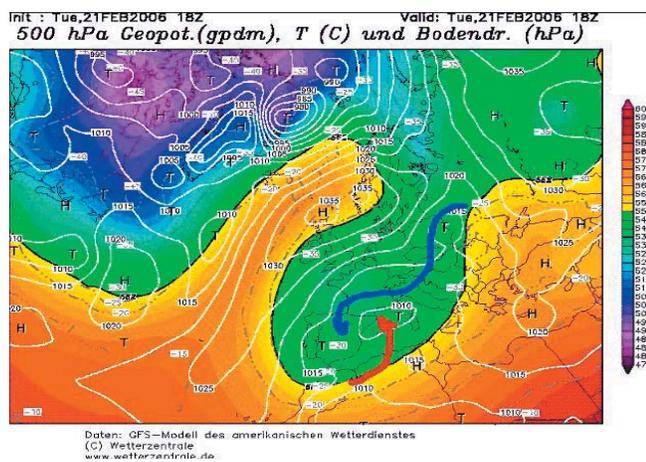
* Asesor Técnico de la Secretaría Técnica de Infraestructura Pública.

Bahía de Parita, con la profundidad y desniveles entre las mareas altas y bajas que en un periodo de diez años pudieran considerarse para ubicar centrales mareomotriz.

Gradiente térmico oceánico

La diferencia de temperatura entre las aguas profundas y la superficie marina también es una fuente de energía renovable, conocida como gradiente térmico oceánico. En la actualidad, esta fuente primaria se emplea en Cuba y Japón.

Para la República de Cuba, es importante el estudio



del aprovechamiento de este gradiente oceánico en los mares que la rodean. Debido al poco oleaje de estos mares, las temperaturas en las aguas se mantienen con valores pocos variables durante todo el año. Sin embargo, entre la superficie y la profundidad de 800 metros hay una diferencia de 20 grados centígrados: con esta desigualdad se produce electricidad.

Ventajas

- Es inagotable.
- Las aguas frías de las profundidades puede ser utilizadas en la refrigeración o la climatización de habitaciones.

Desventajas

- Poca eficiencia.

Energía Azul

Es la energía obtenida de la diferencia de la concentración de la sal entre el agua del mar y el agua dulce (en los estuarios).

Ventajas

- Es limpia.
- Es infinita.

Desventajas

- El rendimiento energético es bajo.

Para la nación panameña esta fuente energética no ha sido desarrollada aun cuando se encuentren puntos geográficos donde se une el mar y los ríos (estuarios del Tuira, Changuinola, etc); no obstante, por los altos costos en su generación y el bajo rendimiento no se han podido implementar.

Biomasa

Es la materia de tipo vegetal, residual o procedente de cultivos que tienen carácter renovable, así como las deposiciones animales con valor energético.

Subdivisión de la biomasa

- Biomasa forestal: procede de ramas y residuos de cortes, cortezas, hojas de pinos y otros residuos forestales.
- Biomasa agroalimentaria: se obtiene de la producción agrícola y ganadera (cascarilla de arroz, cáscara de frutos secos, aceites



vegetales, caña de azúcar).

- **Biomasa urbana:** es la compuesta de residuos municipales, comerciales e industriales.

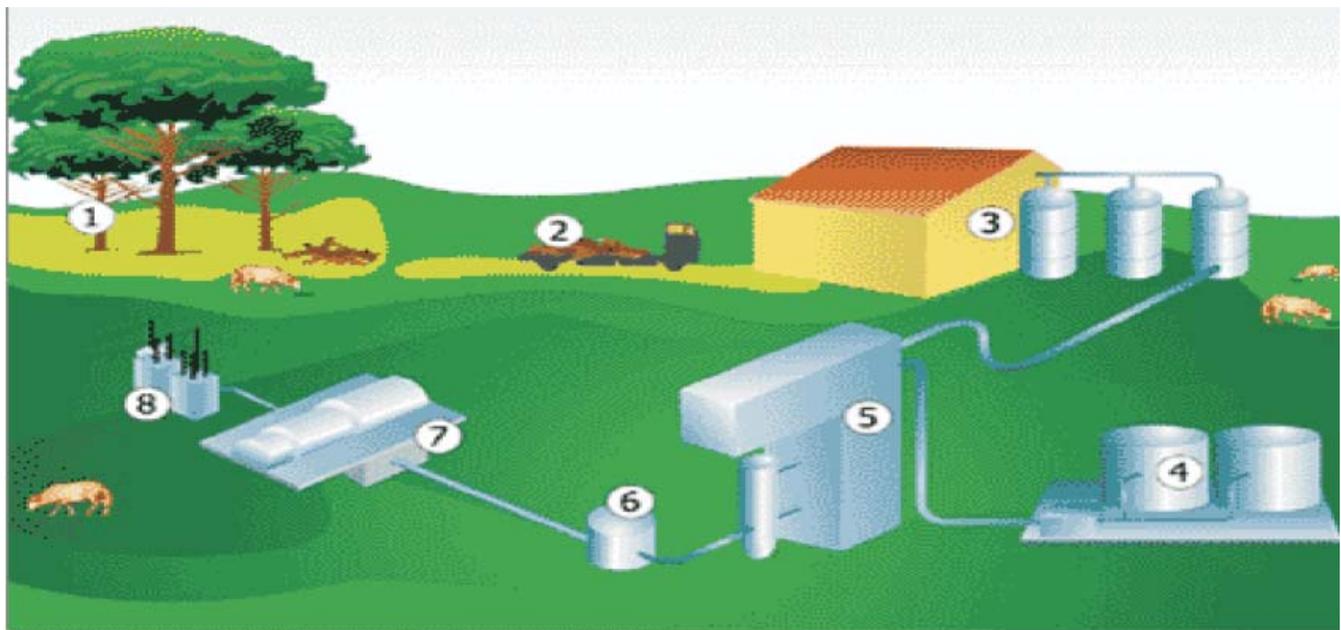
Mediante un proceso de descomposición de restos orgánicos (basura, vegetales, gases de pantano) o en las plantas de tratamientos de restos (depuradores de aguas residuales urbanas o plantas de procesamiento de basura), se obtiene el biogás.

La biomasa es una fuente energética renovable, si el ritmo de utilización de esta no sobrepasa el de la creación de la misma. La biomasa es más limpia en azufre y metales que los combustibles fósiles. Además, se puede utilizar como fuente de energética, mediante la combustión directa o para la producción de biodiésel (semillas oleaginosas) o bioalcohol (granos de cereal, tubérculos, caña de azúcar).

Ventajas

- El balance de dióxido de carbono tomado de la atmósfera y el enviado a ella es igual (energía neutra en CO₂).

- No emite contaminantes sulfurados o nitrogenados.
- Parte de la biomasa procede de materiales residuales que deben eliminarse.
- Crea trabajo en áreas rurales.
- Se puede plantar cultivos energéticos en tierras abandonadas evitando la degradación del suelo (eucalipto, girasol, corozo africano).
- La producción de biomasa es totalmente descentralizada, basada en recursos dispersos en un territorio.
- Disminuye la dependencia extrema del abastecimiento de combustible.
- Los combustibles de biomasa son, probablemente, los únicos que pueden sustituir la gasolina y el diésel.



- | | |
|--|---------------------------|
| ① Cultivo y recolección de madera | ⑥ Recuperación de calor |
| ② Transporte de madera | ⑦ Condensador y generador |
| ③ Almacenamiento y procesado de biomasa | ⑧ Transformadores |
| ④ Almacenamiento de combustible de apoyo | ⑨ Líneas de transporte |
| ⑤ Caldera | |

Desventajas

- Emite a la atmósfera cancerígenos como las dioxinas.
- La producción excesiva de materiales forestales para biomasa puede afectar los suelos y el ciclo hidrológico.
- La biomasa posee menos densidad energética, lo que significa que para conseguir energía es necesario utilizar más recursos que los fósiles.

En la actualidad, dos países de América están adelantados en la producción de etanol que es un biocombustible: Brasil lo fabrica a partir de la caña de azúcar obteniéndolo a B/.0.80/galón y Estados Unidos de América lo produce del maíz a B/1.90/galón. En los próximos años se construirán 185 biorrefinerías en Estados Unidos. Brasil y Estados Unidos producen el 70% del etanol en el mundo.

Otros países que procesan etanol son Trinidad, El Salvador y Jamaica; sin embargo, para la fabricación de etanol se requiere gas natural o carbón.

Brasil ha fabricado y utiliza 6 millones de vehículos que funcionan con la mezcla de caña de azúcar y gasolina sin plomo. La producción de etanol brasileño es de 4,411.8 millones de galones anuales, planificándose, llevarlo en cuatro años a 6,155.4 millones de galones. Por su parte, los Estados Unidos producen 4,080 millones de galones anuales y China 1,000 millones de galones en 2006.

Perspectiva Panameña

La producción de etanol y biodiésel en Panamá es técnica y financieramente posible. Solo la mezcla del 10% de etanol con gasolina requiere en el mercado nacional la necesidad de 17 millones de galones anuales. Para tal fin, se pudieran construir hasta cuatro plantas. Esto requeriría de una inversión de 40 millones de dólares y de 38 millones en tierras y equipo agrícola. Además, se puede exportar etanol y biodiésel a los Estados Unidos a través de la iniciativa de la cuenca del Caribe o el Tratado de Libre Comercio pendiente de ratificación.

Las compañías azucareras La Estrella, Varela Hermanos y Central Azucarera de Alanje adelantan estudios para incursionar en la producción de etanol, pero requieren de una ley en donde se establezca que primero se consuma el etanol panameño, y luego se importe lo que se necesita para terminar de cubrir la demanda. La producción panameña de etanol ayudaría a reducir la dependencia del petróleo, y crearía más empleos en provincias centrales y Chiriquí.

En relación con el biodiésel, su producción, a partir del aceite de la palma africana, es realizable y más barata que el precio del petróleo.

La empresa Texas Biodiésel construirá, próximamente, la primera planta de refinación de biodiésel a través del aceite de palma, con capacidad para producir 100 millones de galones anuales. Esta planta se ubicará en el distrito de Barú, provincia de Chiriquí, y utilizará la producción de la Cooperativa Empresa Productora de Palma de Aceite de Chiriquí. El proyecto tendrá un costo de treinta y cuatro millones de balboas (B/.34,000,000.00), y deberán cultivarse dieciocho mil hectáreas más, sobre las seis mil existentes. Se busca, en cinco años, alcanzar seiscientos cincuenta mil toneladas de aceite crudo.

La demanda actual de biodiésel en Panamá es de veinticuatro millones de galones anuales que representa el 10% del mercado de diésel. La industria Panamá-Boston S.A. dueña de la marca de aceite comestible Pavo, ya puso en función la producción de biodiésel para uso en sus hornos y calderines donde se refina el aceite comestible. Este biodiésel se extrae de ácidos grasos libres, un subproducto de la refinación de aceite vegetal, que se emplea en la producción de jabón. Los 1,057 galones de biodiésel diarios que reemplazan al búnker, generará ahorros por setenta y cinco mil balboas (B/.75,000) anuales a Industrias Panamá-Boston.

Los recursos y las distintas materias que antes eran desechables son utilizados hoy por muchos municipios para su aprovechamiento energético. Tal es el caso de los municipios de Chitré, David y Las Tablas, en donde una empresa local utilizando como materia prima todo tipo de basura y mediante

la tecnología llamada “conversión por plasma”, en un proceso limpio, generará gas que a la vez producirá electricidad y rocas para la industria de la construcción. Se prevee que este sistema entrará en operaciones en el 2009 y principios del 2010. Con este modelo de generación energética limpia se garantiza el uso de los bonos de carbono que son consecuencia directa de la ratificación del Protocolo de Kyoto, por más de 120 países.

Hidrógeno

Como energía, el hidrógeno no es una solución ni a corto ni a mediano plazo, debido a sus costos elevados de producción y la falta de infraestructuras.

Ventajas

- Es limpio.
- Es infinito.

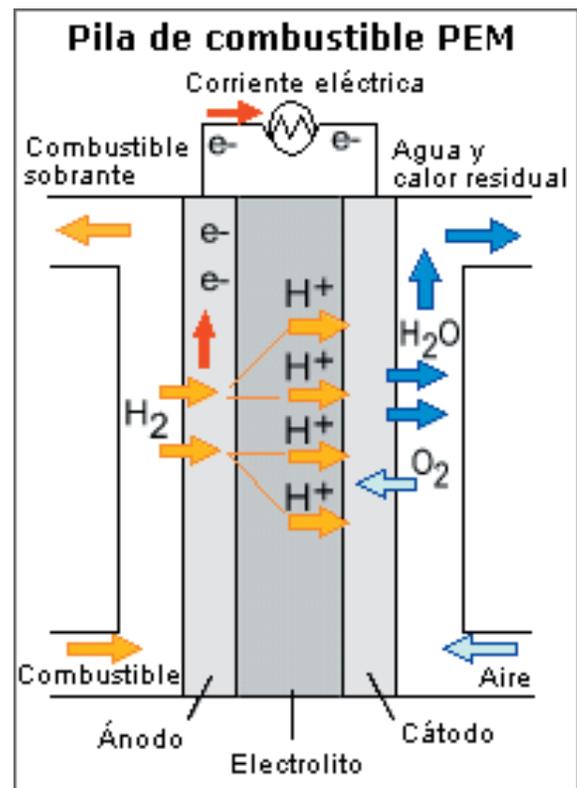
Desventajas

- El mayor problema para uso del hidrógeno es el tamaño de los depósitos. Se necesita un volumen a 238,000 litros de hidrógeno en forma gaseosa para reemplazar la capacidad energética que contiene 20 galones de gasolina.
- Los depósitos para vehículos tiene el riesgo de tener fugas de presión tanto en accidentes como en el uso normal, y esas fugas podrían producir explosiones.
- La producción comercial de hidrógeno es entre dos y cinco veces el costo de los combustibles que se utilizan para fabricarlo.
- Los costos de almacenamiento del hidrógeno son cien veces el costo del almacenamiento de los productos líquidos del petróleo.
- El primer motor de combustión interna fue construido en 1805. Fue un motor de hidrógeno rápidamente descartado dados los problemas que el hidrógeno representaba en su transporte, almacenamiento y eficiencia.
- Se están investigando varios procesos para extraer el hidrógeno del agua los

más notables con la electrolisis y la descomposición térmica del agua.

- El hidrógeno no se da de forma libre en la naturaleza en cantidades útiles; por lo tanto, tiene que salir a partir de moléculas (que lo contengan) sean estas de metano o derivados de los combustibles fósiles o del agua.

Las energías renovables tienen gran futuro, siempre y cuando se logre bajar los costos de producción y



se produzca en gran escala, ya que hay un mercado cautivo que quiere utilizar este tipo de energía.

En nuestro país, la utilización de energías renovables, están dando sus frutos, como la utilización de paneles solares en las áreas rurales e indígenas, brindando energías a teléfonos públicos y en la producción agrícola sostenible, pero la misma necesita de mayor inversión, como la que se va dar en la utilización de basura en los municipios de Chitré, David y Las Tablas que producirán energías para las comunidades, ofreciéndoles trabajo a estas poblaciones.

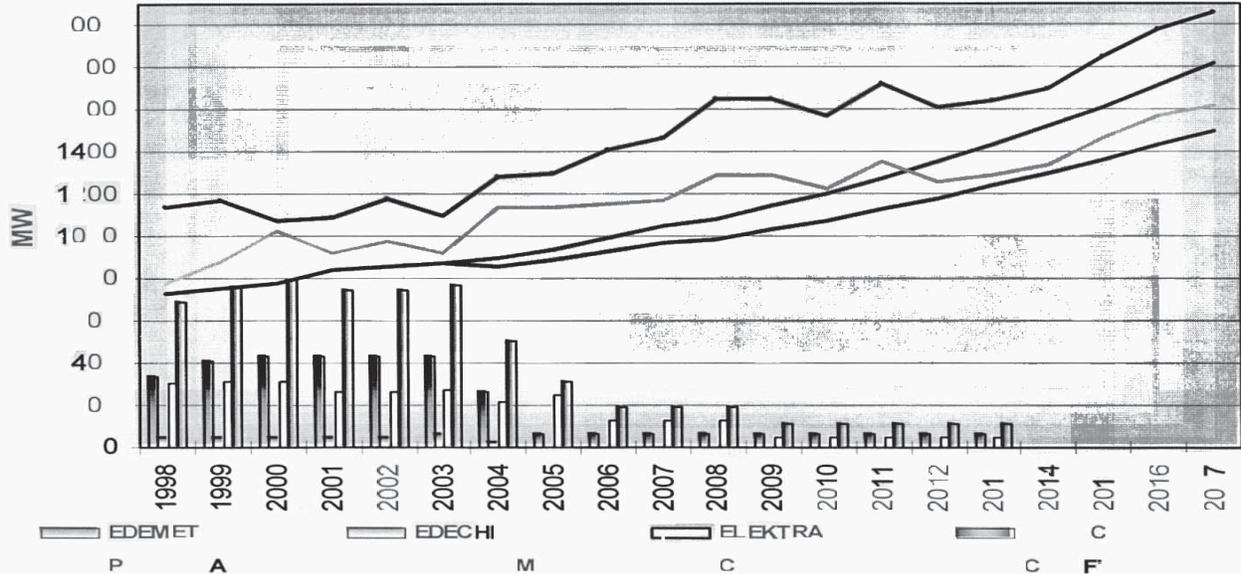
Bibliografía

- www.eolica.com-ar/futuro-html.
- www.enbuenasmanos.com/articulos/muestra.asp.
- www.infoelica.com/espana.html.
- www.enbuenasmanos.com/articulos/nuestra.asp?art=697
- www.ambientel.gov.ar/2darticulo=1280
- www.oni.escuelas.edu.ar/2004/GCBA/444/bio/bio-005htm

Contratos Existentes de Compraventa de Energía y Potencia y Proyección de Demanda

COPEMEF

C Dem nd Má
PdeE 2003 - Caso MSGHT730



Termoeléctricas 2007

Nombre	Tipo de Combustible	Capacidad Instalada (M-V)
Bahía Las Minas	Diésel liviano y vapor-búnker C (en el 2009 se reemplazará con carbón)	260.0
Pan Am Generating LTD	Búnker C	96.0
Corporación Panameña de Energía	Búnker C	46.0
Pedregal Power Company	Búnker C	55.4
Petroterminales S.A.	Búnker C	6.72
Hidro Panamá	Búnker C	2.80
Autoridad del Canal de Panamá	Búnker C	115.0
EDEMET - Chitré	Diésel	4.5
EDEMET - Capira	Diésel	5.5
Condado del Rey (EGESA)	Gas	40.0

631.92 M-V

Termoeléctricas: (no están conectados a la red nacional)
Regionales (Darién, Islas del Archipiélago de Las Perlas).

Nombre	Tipo de Combustible	Capacidad Instalada (M V)
Electra Noreste S.A.	Diésel	12.39
Capacidad Instalada de generación total (Hidroeléctricas +Termoeléctricas)	=	1,493.505 MV
Capacidad en firme de generación	=	1,240 M
Demanda máxima (28-2-07) (1-3-07)	=	987 MV
% de aporte hidroeléctrico	=	57%
% de aporte termoeléctrico	=	43%

Producción de Energía Limpia y Renovable como Fórmula para Minimizar los Niveles de Contaminación Ambiental Producto de los Gases Efecto Invernadero

Mireya L. Quiel, Blanca Liakópulos, Ricardo Vásquez*

Introducción

Se espera que, después de múltiples reuniones, Panamá reciba una ayuda efectiva¹ para promover e incentivar investigaciones de proyectos de energías renovables a través de organismos internacionales como la Alianza de Energía y Ambiente con Centroamérica, iniciativa finlandesa, cuyo objetivo es lograr una mayor participación de los países centroamericanos en la aplicación de energías renovables (eólica, gasificación, biomasa e hídrica), con la convicción de que con esta forma se pueda disminuir la emisión de gases causantes del efecto invernadero y, a la vez, contribuir a un mejor desarrollo sostenible en el área. En Panamá, la Alianza de Energía y Ambiente con Centroamérica está representada por la Autoridad Nacional del Ambiente.

En este mismo sentido, la Unión Europea tiene entre sus objetivos lograr que para el año 2010, las energías renovables ocupen el 12% del consumo eléctrico. Nuestro país, al igual que otros países en el mundo, depende en alto grado de la generación térmica, lo que se traduce en un consumo exclusivamente del petróleo y sus derivados.

Con el interés a hacerle frente al uso de los combustibles fósiles, la Federación de Energías Renovables de Centroamérica y el Caribe celebró una reunión con expertos internacionales, inversionistas privados y entidades nacionales relacionados con el tema de generación de energía eléctrica renovable, para puntualizar la necesidad de mejorar las leyes nacionales que incentiven la inversión de proyectos de energías renovables.

*Asesores Técnicos de la Secretaría Técnica de Ambiente y Asuntos Agropecuarios.

¹ Revista Recursos, V^a Edición 2006

² Ley 45 G.O. 25,112

³ Revista Recursos, V^a Edición

Por parte de Unión FENOSA (Empresa de distribución eléctrica de Panamá), se propuso revisar la Ley 45 de 2004, que establece incentivos fiscales para el fomento de Sistemas de Generación Hidroeléctrica y de otras fuentes nuevas, renovables y limpias y se dictan otras disposiciones² para que esta cubra el 25% de la inversión directa.

El istmo centroamericano consume alrededor de 280,000 (doscientos ochenta mil)³ barriles de petróleo por día, lo que confirma una relación de dependencia de combustible fósil, tanto para el consumo comercial como para el industrial, colocándonos en una situación de vulnerabilidad en relación con el abastecimiento, por ser parte de los países de bajo consumo de petróleo en comparación a los grandes consumidores.



Fig. 1 Aerogeneradores

La Dirección Nacional de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de la Autoridad Nacional de Servicios Públicos es la encargada de otorgar concesiones y licencias en la República de Panamá, para la generación de electricidad mediante plantas hidroeléctricas, geotermoeléctricas, eólicas. (Ley 6 del 3 de febrero de 1997, Por la cual se dicta el marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad).

El cambio climático es, hoy por hoy, la razón principal del interés que existe mundialmente hacia la obtención de algunas formas de energía

renovable, ya sea eólica, solar, biomasa, hidromarina y gasificación entre otras y en las cuales se recomienda aplicar mecanismos de desarrollo limpio a través del Protocolo de Kyoto. Este interés se puede resumir en tres corrientes que pudieran ayudar a detener el fenómeno del cambio climático.

1. Disminuir las emisiones de los gases causantes del efecto invernadero (CO₂, CFC, entre otros).
2. Disminuir el consumo de combustible fósil.
3. Acceder a recursos energéticos de fuentes no contaminantes.

De lo que se trata es detener el calentamiento de la Tierra en un 60 % para el año 2050.

Objetivo

El objetivo de esta investigación es conocer el nivel de avances que ha tenido Panamá en la aplicación de tecnologías limpias en la producción de energía eléctrica, dando cumplimiento al Convenio de Kyoto.

En Panamá, al igual que en otros países, se está proponiendo una gama de posibles fuentes de generación de energía usando mecanismos de producción limpia, como lo es la energía eólica, por biomasa, además de la hídrica, como una alternativa de recurso renovable para hacerle frente a la demanda creciente de energía eléctrica. La energía proporcionada por el viento (eólica) no produce gases ni es un contaminante. La Tierra recibe

alrededor de 1% a un 2% de energía proveniente del sol que más tarde se convierte en energía eólica, por las diferencias de temperatura que generan una circulación de aire que sumada a otros aspectos, como la geografía del lugar, la densidad del aire, la velocidad del viento, la conexión a la red eléctrica y la utilización de torres altas de aerogeneradores, podrían ser la clave del éxito para un proyecto eólico, que no tiene implicaciones de impacto sobre el medio, excluyendo la posibilidad de alteraciones en la calidad de aire, pues no hay ningún tipo de emisión hacia la atmósfera, el impacto es similar a cualquier obra civil.

1. ENERGÍA PARA EL DESARROLLO

En Panamá se está incursionando en la producción de energías provenientes de diferentes procesos de producción entre las cuales podemos mencionar: la energía eólica, biogás y la energía por plasma.

1.1 La energía eólica

Utiliza la fuerza de los vientos. Es una energía que no produce efectos adversos al ambiente.

El monitoreo de los puntos en donde se pretende incursionar en la explotación del recurso tiene una duración de 12 meses para su viabilidad.

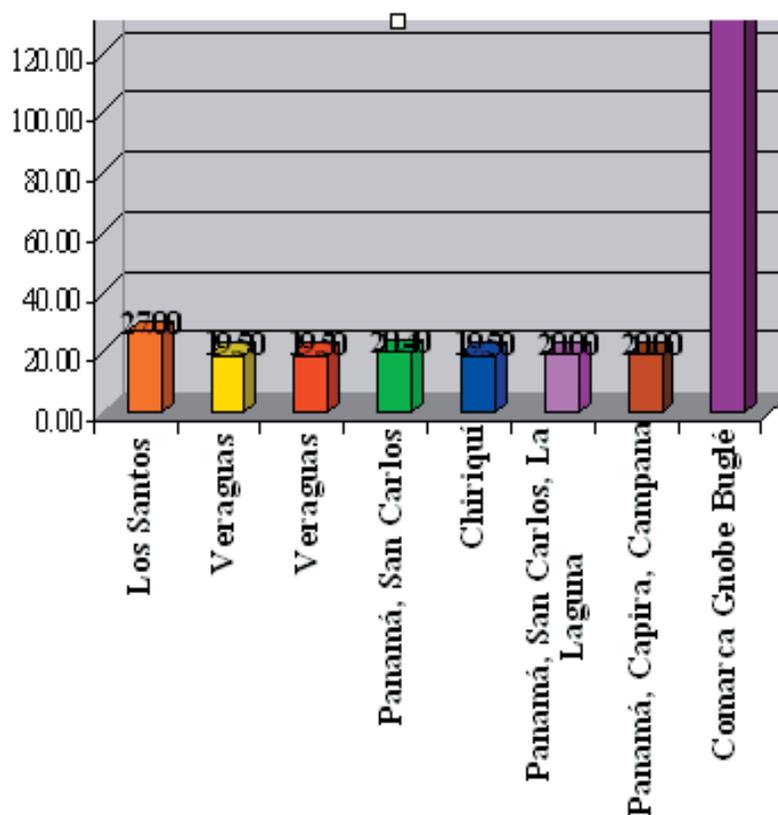
La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos ha extendido un total de ocho licencias provisionales para generación eólica, y una licencia definitiva para la generación de energía eléctrica eólica, que cuenta con su estudio de impacto ambiental presentado ante la Autoridad Nacional del Ambiente.⁴

⁴ Autoridad Nacional de los Servicios Públicos

Cuadro 1. Licencias Provisionales para Generación de Energía Eólica⁵

Nº	EMPRESA	NOMBRE DEL PROYECTO	UBICACIÓN	CAPACIDAD INSTALADA (MW)
1	Generadora Eléctrica de Panamá, S.A	Alturas del Nuario	Los Santos Las Tablas-Nuario	27.00
2	Proyecto Eólico Delgadito S.A	Cerro Cabeza de Toro	Veraguas- El Paredón-Santa Fe-Valle Bonito-Ñurun-Kusapin	19.50
3	Proyecto Eólico Cerro Tute S.A	El Barrancón	Veraguas, Santa Fe, El Paredón y Ñurun	19.50
4	Aerogeneradores Iberoamericanos S.A.	Aerogeneradores Iberoamericanos	Panamá-San Carlos-La Laguna	20.40
5	AES-Panamá	Proyecto Eólico Barrigón	Chiriquí-Gualaca-Gualaca	19.50
6	Parque Eólico Limoneros S.A.	Limoneros	Panamá-San Carlos-La Laguna	20.00
7	Parque Eólico Don Fernando S.A.	Don Fernando	Panamá-Capira-Campana	20.00
8	Aerogeneradores Eólicos	Comarca Ngobe Bugle	Comarca Ngobe Bugle	150.00

Gráfico 1: Producción vs Localización de los Proyectos



⁵ Autoridad Nacional de los Servicios Públicos-Dirección Nacional de Electricidad

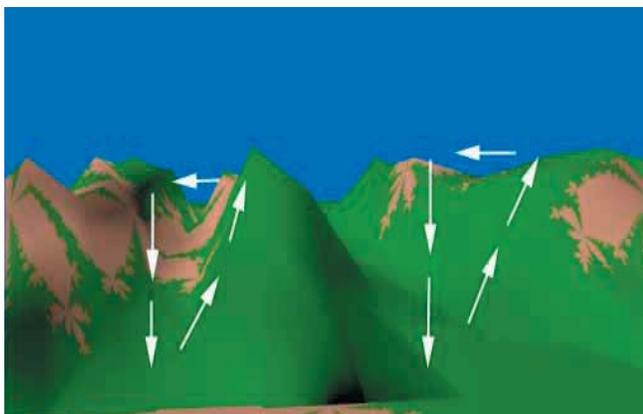
- Licencias definitiva para generación eólica

A la Empresa Generadora Eléctrica de Panamá, S.A., se le otorgó la licencia definitiva para la generación de energía eólica denominado Proyecto Hornitos, localizado en el corregimiento de Hornitos, distrito de Gualaca, provincia de Chiriquí, con una capacidad de generación de 40 MW.

- Descripción del Proyecto ⁶

El parque eólico ocupará un área de 16 has, con una elevación aproximada de 2,200 msnm,

- Figura 2: Efectos Túnel y Colina



y se encuentra ubicada en una región de gran abundancia de cerros y colinas permitiendo un flujo constante de aire por el llamado efecto de “túnel” y efecto “colina”, condición que se da en el espacio entre montañas no accidentadas.

La presencia de este tipo de estructuras causa un efecto visual a priori en el paisaje por su elevada estructura. En este sentido, son los aerogeneradores las estructuras que más incidencia visual tendrán.

El parque constará con unos 40 aerogeneradores de aproximadamente 44 metros de altura y cuyas hélices miden cerca de 25 metros para producir aproximadamente unos 40 MW, el número de torres con que constará esta línea de transmisión está entre 50 a 60 torres, cuyo espaciamiento, entre ellas, oscila entre 350 y 450 mts.

La topografía incluye los cerros Hornitos y Corcha, Cerro Dacha, Cerro Cacho, Cerro Meca Alto, Cerro Enjalma, Cerro Pelado, Cerro Galerita, Cerro Pata de Macho, Cerro la Ginaera, Cerro Pita y Cerro Pistola.

CLIMA

El clima de la zona es de tipo templado húmedo de montaña, con lluvias durante todo el año, con una precipitación anual de 5144 a 7000 mm y temperaturas medias por debajo de los 18° C, todo el año.

Vientos

Los vientos son relativamente fuertes y, en especial, en el área del proyecto unos 14.1 m/s y han alcanzado velocidades hasta de 20 m/s (lo que representa valores

próximos al grado 8 de la escala Beaufort). Esta posición geográfica, además de tener su influencia climática señalada como transporte de humedad y reductor de temperatura, tiene un marcado efecto mecánico sobre la cubierta forestal del Cerro Fortuna.

Efecto Túnel

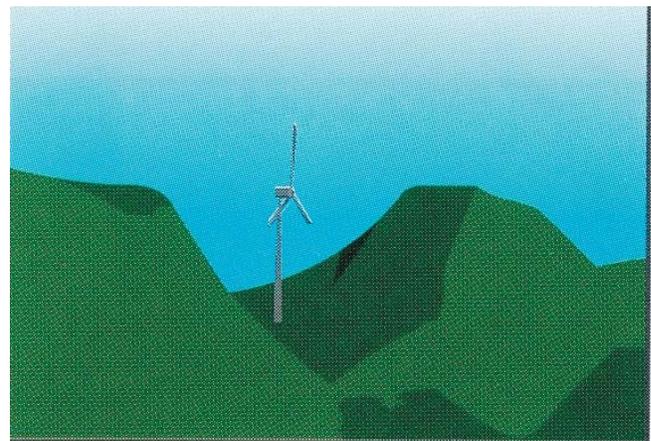


Figura 3: Ubicación Efecto Túnel

SUELOS

De acuerdo con estudios realizados en el distrito de Gualaca por el Instituto de Investigación Agropecuaria se pudo determinar que en el área predominan los suelos de tipo franco-arcilloso de origen basáltico, que son suelos de buena estructura y drenaje. La

⁶ Estudio de Impacto Ambiental Categoría II, Empresa Cicmar - Procesamiento de Desechos sólidos

investigación también determinó que los suelos boscosos poseen más agregados que los demás suelos. Esto se debe a que son suelos menos intervenidos por el hombre; por tanto, mientras que se mantenga el suelo protegido con vegetación, los peligros de erosión disminuirán significativamente.

Beneficios positivos generados por el Proyecto:

- Conservación de los recursos naturales.
- Eleva la calidad de vida de los moradores.
- Aumento de la productividad de energía eléctrica.
- No representa altos costos para el Estado.
- No presenta los problemas asociados a otros tipos de energía convencional (producción de residuos peligrosos y/o tóxicos, ni emisiones de gases con efecto invernadero (CO₂), ni otros gases contaminantes).

Entre los inconvenientes analizados se señalaron:

- Incremento en los niveles de ruido, producto de las hélices de los aerogeneradores.
- Posible interrupción de las líneas de vuelo de algunas aves estacionarias y migratorias, ya que estas encuentran un atractivo en el área de Fortuna, por constituir esta región un ecosistema complejo por la diversidad de la zona de vida y la estructura de las comunidades de su floresta, aunque no se ha detectado que dicha área en particular sea ruta de aves migratorias.
- Posibles problemas de erosión y tala de árboles al momento de la construcción de las estructuras.

1.2 Producción de energía producida por el gas metano

La ciudad de Panamá produce unas 1,200 toneladas de basura diaria. Según datos estadísticos de la DIMAUD, esto equivale a unas

368 mil toneladas por año, de las cuales el 80% proviene del distrito de Panamá⁷.

Según estudios realizados por JICA durante el año 2002 al 2003, la capacidad del relleno sanitario de Cerro Patacón alcanzará su límite para el depósito de desechos sólidos en el año 2006.

Actualmente, se está en proceso de dar en concesión el vertedero para captación del gas propano, producto de la descomposición de los desechos sólidos, para la generación de energía eléctrica.

Descripción del proyecto ⁸

Producir el gas metano generado por la descomposición de los desechos sólidos de manera anaeróbica, para la generación de energía eléctrica, producto de la descomposición de los desechos sólidos del Vertedero de Cerro Patacón, es un proyecto que se está evaluando, y actualmente existe una empresa interesada en la explotación de este recurso.

Sistema de Decantación en el vertedero de Cerro Patacón

1.3 Producción de energía por plasma

Panamá no escapa de la realidad actual de todo país subdesarrollado, en donde el manejo de la basura es un gran problema para la salud de la población y del ambiente. Sin embargo, podría convertirse en un ejemplo piloto para demostrar que, con el uso de tecnologías de punta, se puede obtener un provecho del manejo de los desechos



Figura 4: Vistas del Relleno de Cerro Patacón

⁷ jarcia@prensa.com

⁸ Portafolio Inicial del Proyecto MDL de Panamá 2002, Emilio

sólidos que contribuirían a la producción de energía eléctrica, mediante un recurso renovable que contribuirá a la no utilización de combustible fósil y, por ende, disminuyendo el porcentaje de emisión de gases causantes del efecto invernadero, dando cumplimiento al mecanismo de desarrollo limpio propuesto por el Protocolo de Kyoto.

Relleno Sanitario de Los Santos⁹

La empresa Startech Environmental Corp, a través de su representante Legal Sicmar International Panama, S.A., presentó el 1° de febrero a la Autoridad Nacional del Ambiente el Estudio de Impacto Ambiental Categoría II, del proyecto denominado Procesamiento de desechos sólidos a través del convertidor por plasma, con el interés de obtener energía eléctrica con la utilización de la basura como materia prima renovable, y consensado el concepto que existe mundialmente de que los desechos sólidos en general sirven para nada.

Utilizando tecnología de punta con el convertidor de plasma se asegura la destrucción de todo tipo de desecho tóxico, no tóxico, de forma irreversible y su conversión en gas combustible que pueda utilizarse para la producción de electricidad, agua potable, propulsar vehículos, climatizar edificios y generar ingresos. El plasma como material gaseoso producido por el convertidor a partir del aire ordinario se utiliza para conducir electricidad, a través de un arco relámpago que es el encargado de destruir los desechos sólidos y líquidos descomponiendo las moléculas en sus átomos básicos. De acuerdo con los científicos, el 99% de la materia en el universo está compuesta por plasma que para muchos es considerado el cuarto estado de la materia, hay plasma en lámpara fluorescentes, relámpagos, etc. El proyecto en mención se ubica en el corregimiento de Santo Domingo, distrito de Las Tablas, provincia de Los Santos, sitio utilizado en la actualidad como vertedero de Las Tablas, con una superficie de 2 hectáreas más 9,420 m² (dos hectáreas más nueve mil cuatrocientos veinte metros cuadrados), con un presupuesto de inversión estimado en 80 millones de dólares.

⁹ Estudio de Impacto Ambiental Categoría II, "Procesamiento de desechos sólidos"

Válvula Colectora de Gases



Figura 5: Vistas del Relleno de Cerro Patacón

Este proyecto contribuirá al desarrollo sostenible del área mediante:

- El saneamiento del sitio del vertedero.
- Mejorar y proteger la salud y seguridad pública del área.
- Resuelve el problema del manejo de la basura.

El proyecto específicamente utilizará los desechos sólidos o basura única y exclusivamente para la producción de piedra vitrificada y energía eléctrica,



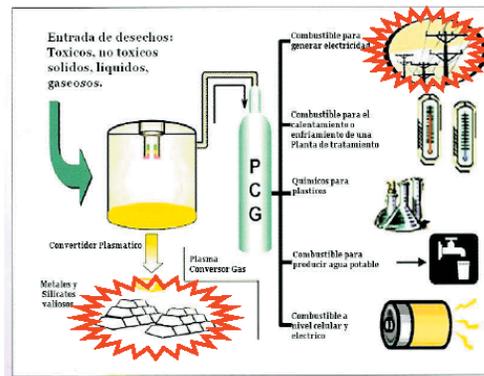
Fig. 6 Vistas del Vertedero de Los Santos

que sería utilizada para el autoconsumo de la planta y otra parte se incorporará en el mercado eléctrico nacional.

Todo producto que salga del recipiente del convertidor de plasma lo hará en dos formas: como baño fundido y como gas de síntesis limpio al que la compañía define GSP (gas convertido por plasma).

El baño fundido se purga y se obtienen productos metalúrgicos como la piedra vitrificada que es utilizada en la industria de la construcción y como abrasivo.

Figura 2. Esquema general del proceso.



El costo total de inversión para hacer realidad este Proyecto es de 115 millones de dólares americanos.

Figura 2: Proceso de convertidor de plasma

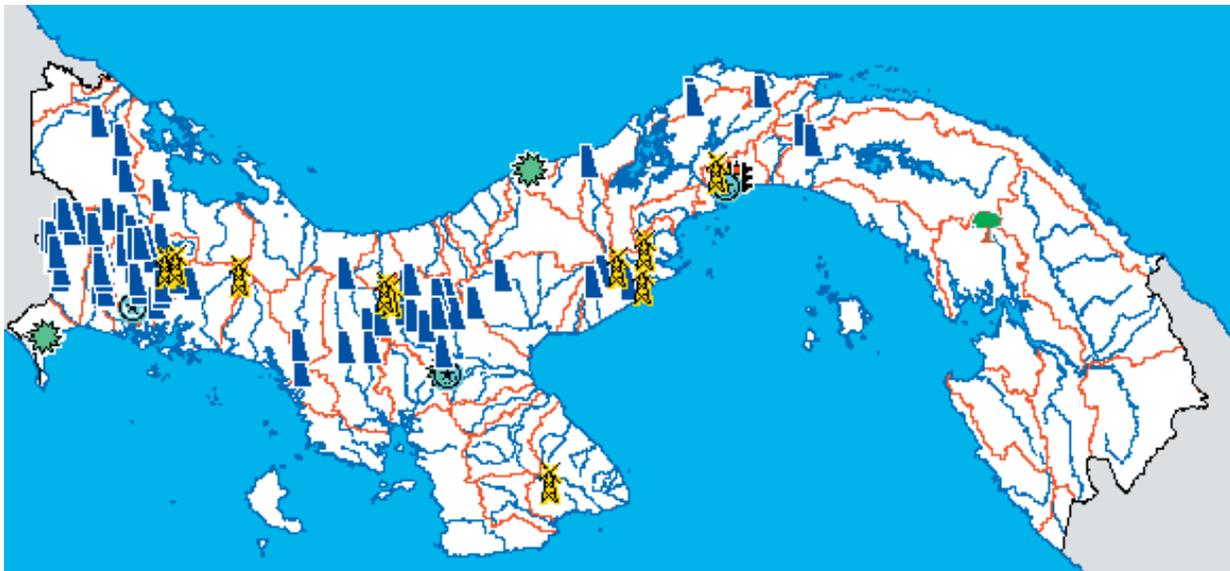
ESQUEMA DEL PROCESO A UTILIZAR

1.4 Legislación que incentiva la inversión en proyectos eléctricos con energía renovable ¹⁰

Solo existe una normativa que incentiva en menor escala la generación de energía a través

de mecanismos de desarrollo limpio. A partir de la promulgación de la Ley 45, Que establece un régimen de incentivos fiscales para el fomento de Sistemas de Generación Hidroeléctrica y de otras fuentes nuevas, renovables y limpias. Solo dos empresas se han acogido al uso de los incentivos, esta norma aplica solo para empresas de producción a menor escala.

UBICACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO LIMPIO – SECTOR ENERGETICO¹



-  Eólicos
-  Hidroeléctricos
-  Captación de Metano

¹⁰ Ley 45, Que establece un régimen de incentivos fiscales para el fomento de Sistemas de Generación Hidroeléctrica y de otras fuentes nuevas, renovables y limpias. G.O.25,112

Bibliografía

1. Revista

Revista Recursos. Año 1, Panamá, 5º Edición. PAR SA. Pág.5-17.

2. Informes

Estudio de Impacto Ambiental Categoría II, "Proceso de desechos sólidos a través del convertidor de plasma".

Informe de JICA. Dirección de Aseo Urbano y Domiciliario 2002-2003.

Informes de Servicios de Aseo de Chiriquí. SACH 2005.

Informe anual del Ministerio de Comercio e Industrias- 2005.

Situación de los recursos hídricos en Centroamérica, hacia una gestión integrada GWP. Editorama, S.A. Editores e Impresos FFI Banco Mundial- CCAD.

3. Diario

Vertedero de Patacón solo resiste hasta el 2006. La Prensa, Panamá, 15 de julio de 2004.

4. Entidades Consultadas

Dirección Metropolitana de Aseo Urbano y Domiciliario.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2003

Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

5. Conferencias

Sesión de Conferencias de América Latina- El Salvador. Ana Sanjur.

www.cdm.org. Realidad de Panamá Frente al Uso de las Fuentes Energéticas no Renovables

6. Ingeniero Julián Rosales S. Comprando electricidad, páginas 24 y 25.

7. Página Web.

www.prensa.com

www.fortuna.com (Galería de Fotos)

8. Correo Electrónico

jarcia@prensa.com (José Arcia)

mireyaq24@hotmail.com (Ing. Mireya Quiel)

Realidad de Panamá Frente al Uso de las Fuentes Energéticas no Renovables

María M. Solís P. y Jaime E. Decerega*

La necesidad de proteger el ambiente y cumplir con las normas del Protocolo de Kyoto han despertado la iniciativa para la investigación y la producción de otras energías alternativas. Se estima que para cubrir la demanda mundial debe invertirse en nuevas fuentes.

Debido al aumento de los precios de las diversas fuentes energéticas que actualmente son utilizadas y con la disminución en la capacidad de producción, es mejor prevenir mediante constantes investigaciones y ensayos con las diversas fuentes energéticas, como son las energías limpias o renovables.

En la industria petrolera se extraen menos productos limpios de valor agregado, tales como gasolina, diésel y queroseno, lo que significa que hay que realizar mayores inversiones en la obtención de por lo menos un barril de petróleo.

Cabe señalar que la explotación de esas minas de oro negro se hace difícil porque los principales yacimientos se encuentran en áreas de conflictos, como es el caso de las áreas del cercano Oriente, pero se puede anotar que el continente americano, como es el caso de Canadá, podría poseer más petróleo que lo que reporta Arabia Saudita. América Latina posee un gran potencial en la faja del Orinoco entre Venezuela y Brasil.

Las energías no renovables son aquellas que se refieren a combustibles fósiles depositados en la tierra hace cientos de años, y al ser explotados industrialmente estos minerales se reducen y agotan porque las cantidades son limitadas.

Las energías no renovables están clasificadas en:

- Petróleo crudo
- Nuclear o fisión
- Gas natural

➤ Carbón

➤ **Petróleo sintético**

Estas energías son recursos naturales abundantes no renovables producidos por setenta y cinco países aproximadamente, los cuales unidos aportan alrededor de setenta y cinco millones de toneladas al año.

➤ **Petróleo crudo**

El petróleo es un recurso natural abundante no renovable (se calcula que con la producción actual y las reservas conocidas, en 2050 se agotarán), producido por setenta y cinco países en el mundo, los cuales al año aportan en conjunto alrededor de setenta y cinco millones de toneladas. El costo de extracción de petróleo es bajo, fluctuando entre B/.6.00 y B/.7.00 por barril, también es de fácil transporte entre los sitios de producción y los de demanda.

El precio de venta a las refinerías ha variado de B/.10.00 el barril en 1999 hasta B/.78.00 en el 2006, observando que en la actualidad ronda los B/.70.00 por barril. Esto afecta el mercado energético mundial, ya que el petróleo constituye el punto de referencia para las otras fuentes renovables y no renovables de energía.

El auge de la economía de China e India, la recuperación de la economía de Estados Unidos y el conflicto militar en Iraq han contribuido a llegar a los



* Asesores Técnicos de la Secretaría Técnica de Infraestructura Pública.

precios ya señalados, sumado a que las refinerías (transformadoras de petróleo en combustibles de consumo masivo) están trabajando arriba del 95% de capacidad, lo que significa que cualquier situación natural o de accidente que las deje fuera de servicio desbalance la ecuación demanda y suministro.

En la República de Panamá, todo el combustible que utilizan los 470,000 vehículos registrados en el país proviene de fuentes fósiles (petróleo y gas natural), y la electricidad generada con búnker C, diésel y gas representa el 43.8% de toda la producción.

Para el efecto invernadero, el aporte de CO₂ en Panamá se distribuye así:

- 75% vehículos
- 25% generación eléctrica

El Gobierno de Panamá proyecta iniciar la construcción de una refinería de petróleo, luego de suscribir contratos con las empresas Occidental Petroleum Corporation OXY, (Estados Unidos) y la Qatar Petroleum Company (de los Emiratos Árabes). La refinería estaría ubicada en Puerto Armuelles, provincia de Chiriquí, donde se procesarían 350,000 barriles de crudo diario con una inversión que oscila entre los 7 a 9 mil millones de balboas.

De igual forma, se estudia la probabilidad de iniciar la construcción del llamado Parque Energético de Las Américas en María Chiquita, provincia de Colón, en donde se almacenarían 20 millones de productos mixtos con una inversión de 10 mil millones de balboas. Este centro logístico de distribución de derivados del petróleo y otros energéticos concentraría una planta de etanol, una refinería, terminal de LNG de regasificación, un complejo de utilidades y áreas de mantenimiento y almacenaje de crudo.

Nuclear o fisión

Es aquella atrapada en el interior de cada átomo de la materia para generar energía. Existente dos formas: fisión y fusión.

Fisión nuclear es la separación de las partículas que forman el núcleo de átomo liberando luz y calor. Esta operación se realiza en reacción de cadena controlada.

La fusión consiste en unir núcleos pequeños para formar uno más grande que libere energía. Para producir electricidad, la energía nuclear liberada calienta el agua y la transforma en vapor que mueve turbinas y un generador.

El uranio, isótopo 235 es el combustible más utilizado en la fisión nuclear. Es un mineral que se encuentra en la naturaleza en cantidades limitadas; es, por lo tanto, un recurso no renovable.

La energía nuclear es menos contaminante a la atmósfera que los combustibles fósiles.

Desventajas

- Los residuos que generan las centrales en su funcionamiento habitual o al desmantelarse constituyen un problema difícil y permanente.
- Un tercio de toda la contaminación mundial es aportada por las fuentes nucleares y fósiles cuando se utilizan para producir electricidad.
- Para la República de Panamá, la posibilidad de generar electricidad con energía nuclear es poco probable, ya que no poseemos uranio, además que la tecnología es cara.

➤ Gas natural

Es una mezcla de gases que se encuentra en yacimientos fósiles, solo o acompañando a el petróleo o a los depósitos de carbón. Está compuesto por metano, dióxido de carbono, butano,



propano y trazas de hidrocarburos más pesados. El gas natural produce menos dióxido de carbono si lo comparamos con el petróleo o el carbón.

Un newton-metro³ de gas natural produce = 10.4 kilovatio / hora.

Para producir electricidad, se utiliza el ciclo combinado que es el proceso de calentar el gas hasta que arda, se dilate y propulse las turbinas, y estas a la vez activen el generador eléctrico.

Otros usos que se le da al gas es en el hogar, para cocinar, climatizar, además como combustible para mover vehículos (propano). El gas no contamina la atmósfera, ni el suelo ni el agua.

Las repúblicas de Panamá y Colombia, desde 2005, están considerando la posible construcción de un gaseoducto que traslade desde Colombia su producción hacia Centroamérica.

➤ Carbón

Es una de las principales fuentes de energía, procede de plantas que quedaron enterradas hace 300 millones de años. El carbón es el combustible fósil más abundante del mundo.

Desventajas:

- Contamina el aire.
 - Las minas tienen un impacto visual negativo.
 - Los líquidos que se desprenden del carbón contaminan el agua y tierras adyacentes.
- Petróleo Sintético (de arena y esquisto petrolíferos).



Ya que el petróleo es un recurso natural no renovable, las universidades más importantes del mundo han buscado métodos para reemplazarlo artificialmente, logrando el petróleo sintético.

El petróleo sintético se produce:

- Pasando hidrógeno gaseoso a presión y temperatura determinada por carbón en presencia de un catalizador. A falta de carbón puede emplearse lignito. El uso de carbón y de lignito es una opción viable ya que existen reservas para 500 años.

El método mencionado fue perfeccionado por científicos alemanes.



- A base de alquitrán mineral, el cual posee reservas para 5,000 años.
- De biomasa vegetal, la cual se destila.
- De arenas bituminosas, las cuales se obtienen en minas a cielo abierto o inyectando vapor a alta presión para llevar a la superficie el material viscoso. Las arenas bituminosas abundan en la provincia canadiense de Alberta.
- De esquisto bituminoso (arcilla que se está convirtiendo lentamente en roca). Se ha obtenido de 113 a 189 litros de petróleo sintético de mil kilogramos de esquisto.

Ventajas:

- Reduce las emisiones contaminantes.

➤ Materia prima abundante (carbón, lignito, biomasa, arenas y esquistos bituminosos).

Desventajas:

➤ Su extracción es más costosa que el precio de extracción del petróleo natural.

En la República de Panamá, no contamos con materia base para el petróleo sintético, ni con la tecnología; por ende, es una fuente de energía improbable de desarrollar.

En el contexto actual de apertura económica y globalización que viven las empresas, se les hace necesario tomar decisiones en los grandes negocios, como es el de las industrias petroleras. En este nuevo escenario, los proyectos deben tener ventajas competitivas sostenibles a corto y largo plazo, ya que en la República de Panamá, todos los vehículos registrados utilizan combustibles provenientes de fuentes fósiles (petróleo y gas natural), y la electricidad generada con búnker C, diésel y gas representa aproximadamente el 44% de la producción. Para tales efectos, se requiere de un análisis profundo y fundamentado por parte del Gobierno para que los planes de inversión logren sus objetivos. Además, hemos conocido que el Gobierno reunirá en una Secretaría de Energía las diferentes direcciones que funcionan en los Ministerios de Comercio e Industrias y de Economía y Finanzas, lo cual permitirá proponer medidas, tales como reglamentos y leyes para asegurar el suministro de energía en los términos más beneficios a los ciudadanos.

Cabe señalar que durante los últimos años, debido al incremento del costo de los combustibles fósiles

y los problemas medioambientales derivados de su explotación, estamos asistiendo a un renacer de las energías renovables.

Portanto, se recomienda que las energías renovables son inagotables, limpias y se pueden utilizar de forma autogestionada (ya que se pueden aprovechar en el mismo lugar en que se producen). Además, tienen la ventaja adicional de complementarse entre sí, favoreciendo la integración entre ellas.

Bibliografía

1. J. Glynn Henry y Gary W. Heinke. Ingeniería Ambiental. Segunda Edición. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. 1999.
2. Aurelio Hernández Muñoz, Pablo Hernández, Alberto José Gordillo Martínez. Manual para la Evaluación de Impactos Ambientales. Madrid, 2006.
3. Ingeniero Víctor J. Fábrega. Hidroeléctrica versus térmicas. Revista Recursos 4^o edición. Panamá, 2006, Páginas 28 y 30.
4. Roberto B. Rivera, ¿Por qué el alto precio del petróleo? páginas 18, 19 20, 21 y 22.
5. Ingeniero Julián Rosales S. Comprando electricidad, páginas 24 y 25.

Una Sociedad Sana con Beneficios Económicos

*Orlando Flores Castillo**

La Asamblea Nacional, con el propósito de documentarse para generar legislaciones oportunas y efectivas referentes a la problemática de la energía, ha procedido a efectuar este trabajo, el cual señala resultados conocidos en el mundo sobre fuentes energéticas e información existentes en Panamá, que nos permitirá tener un conocimiento amplio de la amenaza de los cambios climáticos y ambientales a lo que estamos expuestos. Esta tarea debe evitar los vaivenes del precio del barril de petróleo, lo que afecta la economía de nuestro país y pone en evidencia nuestra dependencia del combustible fósil.

Dicho estudio integral tiene como objetivos generales analizar la viabilidad de fuentes energéticas renovables, las cuales deberemos utilizar en un futuro cercano para disfrutar de beneficios económicos y una sociedad próspera con ambiente sano.

La información recabada, que presentamos a continuación, genera un análisis sobre el programa de ahorro energético que ejecuta el actual Gobierno Nacional desde el año 2005. Dicha operación ha logrado una utilidad satisfactoria; sin embargo, la aceptación no ha sido la esperada porque de cada balboa de exportación en los productos tradicionales, se utilizan B./ 0.80 centésimos en transporte de combustible.

Es necesario aprender a usar óptimamente la energía en nuestro sistema de trabajo, nuestra forma de vida y los equipos que utilizamos; por ejemplo: conducir los automóviles moderadamente, emplear luces fluorescentes y construir edificios con ventilación y luminosidad, además de plantar muchos árboles.

El Gobierno nacional, desde el 2005, ejecuta con empeño un programa del buen uso de la energía en las instituciones que, a la fecha, ha logrado

ahorros económicos por el orden de tres millones de balboas (B/.3,000,000.00). Para la población las políticas para bajar el consumo energético han sido constantes, sin embargo, la aceptación no ha sido la que se esperaba.

Hasta hoy, nuestra demanda máxima por hora en energía eléctrica ha sido de 1,024 megavatios, con un incremento estimado de 50 megavatios por año. Sin embargo, debido a que un alto porcentaje de ella proviene del petróleo, el cual tiene un elevado costo y hay que importarlo en su totalidad (de cada balboa de exportación de productos tradicionales, como café, banano o camarones, se utilizan B/0.80 para importar combustible), debemos considerar, en forma seria y constante, construir más hidroeléctricas y desarrollar energías limpias o verdes, tales como la mareomotriz, la eólica, la solar, la biomasa, la geotérmica y los biocombustibles.

En el mes de octubre de 2006, se celebró en Panamá el encuentro de la Federación de Energía Renovable de Centroamérica y el Caribe (FERCCA) con el objetivo de reducir el uso de combustibles fósiles, mediante la reforma y creación de normas que ayuden a insertar los proyectos de energías renovables compatibles con la naturaleza.

De acuerdo con la Unión Europea, en el 2010 los países miembros deben lograr que aproximadamente el 12% del consumo eléctrico proceda de las fuentes de energía renovables.

Es importante observar que en Panamá, los avances en materia de proyectos para producir energía renovable no va al ritmo que la utilización o el consumo de energía eléctrica, que es de manera exponencial.

El país utiliza para la producción y generación eléctrica, el transporte y otros usos, energía proveniente del petróleo en un 85% del total.

En tanto, en el verano del 2006, la generación

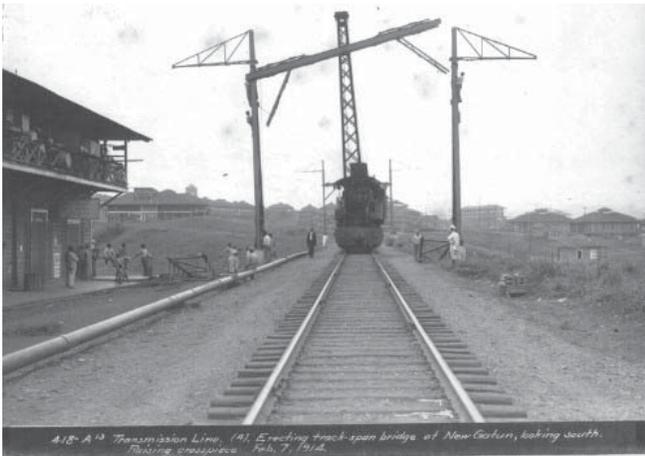
* Asesor Técnico de la Secretaría Técnica de Infraestructura Pública.

hidráulica en Panamá disminuyó en 18%, con respecto a cifras del mismo periodo del 2005, y la generación de energía térmica aumentó en 40% en el mismo año.

Entre el 3 y 5 de junio de 2007 en la ciudad de Panamá, la Organización de Estados Americanos celebró la XXXVII sesión de la Asamblea General para considerar el tema Energía para el Desarrollo Sostenible.

Todos estos encuentros o foros internacionales que se producen tanto en Panamá como en otras áreas hemisféricas tienen un denominador común: buscar nuevas e innovadoras fuentes energéticas debido:

- 1- Al alto costo del precio del petróleo.



- 2- Los compromisos del Protocolo de Kyoto para reducir las emisiones de CO₂, obligando a las naciones firmantes a limitar el uso de combustibles fósiles y a desarrollar proyectos de energía renovables.

Antecedentes históricos

La sustentación de los antecedentes en la República de Panamá es con el propósito de retroalimentarnos científicamente en la toma de decisiones respecto a la producción de energía renovable con tecnologías más avanzadas, como lo iniciaron algunos visionarios desde los años de 1855, 1880 y 1886, con la construcción del ferrocarril transistmico, el inicio por los franceses de la obra canalera y la instalación del servicio eléctrico en la ciudad de Panamá, respectivamente.

La República de Panamá está localizada geográficamente entre los 7° 12' 07" y 9° 38' 46" de latitud norte y entre 77° 09' 24" y 83° 03' 07" de longitud oeste; su superficie es de 75,517 kms², y cobija una población de 3,200,500 personas.

En 1501, el Istmo de Panamá fue visitado por el español Rodrigo de Bastidas. La primera ciudad española fundada en tierra firme de América se llamó Santa María la Antigua del Darién, este hecho se dio en 1510 en un lugar cercano a la actual frontera de Colombia y Panamá.



Para 1513, Vasco Núñez de Balboa descubrió el Océano Pacífico, en cuyas orillas se estableció la ciudad conocida hoy como Panamá La Vieja, que fue destruida en 1671 por el pirata Henry Morgan.

En 1673 se estableció la segunda ciudad de Panamá a 8 kilómetros al suroeste de Panamá La Vieja. Nuestra ciudad fue creciendo lentamente hasta 1848, fecha en la que se descubrieron las minas de oro de California, desatándose una avalancha de gente y la construcción del Ferrocarril Transistmico (inaugurado en 1855), entre el Atlántico y el Pacífico. Las locomotoras de este sistema ferroviario funcionaron inicialmente con vapor.

En 1880 se inició la construcción del Canal Interoceánico por los franceses, trayendo la tecnología más avanzada de la época.

El servicio eléctrico en la ciudad de Panamá comenzó en 1886. Para 1903 la Panama Electric Light Company poseía dos generadores con capacidad de 100 kilovatios en un edificio detrás del antiguo colegio La Salle, en calle segunda y avenida Eloy Alfaro de San Felipe.

El servicio de tranvía eléctrico de la ciudad de Panamá funcionó por un breve lapso entre 1893 y 1902, comunicaba las plazas de Francia y 5 de Mayo.

El 27 de septiembre de 1912 se reinauguró el servicio de tranvía eléctrico en la ciudad de Panamá, y se extendía 16,580 metros hacia puntos tales como: Bella Vista, La Sabana, Balboa, Santa Ana y el antiguo Hotel Tívoli, su centro de operaciones se ubicaba en calle segunda del Barrio de San Felipe. El costo de construcción de este sistema fue de B/.750,000.00 y funcionó hasta el 31 de mayo de 1941.

En 1917, la Compañía Panameña de Fuerza y Luz adquirió la Panama Electric Light y otras empresas que surgieron en las ciudades de Panamá y Colón. La Fuerza y Luz ofrecía los servicios de electricidad, teléfono y gas. La electricidad producida se obtenía de generadores de vapor.

El Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) fue creado por la Ley 37 de 1961 como una agencia estatal autónoma que coordinaba las instalaciones eléctricas, para asegurar un suministro adecuado y confiable en el país. En 1970, el IRHE adquirió a la Compañía Panameña de Fuerza y Luz



y a otras empresas independientes que prestaban el servicio en las provincias occidentales y centrales de Panamá.

Desde 1976, se separan del IRHE los servicios de telecomunicaciones y teléfonos al crearse el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), dedicándose el IRHE solo a la generación, transmisión y comercialización de la energía, hasta el 3 de febrero de 1995, fecha en que se inicia un proceso de reestructuración amparado por la Ley 6 de ese año.

En 1998, al finalizar la reestructuración del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación, se crearon cuatro empresas de generación mixtas (empresas transnacionales-Estado), tres empresas mixtas para la distribución y una empresa estatal de transmisión eléctrica.¹

Desde 1998 hasta la fecha, nuevas empresas han entrado al mercado panameño de generación eléctrica; sin embargo, en su mayoría su producción proviene de fuentes fósiles, tales como el diésel liviano, vapor, búnker c y carbón.

Dentro de los próximos meses, se planifica el inicio de la construcción de cuatro obras hidroeléctricas en las provincias de Chiriquí y Bocas del Toro.

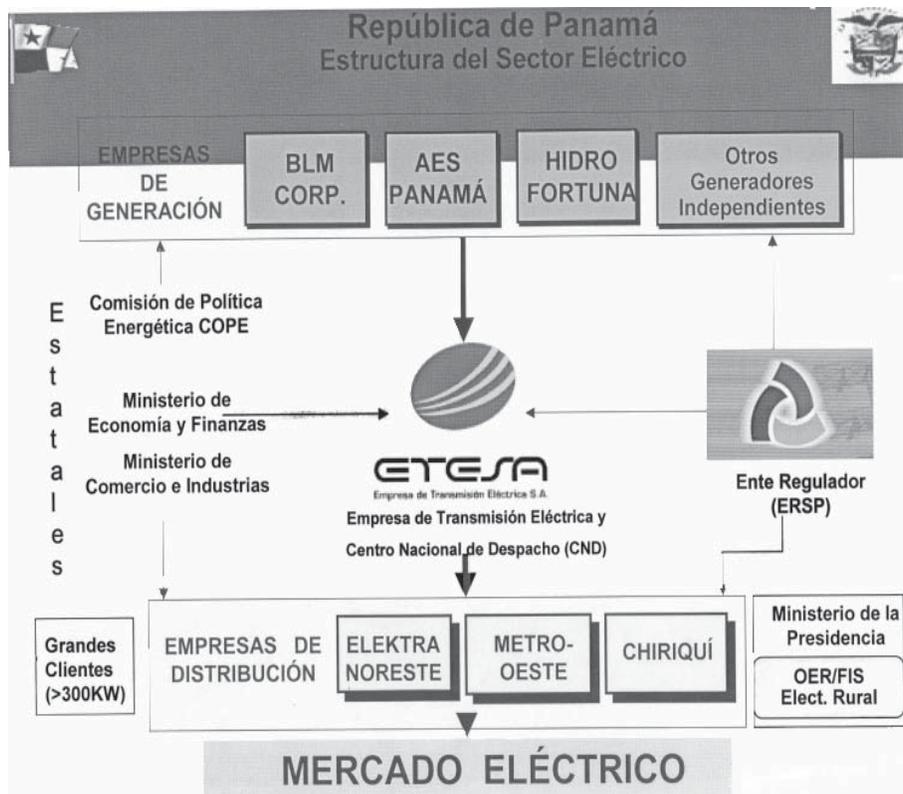
Conclusiones

La búsqueda de aportes significativos nos conduce a establecer estrategias nacionales e internacionales con el objeto de reducir el uso de combustible fósil, tema este que se discutió en el encuentro de la Federación de Energía Renovable de Centroamérica y el Caribe, cuyo propósito tiene un denominador común en todos los foros hemisféricos y valida el compromiso del Protocolo de Kyoto.

Por ello, resulta necesario dedicar políticas dirigidas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos panameños y fundamentar normas legales que establezcan el marco de funcionamiento y desarrollo de la generación de energía renovable con costos accesibles y sobre todo con el compromiso de evitar la contaminación del planeta.²

¹ Ver Organigrama del Sector Eléctrico de Panamá

² Políticas Energéticas de Panamá



Política Energética de la República de Panamá

- Propiciar el abastecimiento de las necesidades energéticas del país bajo criterios de :Eficiencia económica, calidad y Confiabilidad
- Aumentar la cobertura de los servicios
- Promover el uso racional y eficiente de la energía
- Desarrollar los recursos naturales de manera sustentable
- Proteger el medio ambiente
- Respetar la seguridad jurídica de las inversiones

Los lineamientos generales de la Política Energética están definidos en la Ley 6 de 3 de febrero de 1997.

SE REQUIEREN MÁS DE B/.1,000 MILLONES DE INVERSIÓN EN EL SECTOR ELÉCTRICO EN LOS PRÓXIMOS 10 AÑOS.

Fuente: Comisión de Política Energética de Panamá.

Bibliografía

- El Casco Antiguo de la ciudad de Panamá, Publicación de Cultura Metropolitana, edición ciudad 2 Panamá, oficina del Casco Antiguo, 2002-2003.
- www.Explora.cl/otros/energía/nuclear.html.
- www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=1279
- www.enbuenasmanos.com/articulos/nuestra.asp?art=697
- www.oni.escuelas.edu.ar/2004/GCBA/444/bio/bio-006htm
- www.oni.escuelas.edu.ar/2004/GCBA/444/bio/bio-005htm-
- www.tecnun.es/asignaturas/ecología/trabajos/energías/biomasa.htm
- www.lamolina.edu.pe/facultad/agricola/1er/e-biomasa-htm

Integración Energética: un Dilema Existencial

*Roberto Montañez**

El balance de la reunión de la OEA, realizada en nuestro país en junio pasado, dedicada a la Energía para el Desarrollo, nos confirma que la crisis energética que atraviesan los Estados de la región los enfrenta a un dilema existencial: seguir a merced de los monopolios energéticos que están expropiando en forma inmisericorde a las economías, extrayendo las riquezas con el control de los precios de los combustibles, o asumir con determinación el proceso de integración energética como una prioridad de interés público internacional para un desarrollo sostenible con equidad social. Ese espíritu animó el debate sobre la urgencia de poner en marcha mecanismos que permitan incorporar la eficiencia energética como impulso del desarrollo sostenible, un factor fundamental para la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos de la región.

Resulta imperativo construir consensos y alianzas estratégicas entre nuestros países para promover inversiones en el desarrollo de las fuentes tradicionales y en las nuevas energías, con eficientes interconexiones nacionales e internacionales de distribución, definiendo un marco regulatorio con reglas de juego que armonicen las políticas nacionales con las exigencias regionales para que el proceso de refinamiento y comercialización de los hidrocarburos funcionen bajo una competencia sana con controles eficaces que eviten negocios monopólicos en la exportación, el almacenamiento y la distribución de los combustibles.

En medio de la crisis energética que enfrenta la región se precisa encauzar una colaboración regional e internacional más estrecha, propiciando un enfoque convergente entre las diversas iniciativas que se proyectan en la actualidad, tales como el proyecto de interconexión eléctrica de Colombia con Centroamérica y Panamá, el enfoque mesoamericano del Plan Puebla-Panamá

impulsado por México hacia el sur con la instalación de megarrefinerías, las iniciativas de Venezuela con Petrocaribe, Petrosur y Petroandes y los beneficios agroindustriales del etanol y el biodiésel que impulsa Brasil con Estados Unidos.

Desde cualquier óptica que analicemos las agendas en el ámbito energético regional, debemos convenir en que los proyectos de interconexión eléctrica, bioenergéticos, la exportación de petróleo y gas natural por oleoductos y gasoductos son iniciativas complementarias y no excluyentes, toda vez que para hacerlos realizables financiera y tecnológicamente se precisa involucrar a más de un país en acuerdos supranacionales que conlleven a la armonización de políticas energéticas de los Estados involucrados y qué mejor escenario que el ofrecido en Panamá en ocasión de la convocatoria de la OEA donde se realizaron múltiples encuentros bilaterales entre los cancilleres.

La liberalización del mercado energético con reglas claras y la integración energética constituyen una base fundamental para el crecimiento económico sostenido de la región, y Panamá que hace un pago demasiado oneroso en su factura petrolera para su desarrollo, no puede excluirse y por tanto precisa beneficiarse de estas iniciativas para impulsar sus actividades productivas con el incremento de las ventas de búnker para los barcos que se reabastecen al cruzar el Canal y la puesta en ejecución de los acuerdos para producir y comercializar bioenergéticos como los firmados recientemente con Brasil para establecer una plataforma logística hacia el mercado centroamericano. En tal sentido, resulta importante promover a las pequeñas empresas con incentivos que les permitan acceder y beneficiarse de la transferencia de tecnologías ecológicamente sostenibles apoyadas en mecanismos innovadores de financiamiento.

Los efectos contaminantes que representa la generación de electricidad térmica para uso comercial,

*Secretario Técnico de la Secretaría Técnica de Relaciones Internacionales y Asuntos del Canal.

industrial y doméstico, así como los combustibles en el transporte público y privado, nos obligan a recurrir a las mejores alternativas bioenergéticas estableciendo marcos regulatorios que amparen con seguridad jurídica las inversiones en el sector energético con incentivos para la construcción de hidroeléctricas y minihidroeléctricas ante la urgente necesidad de utilizar tecnologías más eficientes. De allí la imperiosa necesidad de concluir la segunda etapa del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC) para optimizar los sistemas eléctricos de esta región incluyendo a Colombia y a nuestro país.

La única forma de dotar al organismo regional de autonomía e independencia como el foro vecinal por excelencia en favor del diálogo, es abogando por la unidad en medio de la diversidad, salvaguardando la identidad regional en un clima de confianza que afiance las intenciones y propósitos de una integración energética transparente que propenda

hacia una mayor competitividad de las economías de la región, cuyos beneficios alcancen a una sociedad urgida de servicios de energía limpia y asequible, desafíos que por su dimensión y complejidad no pueden ser encarados aisladamente por ninguno de nuestros países.

Nuestro papel de país anfitrión que presidió algunas discusiones de la Asamblea General de la OEA, como siempre, se orientó en propiciar la moderación del debate despejando las percepciones de confrontación y desconfianza que hubieran podido originarse del interés nacional de los participantes, aportando sus esfuerzos para construir consensos de alcance regional sobre las coincidencias consignadas en las declaraciones y resoluciones dirigidas a realizar los propósitos de una integración energética fundamentada en la democracia, la equidad social, la cooperación, el respeto a los derechos humanos, la convivencia pacífica y el estado de Derecho.

Normas Jurídicas y Disposiciones más Relevantes que Sustentan la Política Energética del País

*Luis Antonio Stamp K.**

Entre 1995 y 2001, en los albores del ingreso de nuestro país a la Organización Mundial de Comercio, el Estado panameño se abocó a un proceso general de modernización que consistió primordialmente en reformular algunas políticas públicas relacionadas con la eficiencia en la prestación de algunos servicios públicos. En ese sentido, se desarrollaron cambios importantes en la percepción de los servicios de telefonía y electricidad.

En cuanto a los servicios de electricidad, se adoptó una fórmula novedosa, coherente con los cambios de la época consistente en la privatización de los servicios necesarios para ampliar la cobertura y garantizar el fluido eléctrico a todos los confines de la República. Es oportuno señalar que en ese momento las proyecciones de crecimiento del país se contemplaron dentro del marco de crecimiento económico relacionado con la inminente apertura del mercado nacional, tomando en consideración una significativa rebaja de los aranceles y la consabida inundación de los mercados locales como consecuencia de esa medida.

De hecho, podemos decir que el Estado panameño, a la sazón, previó el llamado *boom* de la construcción, el incremento del turismo, el desarrollo de los servicios como los *call centers*, las zonas libres especiales y demás oportunidades de crecimiento y desarrollo del comercio y la industria local.

Así, previendo aumentos de consideración en la demanda eléctrica requerida para el funcionamiento del país, el Estado se embarcó en una política de transformación de los servicios eléctricos que consistió, primordialmente, en descentralizar el sistema, replanteando una fórmula en virtud de la cual se ofreció la generación a productores independientes, el Estado conservó la transmisión mediante la incorporación de una sociedad anónima cuyo capital accionario es 100% estatal y

la comercialización y distribución quedó en manos fue adoptada por tres transnacionales.

En consecuencia, nuestro país ha reformado nuestro ordenamiento jurídico sobre la materia, desarrollando legislación cónsona con las necesidades del sistema adoptado. Obviamente, hubo que incursionar en materia de concesiones públicas para transnacionales, que suscribieron contratos con la nación que se fundamentan en disposiciones algunas simples y otras complejas, pero en su mayoría desconocidas por nuestro ordenamiento jurídico hasta el momento. Así, procedemos a describir toda suerte de leyes, decretos leyes, decretos de gabinete, reglamentos y resoluciones, que en su conjunto promueven y sustentan toda la política energética del país.

En esta ocasión, describiremos las normas más importantes para la generación eléctrica; o sea, que establecen el marco general del funcionamiento y desarrollo de la generación eléctrica:

I. Normas para el desarrollo de la energía eléctrica

- **Decreto de Gabinete 235 de 30 de junio de 1969**, Por el cual se subroga la Ley 37 de enero de 1961, Orgánica del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación.
- **Ley 6 de 9 de febrero de 1995**, Por la cual se modifica el Decreto de Gabinete 235 de 30 de julio de 1969, que subroga la Ley 37 de 31 de enero de 1961, Orgánica del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación. Esta ley está reglamentada por la Resolución 317 de 2 de octubre de 1995.
- **Ley 6 de 3 de febrero de 1997**, Por la cual se dicta el marco regulatorio institucional para la presentación del servicio público de electricidad. Esta ley se encuentra reglamentada por el Decreto Ejecutivo 22 de 19 de junio de 1998.

* Asesor Técnico Legal de la Secretaría Técnica de Infraestructura Pública.

- Decreto Ley 10 de 26 de febrero de 1998. Por la cual se modifican algunos artículos de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997.
- La Ley 15 de 7 de febrero de 2001. Que establece las normas para subsidiar el consumo básico o de subsistencia de los clientes del servicio público de electricidad y dicta otras disposiciones.
- Ley 45 de 4 de agosto de 2004. Que establece un régimen de incentivos para el fomento de sistemas de generación hidroeléctrica y otras fuentes nuevas, renovables y limpias y se dictan otras disposiciones.
- Ley 8 de 16 de junio de 1987. Por la cual se regulan las actividades relacionadas con los hidrocarburos. Hasta 1992, el mercado fue regulado en todas sus fases: suministro, distribución, transporte y venta al público.
- A partir de 1992, con el Contrato Ley 35, por medio del cual se crea el monopolio de Refinería Panamá (fase de suministro), el mercado se liberalizó en la distribución, transporte y venta.
- Decreto de Gabinete 13 de 7 de abril de 1993. Por el cual se adoptan medidas en relación con la venta de gas licuado en cilindros de 25 libras (se subsidia).

Reglamentos:

- Resolución 317 de 2 de octubre de 1995, Por la cual se aprueba el Reglamento de la Ley 6 de 9 de febrero de 1995, por la cual se modifica el Decreto de Gabinete 235 de 30 de junio de 1969, que subroga la Ley 37 de 31 de enero de 1961, orgánica del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación.
- Decreto Ejecutivo 22 de 19 de junio de 1998. Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, que dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la prestación del Servicio Público de Electricidad.
- Decreto Ejecutivo 23 de 22 de junio de 1998. Por medio del cual se extiende el servicio público de electricidad, el contenido del Decreto Ejecutivo 138 de 15 de junio de 1998.
- Ley 36 de 17 mayo de 1996, Por la cual se establecen controles para evitar la contaminación ambiental ocasionada por combustibles y plomo.
- Decreto 35 de 31 de diciembre de 2002, se libera de hecho el mercado en todas sus fases.
- Decreto de Gabinete 36 de 17 de septiembre de 2003, Por el cual se establece una política nacional de hidrocarburos en la República de Panamá y se toman otras medidas y sus modificaciones.
- Decreto Ley 6 de 15 de febrero de 2006, que reorganiza el Ministerio de Comercio e Industrias y dicta otras disposiciones.
- Ley 39 de 14 de agosto de 2007, Que modifica y adiciona artículos a la Ley 8 de 1987 que regula las actividades relacionadas con los hidrocarburos, y dicta otra disposición.

Resoluciones:

Dictadas por la Junta Directiva del Ente Regulador de los Servidores Públicos con carácter normativo, mediante las cuales el Ente Regulador de los Servidores Públicos aplica a casos y situaciones concretas lo dispuesto en las leyes sectoriales y con los reglamentos de estas, y de igual forma dispone a cerca de aspectos administrativos, funcionales y regulatorios del sector eléctrico.

II. Normas para los combustibles

Con estas normas se establecen los alcances de las actividades relacionadas con los hidrocarburos:

En fin, desde 1995 hasta la fecha, el Estado panameño ha desarrollado una legislación coherente con las políticas públicas adoptadas de acuerdo a la materia que nos ocupa. En ese sentido, se han producido ajustes significativos, como la creación de la Autoridad de los Servicios Públicos, las reformas propuestas a la Ley 45 de 2002 un número importante de resoluciones. Cabe señalar que las resoluciones que dicte la Autoridad de los Servicios Públicos son vinculantes.

La Ley Panameña sobre Juicios Internacionales en Materia de Derecho Privado*

*Agapito González Gómez***

I. Introducción

La República de Panamá dictó la Ley 32 de 1 de agosto de 2006, que establece disposiciones para la resolución de conflictos en materia de Derecho Privado. Es una legislación moderna y actual, que hace parte de un estructurado andamiaje jurídico que el país ha diseñado para la promoción de las inversiones en el territorio nacional. Es una Ley especial de atracción de litigios hacia el foro nacional que permitirá la resolución expedita de conflictos internacionales, como mecanismo de promoción a la prestación de servicios profesionales.

Su objetivo es abrir espacios para la resolución rápida, efectiva y confiable a los conflictos que surgen entre particulares con motivo del intercambio comercial, el desarrollo industrial, las nuevas tecnologías, las relaciones laborales y la interacción ambiental, que son elementos consustanciales de fenómenos universales del presente siglo.

En tiempos de la globalización económica, es imperiosa la globalización del Derecho. En este contexto, la Ley viene a focalizar su atención en la conveniencia de contar con una plataforma jurídica para el tratamiento y la sustanciación especialísima de los conflictos internacionales, consistente con las características de las partes y la naturaleza jurídica de las cuestiones que los suscitan, de modo que puedan resolverse en forma más rápida y económica. El fenómeno de la creciente internacionalización de las comunicaciones y los negocios requiere que el país tenga una estructura procesal adecuada para atender los procesos internacionales en el área del Derecho Privado.

Por estas razones, la nueva Ley introduce un sistema que aporta vías procesales alternativas de

solución a los litigios internacionales que permitirán que estos se resuelvan en el fondo, por cuestiones de estricto derecho, y no por cuestiones incidentales mayormente producidas por los conflictos de competencia. En esencia, la Ley panameña mejora las limitaciones de la normativa procesal civil vigente el país, sin necesidad de derogar ni alterar ninguno de sus preceptos vigentes, puesto que únicamente pone en manos de las partes litigantes una vía suplementaria de acceso a la justicia, aplicando técnicas modernas para el desenvolvimiento práctico de los juicios internacionales, sin excluir el derecho de quienes opten por recurrir al procedimiento civil ordinario.

Con la adopción de esta Ley, la República de Panamá se encamina al logro de mayor agilización de los juicios internacionales en la medida que contribuirá a quienes sean parte de litigio internacional a resolverlo en el territorio panameño, según las reglas del Derecho nacional, en el idioma oficial del país y, colateralmente, con abogados panameños. Se trata de un nuevo proceso que materializa una forma de acceso a la justicia que el Estado panameño coloca en manos de las personas conectadas por relaciones jurídicas internacionales.

En este último punto, importa tener presente que, en la práctica, los panameños que atienden asuntos internacionales deben recurrir al auxilio de bufetes extranjeros a un costo muy elevado para la parte que representan, cuyos honorarios profesionales no están, generalmente, al mismo nivel de los estándares nacionales sobre pago en concepto de servicios de representación legal. Y es que la intervención de tales bufetes para dirimir estos juicios apareja, además, el sometimiento de algunas cuestiones de la controversia a un sistema jurídico

*Presentado ante el Comité de Derecho Civil y de Derecho Procesal Civil de la XLII Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados (FIA). México, D.F., 14 de junio de 2007.

** Secretario Técnico de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional de Panamá.

extranjero con complejidades, particularidades y evolución jurisprudencial generalmente difíciles de comprender; lo que, a menudo, se salda con la pérdida de oportunidades inmejorables atribuible, en buena parte, al manejo serpenteante, irregular e impreciso de la controversia entablada en tribunales extranjeros.

La Ley también tuvo en cuenta que, en muchos casos, se presentan obstáculos casi infranqueables para plantear una acción internacional, como las notificaciones y la admisibilidad de pruebas producidas en el extranjero. El impacto material de tales inconvenientes es de tal magnitud que logran disuadir a las personas de entablar un juicio por los elevados costos operativos o por la dependencia de la actividad de tribunales extranjeros que asisten a los jueces panameños en la práctica de simples trámites secretariales o administrativos.

En otras palabras, la nueva Ley es una respuesta nacional a problemas internacionales en los que pueden verse involucrados algunos panameños debido, especialmente, al movimiento constante de mercaderías extranjeras, ya sea que tengan como destino final el territorio nacional, o bien sea que estén en tránsito, considerando que Panamá es un país con vocación natural para los servicios. Y en este orden de cosas, no sorprende que constantemente ocurran conflictos derivados de las relaciones entre particulares, los que merecen un apropiado y especialísimo tratamiento legislativo acorde con las complejidades, posibilidades y variables de las necesidades de los sujetos de la relación jurídica de derecho.

Para hilvanar las claves que contiene la **Ley 32 de 2006**, como instrumento al servicio de los fines y contexto reseñado, se presenta a continuación una semblanza de las situaciones y procedimientos específicamente incorporados en su texto normativo. Se aclara, sin embargo, que no se abordan aquí las cuestiones jurídicas de fondo que han sido incluidas en la Ley, cuyo análisis requieren de un tratamiento especial.

II. Antecedentes de la Ley

La Ley encuentra su antecedente jurídico inmediato en la propuesta de Ley Modelo Latinoamericana para Juicios Internacionales presentada por el Dr. Henry Saint Dahl, miembro de la Federación Interamericana de Abogados, en ocasión de la XL Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados, que tuvo lugar en Madrid, España, entre los días 22 al 26 junio de 2004.

Dicha propuesta, además, formó parte de los temas de fondo abordados en el marco del XVII Congreso de la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados (UIBA), que tuvo lugar en la ciudad de Panamá, entre los días 26 al 29 de abril de 2006.

Según su autor, la aludida propuesta de ley “pretende crear las condiciones necesarias para racionalizar y agilizar las normas procesales aplicables a casos internacionales de derecho civil, comercial, laboral y de familia. En lineamientos generales, se trata de una modernización de normas procesales internacionales en materia de Derecho Privado.” Asimismo, sostuvo el proponente que es “una ley modelo que los países latinoamericanos podrían considerar para mejorar sensiblemente el manejo de juicios internacionales. Los puntos que se tocan son todos de corte práctico. Es una legislación fácil de entender, de aplicación simple y que no requiere de una infraestructura distinta de la ya existente.”¹

Reconociendo el impacto jurídico de la propuesta de ley así presentada y sustentada, por cuanto constituye una alternativa procesal para la solución de conflictos internacionales que suelen ocurrir en la República de Panamá, la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional, en ejercicio de la iniciativa legislativa que le reconoce la Constitución Política, presentó el 14 de diciembre de 2005, un Proyecto de Ley que establecería disposiciones sobre resolución de conflictos internacionales en materia de Derecho Privado. La moción fue traída a la consideración de los miembros de la mencionada instancia legislativa

¹ http://www.iaba.org/LAW%20REVIEW/Dahl_Hen_Ley_Mod_Lat_sp.htm

por el Diputado Jorge Hernán Rubio, miembro activo de la Federación Interamericana de Abogados.

En todo lo dispositivo, el Proyecto de Ley fue redactado sobre la base de la propuesta presentada por el referido jurista.

III. Aspectos generales de la Ley

La Ley contiene, como he adelantado, normas modernas y prácticas de agilización de los juicios internacionales que servirán de apoyo a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que tengan un litigio internacional, quienes podrán optar por resolverlo en el territorio nacional de Panamá, siguiendo las normas del Derecho nacional, con abogados panameños y en idioma español. La normativa, por tanto, permitirá resolver los conflictos internacionales en materia de Derecho Privado, de forma rápida, económica y justa, con arreglo a las nuevas reglas procesales especialísimas que hacen parte del ordenamiento jurídico panameño desde la adopción de la Ley 32 de 2006.

La Ley parte de la premisa fáctica que se observa en los casos en que algunos panameños son parte de un litigio de carácter internacional, pues se ven precisados a recurrir al auxilio de asistencia legal de profesionales extranjeros, pagando altos costos en honorarios profesionales inalcanzables para la mayoría de la población.

En adición, al plantear un litigio en otros países, el demandante encuentra muchos obstáculos en el intento, lo que desalienta la iniciativa y contribuye a que desista de entablar el juicio ante tribunales extranjeros, todo lo cual reduce sus posibilidades de ejercer libremente el derecho constitucional de acceso a la justicia.

Por eso, someter el conflicto a un foro extranjero, expone a las partes a la aplicación exclusiva del Derecho extranjero para dirimir la controversia, normalmente desconocido para el litigante quien, por este motivo, se coloca en estado de dependencia de la intervención de abogados de aquel foro, con el riesgo de tener que conformarse con acuerdos que, en otro escenario de imperioso equilibrio e igualdad de las partes en el conflicto, le resultarían inaceptables por no responder a sus legítimas aspiraciones como demandantes.

Y si, por el contrario, el accionante opta por acogerse a la jurisdicción nacional del Panamá, encontrará que la normativa procesal vigente aplicable a los juicios internacionales de Derecho Privado contiene algunas exigencias y formalidades propias de tiempos pasados, que están lejos de servir a los fines de una solución más rápida, económica y justa de conflictos internacionales.

Para encarar estas dificultades, en lo particular, la Ley adopta normas procesales de regulación especial de notificaciones que permitirán que esas diligencias se practiquen en el extranjero de forma expedita, y normas sobre el reconocimiento y validez de las pruebas extranjeras. En este mismo orden, también dicta reglas especiales para los casos de pluralidad de partes; de elección del tribunal competente por razones de conveniencia de las partes; para la fijación de los montos indemnizatorios y de celeridad procesal.

En el aspecto sustantivo, dicta disposiciones fundamentales para la determinación de los periodos de prescripción de las acciones personales aplicables a las reclamaciones por responsabilidad extracontractual derivada de relaciones internacionales; para la protección suplementaria al ambiente; para la elección de la jurisdicción arbitral nacional en los contratos de consumo; y para reconocer la representación colectiva de los trabajadores panameños en el extranjero.

También contiene previsiones sobre pertinencia de la acción procesal indemnizatoria impetrada en el territorio nacional por razón de hechos producidos en el extranjero que afecten intereses nacionales y dicta reglas especiales para la determinación de la responsabilidad objetiva que protegen a los consumidores nacionales de productos procedentes del extranjero que causen daño en el territorio nacional.

Por lo dicho, esta Ley constituye un claro caso de desarrollo legislativo del artículo 215 de la Constitución Política de la República de Panamá, con arreglo al cual, las leyes deben inspirarse en los principios de simplificación de los trámites, economía procesal y ausencia de formalismos; y siempre teniendo en cuenta que el objeto del proceso

es el reconocimiento de los derechos consignados en la ley sustancial. Es claro que la Ley 32 está revestida de un componente marcadamente procesal y que ha sido diseñada para simplificar los trámites, lograr economía procesal y, sobre todo, suprimir formalidades innecesarias que contiene la legislación vigente. Además, como instrumento procesal, únicamente ha sido dictada para que obre como alternativa efectiva y justa de reconocimiento de los derechos consignados en las leyes sustantivas a favor de las personas involucradas en litigios internacionales de Derecho Internacional Privado.

Además, como normativa procesal, la Ley 32 de 2006 supone el establecimiento y definición previa de los trámites legales y la fijación -también previa- de los tribunales competentes para el abordaje jurisdiccional de las causas internacionales de Derecho Privado, elementos jurídicos que hacen parte medular del principio del debido proceso consagrado en el artículo 32 de la Constitución Política.

Por estas dos razones, la Ley encuentra su fundamento jurídico en el ordenamiento constitucional nacional.

IV. Ubicación y estructura de la Ley

En su versión original, el Proyecto de Ley presentado a la Asamblea Nacional proponía un texto legislativo único y separado del ordenamiento procesal vigente en el país. Por eso, durante el desarrollo del primer debate, la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales encontró elementos de convicción para concluir que tal forma presentaba el inconveniente de que la Ley podría resultar incompleta, pues no respondía a ningún orden sistemático en particular, propio de los preceptos procesales.

Ningún precepto procesal tiene, por regla general, identidad normativa, *per se*, sino que en su aplicación precisa que concurren muchos elementos previamente regulados por otras disposiciones que lo complementan, como es el caso de la competencia, los requisitos de las demandas, los traslados, las notificaciones, la actividad procesal, las medidas cautelares, las pruebas, los medios de impugnación, las incidencias, entre otros elementos

comunes a los procesos. Y estos elementos del proceso aparecen descritos, en la mayoría de los ordenamientos de tradición escrita, en los Códigos de Procedimiento Civil o, como en el caso de Panamá, en el Libro Segundo del Código Judicial.

Teniendo esto presente, la Comisión acordó, como cuestión de técnica legislativa, reestructurar el contenido del Proyecto de Ley, de suerte que se separaran las disposiciones de carácter sustantivas de las disposiciones adjetivas o claramente procesales y, de paso, trasladar e insertar la normativa originalmente propuesta por el Proyecto de Ley al Código Judicial.

Producto de este ejercicio de inserción legislativa, encontró que la ubicación sistemática de la nueva normativa procesal aconsejaba que se adicionara en forma de Capítulo IV, al Libro Segundo, Título XII del Código Judicial y, de dentro de dicha excerta, fue incorporada como Capítulo denominado Proceso Especial de Resolución de Conflictos Internacionales en materia de Derecho Privado, que hace parte de los Procesos de Conocimiento (que incluyen los procesos ordinarios, orales y procesos sumarios), que comprenderá los artículos 1421-A hasta el 1421-M.

En el nuevo Capítulo, además, describe en su primera sección, las Disposiciones Fundamentales del proceso especial, dentro las cuales, aparecen reguladas la prescripción, las infracciones a la normativa ambiental, la cláusula arbitral en los contratos de consumo, de protección a los trabajadores nacionales en el extranjero, accionabilidad y de responsabilidad objetiva. En tanto, la sección segunda contiene las Disposiciones Especiales del nuevo Capítulo, en la que se regulan el trámite de notificación en el extranjero, la admisibilidad de la prueba producida en el extranjero, las reglas sobre pluralidad de partes, el *forum non conveniens*, montos de indemnizatorios, apelaciones y las normas suplementarias.

Lo dicho indica que, desde el punto de vista de la técnica legislativa material, la examinada Ley 32 de 2006 puede tenerse como un típico caso de ley instrumental, pues su efecto jurídico se reduce a servir de puente que introduce y adiciona disposiciones a un cuerpo de leyes procesales

previamente existente.² Por tanto, una vez dictada la Ley 32 de 2006, la normativa aprobada hace parte integral del Código Judicial, con la numeración correspondiente, por lo que dicha Ley aparece únicamente como un referente histórico del ordenamiento jurídico procesal.

V. Contenido dispositivo de la Ley

A. Las disposiciones fundamentales

Como he adelantado, la Ley 32 de 2006, adicionó al Libro Segundo del Código Judicial, los artículos 1421-A al 1421-M, como parte del Título XII, que trata de los Procesos de Conocimiento, que ahora incluye nuevo proceso especial de resolución de conflictos internacionales en materia de Derecho Privado.³

1. Prescripción de las acciones personales

La regla especial aplicable a la prescripción de las acciones personales está regulada en el artículo 1421-A del Código Judicial, cuyo texto es el que sigue:

Artículo 1421-A. Las acciones personales prescriben después de diez años, a partir del momento en que el daño se manifieste, o en que tal daño sufra una agravación significativa o en que se conozca la identidad del responsable. En caso de conflicto entre estas referencias, se tomará la que resulte más favorable a la viabilidad de la acción. Cuando se demuestre que el demandado ha obrado con temeridad o con mala fe, el plazo prescriptivo será de quince años.

La prescripción se suspende cuando el deudor ha obstaculizado

el ejercicio de la acción mediante hechos ilícitos o por el ocultamiento doloso de sus actos. También se suspende mientras el acreedor no se encontraba en condiciones de conocer la existencia del daño o su origen.

a. Consideraciones generales

Las acciones personales para reclamar una responsabilidad por daños pueden derivar de muchas relaciones y actos jurídicos, normalmente con consecuencias previsibles e imprevisibles. Quizás la más común de esas acciones personales se presenta con ocasión de un daño físico, psicológico o moral en la persona o al ambiente, aunque no siempre es fácil de determinar el momento en que tal daño ocurre o se manifiesta ostensiblemente, de modo que pueda ser diagnosticado o prevenido. Y esta particularidad es más crítica cuando se trata de productos de consumo humano o efectos de uso industrial o agrícola, generalmente procedentes de fuentes distantes a las de su uso. A modo de ejemplo, un medicamento ingerido en el presente puede producir enfermedades años más tarde, como también puede ocurrir que, por tratarse de agentes extranjeros, las personas afectadas desconozcan la identidad del responsable, directo o indirecto, del daño sufrido.

Por estas razones, resulta poco conveniente que el plazo común que concede la norma vigente a una persona para promover una acción personal de reclamo, especialmente, cuando en la relación jurídica están envueltos agentes internacionales, sea tan corto como el lapso de un año o que, por contrario, sea un asunto que suscite un debate judicial acerca de la extensión del término de prescripción de la acción personal.⁴

² El Código Judicial de la República de Panamá, fue adoptado por la Ley 29 de 1984, modificada por la Ley 18 de 1986 y la Ley 23 de 2001.

³ Es de lugar observar que la mencionada Ley también contiene dos artículos (2 y 3) que hacen referencia a una materia distinta a la relacionada con el proceso especial para la resolución de conflictos internacionales. El primero de ellos reforma la Ley 25 de 1995, sobre fundaciones de interés privado, y el segundo es una disposición transitoria que reconoce validez y ejecutabilidad a las garantías constituidas por dichos entes privados, con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 32 de 2005.

⁴ Con arreglo al artículo 1706 del Código Civil, la acción para exigir la responsabilidad civil por las obligaciones derivadas de culpa o negligencia, prescriben en un año contado desde que lo conoció el agraviado. Por su lado, el artículo 1701 del mismo cuerpo legal, dispone que las acciones personales que no tengan período especial, prescriben en siete años.

La garantía constitucional de la tutela judicial efectiva, que es una forma de acceso a la justicia, aconseja que el legislador ponga en manos de las personas afectadas las herramientas jurídicas que le permitan recurrir a los tribunales jurisdiccionales con el fin de que se imparta justicia en sus causas.⁵ En este sentido, la ampliación de plazo de la prescripción prevista en el artículo 1421-A del Código Judicial, para promover las acciones personales derivadas de conflictos internacionales, inequívocamente abre un espacio para que los afectados tengan acceso a la justicia.

Se observa, por otro lado, que el artículo comentado aparece como norma fundamental, casi con las cualidades propias de un precepto sustantivo, puesto que su postulado no entraña una regla procesal propiamente tal, pues invocada y acreditada suficientemente, tiene el efecto de enervar la pretensión de manera irrefragable. Y es que, a pesar de este artículo hace parte del Código Judicial, como las otras que aparecen en la primera sección del Capítulo en examen, es una norma fundamental de naturaleza jurídica sustantiva que favorecerá la viabilidad de los juicios que los panameños intenten en el exterior, porque evitará que los jueces extranjeros no la reconozcan aduciendo que se trata de una disposición procesal únicamente atendible en el foro nacional.

b. Los periodos de prescripción

b.1. Periodo ordinario

Con arreglo a este precepto jurídico, el periodo para la prescripción ordinaria de las acciones personales para la reparación por daños derivadas de relaciones extracontractuales y de Derecho Internacional Privado, prescribirán a los diez años. Para el cómputo de este plazo, la norma dispone que la prescripción comenzará a correr:

- Desde que el daño se manifieste en la persona;
- Desde que la persona sufra una agravación significativa del daño sufrido;
- Desde que se conozca la identidad de la persona responsable, cuando esta haya sido la causa de la postergación del momento de la presentación del reclamo judicial; o
- En caso de concurrencia de dos o más de estas condiciones, desde que se presente la condición que sea más favorable para la persona que emprende la acción de reclamo.

b.2. Periodo extraordinario

El artículo 1421-A también establece una suerte de periodo extraordinario de la prescripción de la acción personal, la que tendría lugar cuando la parte agraviada logre acreditar que el demandado ha obrado con temeridad o con mala fe, caso en el cual, el plazo prescriptivo será de quince años, para cuyo cómputo se deberá seguir las reglas arriba reseñadas.

b.3. Causas de interrupción del periodo

El segundo párrafo de este artículo contiene las causas de suspensión del término de la prescripción de la acción personal. La prescripción se interrumpe cuando:

- El deudor obstaculiza el ejercicio de la acción mediante hechos ilícitos;
- El deudor obstaculiza el ejercicio de la acción mediante el ocultamiento doloso de sus actos; o

⁵ Copiosa jurisprudencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en funciones de guardiana de la integridad de la Constitución, ha establecido que la tutela judicial efectiva hace parte de la garantía del debido proceso prevista en el artículo 32 de la Constitución Política, y uno de los elementos materiales de dicha tutela pasa necesariamente por poner a disposición de los ciudadanos las vías legales que le permitan recurrir a los tribunales. Conviene tener presente, en clave de un análisis constitucional más profundo, que existen posiciones que giran en torno a que la tutela judicial efectiva es parte de la garantía constitucional del debido proceso o, por el contrario, no faltan quienes sostienen que este es parte de aquella, de lo que resulta que el debido proceso vendría a ser la especie, y la garantía a la tutela judicial efectiva, el género.

- Mientras el acreedor o afectado no se encuentre en condiciones de conocer la existencia del daño o las causas de su origen.

2. Infracción a la normativa ambiental

El artículo 1421-B del Código Judicial es del siguiente tenor literal:

Artículo 1421-B. Sin perjuicio de otras sanciones dispuestas por la ley, cualquier violación de normas ambientales confiere una acción indemnizatoria al Estado y/o a particulares, por los daños causados al ambiente y a los recursos naturales.

El autor de tal daño queda obligado a la reposición o restitución de las cosas y los objetos afectados a su ser y estado naturales, si fuera posible.

Este precepto comporta una protección adicional al ambiente, al reconocer la acción indemnizatoria a favor del Estado y de los particulares afectados por los daños causados al ambiente y a los recursos naturales. Y es adicional, porque tal obligación de indemnizar subsiste coetáneamente con las responsabilidades, penales o administrativas, que establece la ley para los casos de daños al ambiente.⁶ La norma protege el ambiente e impone el principio del resarcimiento integral.

La reposición o restitución de las cosas y objetos afectados es también una obligación actualmente prevista en la legislación, incluso se tiene previsto que, en materia procesal penal, a petición de parte o del Ministerio Público, el juez de la causa puede

ordenar que el agente suspenda las actividades que hayan dado lugar al daño ambiental o la reinscripción inmediata de los ejemplares o especies de la vida silvestre indebidamente sustraídos, todo ello con el propósito de evitar la continuidad de los efectos dañinos al ambiente.

De la forma como viene prevista, la norma concede una acción indemnizatoria directa al Estado o a los particulares, o a ambos, para exigir el resarcimiento del daño causado al ambiente y el cumplimiento de la reposición o restitución de las cosas u objetos afectados. En clave procesal, además, la norma reconoce legitimidad a quienes interpongan la acción resarcitoria en el extranjero para obtener una indemnización completa por el daño ambiental, sin que necesariamente sea una víctima directa de la afectación demandada.

3. Reconocimiento de la cláusula arbitral

El artículo 1421-C del Código Judicial textualmente es del siguiente tenor:

Artículo 1421-C. La cláusula que establezca el arbitraje extranjero en contratos de consumo, no impedirá que el consumidor pueda iniciar el procedimiento arbitral en el país y en idioma español.

El convenio arbitral entre las partes dentro un contrato tiene plena eficacia en el territorio nacional para fijar la competencia de la jurisdicción arbitral para la resolución del conflicto de que se trate. Así está claramente previsto en el **Decreto Ley No.5 de 1999**, que regula el arbitraje, la conciliación y la mediación en Panamá. Más aún, con la Reforma Constitucional de 2004, el artículo 203 de la Carta Fundamental reconoció la facultad de los tribunales arbitrales para conocer y resolver, por sí mismo, acerca de su propia competencia.⁷

⁶ La Ley 41 de 1998 (Ley General del Ambiente en Panamá), y la Ley 5 de 2005, que tipificó los delitos contra el ambiente, establecen claras responsabilidades administrativas y penales, respectivamente, a las personas naturales o jurídicas por daños al ambiente y a los recursos naturales. Por medio de la recién dictada Ley 14 de 2007, que adopta el nuevo Código Penal de la República de Panamá, no solo se mantiene la tipificación del delito ambiental, sino que algunas conductas punibles que afectan el ambiente serán reprimidas con mayores penas.

⁷ Con el florecimiento de la jurisdicción arbitral en el territorio nacional con mecanismo alternativo de administración de justicia, pronto surgieron los consabidos conflictos de competencia por la intervención de la jurisdicción ordinaria. Esto motivó un fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (de 3 de diciembre de 2001), que dejó sin efecto el artículo 17 del Decreto Ley No.5 de 1999, que permitía al tribunal arbitral resolver, por sí mismo, los conflictos de competencia que propusieran las partes, con lo cual toda controversia en este sentido debería ser atendida por la jurisdicción ordinaria, desvirtuando así la autonomía del proceso arbitral. Este pronunciamiento de la Corte se fundamentó en el principio de la tutela efectiva derivada, deducido del principio del debido proceso. No obstante, los efectos derogatorios de dicho fallo fueron radicalmente revertidos con la inserción de la disposición ahora contenida en el artículo 203 de la Constitución que claramente reconoce al tribunal arbitral competencia para resolver acerca su propia competencia. Y, al fin de cuentas, como producto de la Reforma Constitucional que reconoció dicha previsión, se dictó la Ley 15 de 22 de mayo de 2006, que restituyó el artículo 17 del Decreto de Ley. Sin duda, no puede haber mejor forma de ignorar un pronunciamiento de la Corte, que constitucionalizando el precepto declarado inconstitucional. Esto es solo cuestión de historia nacional.

No obstante, el artículo citado introduce una variante de claro corte proteccionista para el consumidor nacional afectado, en la medida que, de haberse concertado una cláusula que derive el conocimiento de la causa a un tribunal arbitral en el extranjero, él tiene la opción de promover su reclamo ante un tribunal arbitral ubicado en el territorio nacional, incluso en el idioma oficial del Estado. Precisa tener en cuenta que, a tenor del artículo en cuestión, se concede una vía opcional para someter el conflicto al conocimiento de un tribunal arbitral en el territorio nacional, lo que sugiere que bien puede renunciar a dicho derecho al momento de suscribir la cláusula arbitral. Dicho de otra manera, este artículo concedería a favor del consumidor nacional una vía adicional a las previstas en los convenios arbitrales en lo concerniente a la determinación de la sede del tribunal arbitral, porque pese a haberse pactado una sede extranjera, ello no impedirá que solicite que esta sea nacional. Quedan, en este supuesto, naturalmente a salvo las vías para que la otra parte promueva las incidencias relativas a la fijación de la sede arbitral.

Visto así, la nueva disposición no desconoce el principio de autonomía de la voluntad, que es la columna vertebral sobre la cual descansa la esencia de proceso arbitral, sino que viene a conceder una vía suplementaria a las partes dentro de la relación contractual, específicamente la panameña, para fijar opcionalmente la sede del tribunal arbitral. Y, siendo una opción, las partes pueden acordar su exclusión para atenerse a los términos exactos del convenio en ese aspecto específico. Desde esta perspectiva, actuará como una norma suplementaria de fijación del foro a falta de convenio expreso de exclusión de este beneficio que otorga el artículo en referencia para la determinación preferente del foro nacional.

Obsérvese, por otro lado, que artículo 1421-C del Código Judicial hace especial énfasis en que el derecho así concedido al nacional, emerge únicamente de un contrato de consumo, entendido por este, el consumo de la cosa objeto del contrato, ordinariamente adquirida para satisfacer necesidades directas e inmediatas de la persona o institución afectada. No corresponde, por tanto, entender que la norma alude a contratos de

consumo de fuentes indirectas, como lo sería el concertado para la intermediación, la distribución o la transformación de la materia, como tampoco debería alcanzar a los contratos celebrados a gran escala, porque en ellos la noción de consumidor directo se diluiría en la cadena de la transacción por la intervención de varios agentes. Es por eso que la opción se reconoce a la persona del consumidor o a la persona efectivamente relacionada con la mercadería, producto o efecto de comercio adquirido y que generó el derecho a la reclamación, y no agentes intermediarios, comisionistas o distribuidores a gran escala.

En estos aspectos, según las motivaciones de la Ley, el artículo 1427-C sigue una corriente ya muy marcada en el Derecho Europeo, donde se le da al consumidor la facultad de encausar un proceso arbitral en el país cuando se había pactado la competencia arbitral extranjera exclusivamente. Se protege así a la parte económicamente más débil –la afectada- la que se supone carece de medios para desplazarse y contratar el árbitro de la parte, árbitro dirimente y hasta abogados en otro país. Si el contrato no tuviese cláusula arbitral, el consumidor puede siempre acudir a la vía jurisdiccional ordinaria siguiendo, claro está, las reglas de este nuevo proceso.

4. Legitimación procesal de los sindicatos

El artículo 1421-D reconoce legitimación procesal a los sindicatos para representar los reclamos colectivos o para promover acciones de clase, en los términos que se indican a continuación:

Artículo 1421-D. Los sindicatos quedan autorizados para representar jurídicamente los intereses de los nacionales, o sus derechohabientes, que en ocasión de su trabajo en el extranjero, tengan acciones judiciales viables. Para tales fines, los sindicatos podrán contratar los servicios de bufetes jurídicos de reconocido

prestigio en el país pertinente. Si el interesado no deseara tal representación, esta cesará sin ninguna obligación para él.

Como queda dicho, la norma autoriza a las organizaciones sindicales para ejercer la representación jurídica de aquellos panameños que hayan sido afectadas por razón de un empleo desempeñado en el extranjero, o a los derechohabientes de estos. Para ejercer esta facultad, los sindicatos estarán legitimados para otorgar poder en nombre de esos afectados, pudiendo requerir los servicios de profesionales del derecho incorporados en algún bufete nacional, para que asuman la representación judicial en las causas judiciales internacionales.

En todo caso, el comentado precepto respeta la autonomía de la voluntad de la persona o grupo de personas representadas por el sindicato, en caso de que ellas prefieran desistir de dicha representación o delegar tal potestad representativa directamente en un apoderado judicial de su elección.

Esta es, por muchas razones, una norma de elevado contenido social y colectivo de la nueva Ley, pues es frecuente que algunos panameños realicen trabajos en el extranjero y retornen al país. Y en caso de que presenten algún daño derivado del empleo ejecutado fuera del territorio nacional, no puedan ser representados en el lugar de trabajo por los sindicatos locales, ni tampoco por los sindicatos nacionales de su país de origen. Quedarán, por tanto, en completo desamparo. Pero con este precepto, las reclamaciones por daños que padezca un trabajador panameño, en ocasión del trabajo realizado en el extranjero, podrán ser promovidas por los sindicatos, lo que evitará las complicaciones que conlleva la recolecta de firmas de cada una de las personas afectada para otorgar un poder al apoderado judicial que llevará la causa común a los tribunales, sean nacionales o extranjeros.

Esta es una norma que atiende el problema de las corrientes migratorias de trabajadores, quienes necesitan que el Estado les brinde una estructura jurídica que facilite su defensa y representación en reclamos internacionales, por cuanto abre

nuevas vías de protección al trabajador que emigra permitiendo que los sindicatos puedan realizar la defensa jurídica de sus derechos.

5. Accionabilidad por el daño injustificable

El artículo 1421-E concede acción indemnizatoria por los daños no justificables cometidos en el extranjero. Su texto es el siguiente:

Artículo 1421-E. El acto cometido en el extranjero que cause daño no justificable en el país, dará lugar a acción indemnizatoria.

La disposición citada consagra la conocida regla jurídica según la cual todo el que cause un daño está obligado a repararlo. Teniendo esto en cuenta, el artículo en referencia atribuye la responsabilidad directa a quienes, desde el extranjero, producen un daño sin justificación dentro del territorio nacional, y la consiguiente obligación de resarcir la afectación generada y, correlativamente, reconoce también la acción directa de los afectados para entablar la reclamación de indemnización. El daño debe ser no justificable o que trascienda los riesgos naturales del acto producido en el extranjero, pues si el demandado logra acreditar que tal potencialidad existe, debería quedar exento de la responsabilidad indemnizatoria que este artículo reconoce.

En la forma concebida, la norma deriva tal responsabilidad aunque no exista una que específicamente la atribuya. El ejemplo más claro es el caso de una concertación de precios ocurrida en el extranjero que tenga por finalidad generar una ganancia a otros grupos económicos, con una pérdida resultante para la industria o el comercio panameño. Este es un riesgo potencial que es más inminente con las facilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y los intercambios comerciales en un país de tránsito.

Como ha escrito Diego Fernández Arroyo, en su artículo sobre la Nueva Ley de Juicios Internacionales de Panamá, la estrategia prevista en este artículo es “una ‘red de seguridad’ destinada a retener actos que causan un daño en Panamá y para los cuales el país no había previsto una sanción específica.

Puesto que el acto se comete en el extranjero, la ley panameña probablemente no le alcanzaría de otro modo. Advértase que el acto debe ser “no justificable”.⁸

6. Responsabilidad objetiva

El artículo 1421-F del Código Judicial regula la responsabilidad objetiva en los conflictos internacionales de Derecho Privado, así:

Artículo 1421-F. Cualquier persona que comercie desde el extranjero, que fabrique, produzca, distribuya o de alguna otra forma introduzca mercaderías o técnicas o procesos industriales en el país, será responsable por toda lesión, daño o pérdida causada como resultado del uso o consumo normal de tal mercadería, técnica o proceso industrial.

La norma atribuye una forma de responsabilidad objetiva a cualquier persona, natural o jurídica, que cause lesiones, daños o pérdida como resultado del uso o consumo normal de mercaderías provenientes del extranjero. La razonabilidad de esta medida se encuentra en la flexibilización de las fronteras comerciales, el incremento de las importaciones al territorio nacional y el aumento de fabricantes de productos que ingresan al país, que dificultan la labor de los organismos públicos de control aduanero y fronterizo.

Además, el consumidor nacional tiene la confianza en las mercaderías comercializadas, producidas o distribuidas desde el extranjero, lo mismo que en las técnicas y procesos industriales empleados. Y el Estado debe proteger esa confianza del consumidor.

Es por eso que si al consumir o hacer uso normal de la mercadería importada, técnica o proceso industrial, en la forma y las condiciones para las cuales fue diseñado, la persona sufre una lesión, daño o pérdida, es lógico que quien la haya producido o comercializado desde el extranjero deba responder por esos hechos. Naturalmente, que si la persona demandada demuestra ante los jueces competentes que el uso o el consumo de su producto fue realizado en forma distinta a la concebida por el fabricante, no le cabría ninguna forma de responsabilidad objetiva.⁹

B. Las disposiciones especiales

1. Notificación en el extranjero

El artículo 1421-G del Código Judicial es del siguiente tenor literal:

Artículo 1421-G. A petición de la parte interesada, las notificaciones que deban realizarse en el extranjero, incluyendo la notificación de la demanda, podrán hacerse por correo certificado y/o por servicios de mensajería privados, siempre que ello no contraviniera ningún tratado internacional suscrito por la República de Panamá.

En este caso, estamos frente a un mecanismo opcional que el artículo pone en manos de la parte interesada para que la notificación de la demanda o de cualquier otra diligencia judicial, pueda surtirse mediante el correo certificado o por servicios de mensajería. Y es opcional, porque no excluye el sistema tradicional contenido en el Código Judicial,¹⁰ ni el regulado por convenciones internacionales,¹¹ como tampoco el previsto en el Código de Derecho Internacional Privado o Código de Bustamante.¹²

⁸ http://www.iaba.org/Law%20Review_Vol%205/LawReview_5_DFernandezArr_2.htm

⁹ La responsabilidad objetiva es una figura de aplicación frecuente en los Estados Unidos de América, donde se la conoce con el nombre de strict liability o product's liability. Antes de la disposición aquí examinada, en el ordenamiento jurídico panameño, la responsabilidad objetiva solo había sido reconocida para algunos supuestos de responsabilidad extracontractual y, más recientemente, para los delitos ambientales, aunque con la adopción del nuevo Código Penal, se ha llegado a aceptar que otras conductas punibles también pueden generar responsabilidad objetiva, especialmente en los delitos financieros realizados por personas jurídicas.

¹⁰ El artículo 1012 del Código Judicial dispone que, en el caso de que el demandado estuviere en el extranjero y fuere de domicilio conocido, será notificado por medio de exhorto o carta rogatoria dirigida por conducto del Órgano Ejecutivo y de los agentes diplomáticos o consulares de Panamá. Por su lado, el artículo 1013 del mismo Código, regula la situación del demandado que estuviere en el extranjero de domicilio desconocido, quien será notificado por medio de edicto emplazatorio que deberá permanecer fijado en los estrados del tribunal por veinte días, publicado por cinco días y le concede un término de cuarenta días para que comparezca.

¹¹ La República de Panamá es signataria de la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias (Ley 12 de 23 de octubre de 1975), y del Protocolo Adicional a dicha Convención, hecho en Motevideo, Uruguay, el 8 de mayo de 1979 (Ley 10 de 18 de junio de 1991).

¹² Ley 15 de 26 de septiembre de 1928.

Este mecanismo ahorrará valioso tiempo y considerables costos tanto a los litigantes como al Estado al permitir que las partes puedan realizar la notificación de los actos procesales que lo requieran por correo certificado o mediante el servicio de mensajería. La posibilidad de ahorro de tiempo y dinero es evidente si se tiene en cuenta que el sistema tradicional de notificaciones, mediante exhorto o carta rogatoria, implica la intervención de la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cónsul panameño, el funcionario jurisdiccional con competencia en el domicilio del demandado y, en algunos casos, de las autoridades centrales del Estado en que deba surtirse la diligencia. La inconveniencia de este sistema es notoria, porque todo asunto que está sometido a los rigores de la burocracia oficial, resultará previsiblemente lento y oneroso.

Estas circunstancias colocan al accionante panameño en clara situación de desventaja al tener que sobreponerse a toda la carga de los trámites administrativos, diplomáticos y jurisdiccionales, carentes de todo sentido en el presente siglo. Qué razones justifican que el juzgado, al que se le confía la decisión de fondo de la causa motivo del proceso, no esté facultado para cumplir con el sencillo trámite de enviar un emplazamiento o una notificación?

Esta disposición constituye, sin duda alguna, uno de los aportes más importantes que introdujo la Ley 32 de 2006, al incorporar el proceso especial para los conflictos internacionales en materia de Derecho Privado, porque viene a flexibilizar el procedimiento de traslado y notificación de la demanda en el extranjero; trámite que, siguiendo las reglas vigentes, suele dilatar considerablemente la traba la *litis* mediante la contestación o la interposición de las excepciones e incidentes que promueva el demandado. En contraste, con el sistema que permite el artículo 1421-G, es posible que el trámite de notificación pueda cumplirse, con reenvío incluido, en poco menos de cinco días, donde quiera que esta se deba practicar.

2. Admisibilidad de la prueba y del Derecho

Por su lado, el artículo 1421-H del Código Judicial reconoce la validez de la prueba producida en el

extranjero, en los términos que se expresan a continuación:

Artículo 1421-H. Será admisible la prueba producida en juicios extranjeros y quedará sujeta a la libre apreciación del tribunal nacional.

El proponente de documentos extranjeros podrá presentar solo la parte relevante de estos, debiendo incluir la sección que permita identificarlos.

El contenido del Derecho extranjero podrá probarse mediante documentos oficiales del país en cuestión, como por ejemplo el texto mismo de la ley y las sentencias judiciales. También podrá recurrirse a la doctrina y a las opiniones de profesionales versados en la materia, sean nacionales o extranjeras. El tribunal apreciará tal prueba discrecionalmente, para lo cual podrá tomar en cuenta publicaciones en Internet, particularmente aquellas de sitios oficiales.

Este artículo contiene una regulación completa para la aceptación de la prueba producida en el extranjero que se presente dentro de los procesos especiales de resolución de conflictos internacionales en materia de Derecho Privado. El contenido de este precepto de capital importancia para estos procesos, en materia probatoria, se desdobra así:

- Reconoce explícitamente la admisibilidad de la prueba producida en juicios sustanciados en sedes jurisdiccionales de otros países.
- Permite al juez nacional aplicar el sistema de la libre apreciación a dicha prueba.

- Permite a las partes presentar solo el segmento relevante de los documentos producidos en el extranjero, con debida identificación de las partes, lo que será especialmente útil en los casos de documentos expedidos en otros idiomas.¹³

El artículo 1421-H, además, contiene una previsión especial para la prueba del contenido del Derecho extranjero, el cual podrá acreditarse dentro de estos procesos especiales mediante documentos oficiales del país de origen de la norma que la parte intenta probar, aportando o aduciendo el texto de la ley o de las sentencias judiciales de que se trate. Permite, también, que las partes prueben el Derecho extranjero recurriendo a la doctrina y a las opiniones de profesionales versados en la materia, sean nacionales o extranjeros. Novedosa resulta la disposición que permite al juez valorar discrecionalmente la prueba del Derecho extranjero apoyándose en la Internet para constatar la autenticidad de la normativa en debate, particularmente la que aparece en los sitios oficiales de las entidad u órgano que la expide.

Este precepto normativo pone fin a las dudas que surgen sobre la admisibilidad de algunas pruebas extranjeras en el foro nacional, puesto que le reconoce mérito, dejando su valoración a las reglas de la libre apreciación del juez. Y en lo que corresponde a los documentos otorgados en otros idiomas y la obligación de traducirlos al español, esta subsiste pero solo de la parte que el proponente desee utilizar. Esto se traducirá, ni más ni menos, en ahorros significativos en costos de traducción.

Lo cierto es que, en la mayoría de los casos, al proponente de una prueba documental solo le interesa llamar la atención del juez sobre alguna parte del documento, por lo cual carece de todo sentido racional que deba traducir todo el documento que presenta al tribunal, debido a la imposibilidad jurídica de cercenar ni mutilar la prueba.

3. Pluralidad de partes

El artículo 1421-I del Código Judicial, sobre la pluralidad de partes dentro de estos procesos especiales, consagra la siguiente regla:

Artículo 1421-I. Si hubiera un gran número de actores o demandados, el tribunal podrá consolidar las acciones utilizando su discreción en implementar medidas prácticas para que el caso se desarrolle con rapidez, dentro de los límites del debido proceso. La prueba que sea común a las partes podrá producirse una sola vez, para evitar repeticiones inútiles.

La acumulación está prevista en la normativa procesal civil vigente, pero siempre a solicitud de parte y sujeta a condiciones especiales de identidad de partes y de causa de pedir. El artículo citado, en contraste, faculta al juez a consolidar las acciones cuando haya un gran número de demandantes o demandados, pudiendo aplicar su discreción para practicar cualquier medida que propenda a la celeridad del proceso. Establece, colateralmente, que las partes podrán producir pruebas comunes a efectos de minimizar las repeticiones ociosas ya que, tenido por probado un hecho, podrán tenerse por probado respecto de las otras partes, sin que sea necesario acreditarlo en procesos individuales.

La disposición alienta, de esta manera, la consolidación de acciones con un gran número de actores, lo que es previsible en estos procesos internacionales por reclamaciones colectivas o acciones de clases, como sería una demanda promovida por un grupo de consumidores afectados por un producto extranjero. Los juicios individualmente tramitados resultan económicamente insostenibles para las partes, pues tienden a acrecentar los costos procesales, reduciendo las expectativas de los demandantes e incrementando los costos del resarcimiento para quien deba asumirlos.

¹³ El artículo 877 del Código Judicial dispone que los documentos extendidos en el extranjero solo serán admitidos como pruebas, si se presentan autenticados por el funcionario diplomático o consular de Panamá con funciones en el lugar de donde proceden los documentos. Además, establece la obligatoriedad de traducir todo documento extendido en idioma que no sea el español, pudiendo el juez, incluso, ordenar su traducción a costa del proponente de la prueba (artículo 878).

Sobre este particular, precisa agregar que en la Asamblea Nacional se ha presentado una propuesta de ley para adicionar un párrafo al artículo 1421-A del Código Judicial que permitirá la incorporación de terceros coadyuvantes extranjeros, en razón de hechos ocurridos en el extranjero, que guarden conexión con los hechos o las partes en la demanda instaurada en Panamá, aunque los efectos de aquellos hechos no se hubieran producido en Panamá.

4. *Forum non conveniens*

El artículo 1421-J consagra una regla de competencia excluyente de la manera que sigue:

Artículo 1421-J. Los juicios que se entablan en el país como consecuencia de una sentencia extranjera de *forum non conveniens*, impiden que se genere competencia nacional. Por ello, deben rechazarse de oficio por incompetencia por razones de orden constitucional o por disposiciones de competencia preventiva.

Este artículo incorpora e inserta al Derecho Procesal Civil del país una figura de amplia aplicación en los Estados Unidos, donde ha servido para trasladar competencia de un Estado a otro distinto del elegido inicialmente por el accionante, en razón de la concurrencia de foros competentes. En dicho país, la aplicación de la regla del *forum non conveniens* ha sido determinada por los jueces en base a reconocidos precedentes que le han permitido declinar el conocimiento de una causa, alegando consideraciones de interés particular para los litigantes como el acceso a los medios de prueba, los costos del proceso, las posibilidades de un juicio justo, las reglas sobre la ejecución de las sentencias, entre otras; o razones de orden público, como las dificultades administrativas producidas por la congestión de procesos o por la inconveniencia de conformar un jurado para conocer de causas ajenas a su comunidad.

El saldo de la aplicación de esta regla de competencia es que, generalmente, contra la voluntad del actor,

el tribunal rechaza el trámite de la causa, bajo la advertencia de que existe otro tribunal más conveniente, regularmente vinculado al domicilio del demandante, aunque suele ocurrir que aquel tribunal establezca o indique algunas condiciones previas y restricciones, particularmente atinentes a la imposibilidad de promover excepciones como la de prescripción de la acción, entre otras condiciones.

Aunque los rasgos principales de esta regla han sido trazados por la jurisprudencia del aludido país, ciertamente la aplicación del *forum non conveniens* a menudo ha obrado como una herramienta incidental que permite a la parte demandada solicitar a las cortes la denegación de trámite a todo proceso entablado por un extranjero ante un tribunal de su jurisdicción, alegando la concurrencia de competencias o la existencia de un tribunal más conveniente para las partes, lo que disuade al accionante extranjero de concurrir a dichas cortes. Y es que, de forma directa o indirecta, la declinación de competencia no termina siendo inocente, sino que parece una deliberada forma de restringir los derechos procesales del accionante extranjero, en adición a que impone precondiciones a tribunales de otra jurisdicción.

En el caso del artículo 1421-J, el *forum non conveniens* viene a ser una previsión legislativa de denegación de aceptar la competencia residual del foro panameño forzada por el rechazo de un tribunal extranjero ante el cual se haya planteado la controversia previamente. El objetivo del legislador nacional, al establecer esta disposición, es poner un obstáculo a que se entablen procesos en la jurisdicción del Estado, motivado por el rechazo anticipado de un juez extranjero, como forma de evitar la tentación de imponer a los jueces nacionales el conocimiento de causas que, de otra manera, habrían sido resueltas por los tribunales extranjeros elegidos por el demandante.

Teniendo en cuenta que, ordinariamente, la aplicación del *forum non conveniens* supone también la imposición de condiciones previas a las partes, lo que claramente constituye una ruptura del ordenamiento jurídico del Estado que desatiende la regla de igualdad entre las partes en el proceso, toda resolución proferida por un tribunal extranjero

que tal cosa establezca, no puede, en clave de racionalidad jurídica, generar competencia a los tribunales del país para conocer de un proceso especial de resolución de conflictos internacional y, consecuentemente, “deben rechazarse de oficio por incompetencia por razones de orden constitucional o por disposiciones de competencia preventiva”, como dispone el artículo examinado.¹⁴

Por lo demás, este precepto es coherente con el objetivo general de la **Ley 32 de 2006**, de servir de foro de atracción, pero previene de que, por la misma razón, al abrir espacios para la instauración de litigios en el territorio nacional, los tribunales extranjeros a los que recurra un panameño se vean tentados a denegar el conocimiento de la causa aplicando la doctrina del *forum non conveniens* alegando competencia preventiva de los tribunales panameños, puesto que tal proceder lo dejaría en situación de desamparo jurisdiccional y eso sería un claro despropósito de la Ley.

5. Indemnizaciones

En cuanto a las reglas para fijar los montos indemnizatorios, el artículo 1421-K del Código Judicial establece:

Artículo 1421-K. En litigios internacionales, el tribunal nacional, a pedido de las partes, podrá aplicar en materia de indemnización y de sanciones pecuniarias conexas a tal indemnización, los parámetros y montos relevantes del Derecho extranjero pertinente.

Esta norma permite al juez panameño aplicar los parámetros indemnizatorios existentes en el Derecho extranjero conectado al caso. Ello hace que en casos que lo ameriten puedan imponerse sanciones más elevadas, que actuarían como verdaderos factores disuasivos frente a la posibilidad

de que una de las partes encuentre que los montos de las indemnizaciones impuestas por los tribunales nacionales no representan ningún impacto en sus finanzas o activos.

Tal precepto normativo es fundamental y necesario en momentos en que las fronteras económicas se abren cada vez más, ya que resultará fácil que el territorio nacional pueda ser empleado para introducir mercaderías desechables en los países de origen, con los consiguientes riesgos para la población. Por tanto, la posibilidad de que los jueces panameños, dentro los procesos especiales derivados de conflictos internacionales, puedan imponer sanciones indemnizatorias equiparables a las que imponen en otros países, puede prevenir que el territorio nacional sea usado por las empresas para enviar sus mercaderías o productos que no podrían circular libremente en sus países.

6. El efecto devolutivo de la apelación

Sobre el medio de impugnación de las resoluciones dictadas en esta clase de procesos especiales, el artículo 1421-L del Código Judicial, dispone:

Artículo 1421-L. Las apelaciones a las decisiones de primera instancia, sean interlocutorias o no, serán solamente con efecto devolutivo.

El recurso de apelación frecuentemente es empleado por las partes como técnica dilatoria efectiva que frustra los fines de la justicia. Esto es más patente cuando se trata de juicios internacionales donde la parte agraviada no dispone de fondos ilimitados para sostener un litigio interminable ante instancias distintas cada vez que la otra parte no esté conforme con una decisión jurisdiccional. Y es que el uso ilimitado e irrestricto de las apelaciones, con efectos suspensivos del proceso y de la decisión de que se trate, normalmente se traduce en demoras

¹⁴ Excepcionalmente ilustrativo resulta el análisis del *forum non conveniens* efectuado por el Doctor Gerardo Trejos Salas, del Comité Jurídico Interamericano de la Organización de Estados Americanos, contenido en su propuesta de una Convención Interamericana sobre los Efectos y Tratamiento de la Teoría del Tribunal Inconveniente. En la propuesta, el autor presenta un detalle completo de las infracciones específicas que dicha figura jurídica causa al Derecho Constitucional (soberanía, supremacía de los tratados internacionales, el principio de igualdad ante la ley y el principio de legalidad) y algunas instituciones fundamentales del Derecho Procesal. Consultarlo en: http://www.iaba.org/LLinks_forum_non_OEA_1999_sp.htm

que postergan la resolución de fondo de la causa indefinidamente.

Es por esa razón que el artículo transcrito establece que el recurso de apelación puede ser interpuesto por las partes contra las decisiones de primera instancia, sean estas de fondo o no, aunque será concedido en el efecto devolutivo, lo que implica el cumplimiento de la orden jurisdiccional respectiva hasta tanto se sustancie la alzada. No se restringe el uso de este medio de impugnación, sino que se regula únicamente el efecto en que este se concede, que es una cuestión que queda reservada a la voluntad legislativa.

7. Norma supletoria

Por último, en cuanto a las normas supletorias aplicables dentro de estos procesos especiales, el artículo 1421-M del Código Judicial, establece:

Artículo 1421-M. En los supuestos no previstos en este Capítulo, el Proceso Especial de Resolución de Conflictos Internacionales en Materia de Derecho Privado se regirá supletoriamente por las disposiciones de este Libro.

De los procesos de que trata este Capítulo, serán competentes los Jueces de Circuito.

Se trata de otra previsión del legislador orientada a suplir los vacíos normativos que puedan presentarse en la sustanciación de los procesos especiales de resolución de conflictos internacionales en materia de Derecho Privado, que implícitamente reconoce que la normativa contenida en el nuevo Capítulo no tiene pretensiones de cubrir todas las fases e incidencias que pueden ocurrir en el proceso. Así, permite la aplicación supletoria de las normas previstas para el Proceso Civil contenidas en el

Libro II del Código Judicial en todas las situaciones no reguladas especialmente.

Y como se trata de un nuevo proceso, el artículo también toma la previsión de asignar a los Juzgados de Circuito la competencia para su conocimiento y decisión de fondo.

VI. Conclusiones

Con la aprobación de la **Ley 32 de 2006**, la República de Panamá se anticipa a incorporar a su ordenamiento nacional, una herramienta jurídica que es tan moderna, como útil en tiempos en que las distancias se acortan gradualmente, aumentando las posibilidades de que surjan conflictos producto de la interacción normal de las personas. En este punto, la Ley es una forma de prevenir las controversias internacionales y, para el caso de ocurran, pone a disposición de las partes, alternativas procesales que puede proveerles una solución rápida, efectiva y justa.

Sería deseable que iniciativas similares sean seguidas por los países de la región, sin que ello excluya la posibilidad de que, al menos, los Estados Americanos suscriban prontamente una convención sobre resolución de conflictos internacionales en materia de Derecho Privado, como instrumento normativo común para la atención a las relaciones entre particulares y entre estos y el Estado.

Con todo, la eficacia de las nuevas disposiciones incorporadas al Código Judicial por la Ley en referencia dependerá del uso racional que de ellas hagan las partes en conflicto, pero sobre todo, dependerá también la sapiencia y sosiego de los jueces a cuyo conocimiento lleguen las causas que se surtan con arreglo al nuevo proceso especial para la resolución de los conflictos internacionales en materia de Derecho Privado, de modo que su aplicación e interpretación sea fiel a sus objetivos de celeridad y economía procesal.

La Postergación Institucional

Alejandro Pérez Hualde*

“La emergencia es cruel porque altera los roles institucionales. Está hecha para el Ejecutivo, porque es el único que llega a tiempo. El Legislativo la refrenda. El Judicial, alguna vez, la corrige en sus efectos”.

Pedro José Frías (1)

SUMARIO: I. Introducción. — II. Las normas habilitantes de legislación del Poder Ejecutivo. — III. Las dificultades. — IV. La Ley Especial de reglamentación de “normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo”. — V. Reflexiones de naturaleza institucional. — VI. Conclusión.

I. Introducción

La Reforma de la Constitución argentina de 1994 introdujo una serie de novedades de gran importancia institucional que provocó una puesta al día en numerosos temas como lo son: la introducción de la vigencia de tratados internacionales de derechos humanos, la protección efectiva del derecho a un ambiente sano, el reconocimiento de los derechos de consumidores y de usuarios, etc. Todo ello nos ha motivado una ponderación favorable a dicha reforma.

Pero, como toda obra humana, adolece de defectos; algunos de los institutos introducidos por la reforma no han producido los resultados que esperábamos; por el contrario, en algún caso, como el que nos ocupa, la consecuencia ha sido el severo agravamiento de la situación preexistente.

Así ocurrió, en general, con la declarada propuesta de limitación de los poderes presidenciales, y, en especial, con el reconocimiento de facultades excepcionales legislativas al Presidente para poder así limitárselas.

“Limitar y controlar el presidencialismo era la misión consensuada que la sociedad política argentina parecía haberse dado cuando reformó la Constitución en 1994. Sin embargo, los mecanismos diseñados a tales efectos resultaron finalmente tergiversados, invertidos o anulados, de manera que hoy el Presidente acumula aún más poderes que antes” (2).

La intención de limitar el empleo de esta facultad provenía del hecho de que desde tiempo antes de la reforma constitucional la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación había convalidado el dictado por el Poder Ejecutivo de decretos delegados con rango de ley en “Cocchia” (3); también había admitido la *promulgación parcial de leyes* en “Giulitta” (4), y viabilizado el dictado de decretos de necesidad y urgencia en “Peralta” (5). Por ello se ha señalado que “*el constituyente reformador de 1994 justificó su incorporación expresa en la norma fundamental con el único fundamento de limitar el ejercicio de tales facultades a condiciones y límites que aseguraran la necesaria intervención del órgano legislativo y un control político simultáneo*” (6).

*Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales egresado de la Universidad de Mendoza, profesor titular efectivo de Derecho Administrativo II y asociado en la cátedra de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina.

(1) FRÍAS, Pedro José, ¿Separación de poderes o qué?, LA LEY, del 3 de noviembre de 1992.

(2) Sergio BERENZSTEIN, diario “La Nación” del 7 de julio de 2006.

(3) Fallos, 316:2624 (1993) (LA LEY, 1994-B, 643).

(4) Fallos, 189:156 (1941).

(5) LA LEY, 1991-C, 158.

(6) CAYUSO, Susana, “La delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia y la promulgación parcial. Control político real o aparente”, en la LEY del 21/07/2006, p. 1.

En ninguno de los casos existía contemplación constitucional expresa al respecto. La Corte, por su parte, en su reconocimiento, había introducido algunos límites, con algún grado de eficacia, fundamentalmente relacionados con su tradicional doctrina en materia de legislación de emergencia elaborada desde el caso “Ercolano” (1921) en adelante.

La Reforma de 1994 había encomendado al Poder Legislativo:

A) el dictado de una ley especial al Poder Legislativo para regular *“el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”* (art. 99.3 CN), tanto para el tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia como de los casos de promulgación parcial de leyes (art. 80 CN);

B) la creación de una Comisión Bicameral Permanente que tendría por función ser la primera en considerar los decretos de necesidad y urgencia dictados, las promulgaciones parciales de leyes y los decretos emitidos en uso de facultades delegadas (art. 100.12 y 13 CN).

Hemos esperado doce años ambas decisiones. La espera no ha trascendido sin consecuencias. En ese lapso se ha producido jurisprudencia contradictoria que sostuvo que la sola ausencia de ambos instrumentos era suficiente causal como para interpretar que la utilización de la normativa de excepción era inviable y también la que interpretó que esa carencia, por ser de responsabilidad del Congreso, no podía convertirse en impedimento para el Presidente para el uso de su facultad constitucional excepcional de dictar leyes.

Es importante para nuestro análisis tener muy presente que el dictado de esta legislación especial se produce formando parte de un paquete estratégico integrado por una segunda ley, que autoriza la modificación de partidas presupuestarias al Jefe de Gabinete -con el solo límite del monto global del presupuesto-, y una tercera, que aprueba y proroga por tres años -globalmente- un conjunto impreciso

e indeterminado de delegaciones legislativas. Si a este conjunto agregamos la Ley 26.080 (Adla, LXVI-B, 1355), de modificación del Consejo de la Magistratura y el Jury de Enjuiciamiento, podríamos decir que coincidimos con Gelli en que se ha completado *“una estructura consistente y armónica del poder y de las atribuciones de los órganos respectivos al margen de la Constitución Nacional”* (7).

II. Las normas habilitantes de legislación del Poder Ejecutivo

La reforma de 1994 introdujo los arts. 76, 80 y 99 inc. 3 CN que previeron el dictado excepcional de decretos delegados, la promulgación parcial de leyes y el dictado de decretos de necesidad y urgencia (DNU), respectivamente, por el Poder Ejecutivo en caso de emergencia, cuando no se alterara el espíritu y la unidad del proyecto, o de necesidad y urgencia, también respectivamente.

Dice el art. 76 CN: *“Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa”*.

Dice el art. 80 CN: *“Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”*.

Dice el art. 99 inc. 3 CN: *“El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 3. Participa de la*

(7) GELLI, María Angélica, “De la delegación excepcional a la reglamentación delegativa (acerca de la reforma de la Ley de Administración Financiera)”, la LEY, Supl de Derecho Constitucional, dir. María Angélica Gelli, 22 de agosto de 2006, p.18.

formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar. El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo. Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso”.

A) El principio general.

En todos los casos la técnica de la reforma ha sido clara en el sentido de establecer un principio general impeditivo de uso del instrumento: “prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo” (art. 76 CN), “los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante” (art. 80 CN) y “no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo” (art. 99 inc. 3 CN).

Más allá de la defectuosa redacción del tercero de los textos, por su doble negación: “no podrá en ningún caso” -que arroja como resultado lo contrario de lo perseguido por el constituyente-, no cabe duda acerca del principio general: *el Poder Ejecutivo no legisla*.

B) El procedimiento.

En los tres casos, la metodología de tratamiento formal de la norma producida por el Poder Ejecutivo es idéntica ya que, aprobada la norma por el Gabinete de Ministros (8), el Jefe de Gabinete (art. 100 inc. 12 y 13) debe elevarla dentro de los diez días a una Comisión Bicameral Permanente que debe expedirse dentro de otro plazo de diez días y “de inmediato” debe ser considerada por ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Todo ello conforme a un procedimiento que debe reglamentar la “ley especial”. El 20 de julio de 2006, luego de casi doce años de espera, se ha dictado -finalmente- la mencionada “ley especial”.

La Reforma constitucional dejó para la “ley especial” el determinar el plazo total dentro del cual debería expedirse el Poder Legislativo, luego de considerarla norma “de inmediato”, y cuáles serían los procedimientos, los alcances de su control y los efectos jurídicos de la falta de aprobación dentro del plazo.

C) La excepción.

Las materias de “*emergencia pública*”, de la primera de las normas; la apreciación de “*si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado*”, de la segunda; y la existencia de si las “*circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes*” en una situación de “*necesidad y urgencia*”, de la tercera, que constituyen el habilitante de la excepción al principio formulado, han quedado sujetas a la interpretación en cada caso concreto.

En el primero de los casos, de la delegación, la determinación de las materias de “*emergencia pública*” queda en manos del propio Congreso delegante. También queda bajo responsabilidad del legislador establecer el plazo y las bases de la delegación. El texto no ofrece mayor dificultad en principio.

En los casos segundo y tercero, de la promulgación parcial de leyes y del DNU, la apreciación de si las partes del proyecto no observadas “*tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado*”, y

(8) El dictado en acuerdo de Ministros no está previsto expresamente para la legislación delegada. La Constitución Política del Perú contiene una norma con similar requisito en art. 125 inc. 2.

de la existencia del hecho de que “*circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes*” y de la “*necesidad y urgencia*” han quedado “*ab initio*” en manos del mismo Poder Ejecutivo emisor de la norma. Es el Presidente, junto con su Jefe de Gabinete y en acuerdo de sus ministros, quien aprecia las circunstancias y determina unilateralmente la existencia o no de las condiciones exigidas por la norma constitucional como habilitantes de la excepción (9).

III. Las dificultades

Los doce años de carencia de una reglamentación clara que determinara los procedimientos a seguir y el alcance del control del Congreso mediante una ley especial, como lo ordenaba el art. 99 inc. 3 CN, han producido diversos efectos que han traído como consecuencia numerosas dificultades en la aplicación efectiva de las normas que la reforma introdujo en 1994. Han tenido fuerte influencia en el terreno jurídico político y, sin pretender agotar una enumeración, podemos mencionar las siguientes:

A) Cantidad de normas.

En estos doce años, después de la reforma constitucional, se han dictado varios cientos de decretos delegados y de necesidad y urgencia, y se ha ejercido el veto parcial de leyes en ocasiones

(9) La Constitución Política de Chile coloca también en manos del Presidente esta facultad de determinar la existencia o no de las distintas situaciones de excepción (arts. 40, 41 y 42 CPCh).

(10) Se promulgó extrayendo los artículos 16, 17 y 18 completos y parte del 15.

(11) El Congreso ha delegado funciones mediante las leyes 25.344 (Adla, LX-E, 5547) (de noviembre de 2000), 25.414 (Adla, LXI-B, 1516) (de marzo de 2001) y la 25.561 (del recordado “corralito”), luego prorrogada por la 25.820 (Adla, LXIV-A, 38), después por 25.972 (Adla, LXV-A, 41) hasta el 31 de diciembre de 2005 y luego por la ley 26.077 (Adla, LXVI-A, 25) hasta el 31 de diciembre de 2006. Véase nuestro “El Congreso Nacional argentino frente a la crisis”, en *El Derecho Constitucional*, t. 2001/2002, p. 642 y siguientes.

(12) Dice su artículo 1°: “Sin perjuicio de la facultad derogatoria del Poder Legislativo nacional, ratifícase en el Poder Ejecutivo nacional, a partir del 24 de agosto de 2006 por el plazo de tres años y con arreglo a las bases oportunamente fijadas por el Poder Legislativo nacional, la totalidad de la delegación legislativa sobre materias determinadas de administración o situaciones de emergencia pública, emitidas con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, cuyo objeto no se hubiese agotado por su cumplimiento. El Poder Ejecutivo nacional ejercerá su atribución con arreglo a lo dispuesto en el artículo 100 inciso 12 de la Constitución Nacional”.

(13) TERRAGNO, Rodolfo, “El suicidio del Congreso”, en diario *La Nación* del 7 de agosto de 2006, p. 17. Cabe advertir al lector que el autor es Senador Nacional de la oposición.

diversas. En algún caso, de especial complicación institucional, como lo fue la acontecida en los meses de enero y febrero de 2002, nos encontramos con el dictado prácticamente simultáneo de decretos delegados, en el marco de la Ley 25.561 (Adla, LXII-A, 44), como el de pesificación -214/2002 (Adla, LXII-A, 117)-, conjuntamente con DNU y con la promulgación parcial de leyes -como la 25.563 (Adla, LXII-B, 1602) (10)-.

B) Proyecto oficialista.

Ambos instrumentos jurídicos han sido creados por la Ley 26.122 conforme a un proyecto elaborado por la bancada de senadores pertenecientes al oficialismo vinculado directamente al Presidente en ejercicio.

No era de esperar que, luego de doce años de espera, se tomara un momento de amplio dominio del oficialismo sobre ambas cámaras legislativas para reglamentar, conforme a un proyecto oficialista también, la facultad excepcional del Presidente de dictar normas de carácter legislativo.

C) Prolongación de estados de emergencia.

Se han producido numerosas delegaciones de facultades largamente reiteradas y luego prorrogadas (11). A tal punto ha llegado su número que en otra ley dictada en estos días, la Ley 26.135, se ha convalidado el conjunto, indeterminado, de normas de delegación que se dictaron antes de la Reforma constitucional de 1994 (12). Se lo ha hecho en forma comprensiva de un paquete impreciso de normas porque no se encuentra aun terminado el digesto de leyes que se encuentra en curso de ejecución (13).

D) El tratamiento de los DNU.

El PEN dicta DNU mientras el Congreso se encuentra en sesiones, es decir, sin que se cumpla el requisito de imposibilidad de empleo del método ordinario de discusión y sanción de las leyes. Al igual que en el otro caso anterior, así fue establecido por la Corte Suprema en “San Luis” -donde señaló que el PEN había actuado como “colegislador” con el Congreso-, y luego desestimado en “Bustos”.

No se cumple con el requisito de que el dictado de los DNU debe producirse “*en acuerdo general de ministros*”, porque está comprobado que el PEN

no realiza reuniones de gabinete de ministros; no existen los acuerdos generales de ministros.

El Congreso de la Nación tampoco somete a su tratamiento los DNU para su análisis y aprobación o rechazo. No lo hace ni en el tiempo de su dictado, lo cual sería razonable si existiese la imposibilidad de

(14) Así lo resolvió la Corte Suprema en “Guida” (Fallos, 323:1566 —LA LEY, 2000-C, 828—) y “Müller” (LA LEY, 2003-C, 291).

(15) Empleando este mecanismo el dec. 214/2002 (Adla, LXII-A, 117) invoca los artículos 76 y 99 inc.3 CN para introducir la “pesificación” en contra de lo previsto por la ley 25.561 mediante la que se había efectuado la delegación de facultades en materia financiera.

(16) Caso “San Luis”, LA LEY, 2003-E, 472.

(17) Caso “Bustos”, LA LEY, Suplemento Especial, Pesificación de los depósitos bancarios, director Carlos J. Colombo, 28 de octubre de 2004, p. 37 y siguientes.

(18) De los ministros participantes en el voto mayoritario en “Bustos” ya no están ni Belluscio ni Boggiano. Sólo quedan Maqueda, Highton de Nolasco y Zaffaroni, quienes votaron por muy distintos fundamentos y el tercero sólo coincidió parcialmente.

(19) Así ocurre con la emergencia dictada en enero de 2002 y hoy postergada por distintas leyes hasta diciembre de 2006.

(20) laudo CIAD], caso N°ARB/01/8, “CMS Gas Transmission Co. v. República Argentina”.

(21) Este instrumento se utilizó para vetar parcialmente los artículos de la ley 25.563, en el mes de enero de 2002, que ordenaban, con limitaciones, la devolución de los depósitos en la misma moneda en que habían sido practicados en el sistema financiero. Ello posibilitó la “pesificación” producida en esos mismos días.

(22) La ley 25.563, sancionada el 30 de enero de 2002, en la misma semana que el dec. 214/2002, que decía en su artículo 17, luego “observado” —vetado parcialmente— por el Poder Ejecutivo: “1. Sustitúyanse el primero y segundo párrafos del artículo 6° de la ley 25.561, los que quedarán redactados de la siguiente forma: ‘Artículo 6°. El Poder Ejecutivo nacional dispondrá medidas tendientes a disminuir el impacto producido por la modificación de la relación de cambio dispuesta en el artículo 2° de la presente ley, en las deudas nominadas en dólares estadounidenses u otras divisas extranjeras, que mantuvieran personas de existencia visible o ideal con el sistema financiero o que mantuviesen personas físicas o jurídicas entre sí, comprendidas en los incisos a), b) y l) del presente artículo. Al efecto dispondrá normas necesarias para su adecuación. El Poder Ejecutivo nacional reestructurará las deudas con el sector financiero y entre personas físicas o jurídicas comprendidas en los incisos a), b) y f) del presente artículo estableciendo la relación de cambio un peso (\$) = un dólar estadounidense (US\$1) en deudas con el sistema financiero y entre personas físicas o jurídicas comprendidas en los incisos a), b) y o del presente artículo cuyo importe de origen no fuese superior a dólares estadounidenses cien mil (US\$100.000) con relación a: a) créditos hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda; b) a la construcción, refacción y/o ampliación de vivienda; c) créditos personales; d) créditos prendarios para la adquisición de automotores; e) a los créditos de personas físicas o jurídicas que cumplan con los requisitos de micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME); y t) las deudas contraídas por personas físicas en su carácter de asociados a sociedades cooperativas o asociaciones mutuales, que hayan tenido por origen y por fin la adquisición, construcción, refacción y/o ampliación de vivienda única y familiar’. 2. incorpórase como último párrafo del artículo 6° de la ley 25.561, el siguiente: ‘Las sociedades cooperativas y asociaciones mutuales que resulten afectadas por lo dispuesto en esta norma podrán recibir del Poder Ejecutivo nacional el mismo trato que se confiera a las entidades financieras a las que se refiere este artículo’. Cabe hacer notar que el cuestionado dec. 2141 2002, de “pesificación”, invoca como marco normativo ambas figuras: decreto delegado y de necesidad y urgencia.

empleo de los mecanismos normales de elaboración de las leyes -que constituye el habilitante teórico del dictado del DNU-, sino que tampoco los somete a su tratamiento después cuando se reúne normalmente.

La posterior decisión de “*derogación*” expresa del DNU por el Congreso es interpretada como una convalidación de esa norma por todo el tiempo durante el cual rigió ya que no se deroga sino una norma vigente (14).

E) El respeto a las bases de la delegación.

El PEN no respeta la base de delegación, y se excede de su marco, mediante el simple expediente de invocar la misma emergencia ponderada por el legislador para habilitar la delegación pero, esta vez, para dictar a su amparo los DNU (15) que necesite para obrar por afuera del marco de la delegación.

Esto ha sido rechazado por la Corte Suprema (16) en anterior composición pero tácitamente desestimado por una integración posterior (17); en la actual no ha existido pronunciamiento (18).

F) La prórroga de la emergencia.

El Congreso prorroga reiteradamente los efectos jurídicos de la declaración de emergencia (19), que habilita la delegación legislativa, no obstante la existencia de laudos arbitrales, en los que el país es parte, que han considerado terminada dicha emergencia (20) a los efectos del tratamiento a los inversores externos en empresas concesionarias de los servicios públicos privatizados.

G) Rectificación de leyes.

El PEN emplea la promulgación parcial de leyes para “corregir” las leyes (21) en la parte que no le satisface, o no está de acuerdo, y obtiene así resultados contrarios a los perseguidos por el legislador en forma expresa (22).

H) La emergencia recurrentemente invocada.

La invocación de la emergencia se ha transformado en un recurso habitual para el normal desenvolvimiento político del PEN. Llama la atención de la doctrina cómo los últimos presidentes “*hayan recurrido a esta facultad excepcional (del dictado de decretos*

de necesidad y urgencia) teniendo al Congreso en su favor; y sólo nueve de esos decretos fueron dictados estando el Congreso en receso. Por ello se supone que se trata de un estilo de gobierno, pero no de urgencias políticas” (23).

Se ha transformado en regla lo que es excepción constitucional. No han faltado fallos, que el recordado maestro Germán Bidart Campos ha calificado de “retrógrados” (24), donde se ha dado tratamiento de facultad ordinaria a la de dictar

(23) TETTAMANTI DE RAMELLA, Adriana, “Elecciones presidenciales 2003 en la República Argentina: crónica de un resultado anunciado”, en Revista de Derecho Político, Universidad Nacional de Educación a Distancia, N° 61, Madrid, 2004, p. 351. La autora se refiere al Presidente actual pero entendemos que es aplicable a todos los que nos han gobernado desde 1983.

(24) Ver BIDART CAMPOS, Germán José, “Los decretos de necesidad y urgencia y el control constitucional”, en LA LEY, 1998-B, 287.

(25) Ver. CSJN, en caso “Rodríguez”, LA LEY, 1997-E, 884.

(26) Así lo afirma QUIROGA LAVIE, Humberto, “La sentencia de la Corte Suprema en la causa de los aeropuertos. Clave para entender el desequilibrio institucional de los argentinos”, en LA LEY, 1998-B, 991.

(27) Término empleado por Héctor MAIRAL en su conferencia “El efecto de la crisis económica en el Derecho”, en Aniversario de la Revista de Administración Pública RAP, 23 de septiembre de 2004; el autor señala “la tolerancia del Derecho frente a las emergencias, especialmente las emergencias autoinfligidas”.

(28) Según el diccionario de la Real Academia Española omnímoto significa: “que lo abraza y comprende todo”.

(29) BIDART CAMPOS, Germán José, “Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino”, t. I, Ediar, Buenos Aires, p. 305.

(30) SAGÜES, Néstor Pedro, “Elementos de Derecho Constitucional”, Astrea, Buenos Aires, 1993, p. 701.

(31) ROMERO, César Enrique, “Derecho Constitucional”, t. II, Zavalía, Buenos Aires, p. 147.

(32) La Corte se pronunció en “Tobar” (LA LEY, 2002-E, 428) confirmando la inconstitucionalidad del DNU 896/2001 (Adla, LXI-D, 4083) y de la ley 25.453 (Adla, LXI-D, 4057), que lo había convalidado, por cuanto en esa normativa se afectaba el principio de transitoriedad de las normas de emergencia. Más recientemente, con la actual composición, puede observarse —en el mismo sentido— el voto de Zaffaroni y Lorenzetti en considerando N°8 de “Galli” (A LEY, Suplemento Especial, “El canje de la deuda”, director Douglas R. Elespe, mayo de 2005, p. 78) donde afirman: “el control constitucional procedimental se refiere a la constatación de una situación de emergencia declarada por el Congreso, la persecución de un fin público y la transitoriedad de las medidas adoptadas”.

(33) Ver voto de Tomás Hutchinson en el caso “Del Valle, Jorge c. Provincia de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur” del Superior Tribunal de Tierra del Fuego, en LA LEY, 1998-A, ps. 68, 82 y sigtes. El autor del voto efectúa un relevamiento de las opiniones de los principales publicistas argentinos sobre este requerimiento de transitoriedad que él califica de “estricto y necesario”.

(34) Así se prevé en el proyecto, que hoy cuenta con media sanción del Senado, en su art. 24. El rechazo por cualquiera de las Cámaras constituye para nosotros un certificado de defunción del DNU desde el momento en que ya no podría ser jamás una ley. Así lo propusimos en nuestro “Decreto de necesidad y urgencia. Límites y control”, prólogo de Miguel Ángel Ekmekdjian, Depalma, Buenos Aires, 1995.

DNU, al considerársela como una facultad propia del Poder Ejecutivo que no debería verse dificultada por la falta de dictado de la ley especial que lo reglamente (25); dando, de este modo, vuelta “como un guante” (26) el sentido jurídico del art. 99 inc. 3 CN y convirtiendo en ordinario lo previsto como estrictamente excepcional y prohibido por regla general.

Se invocan emergencias cuyo origen está provocado por el propio PEN o por intereses vinculados a él. Las denominadas emergencias “autoinfligidas” (27), son el disparador del ejercicio omnímoto (28) y descontrolado del poder. El Presidente de la República se transforma en un hombre ubicado por encima de la ley y muy lejos de cualquier tipo de control republicano.

I) La pérdida del carácter transitorio de la legislación de emergencia.

No se respeta el carácter esencialmente “provisorio” que corresponde atribuir a los derechos emanados de las normas de emergencia; por el contrario, se consolidan derechos definitivos a la luz de normativas de carácter transitorio en contradicción con antigua jurisprudencia de la Corte Suprema. El carácter transitorio de la normativa de emergencia, cualquiera fuera su rango, ley o decreto -delegado o de necesidad y urgencia-, ha sido proclamado por la jurisprudencia, y también por la doctrina encabezada por Bidart Campos (29), Sagüés (30), Romero (31) y otros. La jurisprudencia ha insistido en el carácter esencial de *provisoriedad* (32) de la normativa de emergencia, en su carácter “estricta y necesariamente” (33) transitorio y de la consecuente *precariedad* de los derechos adquiridos bajo su vigencia.

J) La equiparación de la ley con los decretos.

Se pretende una verdadera equiparación de valor y rango entre el DNU y la Ley de tal modo de hacer necesario un verdadero proyecto de ley de derogación del DNU y que este sea votado por mayorías absolutas en cada una de las Cámaras no constituyendo suficiente antecedente el rechazo del DNU por una cualquiera de ellas (34). Este mecanismo, tiene como consecuencia el resultado de que:

1. el PEN sólo necesita un número de legisladores que impida el quórum en cualquiera de las dos cámaras del Congreso para “legislar” sin límite alguno;

2. permite la posibilidad de interpretar erróneamente que todos los instrumentos legislativos tienen efectos jurídicos válidos inmediatos y generan derechos subjetivos iguales a los de la ley durante su vigencia;

3. limita la facultad del Congreso de revisar los requisitos de constitucionalidad del instrumento legislativo de excepción y fulminarlos *ex tunc*, por nulidad absoluta, conforme al texto expreso constitucional, cuando los incumpla.

K) La aprobación ficta del Congreso.

Se interpreta como aprobación ficta, en contra del texto expreso del art. 82 CN (35), el solo hecho de que el Congreso no dicte una norma en contrario del decreto aun cuando el mecanismo de elaboración y sanción de las leyes se encuentre totalmente normalizado. Se aplica a su respecto la doctrina del caso “Peralta” que es consecuencia de la misma actitud asumida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación frente a toda la legislación de los gobiernos de facto que dictaron leyes todavía vigentes merced a este criterio.

Por todas estas razones pareciera que se coloca a la República en un verdadero “estado de excepción” que excede en mucho a la mera “emergencia” prevista por nuestro ordenamiento constitucional, pues se sale de sus parámetros y los resortes constitucionales no son empleados con sujeción a la previsión normativa sino conforme a la voluntad personal del Poder Ejecutivo y de quienes tienen capacidad de presión eficaz sobre él. Con toda razón afirma Mairal que “como nuestro Derecho no

distingue entre los distintos tipos de emergencia, cuanto más desordenado es un gobierno más emergencias crea y, por ende, más poderes tiene” (36).

En lugar de “estado de emergencia” la situación deviene en estado “de excepción”, de *excepción de constitución*. De este modo se ve corroborado el aserto de Giorgio Agamben: “uno de los caracteres esenciales del estado de excepción -la provisoria abolición de la distinción entre poder legislativo, ejecutivo y judicial- muestra aquí su tendencia a transformarse en duradera praxis de gobierno” (37). En nuestro caso también borra la división vertical entre poder central y poder federal.

IV. La Ley Especial de reglamentación de “normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo” (38)

En estos días ha sido dictada la, largamente esperada (39), “ley especial” de reglamentación del trámite de estas normas de excepción que previó la Reforma constitucional cuando los introdujo en el texto.

Lamentablemente, la Ley 26.122, para reglamentar las “normas de carácter legislativo emitidas por el Poder Ejecutivo” (40) pone en evidencia que se ha distorsionado totalmente la excepcionalidad de los institutos en cuestión. Se han transformado en facultad ordinaria del Ejecutivo que le permite actuar sin controles legislativos y, en especial, sin controles federales.

La “ley especial” determina la integración de la Comisión Bicameral Permanente en cuanto a su integración (art. 3), duración (art. 4), metodología de elección de sus autoridades (art. 5), periodo y quórum para sesionar (arts. 6 y 7), y sus dictámenes y reglamentos internos (arts. 8 y 9).

La ley ha limitado el alcance del control de la Comisión Bicameral únicamente a pronunciarse sobre la “validez o invalidez”, por la existencia o no de los requisitos formales y sustanciales establecidos por la constitución, respecto de los DNU (art. 10); sobre la “procedencia formal” y la “adecuación del decreto a la materia y a las bases de la delegación y al plazo para su ejercicio”, respecto de los decretos delegados (art. 13); y sobre la “procedencia formal

(35) Ver nuestro “El silencio del Congreso (art. 82 CN)”, en “Derecho Constitucional de la Reforma de 1994”, t. I, del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Dardo Pérez GUILHOU, Felipe SEISDEDOS y otros, Ed. Martín Fierro, distribuye Depalma, Mendoza, 1995, p. 497.

(36) MAIRAL, conferencia ya citada.

(37) AGAMBEN, Giorgio, “Estado de excepción. Homo sacer, II, I”, traducción de Flavia Costa e Ivana Costa, introducción y entrevista de Flavia Costa, Adriana Hidalgo Editora, Buenos Aires, 2004, p. 33.

(38) Así las califica, textualmente, el art. 25 de la Ley Especial.

(39) Ver nuestro “Decretos de necesidad y urgencia: su ley especial”, en Derecho Constitucional de la Reforma de 1994, t. 11, del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Dardo Pérez GUILHOU, Felipe SEISDEDOS y otros, Martín Fierro, distribuye Depalma, Mendoza, 1995; también ver “Decretos de necesidad y urgencia: a dos años del art. 99 inc. 3 de la Constitución Nacional”, en LA LEY, 1997-D, ps. 1088 a 1098.

(40) Así se autodenomina en su art. 25.

y sustancial” de la promulgación parcial de leyes, indicando “si las partes promulgadas parcialmente tienen autonomía normativa y si la aprobación parcial no altera el espíritu o la unidad del proyecto sancionado originalmente por el Congreso” (art. 14).

La ley ha descartado el control político, de contenido, de oportunidad y conveniencia, sobre las normas de carácter legislativo que dicta el PEN. Y esta grave limitación alcanza luego al Congreso Nacional pues este solo se puede pronunciar por la aceptación o el rechazo, y únicamente por mayoría absoluta, (art. 23) ya que “no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del PE”.

En otras palabras, el PEN puede legislar sin el Congreso pero este no puede hacerlo sin el PEN; “se está disponiendo que si no hubiera coincidencia el decreto mantiene su vigencia por la sola voluntad de una de las Cámaras” (41).

El alcance del rechazo por el Poder Legislativo tiene efectos derogatorios únicamente para el futuro, sea cual fuere la causa o el tamaño y gravedad de su inconstitucionalidad, y deja a salvo los derechos “adquiridos” durante su vigencia (art. 24). Esto significa que un DNU que, hipotéticamente, estableciera la afiliación obligatoria a un partido político oficial único para desempeñar cargos docentes, su necesaria y obligada derogación posterior, por tratarse de materia expresamente prohibida por el texto constitucional, dejaría a salvo el derecho adquirido por los beneficiarios que hubieran ocupado los lugares de los desplazados reticentes a la afiliación compulsiva.

Finalmente, lo que es más grave, la ley no ha

(41) CAYUSO, “La delegación legislativa ...”, ob. cit.

(42) Ver nuestro “Smith”, o el final del “sistema” jurídico de la emergencia, en LA LEY, Suplemento Especial “Depósitos bancarios restricciones II”, a cargo de Carlos J. Colombo, marzo de 2002, p. 3; “La Corte Suprema y sus novedades en el tratamiento de la normativa de emergencia”, en JA - Lexis Nexis, 2003-IV-1405; “Crisis jurídico política, emergencia económica y recurso extraordinario federal en el terreno tributario”, en A LEY, Suplemento Especial, directora María Angélica GELLI, “Emergencia económica y Recurso extraordinario”, diciembre de 2003, p. 22 y sigtes.; “Amparo y control de constitucionalidad”, en LA LEY, 24 de diciembre de 2004, p. 1 y sigtes.; “Cabrera: una advertencia política”, en LA LEY, 2004-E, 486; Supl. de Derecho Administrativo, Director Agustín A. Gordillo, 27 de agosto de 2004, p. 1.; y “La permanente invocación de la emergencia como base de la crisis constitucional”, en LA LEY, 2006-A, 872; Supl. de Derecho Administrativo, Dir. Agustín A. Gordillo, 16 de diciembre de 2005, p. 1 y LL Gran Cuyo, febrero de 2006, p. 1.

establecido plazo para el cumplimiento de los trámites de aprobación o rechazo. No existe diferencia alguna de naturaleza entre el DNU dictado y la ley vigente. La ley no ha receptado la solución propuesta por las constituciones italiana y brasileña que imponen un plazo de 90 días vencido el cual el DNU cae. La ley ha tomado de hecho la solución de la Constitución de Chile de 1980 (art. 40) que exige el pronunciamiento por la aceptación o rechazo dentro de un plazo vencido el cual se considera fictamente aprobada la propuesta de los estados excepcionales de asamblea o de sitio.

V. Reflexiones de naturaleza institucional

Ya nos dedicamos al análisis jurídico público de los institutos relacionados con la normativa de emergencia en otros ensayos desde hace algún tiempo (42); hoy damos por reproducidos aquellos razonamientos y ponemos en nuestro foco de atención otras consideraciones, esta vez de índole institucional.

A) La exclusión del control federal.

En la medida en que los instrumentos legislativos otorgados por la Constitución al PEN pierden excepcionalidad y su práctica se vuelve ordinaria, el Presidente pasa a tener los mecanismos aptos para saltar en general al Congreso Nacional y en especial al Senado de la Nación, que es el órgano vital del sistema federal argentino. Pues es donde las provincias están representadas en modo orgánico e igualitario.

Se configura de tal modo una situación de carencia de participación política, por la ausencia de las provincias, y de controles que, lejos de fortalecer el sistema político institucional, lo hacen más débil frente a los grupos de poder, especialmente económicos, globalizados o no.

La legislación delegada, la promulgación parcial y los DNU, ordinarizados en su empleo, son los instrumentos de que puede servirse el centralismo cada vez que necesita esquivar el debate y discusión con las provincias, y el control federal de sus actos y de la operación de sus intereses.

La reciente Ley 26.135, de prórroga de la delegación legislativa anterior a la Reforma constitucional

de 1994, ha sido utilizada como vehículo para producir una delegación emblemática si queremos figurar con claridad la postergación de nuestro sistema federal por el Congreso. El art. 2 inc.d de la Ley ha delegado a favor del Presidente *“la creación, organización y atribuciones de un organismo fiscal federal a cargo del control y fiscalización de la ejecución del régimen de coparticipación federal”*. Se trata del órgano destinado a controlar lo que hace el poder central con la coparticipación federal de impuestos y que debía ser creado por el Congreso y las provincias mediante una *“ley convenio”*.

Pareciera que el interés político de fortalecimiento presidencial se ha impuesto a los intereses federales en la medida en que ha logrado que los senadores, representantes orgánicos de las provincias, hagan prevalecer el interés partidario y voten un mecanismo que los coloca a ellos mismos afuera de la discusión y defensa de los intereses que, precisamente, les toca constitucionalmente defender.

Influye fuertemente en esta posibilidad el hecho de que la elección de los senadores se ha convertido, después de la reforma de 1994, en un sistema de base exclusivamente partidaria coyuntural (43), pues ha trasladado definitivamente el debate de los intereses federales al ámbito partidario interno coyuntural por fuera del interés concreto provincial. La Reforma, en este punto, ha diluido aún más el ya debilitado vínculo entre la provincia y “su” senador.

Tal vez sea el momento de pensar seriamente en una reforma constitucional que lleve a uno la cantidad de senadores por provincia de tal modo de

(43) Dice el actual art. 54 CN que “El Senado se compondrá de tres senadores por cada provincia y tres por la Ciudad de Buenos Aires, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le siga en número de votos. Cada senador tendrá un voto”. Esta norma debe ser analizada a la luz de la realidad partidaria actual. Ninguno de los partidos tradicionales se presenta en forma unida, cada uno ofrece al menos tres opciones de sus líneas internas y aparece en alianzas de naturaleza fuertemente coyuntural y electoral que se proyectan en sus efectos más allá de lo que conviene a la defensa de los intereses provinciales concretos.

(44) CAYUSO, “La delegación...”, ob. cit.

(45) BADENI, Gregorio, “Reglamentación de la Comisión Bicameral Permanente”, A LEY, del 21 de julio de 2006, p. 3.

(46) GORDILLO, Agustín A., “¿Puede la Corte Suprema de Justicia de la Nación restituir la seguridad jurídica al país?”, LA LEY, 2005-A, 905; Supl. de Derecho Constitucional a cargo de María Angélica Gelli, Buenos Aires, 23 de noviembre de 2004, p. 1.

“atar” con mayor rigor el compromiso personal del representante de los intereses provinciales.

B) Desequilibrio de poderes.

Parece muy difícil encontrar las posibilidades reales de control de parte de los órganos políticos sobre el PEN. No lo hará el mismo Poder Ejecutivo beneficiario de los poderes omnímodos, y aun así, pues no es creíble el autocontrol. La sanción por el Congreso de la Ley 26.122, destinada a reglar el uso de un instrumento excepcional por el Presidente, sobre la base del proyecto del mismo Poder Ejecutivo sin modificaciones, pone en evidencia la impotencia del Poder Legislativo y lo estéril del instrumento.

Por ello no es de esperar que el control sea ejercido desde ese débil Poder Legislativo. Pues los tres supuestos normativos de excepción parten de la hipótesis de que el empleo del mecanismo ordinario para la elaboración y sanción de las leyes por el Congreso, que la Constitución prevé, constituye un procedimiento cuyo salteamiento se ve justificado por la sola presencia, o por la mera invocación, de la emergencia.

El requerimiento de la efectiva imposibilidad de llevar a cabo el trámite ordinario de elaboración y sanción de las leyes previsto por la norma constitucional es hoy letra muerta. Y la sola presencia de un grupo de legisladores afines al Presidente en cualquiera de las dos cámaras que impidiera el quórum necesario para “derogar” la norma dictada por el PEN impide el control legislativo sobre ella.

Sostiene Cayuso que *“la concentración de poder en el órgano ejecutivo, y el manifiesto incumplimiento por parte del Congreso de la Nación de las funciones que le competen por mandato constituyente, transforman la relación de dichos órganos en francamente ineficaces y peligrosas para el fortalecimiento del estado constitucional de derecho”* (44).

Queda únicamente en manos del Poder Judicial el imponer algún límite que permita mantener el carácter excepcional del ejercicio de esas facultades extraordinarias tal como lo establece el régimen constitucional en forma expresa. Claro que no sin dificultades, alguna doctrina lo aconseja (45) mientras que otra no lo recomienda (46).

No parece hoy posible cumplir con la recomendación de Domingo García Belaunde cuando afirma que “lo que hay que hacer en el sistema presidencial es crear controles efectivos. A más poder, más controles, podría ser nuestro lema” (47).

C) *La autoexclusión del Poder Legislativo.*

También han sido dictadas, en estos mismos días, las **Leyes 26.124 y 26.135.**

La primera tiene por objeto una reforma del régimen de Administración Financiera de la Nación mediante la cual se ha producido una delegación de facultades presupuestarias a favor del Jefe de Gabinete (48) de tal modo que este ha quedado habilitado para modificar y transferir partidas con toda libertad dentro del marco total presupuestado; en otras palabras, el mencionado funcionario podrá redefinir la política fundamental del Estado, establecida por el Congreso Nacional conforme a las pautas establecidas en el art. 75 inc. 8 CN, expresada técnicamente a través de la asignación y distribución de partidas presupuestarias, según su propio criterio sin más limitación que respetar el monto total comprometido.

La delegación por el Congreso de la facultad de modificación de partidas presupuestarias en el Jefe de Gabinete no solo constituye una irregularidad grave, pues no está dentro de las facultades de este el ser destinatario de esos poderes, denominados hoy “*superpoderes*”, sino que además provoca la desaparición de hecho del rol constitucional atribuido a la Auditoría General de la Nación (art. 85 CN).

La atribución de los superpoderes pone de

(47) GARCÍA BELAUNDE, Domingo, “La constitución y su dinámica”, con presentación de Jorge Carpizo, Palestra Editores, Lima, 2006, p. 307.

(48) Esto se plantea mediante la reforma del art. 37 de la ley de administración financiera de la nación (ley 24.156 —Adla, LII-D, 4002—) que dice: “La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades”.

(49) Ver leyes 26.098 y 26.099, fechadas el 7 de junio de 2006, en que se aprueban las cuentas de inversión de los ejercicios 1997 y 1998 respectivamente.

(50) MENDEZ, Hugo Alberto, “Una clasificación de las fuentes de corrupción (1ª parte)”, en LA LEY Actualidad del 2 de agosto de 2001, p. 1.

manifiesto la imposibilidad fáctica del legislador de desempeñar sus facultades constitucionales. Ni siquiera le ha quedado la posibilidad de trazar las políticas fundamentales a través del presupuesto. Las partidas destinadas a alguna finalidad educativa o de seguridad podrán ser modificadas según el arbitrio del jefe de Gabinete, un funcionario que es nombrado y removido según la voluntad del Presidente.

El Congreso de la Nación ha renunciado a su facultad de controlar la cuenta de inversión. Cabe aclarar que, de hecho, es una obligación constitucional que ya no ejercía razonablemente; días pasados el Congreso Nacional ha aprobado la cuenta de inversión correspondiente a los años 1997 y 1998 (49), con nueve y ocho años de atraso respectivamente, cuando han pasado ya tres presidentes.

Con acierto se ha dicho que “*la corrupción florece debido a la ausencia, a la neutralización o a la debilidad de los controles del Estado sobre la adjudicación y la aplicación legal de fondos públicos a los fines presupuestados asignados*” (50).

La segunda de las leyes, la **26.135**, ha ratificado, por un plazo de tres años, toda la delegación legislativa efectuada antes de la Reforma constitucional de 1994 y aprobado la totalidad de los decretos delegados dictados a la luz de aquella normativa por el gobierno transcurrido del actual presidente a partir del 24 de agosto de 2004. Por si quedara alguna duda, y atento a la imprecisión e indeterminación del conjunto de normas cuya validez se prorroga, se confirma que esas materias delegadas en el PEN por tres años más son:

“a) La creación, organización y atribuciones de entidades autócráticas institucionales y de toda otra entidad que por disposición constitucional le compete al Poder Legislativo nacional crear, organizar y fijar sus atribuciones. Quedan incluidos en el presente inciso el correo, los bancos oficiales, entes impositivos y aduaneros, entes educacionales de instrucción general y universitaria, así como las entidades vinculadas con el transporte y la colonización;

b) *la fijación de las Fuerzas Armadas y el dictado de las normas para su organización y gobierno;*

c) *la organización y atribuciones de la Jefatura de Gabinete y de los Ministerios;*

d) *la creación, organización y atribuciones de un organismo fiscal federal a cargo del control y fiscalización de la ejecución del régimen de coparticipación federal;*

e) *la legislación en materia de servicios públicos en lo que compete al Honorable Congreso de la Nación;*

f) *toda otra materia asignada por la Constitución Nacional al Poder Legislativo nacional que se relacione con la administración del país”.*

La debilidad institucional del Congreso ha provocado que la sola aceptación por el Presidente de los trámites legislativos, como paso necesario para sus iniciativas políticas que así lo requieren, sea interpretada hoy como una verdadera confesión de debilidad políticamente inadmisibles.

Su capacidad de respuesta inmediata a la “*emergencia*”, más allá de quién la haya inventado o -en caso de existir esta realmente- provocado, lo convierte en “*soberano*”, y repercute sensiblemente en las encuestas que acompañan inseparablemente a nuestros políticos en esta nueva forma de legitimación cotidiana e instantánea que nos traen los tiempos actuales.

Parece evidente que nada de esto ocurriría si el Poder Legislativo estuviera a la altura de su rol constitucional. Pero no es así desde hace demasiados años (51).

Podría discutirse con profundidad la causa por la que el legislador es impotente para defender el sistema institucional (52). Posiblemente se deba a que se ha impuesto definitivamente un partido hegemónico en nuestro país. Pero ello no explica el porqué del profuso empleo del DNU aun en momentos en que el partido de gobierno cuenta

con la mayoría parlamentaria. Y no lo explica porque no se trata de una “necesidad” de poder extraordinario del partido gobernante, sino de la figura presidencial que gobierna -sea que fuera el actual o alguno de los anteriores presidentes desde 1983 hasta la fecha-; esta es la sometida diariamente a la compulsión estadística y mediática que lo absuelve o lo condena, que lo endiosa o lo fulmina. El poder presidencial se ha convertido en un atributo cuya magnitud política institucional depende de su no-dependencia, no solo de otros órganos y controles constitucionales, sino también de su propio partido.

Observamos sorprendidos la ruptura del vínculo de comunicación y de responsabilidad directa entre el Diputado que “entrega” inexplicablemente, o -al menos- injustificadamente, sus facultades legislativas y de control al Ejecutivo, y su pueblo elector; más grave aun, el divorcio entre el Senador y su provincia mandante porque propició, antes -cuando su partido en el gobierno era el interesado- o ahora -cuando el suyo lo es hoy-, la autoexclusión del órgano federal por excelencia del debate y de la defensa de los intereses provinciales. Igual desvinculación puede observarse también entre el partido, o su fracción, y su candidato electo.

Dotar de poderes discrecionales al Poder Ejecutivo, puede considerarse demostrado -porque ya lo intentamos reiteradamente-, es una respuesta equivocada a la crisis; y lo es más si lo que se pretende es que, como resultado de ello, el presidente se transforme en líder providencial. Se orienta todo el esfuerzo de la recuperación producida en distintos aspectos de la vida social, económica, cultural y política a favor de ese liderazgo coyuntural y no del fortalecimiento de las instituciones cuya debilidad es la que nos asegura la continuidad y permanencia de la misma crisis.

En estos tiempos de crisis política, todo indicio de recuperación debe ser orientado a la consolidación del sistema institucional, a través de la modificación necesaria y del correcto uso de los mecanismos e instrumentos que el ordenamiento jurídico pone a nuestra disposición en el texto constitucional y que no hemos empleado hasta ahora. Consideramos que esta es la respuesta que los hombres de derecho debemos acercar a la comunidad que

(51) LUDER, Italo A., “Sociología del Parlamento”, LA LEY, 92-784

(52) Ver MIDON, Mario A., “Los débitos de un Congreso ausente”, LA LEY, 2005, 1510.

nos compromete y que, con todo derecho, puede exigirnos.

D) Las “necesidades” de la corrupción.

Se ha sostenido con acierto que *“un sistema de corrupción logra establecerse cuando se desconoce o desprecia el sistema de reglas generales, a lo que se añade, en la generalidad de los casos, la debilitación de la democracia deliberativa, la sumisión del Poder Judicial al Ejecutivo y la absoluta discrecionalidad del gobierno de los funcionarios”* (53).

A pesar de los fracasos y del altísimo grado de corrupción que asola nuestras administraciones, nos empeñamos en insistir en la comprobada falsedad de -al menos- tres afirmaciones típicas de las últimas décadas:

a) que son los controles los únicos responsables de la ineficiencia y de la ausencia de seguridad jurídica en nuestro país;

b) que no es posible enfrentar exitosamente una emergencia, cualquiera fuera su naturaleza, si al mismo tiempo hay que respetar normas, tiempos, procedimientos y controles constitucionales;

c) y que, con la eliminación de controles -en especial de aquellos de naturaleza participativa- abrimos la vía apta para dotar al Ejecutivo de la reclamada *“eficiencia”* y *“rapidez”* que solucionará todos los problemas que acucian a nuestras débiles democracias. Ya señaló el maestro Alberto A. Spota: *“la política busca la eficiencia para la comunidad a*

la que se refiere o para el propio poder político que la ejerce”... “ en lo político, lo primero es continuar siendo poder y lo segundo ser más poder y por más tiempo” (54).

Insistimos en no ver que son los negocios ilegales, los inexplicables, los corruptos y tramposos, los oscuros y no transparentes, los que más necesitan de la ausencia de controles para su progreso y realización; que son los que imperiosamente requieren de la fabricación del pretexto de *“la emergencia”* que tapa todo, que excluye el debate, que justifica el *“apuro”* que paraliza los mecanismos de defensa de la república. La misma *“emergencia”* que sirve de disparador habilitante a las facultades excepcionales del Ejecutivo.

Algunos intereses económicos espurios (55), que pueden ser tanto locales como extraños, necesitan un soporte jurídico formal que consolide el *“arreglo”* (56) alcanzado gracias a las voluntades corruptas obtenidas en cada coyuntura política, de tal modo de dotarlo de la *“seguridad jurídica”* necesaria que asegure su exigibilidad y el compromiso de los gobiernos y de las generaciones futuras. Esta cobertura impide que una futura administración honesta frustré las consecuencias jurídicas y económicas del *“arreglo”* y, también, evita que otra igual o más deshonesta que la primera exija *“colaboraciones”* adicionales para su sostenimiento y también, eventualmente -¿porque no?-, su *“mejora”*.

Los intereses económicos, no todos, sino aquellos que transitan en la marginalidad ilegal, no solo necesitan el funcionario corrupto en el momento adecuado. Eso solo no sirve, no alcanza. Es imprescindible, además:

a) Que ese funcionario no esté controlado; que no esté sujeto a un control o sometido a procedimientos que le impidan *“arreglar”* conforme a sus deseos.

b) Que el procedimiento de decisión sea oculto. Por esa razón la exclusión del control debe ser completa; por eso es imprescindible el DNU aun cuando el gobierno posea la mayoría partidaria en ambas cámaras legislativas, pues de este modo se excluye también el control cercano y el debate

(53) BARBAROSCH, Eduardo, “Poder, corrupción y derecho. Un análisis de la corrupción desde la “Teoría General del Derecho”, en H R. Sandler, B. Rajland, coordinadores, Corrupción, Una sociedad bajo sospecha, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales”, Ambrosio L. Gioja, La Ley, Buenos Aires, 1997, p. 31.

(54) SPOTA, Alberto Antonio, “Ética y política”, en pecha, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la ED, del 30 de diciembre de 1997, p.1.

(55) Tomamos el término “espurio” en el sentido del Diccionario de la Real Academia Española: “bastardo (que degenera de su origen o naturaleza; falso (engañoso))”.

(56) Empleamos este concepto en homenaje al título de una recordada película dirigida por Fernando Ayala que trataba sobre la corrupción en la Argentina, donde su protagonista, encarnado por Federico Luppi, luchaba infructuosamente por la instalación de una red de agua potable negándose a “arreglar” con un grupo de funcionarios corruptos que le ofrecían “facilitarle” el trámite.

interno del partido o de la coalición gobernante. Se trata de una aplicación práctica y concreta de la fórmula: *“corrupción es igual a monopolio más discrecionalidad menos transparencia”* (57).

c) Y que el *“arreglo”* alcanzado goce de *“seguridad y estabilidad”* para que sea respetado en el futuro de tal modo de poder concretar todas las posibilidades del negocio *“arreglado”*. El art. 24 de la **Ley Especial 26.122**, como dijimos, exige el rechazo por ambas cámaras del Congreso, que sea votado por mayoría absoluta de presentes de cada una y, en todos los casos, deja incólumes los derechos *“adquiridos”*, sea cual fuere la naturaleza, la magnitud y la inconstitucionalidad que motivó jurídicamente el rechazo.

Para estos tres requerimientos básicos de la corrupción el mecanismo de la “emergencia” es funcional y ha demostrado ser muy eficaz para alcanzarlos.

Es por eso que afirmamos que últimamente esa *“emergencia”*, que habilita el uso de los ya mencionados instrumentos legislativos excepcionales, muchas veces tiene autores —intelectuales y de

(57) KLIEGAARD, Robert. citado por MORENO OCAMPO, Luis, “Una propuesta de acción”, en GRONDONA, Mariano, “La corrupción”, Planeta, Buenos Aires, 1993, p. 124.

(58) GORDILLO, “¿Puede la Corte Suprema ...?”, ob. cit., p. 13.

(59) La “desviación de poder” consiste en el uso intencionado de las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico con fines distintos a aquellos para los cuales dichas facultades le fueron otorgadas. Ver nuestro “Desviación de poder y globalización”, en Estudios de Derecho Administrativo IX, Instituto de Derecho Administrativo IEDA, Ed. Dike, Mendoza, 2003, p. 267.

(60) On writ of certiorari to the United States Court of Appeals for the District of Columbia Circuit (June 29, 2006). Dice el voto de Breyer, Kennedy, Souter y Ginsburg: “Where, as here, no emergency prevents consultation with Congress, judicial insistence upon that consultation does not weaken our Nation’s ability to deal with danger. To the contrary, that insistence strengthens the Nation’s ability to determine-through democratic means-how best to do so. The Constitution places its faith in those democratic means. Our Court today simply does the same”... “This is not a case, then, where the Executive can assert some unilateral authority to fill a void left by congressional inaction. It is a case where Congress, in the proper exercise of its powers as an independent branch of government, and as part of along tradition of legislative involvement in matters of military justice, has considered the subject of military tribunals and set limits on the President’s authority. Where a statute provides the conditions for the exercise of governmental power, its requirements are the result of a deliberative and reflective process engaging both of the political branches. Respect for laws derived from the customary operation of the Executive and Legislative Branches gives some assurance of stability in time of crisis. The Constitution is best preserved by reliance on standards tested over time and insulated from the pressures of the moment”. En el fallo se cita expresamente el antecedente “Youngs-town Sheet & Tube Co. v. Sawyer”, 343 U. S. 579 (1952).

(61) El periodista del New York Times, KRUGMAN, Paul, “La carta de la traición”, en diario “Los Andes”, Mendoza, 16 de julio de 2006.

los otros—, tiene una programación, tiene beneficiarios, y tiene perjudicados; que —en esos casos— nada tiene de eventual, de súbita, y de imprevisible; y que, en esos supuestos, propicia y posibilita la cobertura y protección de *“arreglos”* concretados en claro perjuicio del interés público.

La crisis que nuestro país sufrió en diciembre de 2001 y enero de 2002 reconoce como origen comprobado un complejo de decisiones, de naturaleza jurídica fundamentalmente administrativa, financiera y económica, afectadas, según Gordillo, por el vicio de *“desviación de poder”* (58), dirigidas hacia un resultado objetivo y preciso perseguido intencionalmente por las autoridades del momento y respecto del cuál no estaban dispuestos a asumir los costos necesarios y muy previsibles (59).

VI. Conclusión

Leímos en estos días el fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos *“Salim Ahmed Hamdan v. Donald H. Rumsfeld, Secretary of Defense”* (60), y tomamos conciencia de qué poco argentino es el problema esta vez. Nos sentimos muy acompañados.

Cerramos estas reflexiones con algunos de sus conceptos: *“Donde, como aquí, ninguna emergencia impide consultar con el Congreso, la insistencia judicial en esa consulta no debilita la capacidad de nuestra Nación para tratar con el peligro. Por el contrario, esta insistencia fortalece la capacidad de la Nación para determinar -a través de medios democráticos- cómo hacerlo mejor. La Constitución deposita su fe en esos medios democráticos. Nuestra Corte hoy simplemente hace lo mismo”... “El respeto a las leyes derivadas de la acostumbrada operación de las ramas Ejecutiva y Legislativa brinda alguna garantía de estabilidad en tiempos de crisis. La Constitución está mejor preservada por su dependencia a standards probados por encima de los tiempos y aislados de las presiones del momento”.*

En este contexto, el acreditado periodista estadounidense Paul Krugman (61) manifiesta: *“Durante los últimos meses, una serie de revelaciones ha confirmado lo que debió haber sido obvio hace mucho tiempo: el gobierno de Bush y el movimiento que encabeza han estado inmersos en un proyecto autoritario, un esfuerzo por remover todos los contrapesos que hasta ahora han constreñido al Poder*

Ejecutivo. Gran parte de este proyecto implica la declaración de una autoridad ejecutiva sin precedente: el derecho a encarcelar personas en forma indefinida sin presentar cargos (y de torturarlas si el gobierno opina que así debe ser), el derecho a intervenir teléfonos de ciudadanos estadounidenses sin autorización de los tribunales, el derecho a emitir una opinión de que las leyes realmente no significan lo que dicen cuando firma las que han sido aprobadas por el Congreso. Sin embargo, un aspecto casi igualmente importante del proyecto ha sido el intento de crear un ambiente político en el que nadie se atreva a criticar al gobierno o a revelar hechos inconvenientes sobre sus acciones. Y ese intento ha descansado, desde un principio, en atribuir motivos traicioneros a quienes se niegan a atenerse a las instrucciones”.

Es evidente que la habilitación de facultades legislativas al Presidente, sin una rigurosa reglamentación en el mismo texto constitucional en que se otorgan, ha constituido un grave error de la Reforma de 1994.

La metodología seguida, en la medida en que colocó en manos del Poder Legislativo la reglamentación completa (62) del manejo de esos institutos, incurrió en un grave desacierto. No supo detectar que el Congreso de la Nación carece hoy de la fuerza institucional y de la independencia que son necesarias para esa tarea. Fuerza institucional e independencia que, de tenerlas, harían prácticamente innecesarios estos instrumentos excepcionales.

Existen, aunque pocas, las hipótesis en que pensamos que estos mecanismos legislativos de excepción podrían justificar su existencia, es por eso que numerosas constituciones modernas los han incluido en sus textos. Pero no es posible su otorgamiento en el modo en que se lo ha llevado a cabo en nuestro país.

El Congreso no está en condiciones de reglamentar razonablemente estos institutos y evitar que se

(62) Las constituciones de Italia y de Brasil prevén un plazo de pronunciamiento del Poder Legislativo que de no producirse dentro de él hacen caer la norma excepcional en forma automática. El art. 77 de la primera dice: “Los decretos perderán toda eficacia si no son convertidos en ley dentro de sesenta días de su publicación. Las Cámaras pueden, sin embargo, regular mediante ley las relaciones jurídicas surgidas sobre la base de decretos no convalidados”. El art. 62 de la segunda dice: “Las medidas provisionales perderán eficacia, desde su edición, si no fueran convertidas en ley en el plazo de treinta días, a partir de su publicación, debiendo el Congreso Nacional disciplinar las relaciones jurídicas de las transcurridas”.

constituyan en instrumentos ordinarios de operación de un Poder Ejecutivo fuera de todo control ya, de por sí, demasiado débil frente a los grandes intereses que lo presionan.

La ley “especial” 26.122 produce efectos nocivos que agravan la situación anterior a su dictado porque persigue consolidar definitivamente los derechos adquiridos bajo cualquier condición en el marco “legislativo” del Poder Ejecutivo. Exige el acuerdo de ambas cámaras, y por mayoría absoluta, para “derogar” el decreto inconstitucional. Excluye al Congreso del control político del contenido de las normas de carácter legislativo dictadas por el PEN pues lo limita a pronunciarse únicamente sobre su validez o no, impidiéndole modificar o agregar cualquier concepto.

La reforma de la Constitución, en este punto, no ha contribuido a la consolidación de la institucionalidad democrática. Por el contrario, ha aportado grandemente a la profundización de la crisis que agobia a nuestras instituciones constituyéndose en un elemento protagonista y decisivo de su falta de respuesta adecuada en el terreno de la gestión estructural de la vigencia y garantía de los derechos fundamentales.

La ley “especial” no puede ser analizada omitiendo el contexto preciso en que ha sido dictada. No puede prescindirse, en esta ponderación jurídica e institucional, de los instrumentos que la han acompañado en esta operación estratégica conjunta constituida por las leyes que llevan los números 26.122, 26.124 y 26.135.

El resultado práctico de la Reforma de 1994, después de la ley “especial” y del paquete que la acompaña, es que *el PEN tiene mayor concentración de poder*, en desmedro claro del Congreso de la Nación y del régimen federal; y que *el control del sistema constitucional sobre el dictado de normas de carácter legislativo por el PEN es mucho menor y más débil* que aquél que existía cuando se lo intentaba jurisprudencialmente antes de la Reforma constitucional. Pues es más riguroso, y ajustado al régimen democrático, el conjunto de requerimientos elaborado por la doctrina de la Corte Suprema de la Nación en materia de normas de excepción, aun incluyendo “Peralta”, que la normativa que implanta la nueva “ley especial”.

Concluimos con Cayuso: *“La concentración de facultades en el Poder Ejecutivo sumadas a la complacencia del Poder Legislativo, lo que se traduce en la decisión política mayoritaria de no ejercer control sobre los actos de gobierno o, lo que es peor aun, inducir a la sociedad a creer que la legalidad democrática suplanta la legitimidad constitucional de cada toma de decisión hace desaparecer la república y los principios en los cuales se sustenta”* (63).

El Congreso no ha reglamentado la facultad excepcional del Ejecutivo; ha convalidado su ordinarización, ha estabilizado la precariedad natu-

ral de sus efectos y ha autolimitado el alcance de su control. No es un error afirmar que corresponde analizar prolija y desapasionadamente la posible transgresión al art. 29 CN en la medida que se trata de una falta tipificada por la Constitución, cuyo único posible autor material puede ser el Congreso, y que consiste —precisamente— en *“conceder al Ejecutivo nacional, ..., facultades extraordinarias, ... por las que la vida, el honor las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna”*.

(63) CAYUSO, “La delegación ...”, ob. cit.

Las Unidades de Información Parlamentaria*

Salvador Sánchez González

El origen de las unidades de información¹ de la Asamblea Nacional de Panamá se remonta al establecimiento de la Biblioteca Parlamentaria, poco después de la independencia de 1903. La Biblioteca y el Archivo de la Asamblea Nacional fueron creados, como un servicio integrado, en 1908.² Su régimen jurídico varió levemente en 1912³, pero el carácter central de la Biblioteca-Archivo como única unidad de información, y exclusivamente de referencia, permaneció a través de la mayor parte del siglo XX.

Un cambio trascendental, al menos en sentido formal, se dio con la aprobación de la Ley 30 de 14 de diciembre de 1993, “Por la cual se crea la Biblioteca Parlamentaria Doctor Justo Arosemena”. Dicha Ley señaló entre las funciones de la Biblioteca, además de la usual de conservación de los fondos bibliográficos de la institución, las de “preparar bibliografías e informes”, “proporcionar servicios de alerta, incluyendo la diseminación selectiva de información”, “traducir literatura en lenguas extranjeras”, “producir estudios para determinar necesidades de información de los usuarios” y “producir documentos secundarios de apoyo a los servicios informativos”.⁴ Es decir, las disposiciones de la Ley 30 ofrecen el sustento jurídico para que la Asamblea Nacional genere un moderno centro de documentación, dedicado a la difusión activa de información.

El proyecto de modernización parlamentaria ejecutado a partir de 1996⁵ se diseñó sobre la base de un diagnóstico que encontró “falta de conocimiento de la legislación vigente y ausencia de sistemas de información y documentación legislativa.”⁶ Específicamente, el diagnóstico señaló que “los esquemas de archivo, documentación y biblioteca se encuentran dispersos y no prestan las herramientas necesarias para la labor de los Legisladores y los asesores técnicos.”⁷

Como consecuencia de lo anterior, el Proyecto dispuso entre sus metas “transformar la biblioteca y archivos, en un centro de información y documentación legislativa, con facilidades de informática y dotación de material bibliográfico que satisfaga consultas internas y del exterior sobre documentación legislativa.”⁸

Si bien esta meta específica no fue alcanzada en su totalidad, el punto en que nos encontramos evidencia la sostenida evolución positiva de nuestras unidades de información y las posibilidades de intervención.

IDENTIFICACIÓN Y UBICACIÓN DE LAS UI DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Un primer acercamiento, puramente formal, al organigrama de la Asamblea Nacional de Panamá permitiría identificar diversas unidades de información que sirven a la Cámara.

* La versión preliminar de esta investigación fue presentada por el autor durante la realización del curso “Los Servicios Documentales de los Parlamentos, Nuevas Necesidades y Propuestas de Reforma”. Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico, 2005.

** Director Nacional de Asesoría Legislativa de la Asamblea Nacional de Panamá.

¹ Genéricamente, se conoce como Unidad de Información (UI) a las “organizaciones dedicadas a la selección, adquisición, gestión y transmisión del conocimiento registrado en cualquier tipo de soporte.” Los Servicios Documentales de los Parlamentos, Nuevas Necesidades y Propuestas de Reforma. Los Servicios de Estudios y Documentación de los Parlamentos. Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico, 2005, P8. El objeto de este trabajo es presentar las condiciones bajo las cuales, en la Asamblea Nacional de Panamá, se selecciona y transmite la información necesaria para la labor cotidiana.

² Ley 1 de 25 de septiembre de 1908. Mediante Decreto 40 de 31 de octubre de 1908 fue designado el primer Archivero y Bibliotecario de la Asamblea Nacional: el señor Mariano Prado. La designación correspondió hacerla al Presidente de la República.

³ Ley 27 de 22 de noviembre de 1912. Entre los cambios más destacables está la sujeción del Bibliotecario al Presidente de la Asamblea Nacional, durante las sesiones, y al Ministro de Gobierno y Justicia, durante los recesos.

⁴ Según el artículo 4 de la Ley 30 de 1993.

⁵ Convenio de Cooperación Técnica No. 923/OC-PN celebrado entre la República de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo, Proyecto de Modernización del Órgano Legislativo, suscrito en Buenos Aires, Argentina, el 26 de marzo de 1996.

⁶ Manual de Funciones e Instrumentos de Trabajo, Panamá, Octubre 2004, tercera edición, p. 8.

⁷ Manual de Funciones e Instrumentos de Trabajo, Panamá, Octubre 2004, tercera edición, p. 9.

⁸ Manual de Funciones e Instrumentos de Trabajo, Panamá, Octubre 2004, tercera edición, p. 13 y 14.

Tras la intervención del Proyecto de Modernización, el organigrama de la Asamblea Nacional⁹ identificó en el Nivel de Apoyo Auxiliar una Dirección de Documentación, Informática y Publicaciones, integrada por seis departamentos:

- Biblioteca
- Archivos
- Actas y Anales
- Digitalización
- Imprenta
- Sistemas Informáticos

En el Departamento de Biblioteca existe un valiosísimo caudal de fondos históricos, y se cuenta con un catálogo computarizado de las obras existentes que no es accesible todavía por Internet ni Intranet. Sin embargo, no llegó a convertirse en un auténtico centro de documentación, como era la intención de su Ley de 1993, ni llegó a integrar uno, como era la intención del último gran proyecto de modernización parlamentaria.

El Departamento de Archivos, así como el de Imprenta, conserva los rasgos usuales de estos tipos de departamentos. Lo mismo cabe decir del Departamento de Actas y Anales, que es responsable de la confección de las Actas de las sesiones plenarias. Las actas recientes son actualmente accesibles digitalmente a través de la página web de la Asamblea Nacional. Sin embargo, las Actas de las sesiones de las Comisiones Permanentes son confeccionadas por el personal de las propias Comisiones, que responden en ese sentido al Departamento de Comisiones Permanentes de la Dirección de Asesoría Legislativa.

El Departamento de Digitalización es relativamente nuevo: surge del Proyecto de Modernización de 1996 para satisfacer la necesidad de contar con un registro fidedigno de la legislación panameña, el cual se obtuvo tras digitalizar el universo de Gacetas Oficiales y establecer una herramienta digital de búsquedas de acceso público y gratuito a través de la página web de la Asamblea Nacional (LEGISPAN).

El Departamento de Sistemas Informáticos reúne varias áreas dedicadas, por ejemplo, a darle mantenimiento a los equipos computacionales de toda la institución. Entre sus responsabilidades destaca, por razones comprensibles, la página web de la institución.

De todo lo dicho, derivase que la Dirección de Documentación, Informática y Publicaciones es la principal UI de la Asamblea Nacional de Panamá. Sin embargo, pese a incluir la mayoría de los departamentos dedicados a referencia, no incluye en su seno departamento de estudios o investigaciones. Este aspecto no puede dejar de subrayarse, pues ha sido la principal debilidad de toda la estructura institucional relacionada con la información parlamentaria.

Ciertamente, la Dirección de Documentación, Informática y Publicaciones convive con la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa, ubicada en el Nivel Asesor, que está integrada en lo fundamental por ocho Secretarías Técnicas, orientadas a brindar los servicios de asesoría especializada necesarios en las 21 Comisiones Permanentes. Esas Secretarías Técnicas eran hasta 2007 las de:

- Justicia Interior
- Asuntos Sociales
- Infraestructura Pública
- Relaciones Internacionales
- Gobierno
- Ambiente y Asuntos Agropecuarios
- Asuntos Económicos
- Revisión y Corrección de Estilo

La mayoría de los estudios e investigaciones preparados en la Asamblea Nacional se producen en estas Secretarías Técnicas, adscritas a la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa. Las Secretarías Técnicas son también las ejecutoras del Programa Anual de Viernes Académicos, que en el periodo 2006-2007 realizó 16 eventos de actualización dirigidos principalmente al recurso humano de la Asamblea Nacional. El Programa Anual 2007-2008, incluye la realización de 21 eventos de actualización, y debe valorarse como novedad que tres de ellos has

⁹ Resolución No. 117 de 7 de agosto de 2002.

sido propuestos y serán ejecutados por la Dirección Nacional de Asesoría Legal Parlamentaria.

Adicionalmente, la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa, según su Manual de Funciones e Instrumentos de Trabajo, dispondría de una Unidad de Análisis Constitucional, de una Unidad de Análisis y Aplicación del Reglamento Interno y de una Unidad de Investigaciones. Estas instancias han tenido poca materialidad institucional. Sin embargo, al plantearse expresaron la voluntad de atender los aspectos que son las preocupaciones propias de un departamento de estudios e investigaciones parlamentarias.

Ciertamente, hubo históricamente un Departamento de Estudios e Investigaciones, adscrito a la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa. Así lo contempló la Resolución de Directiva 42 de 9 de junio de 1998, que estableció formalmente la estructura organizativa de la Asamblea Legislativa, luego modificada en numerosas ocasiones, desapareciendo finalmente de la estructura en 2001.¹⁰

La necesidad, persistente, de dotar a la Asamblea Nacional de una unidad de información moderna desembocó sin embargo en la creación del Centro de Estudios Parlamentarios.¹¹ El Centro fue luego reorganizado, en agosto de 2007¹², como “un departamento adscrito a la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa”, y que tiene por función, entre otras, “elaborar y promover tareas de estudio e investigación sobre el carácter, evolución y funcionamiento de los sistemas sociales, políticos, constitucionales y electorales”. Además, este Departamento será responsable de la publicación de la Revista Parlamentaria Debate, publicación de la Cámara con pretensiones de ser un instrumento de creación y difusión activa de conocimiento.¹³

En la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa se ubica también, además de la confección de las

Actas de las Comisiones Permanentes que ya he mencionado, la Estación Nacional de la Red GLIN (Global Legal Information Network), que es una fuente de referencia sobre Derecho Comparado, de gran utilidad para las tareas de asesoría legislativa. La importancia de esta Red no puede ser minimizada.¹⁴

En conclusión, la Asamblea Nacional de Panamá cuenta con una Dirección de Documentación, Informática y Publicaciones sólida en el aspecto de referencia, que sin embargo no integra todas las fuentes parlamentarias de referencia, y que no incluye un departamento de estudios e investigaciones. Cuenta también con una Dirección Nacional de Asesoría Legislativa, responsable de una fuente de referencia (la Estación Nacional GLIN), contribuye a generar otra (las actas de comisiones permanentes), y realiza tareas significativas de difusión activa de conocimiento (a través de la Revista Parlamentaria Debate y del Programa Anual de Viernes Académicos). Además, cuenta ahora con un departamento, el Centro de Estudios Parlamentarios, el cual pretende concentrar y potenciar las labores de creación y divulgación de conocimiento en sede parlamentaria.

Modelos de UI y el caso panameño

El eje sobre el que se construye la clasificación de Robinson, expuesta en 1998 durante la 64ª conferencia de la IFLA (International Federation of Library Associations and Institutions) es la mayor o menor articulación de las dos funciones del centro de documentación contemporáneo: referencia e investigación. Así, las categorías “integrado”, “articulado” y “separado” expresan claramente los distintos grados de esa relación.

En este sentido, la interacción entre la Dirección de Documentación, Informática y Publicaciones de la Asamblea Nacional y la Dirección Nacional de

¹⁰ Dicho Departamento sobrevivió a la Resolución de Directiva de 11 de julio de 2000, pero desaparece en las siguientes modificaciones a la estructura realizadas mediante la Resolución de Directiva 80 de 9 de agosto 2001, confirmadas en este respecto por la Resolución de Directiva 117 de 7 de agosto de 2002.

¹¹ Creado inicialmente mediante Resolución de Directiva 14 de 11 de diciembre de 2000.

¹² Resolución 216 de 5 de julio de 2007 “Por la cual se reorganiza y se regula el funcionamiento del Centro de Estudios Parlamentarios”.

¹³ Revista que desde 2007 se publica simultáneamente tanto en papel como en línea, a través de la página de la Asamblea Nacional.

¹⁴ Ver al respecto Castillo, Fabio. La Red Global de Información Legal (GLIN): Historia y Adhesión de Panamá. Revista Parlamentaria Debate. No. 12, junio de 2007, P. 61-64.

Asesoría Legislativa, según nuestro análisis, aparece como ajustada al modelo de servicios separados. Sin embargo, en lo relacionado específicamente a los estudios e investigaciones, estos reflejan un alto grado de dispersión.¹⁵

Según otro ensayo de tipología, la Dirección de Documentación, Informática y Publicaciones de la Asamblea Nacional podría parecer una “Unidad de Información Independiente”.¹⁶ Sin embargo, no cuenta con el esencial elemento del departamento de estudios.

Otros tipos propuestos no se ajustan en absoluto a lo que acontece en la Cámara panameña: no hay una “Library”, en el sentido británico, que implica la integración de los servicios de referencia y de investigación; tampoco hay unidades de información dispersas en distintos países (Parlamento Europeo); y por último, no hay unidades de información compartidas con otras cámaras (como podría ser el caso, en algunos regímenes bicamerales).

En principio, la clasificación de Robinson es de mayor utilidad para comprender la situación de

nuestras unidades de información, y nos permite vislumbrar una propuesta de intervención.

Dicha propuesta debería consistir en profundizar las tareas de investigación de la Dirección de Asesoría Legislativa –para lo cual es clave la consolidación del reorganizado Centro de Estudios Parlamentarios (CEP)– y la concentración de las tareas de referencias en la Dirección de Documentación, Informática y Publicaciones, así como el reforzamiento de sus capacidades para organizar y ofrecer la información parlamentaria.

¹⁵ En este punto conviene observar que la categoría “disperso” aparece en la fuente que consultamos únicamente referido a la función de investigación. Ver Los Servicios Documentales de los Parlamentos, Nuevas Necesidades y Propuestas de Reforma. Los Servicios de Estudios y Documentación de los Parlamentos. Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico, 2005, P.25.

¹⁶ Ver Los Servicios Documentales de los Parlamentos, Nuevas Necesidades y Propuestas de Reforma. Los Servicios de Estudios y Documentación de los Parlamentos. Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico, 2005, P.25 y ss.

ANEXO

Discurso del Diputado Pedro Miguel González P., Presidente de la Asamblea Nacional, en ocasión de su toma de posesión I de septiembre de 2007

“El que vive bajo la sombra del Altísimo y Todopoderoso dice al Señor: Tú eres mi refugio, mi castillo, mi Dios en quien confío, solo Él puede librarte de trampas ocultas y plagas mortales, pues te cubrirá con sus alas y bajo ellas estarás seguro. Su fidelidad te protegerá como un escudo; no tengas miedo a los peligros nocturnos ni a las flechas lanzadas de día, ni a las plagas que llegan con la oscuridad, ni a las que destruyen a pleno sol, pues mil caerán muertos a tu izquierda y diez mil a tu derecha, pero a ti nada te pasará. Solamente lo habrás de presenciar, verás a los malvados recibir su merecido. Ya que has hecho del Señor tu refugio, del Altísimo tu lugar de protección, no te sobrevendrá ningún mal ni la enfermedad llegará a tu casa pues él mandará que sus ángeles te cuiden por donde quiera que vayas. Te levantarán con sus manos para que no tropieces con piedra alguna, podrás andar entre leones, entre monstruos y serpientes, yo lo pondré a salvo, fuera del alcance de todos porque él me ama y me conoce. Cuando me llame le contestaré, yo mismo estaré con él, lo libraré de la angustia y lo colmaré de honores, le haré disfrutar de una larga vida, le haré gozar de mi salvación”.

Excelentísimo Señor Martín Torrijos Espino, Presidente Constitucional de la República de Panamá; su Excelencia Magistrada Graciela Dixon, Presidenta de la Corte Suprema de Justicia; sus Excelencias José Baruco y Mayra Zúñiga, Vicepresidentes de la Asamblea Nacional; señores Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Electoral; señora Procuradora de la Nación, señor Procurador de la Administración, señor Fiscal Electoral, señores ministros y viceministros, estimados colegas Principales y Suplentes.

Ante todo, quiero darle las gracias a Dios por haberme dado la fortaleza para llegar hasta este momento y quiero darle las gracias a mi Partido, a mi bancada, a esta Asamblea por el respaldo que me brindaron para poder llegar a ocupar el cargo de Presidente de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.

Quiero dar las gracias, también, por las muestras de solidaridad que hemos recibido de todo el país y de todas las corrientes políticas, así como las de quienes nos han adversado históricamente. Quiero darle las gracias, especialmente, a la gente pobre de allá, de Calobre, de San Francisco, de Santa Fe, que nos han dado en dos ocasiones la oportunidad de representar en esta Asamblea al circuito más pobre de la provincia de Veraguas, la provincia de Omar Torrijos Herrera.

Compatriotas, hay momentos especiales en la vida de los pueblos y de los parlamentos, y este es, sin duda, uno de ellos. La elección que cada año hacemos en esta fecha para decidir quiénes conformarán nuestra Directiva, es algo que le compete solo a los panameños y a quienes nuestro pueblo ha elegido

para representarlos en este Órgano, pilar de nuestra democracia y de nuestro sistema republicano. La decisión de nuestra Asamblea de elegirme como su Presidente, reafirma la voluntad soberana de los panameños de decidir sobre nuestros asuntos sin injerencias extranjeras de ninguna naturaleza. La época del tutelaje en la que los Estados Unidos tenía la última palabra para determinar quiénes y cómo debían gobernar nuestra nación se acabó con Omar Torrijos y se perfeccionó con el cumplimiento de los Tratados Torrijos – Carter.

Hace casi 30 años quedó pactado el calendario descolonizador que desmanteló el enclave humillante que representó la antigua Zona del Canal. Aquí, en este mismo recinto, en la reunión que celebró el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el 15 de marzo de 1973, Panamá logró sentar a la primera potencia del mundo en el banquillo de los acusados y demostrar ante la faz del planeta la situación cuasi colonial en la que se encontraba nuestra nación en las postrimerías del Siglo XX. A partir de ese momento, se inició una nueva y definitiva etapa en el proceso de negociación que culminaría el 7 de septiembre de 1977. Hace aproximadamente

8 años, logramos el perfeccionamiento de nuestra independencia nacional y hay quienes piensan que pueden, en representación de una potencia extranjera, decirles a los panameños lo que puede o no hacerse en este país. De allí que, con todas las expectativas que se han generado en torno a mi elección como Presidente de este Órgano del Estado, se haya presentado la oportunidad de reafirmar nuestra condición de pueblo libre, de República independiente y soberana en la que no aceptamos ningún tipo de injerencia en nuestros asuntos internos.

El apoyo, casi unánime, que me brindó hace unos días mi bancada, la del PRD, la del Partido que fundó Omar Torrijos, reafirmó nuestra condición de custodios del nacionalismo panameño. La solidaridad de dirigentes de todas las corrientes políticas y el respaldo mayoritario de esta Asamblea, en circunstancias tan especiales, demuestran que el tema de la independencia nos une y sigue siendo una de las fibras más sensitivas de nuestra identidad personal.

Soy un hombre del Parlamento. La mayor parte de mi vida ha estado vinculada de una u otra manera a lo que ha ocurrido en esta Institución. Desde niño, acompañé a mi padre en infinidad de giras a lo largo y ancho del país, cuando se sentaban las bases de lo que vendría a ser un nuevo modelo de representación popular con el movimiento Nuevo Panamá, del cual fue su Secretario Ejecutivo, que sentó las bases del sistema de Representantes de Corregimiento y, posteriormente, del Partido Revolucionario Democrático, del cual fue su primer Secretario General. Estuve con él en las elecciones de 1984 cuando se instaló, en este recinto, la Junta Nacional de Escrutinio donde fungió como representante del Partido en las primeras elecciones generales después de 1968.

Le di seguimiento a los más importantes debates que se desarrollaron en la nueva Asamblea Legislativa, sobre todo a partir de la crisis que inició en junio de 1987 y que culminó con la invasión de Estados Unidos a Panamá en diciembre de 1989. Luego de la invasión, formé parte del equipo de trabajo del Legislador Gerardo González, hasta el mes de junio de 1992 cuando una acusación injusta me obligó

a vivir en la clandestinidad por más de dos años y medio para luego ser encarcelado, por casi tres años, mientras esperaba ser juzgado. Clandestino o preso, siempre estuve pendiente del acontecer nacional y del debate político en la Asamblea. Más de cinco años de mi vida en esa condición solo sirvieron para forjar más mi vocación patriótica y mi compromiso con los grandes objetivos nacionales.

Desde la cárcel, supe activarme políticamente para ser delegado al Quinto Congreso Ordinario del Partido y miembro del Directorio Nacional. Posteriormente, y bajo las mismas condiciones, fui distinguido por los jóvenes de mi Partido, como primer Subsecretario General del Frente de la Juventud del PRD, del cual Martín Torrijos fue su Secretario General a partir de noviembre de 1996.

Fui a juicio y fui absuelto, por unanimidad de un jurado de conciencia, el 1 de noviembre de 1997, pero Estados Unidos, de manera arbitraria e injusta, hasta el momento, cerca de diez años después, desconoce el resultado de un proceso en el que participaron de principio a fin.

Hago este relato, porque, quizá, los más jóvenes de mi Patria no entiendan lo singular de este momento. Mi vida está marcada por una coyuntura histórica de luto y de dolor, de sufrimiento y destrucción, pero también de lucha y de esperanza, de honor y de dignidad. La muerte de todo ser humano es dolorosa, así lo fue la del soldado muerto en una emboscada el 10 de junio de 1992, en medio de las protestas que generó en nuestro país la frustrada visita de quien había ordenado la invasión de 1989. Así lo fue también la de los cientos o quizá miles de panameños que murieron a raíz de la intervención militar estadounidense, pero no podemos vivir anclados en el pasado, sino mirar al futuro con optimismo.

Luego del trauma que significó esa invasión, los panameños nos hemos esforzado por construir una relación de respeto mutuo entre los dos países que no debe ser tirada por la borda por una injusticia.

Cuando tomé la decisión de aspirar a presidir esta Asamblea, lo hice basado en factores de orden estrictamente internos. Luego de ocho años como

legislador de oposición y diputado de gobierno, conozco el Parlamento, sus fortalezas y debilidades, y creo poder orientar un esfuerzo, junto a ustedes, para mejorar las condiciones de este Órgano.

Creo en una Asamblea fortalecida institucionalmente, que puede jugar su papel de fiscalizador a plenitud, que sirva de balance y contrapeso a los otros poderes del Estado, creo en la separación de poderes y reconozco los riesgos que representa, en una democracia, la concentración de poder en un solo Órgano.

Fui miembro de la pasada Asamblea y viví, en carne propia, las condiciones que el Poder Ejecutivo, de manera humillante, nos impuso. Por la vía de recortes presupuestarios arbitrarios se sofocó a esa Asamblea hasta conseguir imponer la voluntad del Ejecutivo en decisiones que eran solo de nuestra competencia. Fui el principal vocero de nuestra Bancada cuando en diciembre del 2001, la Asamblea rechazó el Proyecto de Presupuesto de 2002, por considerarlo inaceptable. El Ejecutivo propuso a nuestra Institución un recorte presupuestario de 30% de un año a otro, así como la eliminación de las partidas circuitales, con el propósito de lograr la aprobación del nombramiento de dos magistrados en la Corte Suprema de Justicia.

La confrontación innecesaria que vivimos demostró, por un lado, la falta de madurez de nuestra democracia y, por otro, la necesidad de hacer ajustes a nuestro sistema constitucional de manera que podamos lograr un mayor balance entre los poderes del Estado panameño.

He querido hacer esta reflexión en mi calidad de Presidente de este Órgano del Estado, para dejar plasmada ante la historia la voz de quien fue, ayer, un Legislador de oposición y, hoy, un Diputado de gobierno, que tiene el deber de denunciar el estado de debilidad en que se encuentra nuestro Órgano Legislativo.

Esa confrontación generó el caldo de cultivo de aquellas denuncias absurdas de corrupción que provocaron desasosiego en nuestra sociedad y que condicionaron, en buena medida, la Reforma Constitucional de 2004, con la que, lejos de fortalecer

institucionalmente a la Asamblea, terminamos debilitándola aun más. Esta Asamblea sufre las consecuencias de los errores que se cometieron en el pasado. Tenemos la responsabilidad de encontrar los mecanismos que nos permitan revertir esta situación.

Al respecto de los Diputados, más allá de sus funciones legislativas, administrativas y judiciales, son dirigentes territoriales cuyo liderazgo se pone a prueba cada cinco años en una circunscripción denominada Circuito Electoral, tarea que se hace cada vez más difícil cuando no encuentran los mecanismos para satisfacer las expectativas de quienes los eligen. Si son diputados de oposición, no encuentran la coordinación necesaria con las instituciones gubernamentales, a cuentas de regateos de carácter político; si lo son de gobierno, no siempre cuentan con dicha coordinación, además de que las expectativas son aun mayores.

Las partidas circuitales surgieron de la necesidad de los legisladores del 84, de incorporar en el presupuesto gastos de inversión que, por otra vía, la Constitución no permite. Las Reformas Constitucionales de 1983, vigentes hasta el momento en esta materia, no le restituyeron al Órgano Legislativo las mismas facultades que le confería la Constitución de 1946, produciendo una gran debilidad en este aspecto, al legislador o diputado.

Es importante que, en el futuro, pueda encontrarse un mecanismo similar, mientras resolvemos, de forma permanente, esta deformación constitucional.

Estimados colegas: durante tres años hemos postergado la adecuación de nuestro Reglamento Interno a la Reforma Constitucional de 2004. Creo que esta es necesaria, aunque sin concesiones a los eternos enemigos de este Parlamento. El tema de las prerrogativas es, sin dudas, un tema a discutir, si es posible, con el resto de la sociedad, pero de manera integral y no de forma aislada, es decir, tomando en cuenta ese aspecto en todos los sectores de la vida nacional. Yo estaré presente, si es preciso, en cada foro donde el tema pueda discutirse o analizarse. Estoy seguro de que, visto de esta manera, podremos encontrar un consenso.

Para finalizar, quiero hacer la siguiente declaración: el día de ayer me he reuní con representantes de distintos sectores productivos del país, que participaron activamente en el largo proceso de negociación del Tratado de Promoción Comercial con los Estados Unidos. Ya no se trata de presiones del gobierno norteamericano, sino de la preocupación de ciudadanos honestos de mi patria que reconocen que este Tratado representa una herramienta poderosa para nuestro desarrollo. No se me pidió que declinara ni que renunciara al asumir el cargo, como es el rumor que circula en el ambiente, sin embargo, sé que es un hecho que tranquilizaría a aquellos sectores más comprometidos con el tema. Durante días he meditado la forma de encontrarle una salida digna a este dilema que, de manera paradójica, confronta los principios de la democracia, de la libre autodeterminación de los pueblos, de la independencia y de la soberanía nacionales con el bienestar económico.

Por largas horas, he meditado sobre el tema, tratando de encontrar la salida a lo que algunos han denominado “el dilema” de Pedro Miguel. Todavía esta mañana amanecí meditando. Lo medité antes de que mi bancada se pronunciara y puedo decirles algo: si ha habido un momento en la vida republicana, o al menos en la que yo conozco, en la que el tema de la Asamblea se ha manejado de manera totalmente independiente de los otros Órganos del Estado, ha sido en esta ocasión.

Fui a la reunión de mi bancada, en medio de los rumores y de las presiones de funcionarios de la Embajada de los Estados Unidos, a permitir que nuestra bancada, a nombre de nuestro Partido, le diera la lección de dignidad y de honor que se merecían, y he venido hoy aquí en la misma condición. Hasta hace un rato, cuando se dilataba la sesión, he puesto en manos de mi bancada, una vez más, la decisión de mi renuncia o de mi declinación, y no saben cuán orgulloso me siento de ustedes, colegas de la bancada del Partido Revolucionario Democrático, porque esta vez, unánimemente, le han dado la oportunidad a este país y a esta Asamblea de reiterar ese mensaje de honor y de dignidad.

Sigo pensando, ahora ya como Presidente de este Órgano del Estado, que no quiero ser para este gobierno, para mi partido o para Panamá un obstáculo en su desarrollo, y seguiré, entonces, dejando en mis manos una salida a esta confrontación innecesaria. Estamos en un momento histórico de la vida nacional y, sin duda, ese Tratado de Promoción Comercial es un gran logro de los panameños. No permitiré, bajo ninguna circunstancia, convertirme en un obstáculo para el desarrollo del país, ni tampoco una carga de profundidad o el talón de Aquiles para el PRD o para nuestro gobierno. Eventualmente, tomaré la decisión, salvado el honor de mi bancada y de mi Partido, y salvado el honor de esta Asamblea y de mi Patria, al respecto de mi futuro.

Resolución No. 216
(de 5 de julio de 2007)

"Por la cual se reorganiza y se regula el funcionamiento del
Centro de Estudios Parlamentarios"

La Directiva de la Asamblea Nacional

Considerando

Que es importante dar continuidad al esfuerzo de perfeccionamiento y modernización de la Asamblea Nacional de la República de Panamá,

Que resulta útil concentrar los recursos humanos y materiales que hasta ahora han cumplido con las tareas asignadas al Centro de Estudios Parlamentarios (CEP), creado inicialmente mediante Resolución de Directiva No. 14 de 11 de diciembre de 2000 de forma dispersa e inconexa,

Que es oportuno reorganizar el CEP, para que de forma profesional y permanente aporte los frutos de sus investigaciones a la labor legislativa y contribuya a difundir el conocimiento sobre la temática legislativa y electoral,

Que para ejecutar estas tareas la Asamblea Nacional se apoyará en la colaboración que pueden brindarle otras entidades públicas y privadas con las que la Asamblea ha suscrito convenios de cooperación, de forma que los recursos disponibles sean aprovechados de la mejor manera,

Resuelve:

Artículo 1. Naturaleza y régimen jurídico.

El Centro de Estudios Parlamentarios (CEP) es un departamento adscrito a la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa, que tiene por finalidad el estudio y la investigación de los sistemas sociales, políticos, constitucionales y electorales, manteniendo a tales efectos las oportunas relaciones con las instituciones propias de los países iberoamericanos.

Artículo 2. Funciones.

Para el cumplimiento de sus fines, el Centro tiene encomendadas las funciones que a continuación se relacionan:

1. Elaborar y promover tareas de estudio e investigación sobre el carácter, evolución y funcionamiento de los sistemas sociales, políticos, constitucionales y electorales, tanto en su dimensión nacional como internacional.
2. Realizar, promover y publicar, en su caso, estudios sobre cualesquiera materias relacionadas con las áreas a que se refiere el precedente apartado.
3. Formar y custodiar un fondo documental y bibliográfico sobre Derecho Constitucional, Teoría del Estado, Teoría de la Constitución, Ciencia Política, Historia de las Ideas Políticas e Historia Política de la República de Panamá, y materias conexas de Derecho Público.
4. Programar ciclos y cursos de actualización, ya sea presenciales o virtuales en las materias citadas en los apartados precedentes, así como en técnica legislativa y formación de la ley.

5. Respaldo técnicamente las actividades interparlamentarias ejecutadas por otras instancias administrativas y parlamentarias de la Asamblea Nacional.

6. Analizar y estudiar la actividad del PARLACEN y del PARLATINO, de otros parlamentos nacionales, subnacionales y supranacionales, en lo relativo al cambio de la legislación nacional.

7. Dar seguimiento a los convenios de colaboración suscritos por la Asamblea Nacional con otros Órganos del Estado, entidades públicas o privadas nacionales o internacionales, en lo atinente a las funciones de estudio e investigación atribuidas en los apartados precedentes.

Artículo 3. Órganos Rectores.

Son órganos rectores del Centro de Estudios Parlamentarios:

1. Consejo Directivo.
2. Consejo Académico
3. Secretario Técnico del CEP

Artículo 4. Consejo Directivo.

Al Consejo Directivo le corresponde elaborar las directrices de actuación del Centro, aprobar el Plan de Trabajo Anual que le presente el Secretario Técnico, y velar por su ejecución.

Artículo 5. Integración del Consejo Directivo.

El Consejo Directivo tendrá la siguiente composición:

- a) El Presidente de la Asamblea Nacional o la persona que él designe, quien lo presidirá.
- b) El Secretario General de la Asamblea Nacional.
- c) El Director Nacional de Asesoría Legislativa.
- d) El Secretario Técnico, solo con derecho a voz.
- e) El Director de Recursos Humanos; sólo con derecho a voz.

Los coordinadores de las bancadas parlamentarias podrán asistir a las reuniones del Consejo Directivo, con derecho a voz.

Artículo 6. Consejo Académico.

El Consejo Académico es el cuerpo responsable de supervisar la calidad académica de los programas ejecutados y programados por el Centro.

El Consejo Académico estará integrado por no menos de tres ni por más de diez personas, designadas por el Consejo Directivo a propuesta de cualquiera de sus miembros, por un período fijo de tres años.

El Consejo Académico dictará su propio reglamento de sesiones, y se comunicará con los restantes órganos rectores del Centro a través de su Presidente, elegido anualmente.

La participación en el Consejo Académico es ad-honorem.

Artículo 7. Secretario Técnico del Centro de Estudios Parlamentarios

Al Secretario Técnico del Centro de Estudios Parlamentarios le corresponde:

- a) Elevar, para su aprobación por el Consejo Directivo, el Plan de Trabajo Anual y la memoria anual de actividades del Centro.
- b) Ejecutar el Plan de Trabajo del Centro.
- c) Promover la ejecución de los convenios de colaboración suscritos con otros centros e instituciones de similar naturaleza.
- e) En general, planificar, coordinar, ejecutar y evaluar todas las actividades necesarias para el adecuado cumplimiento de las funciones encomendadas al Centro.

Artículo 8. Estructura orgánica básica.

El Centro de Estudios Parlamentarios se estructurará en los siguientes áreas:

- a) Área de Documentación y Publicaciones.
- b) Área de Estudios e Investigaciones.
- c) Area Administrativa

Artículo 9. Área de Documentación y Publicaciones

Al área de Documentación y Publicaciones le corresponde:

- a) Formular y ejecutar el programa editorial del Centro.
- b) Editar la Revista Parlamentaria de la Asamblea Nacional.
- c) Aquellas otras que le encomiende la dirección del Centro.

Artículo 10. Área de Estudios e Investigaciones.

Al Área de Estudios e Investigaciones le corresponde:

- a) Programar, promover y realizar los estudios, informes y proyectos de investigación necesarios para el ejercicio de las funciones atribuidas al Centro.
- b) Programar las actividades que correspondan al Centro en los aspectos docentes e investigadores del mismo.
- c) Refundir los textos legales vigentes, conforme sea requerido.
- d) Aquellas otras que le encomiende la dirección del Centro.

Artículo 11. Area Administrativa.

Al Area Administrativa le corresponde el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Elaborar el anteproyecto de presupuesto, la justificación de cuentas y la memoria anual de actividades.

b) Aquellas otras que le encomiende la dirección del Centro.

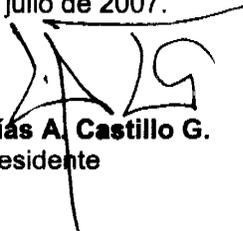
Artículo 12. Deróguese la Resolución de Directiva No. 14 de 11 de diciembre de 2000 "Por la cual se crea el Centro de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa".

Artículo 13. Esta Resolución empezará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Panamá, a los 5 días del mes de julio de 2007.


Carlos O. Smith
Secretario


Elías A. Castillo G.
Presidente