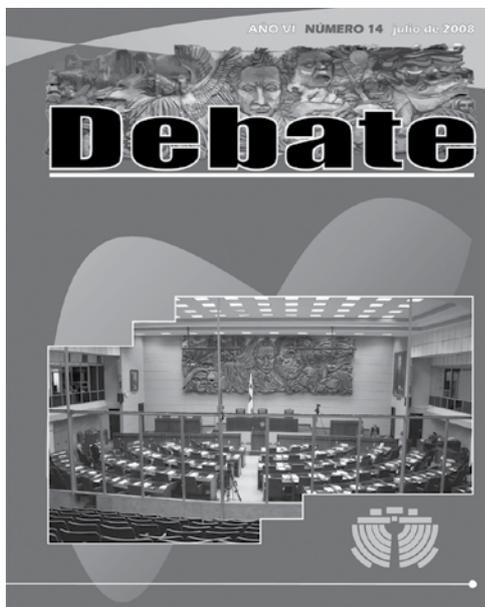


AÑO VI **NÚMERO 14** julio de 2008

Debate





• 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 de Arte Gráfico Impresores, S.A.

Reimpresión 100 ejemplares

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

Agapito González Gómez
Subdirector a.i.

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



ASAMBLEA NACIONAL
Directiva
2007-2008



H.D. Pedro Miguel González P.
Presidente



H.D. José Baruco
Primer Vicepresidente



H.D. Mayra Zúñiga
Segunda Vicepresidenta



ASAMBLEA NACIONAL
Directiva
2007-2008



Carlos José Smith S.
Secretario General



José Ismael Herrera G.
Subsecretario General



José Dídimo Escobar S.
Subsecretario General

Contenido

Presentación	7
Ensayos y monografías	10
Comentarios sobre la nueva Ley de Contratación Pública <i>Carlos Gasnell Acuña</i>	11
El Derecho de Información y Libertad de Elección del Consumidor <i>Pedro Luis Prados Villar</i>	20
La descentralización: una alternativa para producir sociedades más justas, equitativas, participativas y con desarrollo local en sus territorios <i>Jorge Ricardo Panay</i>	26
La Filosofía en el nuevo Código Penal <i>José Rigoberto Acevedo C.</i>	34
Parlamento, Sociedad y Política en Panamá <i>Jaime Flores Cedeño</i>	38
La acción de hábeas data a raíz de las Reformas Constitucionales de 2004 <i>Rigoberto González Montenegro</i>	57
Antecedentes de la Formación Jurídica en Panamá <i>Salvador Sánchez G.</i>	61
El Tribunal de Cuentas: Evolución, Fisonomía y Derecho Comparado <i>Oscar Vargas Velarde</i>	78
¿Qué es el Derecho Ambiental? <i>Gabino Díaz Proll</i>	99
Legislación al día	102
Ley 41 de 24 de agosto de 2007 <i>Régimen Especial para el establecimiento de sedes de empresas multinacionales y la Comisión de Licencias de Sedes Multinacionales.</i>	103

Ley 42 de 22 de octubre de 2007	104
<i>Reforma la Ley 14 de 1993, sobre el transporte terrestre público de pasajeros, y la Ley 34 de 1999, sobre el tránsito y transporte terrestre.</i>	
Ley 56 del 14 de diciembre de 2007	105
<i>Sistema Nacional de Investigación e incentivos para la investigación y el desarrollo científico y tecnológico.</i>	
Ley 69 de 27 de diciembre de 2007	107
<i>Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional y se adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.</i>	
Ley 15 de 7 de febrero de 2008	108
<i>Que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales</i>	
Archivos históricos	109
Resolución No.1 de 8 de diciembre de 1941.	110
<i>Declarar que existe un estado de guerra entre el Imperio de Japón y la República de Panamá</i>	
Resolución de 26 de enero de 1927.	112
<i>Suspender la consideración del Tratado suscrito en Washington el 28 de julio de 1926 (Kellog-Alfaro)</i>	
Discursos	113
Discurso del HD Pedro Miguel González Pinzón,	114
<i>Presidente de la Asamblea Nacional, con ocasión del 35º Aniversario de la Reunión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 27 de marzo de 2008.</i>	
Discurso del HD. Héctor B. Alemán E.,	116
<i>Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, con ocasión del 35º Aniversario de la Reunión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 27 de marzo de 2008.</i>	

PRESENTACIÓN

El Centro de Estudios Parlamentarios se complace en presentar a sus gentiles lectores el número 14 de la Revista Debate, medio de difusión del conocimiento y la información que genera la actividad parlamentaria, en sus facetas legislativa, de representación y de control político.

Tal como se había anunciado en el número anterior, la reestructuración del Centro de Estudios Parlamentarios ha incidido en la evolución de una de sus tareas más conocidas, la publicación de la Revista Debate. En efecto, este nuevo número de la revista refleja una renovada visión no solo de su contenido, sino fundamentalmente de su presentación, que luce moderna y al mismo tiempo confortable al lector, quien encontrará en sus páginas valiosa información de actualidad presentada de forma amena y de fácil manejo.

Para fines de sistematización del contenido, la Revista se ha dividido en las secciones de ensayos y monografías, legislación al día y archivos históricos. Con esta división pretendemos dar espacio a la publicación del pensamiento analítico, a difusión de la información sobre los cambios normativos y el rescate de la historia.

La sección de ensayos y monografías presenta un artículo del historiador Jaime Flores Cedeño que nos remonta a una etapa de la vida republicana en que el Órgano Legislativo jugó un importante papel en la trama política nacional, mediante decisiones que redefinieron el poder político, concretamente mediante la designación de Enrique De Obarrio como Presidente de la República, con el juicio político al Presidente Arnulfo Arias Madrid y su remoción del cargo, con la condena y separa-

ción del Presidente José Ramón Guizado por la muerte del Presidente José Antonio Remón Cantera y el juicio al Presidente Marcos A. Robles.

Seguimos sumergidos en la historia, con un valioso aporte del jurista Salvador Sánchez González, sobre los Antecedentes de la Formación Jurídica en Panamá que nos lleva en un recorrido histórico desde la época colonial hasta nuestros días en la explicación de las distintas corrientes del pensamiento, los abordajes y las metodologías que impregnaron cada uno de esos momentos de la enseñanza del Derecho en el istmo, que en suma convergen en los resultados que hoy día obtenemos con la titulación que enfatiza la formación profesional sobre la jurista.

Nos trae al mundo de hoy, importantes contribuciones de connotados profesionales que abordan temas de gran interés y actualidad.

El constitucionalista Rigoberto González Montenegro aborda el tema del hábeas data, acción que cada día hace más sentido en una sociedad marcadamente influenciada por el flujo de la información que generamos todos los que en ella interactuamos, que ha hecho necesaria la protección de derechos fundamentales de los individuos, tutelados ya no solo por la Ley, sino también la Constitución que prodigan de manera suficiente recursos jurídicos para su reparación y reestablecimiento.

El penalista y profesor universitario José Rigoberto Acevedo nos transporta al mundo de los fundamentos filosóficos y doctrinales del Nuevo Código Penal, aprobado mediante la Ley 14 de 2007, luego de un

intenso proceso de consultas en la Comisión de Gobierno, el cual estuvo precedido del trabajo técnico de una comisión codificadora de la que formó parte Acevedo, por lo que la vasta autoridad académica del autor invita a todos los interesados en este tema a adentrarse en sus reflexiones.

El economista y abogado Pedro Luis Prados Villar nos explica El Derecho de Información y Libertad de Elección del Consumidor, desde su perspectiva como Director Nacional de Libre Competencia de la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia. Este tema de interés general es abordado de manera muy clara por quien tiene no solo el conocimiento en esa rama del Derecho, sino también la experiencia profesional al ejercer un cargo clave en la entidad llamada a proteger al consumidor, que en esencia somos todos.

El Magistrado de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, Oscar Vargas Velarde, contribuye al debate que hay en la sede parlamentaria sobre el Tribunal de Cuentas, entidad de reciente creación constitucional, pero con raíces que se remontan a nuestros orígenes coloniales, según explica el autor de este interesante ensayo, que además nos ilustra sobre los fundamentos jurídicos y los nuevos procedimientos contenidos en el Proyecto de Ley que desarrolla la norma constitucional, así como la regulación de esa institución en otras latitudes.

No cabe la menor duda de que para ejecutar un programa de gobierno se necesitan dos aspectos importantes: una ley de autorización de ingresos y de gastos y un conjunto de normas de procedimiento sobre la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado. En ese sentido, los avances logrados

en años recientes en materia de contratación pública son explicados a cabalidad por el jurista Carlos Gasnell, mediante su ensayo titulado Comentarios sobre la nueva ley de contratación pública. El lector encontrará un análisis crítico y objetivo sobre lo bueno y lo que se debe mejorar del nuevo régimen de contratación pública.

Los modernos esquemas de administración pública propugnan por una gestión gubernativa más cercana a las comunidades para potenciar una mayor capacidad de respuesta a las necesidades locales que muchas veces pasan desapercibidas por las autoridades centrales, no por falta de voluntad como sí de proximidad. Estos y otros aspectos de un tema que palpita en agenda política nacional son abordados con suficiencia y detalle por Jorge Ricardo Panay, actualmente encargado del Programa de Descentralización del Gobierno Nacional.

El Profesor de Derecho Gabino Díaz Proll nos ofrece un interesante ensayo sobre los elementos que integran la disciplina jurídica que se conoce como Derecho Ambiental, que es objeto de enseñanza en los claustros universitarios pero que suscita disquisiciones académicas sobre su caracterización como rama autónoma del Derecho. Estos y otros aspectos los aborda el catedrático Díaz Proll con sencillez y precisión al mismo tiempo.

La sección de legislación al día nos trae los resúmenes de algunas leyes aprobadas recientemente para que nuestros lectores puedan reconocer con una rápida lectura los elementos más significativos de ellas, de modo que si le interesa conocer el texto completo no tiene más que acceder a nuestro portal de Internet y descargarlo en su computadora. En esta oportunidad presentamos la síntesis de la Ley 41 de 24 de agosto

de 2007, que crea el régimen especial para el establecimiento de sedes de empresas multinacionales; de la Ley 42 de 22 de octubre de 2007, que reforma las leyes sobre tránsito y transporte terrestre público de pasajeros; de la Ley 56 del 14 de diciembre de 2007, que crea el Sistema Nacional de Investigación y establece incentivos para la investigación y el desarrollo científico y tecnológico; de la Ley 69 de 27 de diciembre de 2007, que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional, antigua Policía Técnica Judicial, y la síntesis de la Ley 15 de 7 de febrero de 2008 que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales.

La última sección de la revista reproduce dos resoluciones adoptadas por la Asamblea Nacional en distintas circunstancias históricas. La primera es del 26 de enero de 1927 que suspende la consideración del tratado Kellogg-Alfaro, suscrito en Washington el 28 de Julio de 1926, y la segunda es la Resolución 1 de 8 de diciembre de 1941, mediante la cual se le declara la guerra al Imperio del Japón. Su publicación en los tiempos actuales da a conocer episodios de nuestra historia en que la Asamblea Nacional intervino, aun cuando

puedan resultar controversiales las decisiones adoptadas.

Esperamos que el esfuerzo realizado por todos los que aportaron artículos y material para la publicación, así como el trabajo de revisión y corrección de estilo, la diagramación, edición e impresión, contribuya a llenar un espacio en las necesidades formativas e informativas de nuestros lectores, y si eso llega a ser así, será suficiente incentivo para continuar nuestra labor de divulgar el acontecer legislativo.

Hemos querido cerrar este número de la revista Debate insertando los textos completos de los discursos efectuados el 27 de marzo de 2008 en el Palacio Justo Arosemena, ofrecidos por el Diputado Pedro Miguel González, Presidente de la Asamblea Nacional, y el Diputado Héctor B. Alemán E., con motivo de la conmemoración del 35º Aniversario de la Reunión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas realizada en nuestro país. Se trata, sin lugar a dudas, de dos piezas discursivas que por su contenido y el mensaje que transmiten merecen pertenecer al acervo literario panameño.

Andrés Wong Pimentel
Secretario Técnico del
Centro de Estudios Parlamentarios

Salvador Sánchez González
Director de Asesoría Legislativa

Ensayos y monografías



COMENTARIOS SOBRE LA NUEVA LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

*Carlos Gasnell Acuña**

¿Era necesario reformar la **Ley 56 de 1995**, reguladora de la Contratación Pública en Panamá y su reglamentación? Considero que sí. La **Ley 56 de 1995** era un instrumento normativo que cumplió una función en su momento; sin embargo, se convirtió en **insuficiente por varias razones; entre ellas la falta de adecuación a las nuevas tecnologías, la falta de mecanismos de control del ente normativo y rector del sistema, el exceso de excepciones para contratar directamente, y la casi inexistente reglamentación de los temas más conflictivos contenida en el Decreto Ejecutivo 18 de 1996** y demás normas reglamentarias.

Es necesario recordar que la contratación pública antes de la aprobación de la Ley 56 de 1995 estaba regulada dentro del Código Fiscal dado su carácter de herramienta de ejecución presupuestaria. Con la **Ley 56 de 1995**, se regula la contratación pública como un todo, a través de una ley independiente que tenía como uno de sus principales objetivos la descentralización del sistema de contratación pública, permitiendo a las diferentes instituciones programar y realizar sus contrataciones con relativa independencia. Sin embargo, esta descentralización del sistema no vino acompañada de una debida coordinación entre el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Contratación Pública, como ente rector del sistema, y las diferentes instituciones y de estas entre sí, lo cual generó, durante los diez años de aplicación de la Ley, falta de uniformidad en diferentes materias.

La **Ley 22 de 2006** no puede sostenerse que represente una reforma integral del sistema de contratación pública, pero sí una evolución positiva. Todos los nuevos aspectos introducidos y las razones para su incorporación al sistema debieron ser explicados en la exposición de motivos; sin embargo, se perdió esta oportunidad. Si revisamos su limitada exposición de motivos veremos que la reforma se sustenta básicamente en la búsqueda de mayor transparencia y agilización de las contrataciones a través de los procedimientos electrónicos, obviando la motivación que llevó a la adopción de nuevos procedimientos como la subasta en reversa, la desconcentración de la Dirección de Contrataciones Públicas y la creación del Tribunal de Contrataciones Públicas, entre otras innovaciones y ajustes que merecían una explicación a través de la exposición de motivos, que al fin y al cabo es el alma de la Ley y sirve para entender y conocer las razones de cada una de las innovaciones o reformas introducidas.

En consecuencia, puede decirse que se trata de una reforma parcial del sistema introducido por la **Ley 56 de 1995**, dado que se mantiene su misma estructura y esquema con ajustes en unas áreas e introducción de innovaciones en otras. Desde el Capítulo I, en el cual se desarrollan las disposiciones generales de la Ley, se incluyen algunas nuevas definiciones, y en cuanto a los procedimientos de contratación, en la nueva Ley ya no se habla **de contrataciones menores, solicitudes de precios, concursos, precios establecidos, licitaciones públicas y remates públicos** para diferenciar

*Licenciado en Derecho, autor del libro *¿Cómo contratar eficientemente con el Estado?*, Magíster en Derecho Administrativo y actualmente Doctorando en Problemas Actuales del Derecho Administrativo por la Universidad Complutense de Madrid.

los diferentes procedimientos para adquirir un suministro, obra o servicio, sino que en la **Ley 22 de 2006** se habla de **contratación menor, licitación pública** (antigua licitación por precio, previo cumplimiento de los requisitos del pliego de cargos, ahora incorporándole una comisión verificadora), **licitación por mejor valor** (antigua licitación con comisión evaluadora), **licitación para convenio marco** (antiguo procedimiento de precios establecidos), **licitación de subasta en reversa y subasta de bienes públicos** (antiguo remate público).

Creo que con estas nuevas denominaciones se aclaran algunos conceptos y se salvan algunos enfoques erróneos de la anterior legislación, como la diferenciación de los procedimientos sobre la base de los montos de las contrataciones¹; sin embargo, tal vez hubiera sido más razonable separar los procedimientos de la forma de licitar, pues en el fondo todos los procedimientos contenidos en la Ley son licitaciones públicas con sus peculiaridades.

El llamar a un procedimiento "licitación pública" y a otro "licitación por mejor valor", por ejemplo, puede llevar a confusión al que por primera vez se adentra en el mundo de la contratación pública, ya que puede llegar a pensar que los otros procedimientos no son "públicos". En España, a manera de ejemplo, los procedimientos son dos: subasta y concurso, en el primero el precio es lo fundamental y determinante y en el segundo la evaluación de otros aspectos del licitante y de la propues-

ta. Una vez se ha determinado qué procedimiento se va a utilizar (lo cual para algunas contrataciones está condicionado por la Ley), se determina si va a ser abierto, restringido o negociado; es decir, si se va a proceder a una invitación pública de todos los posibles proponentes o se va a convocar a los que cumplan ciertos requisitos de acuerdo con la clasificación realizada de forma previa. Cabe resaltar que en España el procedimiento negociado (con un número reducido de proponentes), reemplazó, saludablemente, a la contratación directa. Todo este esquema es similar al que propone la Organización Mundial de Comercio.

¿Cuáles son algunas de las innovaciones, aportes o avances de la **Ley 22 de 2006**? A grandes rasgos, pueden ser esquematizadas así:

- A. La subasta en reversa.** Esta modalidad ya es utilizada, por ejemplo, en Colombia; lo que persigue es una conformación dinámica de la oferta y que la licitación no sea un acto frío en donde el proponente entrega un sobre, sino que, a partir de esa oferta, pueda haber una sana competencia y la posibilidad de mejora de los precios a los que compra el Estado.
- B. Los convenios marco.** Esta modalidad de contratación busca ampliar el espectro de lo que anteriormente se conocía como precios establecidos (licitaciones para la adquisición de

¹ Con la Ley **56 de 1995**, se denominaba contrataciones menores a los procedimientos cuyo monto no excedía de B/.10,000.00, solicitudes de precios cuando se trataba de contrataciones cuyo monto no excedía de B/.250,000.00, denominándose licitaciones públicas todas las contrataciones que excedían los B/.250,000.00.

Por otro lado, existía el procedimiento de Concurso que se utilizaba con independencia del monto de la contratación, cuando por razones técnicas era necesario evaluar aspectos adicionales al precio.

Esta estructuración de los procedimientos no tenía mucha coherencia si tomamos en cuenta que todos los procedimientos en donde se solicitan ofertas pueden ser calificados como licitaciones públicas y todos los actos públicos pueden ser calificados como una solicitud de precios.

equipo y útiles de oficina, llantas y tubos, útiles de aseo y combustible, cuyo precio se mantenía por un año, a cambio de que las diferentes administraciones adquirieran el suministro del proveedor adjudicatario) En la medida que se realicen estos convenios, se puede reducir la cantidad de actos públicos disgregados y la necesidad de conformar comisiones evaluadoras o verificadoras.

C. La posibilidad de adjudicar con la presentación de una propuesta.

Con la Ley 56 de 1995, a pesar de que la norma expresamente indicaba que la entidad licitante “podrá” declarar desierto en caso de que hubiera solamente un proponente, era una práctica reiterada la declaratoria de desierto cuando se presentaba una propuesta. La Ley 22 de 2006 ordena la declaratoria de desierto a través de resolución motivada “por falta de proponentes”; lo cual debe entenderse que se da cuando “no se recibió ninguna oferta”. Esto permite a la Administración adjudicar en caso de presentarse una propuesta².

Esta norma es positiva porque mediante ella la Administración puede adjudicar en primera convocatoria, cuando haya una propuesta válida; es decir, cuando esta propuesta cumpla con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos. Sin

embargo, debió ser reglamentada para que la Administración no pueda abusar de la discrecionalidad que le otorga el artículo 49 de la Ley, el cual le permite adjudicar si considera que se han cumplido todas las formalidades establecidas en la Ley. Por ejemplo, el único proponente del acto público que cumple con todos los requisitos exigidos por el pliego de cargos puede ofrecer un precio muy por encima del precio oficial y a pesar de esto adjudicarse por contar la entidad con el presupuesto para hacerlo, sin que pueda obligarse a la entidad a declarar el acto público oneroso bajo criterios objetivos.

D. La reducción de los numerales que posibilitan la contratación directa.

De quince numerales, la nueva Ley reduce a diez las posibilidades de excepción; no obstante, se mantienen conceptos como la falta de sustituto adecuado, único oferente, urgencia evidente, que ante su falta de reglamentación en la Ley 56 eran utilizados como fórmulas para huir del acto público, algunas veces por favoritismo (caso de la falta de sustituto adecuado) y las otras por falta de previsión y buena administración (urgencia evidente). La contratación directa por urgencia evidente debe evolucionar hasta convertirse realmente en un procedimiento excepcional, en el cual inclu-

² El literal n, del artículo 88 del D.E. 366 de 2006 que reglamenta las reglas del acto de celebración de la licitación pública establece que transcurrido el plazo descrito..., el jefe de la entidad licitante o el funcionario en quien se delegue, procederá, mediante resolución motivada, a:

1. Adjudicar el acto público al oferente que ofertó el precio más bajo y que, a la vez, cumple con todos los requisitos y las exigencias del pliego de cargos, o;

2. Declarar desierto el acto público, si todos los proponentes incumplen con los requisitos y las exigencias del pliego de cargos.

so se realicen las correspondientes publicaciones y la comparación de propuestas, pero atendiendo a plazos más reducidos, dadas las especiales circunstancias.

En el **Decreto Ejecutivo 366 de 2006**, reglamentario de la **Ley 22 de 2006**, se puede observar un esfuerzo por regular las posibilidades de exceso que ofrecen algunas de las excepciones. En su artículo 172 se establece un procedimiento especial³ de publicidad para los casos de falta de sustituto adecuado, simples prórrogas de contratos existentes y trabajos técnicos o de reputados artistas; sin embargo, se excluye de la aplicación de este a los contratos menores que con la nueva Ley alcanzan un monto de B/.30.000.00 y representan un elevado porcentaje de las adquisiciones que realiza el Estado anualmente. Por otra parte no se incluye en la reglamentación un procedimiento para los casos de la aplicación de excepción de urgencia evidente.

La Dirección de Contrataciones Públicas, ante las reacciones negativas que causa la “contratación directa”, en el mes de enero de 2008, anunció la futura aprobación de una reglamentación especial para las excepciones a objeto de reducir al máximo la discrecionalidad de las instituciones al invocarlas.

Hay un aspecto que llama la atención en la nueva regulación: la eliminación de la excepción que permitía contratar directamente luego de dos declaratorias de acto público desierto, lo cual puede entenderse como la obligación de siempre buscar la alternativa de la competencia, salvo existencia de la posibilidad de utilizar alguna de las excepciones que permite la Ley.

E. La creación de la Dirección de Contrataciones Públicas como un ente autónomo independiente, pero adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas. La transfor-

³**Artículo 172. (Procedimiento para anunciar la intención de contratación directa)** En los casos de los literales [a], [f] y [h] del artículo 166 de este reglamento, la entidad contratante deberá publicar su intención de contratar directamente con un determinado proveedor en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “Panama-Compra” por un período no menor de cinco (5) días hábiles. Dicha publicación deberá contener como mínimo lo siguiente:

- a) Descripción detallada de los bienes o servicios.
- b) Monto del contrato.
- c) Nombre del proveedor.

Si no se presentan otros interesados con capacidad de proveer el bien, obra o servicio requerido a través de medios impresos o electrónicos, se procederá a solicitar la excepción de procedimiento de selección de contratista y la autorización para contratar directamente.

En caso contrario, la entidad solicitante levantará un informe técnico que incluya las solicitudes de los interesados y las razones que justifiquen y respalden su decisión de contratar directamente con ese proveedor.

La entidad contratante procederá a solicitar la excepción de procedimiento de selección de contratista y la autorización para contratar directamente, o en su defecto a realizar el procedimiento de selección de contratista que corresponda.

Parágrafo: Lo dispuesto en este artículo no será de aplicación al procedimiento de contratación menor, ni a los casos de simple prórroga de arrendamiento de bienes inmuebles. (Art. 57 L 22-2006)

mación de esta Dirección en entidad autónoma es positiva para el logro de los altos objetivos que se pretenden alcanzar con la aprobación de la nueva Ley, además de representar un reconocimiento a la importancia del tema de la contratación pública para efectos de la eficiente ejecución presupuestaria. Solamente queda esperar que la selección del Director de este Organismo esté rodeada siempre de la idoneidad necesaria para el desempeño de un cargo que ahora cuenta con mayor autonomía y mayores prerrogativas.

- F. La incorporación del portal “PanamaCompra” como parte del sistema de contratación pública.** El Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado “Panama-Compra” ya había sido creado en septiembre de 2005, por medio de una ley que convertía en obligatorio su uso por parte de todas las entidades públicas. La **Ley 22 de 2006** incorpora el portal a todo el sistema de contratación pública. Este sistema permitirá una mayor coordinación entre las instituciones, comparar los precios a los que se adquieren los productos y servicios, llevar un “histórico” de la evolución de los

contratos entre otros datos, lo cual indudablemente favorecerá al sistema. Con un sistema más transparente resulta mucho más difícil la utilización de la contratación pública para la realización de prácticas deshonestas. Queda de parte de la sociedad civil identificar las irregularidades que se puedan observar a través del portal.

- G. El Tribunal de Contrataciones Públicas.** La idea de incorporar este Tribunal al sistema no es local. Tiene su antecedente en el Tribunal de Contrataciones Públicas Chileno creado por Ley en el año 2003 (**Ley 19,886 de 30 de julio de 2003**), sin embargo, la adaptación panameña está rodeada de particularidades. En Chile este Tribunal está adscrito al Órgano Judicial, y su creación se debe a la falta de un Tribunal Contencioso-Administrativo⁴, mientras que en Panamá es un ente administrativo que reemplaza la vía administrativa de recurso en materia de adjudicaciones. Está conformado por tres miembros designados por el Presidente de la República, por un periodo de cinco años, de forma escalonada y no podrán ser destituidos, salvo por las razones que indica

⁴Transcribo la autocrítica del Tribunal de Contrataciones Públicas que hace el propio presidente de este tribunal, don Francisco Fernández Fredes: “...muchos países como Francia, España, Argentina o Perú, entre otros, poseen tribunales de ámbito jurisdiccional amplio en lo contencioso administrativo para resolver controversias que se susciten en las relaciones entre el Estado y los particulares. **En Chile lo que se ha ido creando es una sumatoria de tribunales específicos por materias muy singularizadas y a eso responde este tribunal de la contratación.** A mí personalmente me hubiera gustado más establecer un tribunal de lo Contencioso-Administrativo de competencia más amplia en primera instancia y en segunda instancia someter esto a la Corte de Apelaciones a través de una jurisdicción especializada en salas Contencioso-Administrativa, que es el modelo español”. Según el Presidente del Tribunal, **la denominación exacta de este órgano judicial colegiado debería haber sido Tribunal de Licitación Pública**, porque no interviene ni en la fase previa a la aprobación de las bases ni en eventuales controversias que se promuevan después de la adjudicación del contrato, ni tampoco durante la ejecución de este...” (fuente: boletín electrónico **ChileCompra Informa N°33, octubre 2005**)

la Ley.

Esta creación tal vez está llena de buenas intenciones; sin embargo, se le pueden hacer varias observaciones de carácter procedimental:

1. El artículo 114 de la Ley indica que el agotamiento de la vía gubernativa se producirá una vez ejecutoriada la resolución que resuelve el recurso de impugnación, lo que permitirá al proponente interponer la acción que corresponde ante la Sala Tercera de la Corte Suprema. Con esta norma se está condicionando el acceso a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, donde reside realmente la justicia administrativa, a la presentación de un recurso que requiere una fianza para su interposición, lo cual puede ir en contra del principio de gratuidad del proceso.
2. Existen ciertas contradicciones dentro de la Ley respecto a las competencias del Tribunal Administrativo. En principio solamente tiene competencias en materia de

adjudicaciones; sin embargo, en el articulado de la Ley y del **Decreto 366 de 2006** se pueden observar competencias relacionadas con diferentes procedimientos⁵. No hay certeza sobre la naturaleza que tiene la decisión del Tribunal, ya que sin importar la decisión de este lo que se recurre ante el Contencioso-Administrativo son actos administrativos. La decisión del Tribunal puede ser atacada vía contencioso-administrativo, el cual siempre podrá declarar ilegal la decisión o, en este caso, ¿revocará la decisión del Tribunal?⁶

- H. Se crea un procedimiento de contratación por mérito para materias como la ciencia y la cultura.** Es un procedimiento distinto al de las seis categorías contenidas en el artículo 38 (procedimientos de selección de contratista). Este procedimiento se regula dentro del capítulo dedicado a la contratación directa, a pesar de que pudo ser perfectamente introducido dentro del artículo 38 como un procedimiento más con sus particularidades. Lo que persigue es la contratación de reconocidos

⁵El artículo 104 de la **Ley 22 de 2006** indica expresamente que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública con "competencia privativa por naturaleza del asunto, para conocer en única instancia del recurso de impugnación contra cualquier acto de adjudicación relacionado con los procedimientos de selección de contratista", sin embargo en el articulado de la Ley se observan competencias en otros aspectos del procedimiento, lo cual genera confusión. Por otra parte a ciencia cierta no se sabe si en las demás materias sobrevive la vía administrativa ordinaria de recurso.

⁶Esta disyuntiva en cierto modo ya fue resuelta por la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, la cual en el mes de diciembre de 2007 suspendió los efectos de una decisión del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, luego de que este procediera a realizar una adjudicación, lo cual fue considerado por la Sala Tercera, sin entrar al fondo del asunto, como una decisión que en principio excede sus competencias.

profesionales para el desarrollo de proyectos culturales, científicos y de otras áreas afines, en donde lo más importante es la trayectoria de los profesionales y el contenido de la propuesta, el cual será evaluado con criterios distintos a los acostumbrados.

- I. Se regulan dentro de la Ley las prórrogas y multas.** Anteriormente estaban reguladas por un resuelto del Ministerio de Economía y Finanzas (número 46) declarado ilegal por la Sala Tercera de la Corte Suprema y Justicia. La Contratación Pública tiene como finalidad obtener un suministro, servicio o la construcción de una obra de acuerdo con lo pactado en el pliego y en el contrato. La Resolución del Contrato por incumplimiento es el fin último de la contratación por lo que el eficiente manejo de las prórrogas y las multas por incumplimiento pueden actuar como fórmula para disuadir a los contratistas de incumplir las cláusulas contractuales y para que el Estado en última instancia opte por la resolución del contrato.
- J. La creación de un registro de proponentes.** Este registro existió hasta la aprobación de la Ley 4 de 13 de enero de 1998. Daba derecho a un certificado de postor. Una de las causas de su exclusión de la Ley fue su incompatibilidad con las normas

de la Organización Mundial de Comercio. En vez de eliminarlo lo saludable hubiera sido modificarlo para adecuarlo a la normativa internacional. Ahora fue reestablecido para clasificar a los proponentes y exigirles el cumplimiento de requisitos formales previa participación en un procedimiento de licitación. En principio, este Registro debería evitar que se evalúen en los actos públicos aspectos que ya fueron verificados a través del Registro, permitiendo que las entidades se concentren en evaluar los aspectos propios de cada tipo de contratación.

- K. La eliminación progresiva de procedimientos especiales.** La Ley persigue su utilización como regla general a todos los procedimientos de contratación que se celebren en todas las instituciones públicas, salvo las excepciones que indica la propia norma. Queda exceptuada, por contar con un procedimiento especial, la Autoridad del Canal de Panamá. La **Ley 22 de 2006** incluso en su artículo 58, le otorga fecha de caducidad al procedimiento utilizado por el Fondo de Inversión Social el cual debe aplicar los procedimientos incluidos en la **Ley 22 de 2006** a partir de enero de 2008⁷, no obstante a través de la **Ley 21 de 2008** se extendió esta excepción hasta el 31 de diciembre de 2009.

⁷El Decreto Ley 1 de 9 de enero de 2006 que crea el Programa de Desarrollo Comunitario (PRODEC) y la Resolución de Gabinete 166 de 28 de diciembre de 2007 "Que exceptúa del procedimiento de selección de contratista, autoriza la contratación directa y aprueba los contratos considerados de urgente interés local o de beneficio social que realice el Programa de Desarrollo Comunitario para Infraestructura Pública (PRODEC)" han recibido duras críticas de diversos sectores por representar una Ley especial que escapa de los procedimientos de la Ley 22 de 2006, estableciendo el mecanismo de licitación por invitación y un régimen más flexible de contratación al tratarse de proyectos a desarrollarse a nivel local.

A pesar de los aportes y las innovaciones, se mantienen algunos antiguos esquemas, tal vez no muy cónsonos con el espíritu modernizador de la nueva normativa, los cuales vale la pena destacar:

- A. Se mantiene en la Ley el rechazo de plano de las propuestas cuando no se cumpla con la entrega de la fianza de propuesta con montos o vigencias inferiores a los establecidos en el pliego de cargos. En consecuencia cualquier error en la fianza relacionado con el monto y la vigencia genera el rechazo de una propuesta que puede ser la más favorable para el Estado, mientras que por ejemplo, la entrega de una fianza emitida por una afianzadora no autorizada por la Superintendencia de Seguros no causaría el rechazo de plano. De acuerdo con el nuevo espíritu de la Ley, los errores en las fianzas deberían poder subsanarse en un plazo perentorio, lo cual podría ser introducido con posterioridad como una modificación de la Ley.
- B. La creación de comisiones verificadoras y el mantenimiento de comisiones evaluadoras con mayores poderes. La tendencia de la contratación pública es utilizar estas comisiones, solamente cuando sea estrictamente necesario, no darles mayor poder. En la [Ley 56 de 1995](#) y su reglamentación estas comisiones no fueron debidamente reguladas. Además de las escasas dietas que percibían, no representaron reales garantías de adjudicación a la mejor propuesta.
- C. La norma elimina la contenida en la [Ley 56 de 1995](#), relacionada con los

noventa días que las instituciones tenían para realizar los pagos a proveedores sin que pudiera exigírseles intereses moratorios. En consecuencia, la [Ley 22 de 2006](#) permite introducir en los pliegos los plazos en los que considere la institución que puede realizar sus pagos (en atención a su procedimiento interno); sin embargo, no existe una reglamentación clara sobre el cobro de los intereses moratorios cuando se incumpla con el plazo introducido en el pliego de cargos. En algunas legislaciones estos intereses son cargados automáticamente cuando el retraso en el pago no tiene justificación.

- D. En la Ley 22 y su Decreto reglamentario, no se desarrollaron aspectos relacionados con la creación de criterios y metodologías de evaluación uniformes para diferentes tipos de contratación a objeto de evitar que en las diferentes instituciones se evalúen aspectos similares a través de criterios y metodologías muy distintas. Actualmente cada institución tiene libertad para introducir en sus pliegos los aspectos relacionados con requisitos y exigencias particulares. La Dirección de Contrataciones Públicas tendrá la tarea de recomendar la introducción de mecanismos que tiendan a uniformar estos criterios y metodologías de evaluación. Por otro lado, la regulación de aspectos uniformes relacionados con los requisitos exigidos en los pliegos de cargos permitiría en alguna medida evitar o controlar situaciones de conflictos de interés que se dan con frecuencia y que cada institución

maneja de forma independiente⁹.

- E. Se mantiene la facultad de rechazo como una potestad de la entidad licitante. En beneficio de la seguridad jurídica, esta figura requiere de una reglamentación que restrinja la excesiva discrecionalidad.
- F. La Ley sigue dejando demasiado espacio a los pliegos de cargos en materia de contrato de obras, contrato llave en mano, modificación del contrato, equilibrio contractual y otros temas relacionados con la ejecución del contrato.

se vayan adecuando, se descubran las debilidades y se trabaje constantemente en fortalecer el sistema. La Dirección de Contrataciones Públicas ahora cuenta con las herramientas para lograr este fortalecimiento a través de directrices claras que logren unificar aspectos (control de conflicto de intereses por ejemplo) importantes para el buen desenvolvimiento de los procedimientos, la seguridad jurídica y la mejora de la eficiencia, los cuales no siempre es posible regular en detalle a través de normas y reglamentos.

A manera de conclusión, puestos en una balanza, los avances, innovaciones y aportes de la Ley y su particular Decreto Ejecutivo (que además de reglamentar aspectos de la Ley, contiene prácticamente todo el articulado de la misma) son más significativos que las críticas que pueda realizarse al sistema. Lo importante a partir de ahora es identificar los aspectos de la norma que requieren alguna modificación y los que aún no han sido debidamente reglamentados. El sistema indiscutiblemente ha ganado en transparencia, solamente falta esperar que los procedimientos internos

⁸El problema relacionado con los criterios y metodologías de evaluación se reduce con una correcta utilización del Registro de Proponentes, el cual fue introducido en la Ley, pero no contiene todavía un desarrollo reglamentario que permita reducir a un mínimo los aspectos a evaluar en los actos públicos.

⁹En noticia publicada en los medios escritos se dio a conocer el caso de un funcionario de la Autoridad del Canal de Panamá vinculado con una empresa que licitaba habitualmente con la institución donde laboraba y a la cual se le habían adjudicado alrededor de 261 contratos menores, violentándose de esta forma los impedimentos contenidos en la Constitución Nacional que impiden que un funcionario contrate con la institución donde labora cuando se trate de contratos lucrativos y sobre todo cuando se tenga alguna injerencia en el tema de la contratación. Evitar que se den en la práctica estos conflictos de interés es difícil dadas las diferentes posibilidades que otorga el anonimato de una sociedad anónima; sin embargo, sí es posible introducir mecanismos uniformes como las declaraciones juradas y la verificación de la propia institución una vez se da la adjudicación, previo a la firma del contrato o a la entrega de las órdenes de compra.

EL DERECHO DE INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE ELECCIÓN DEL CONSUMIDOR

*Pedro Luis Prados Villar**

Antecedentes

Recientemente se ha promulgado la **Ley 45 de 31 de octubre de 2007**, que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia. Estas disposiciones vienen a fortalecer el papel y la obligación que tiene el Estado de salvaguardar los derechos universalmente reconocidos a los consumidores que se encuentran garantizados a nivel constitucional.

Las normas plasmadas en la **Ley 45 de 2007**, no sólo hacen una modificación a la organización administrativa creada con la antigua **Ley 29 de 1996** y modificada por el **Decreto Ley 9 de 2006**, denominada Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, hoy Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, en adelante La Autoridad o ACODECO, sino que buscan fortalecer el papel que debe jugar el Estado para resolver los conflictos que surgen producto de las relaciones de consumo, ya que por mucho tiempo los consumidores se encontraban en un estado de indefensión debido a una serie de circunstancias: asimetría de información e información incompleta; cargas contractuales excesivas u onerosas hacia una de las partes (consumidores); así como prácticas comerciales abusivas que distorsionan una relación contractual que debe ser equitativa.

Esta Ley brinda mayores herramientas a La Autoridad. Entre otras, le otorga la facultad de resolver aquellos conflictos que se generen

por relaciones de consumo cuyo monto no supere los dos mil quinientos balboas; instituye el denominado arbitraje de consumo, que debe permitir la resolución de conflictos entre proveedores y consumidores por la aplicación e interpretación de la **Ley 45 de 2007**; además, constituye un instrumento valioso de ayuda al sistema judicial ordinario. De igual forma, se diseña un departamento que le brinda asesoría y representación oficiosa a los consumidores sobre aquellos casos que superan la cuantía mencionada con anterioridad, o en aquellos casos de violación de la Ley que requieran de una resolución judicial.

El sistema de libre mercado está basado fundamentalmente en la libre competencia y libre concurrencia. Las reglas de la competencia parten del principio básico y fundamental que se refiere a la utilización de los mecanismos del mercado, como el sistema de precios libres que permite a la oferta adecuarse a la demanda sin necesidad de establecer precios concertados entre potenciales competidores, para que de esta manera sea el mercado el que efectivamente asigne los recursos y no se imponga la fuerza del que tiene y utiliza el poder de mercado. La libre concurrencia representa otro principio que debe respetarse con relación a las economías de mercado, que no sean las barreras a la entrada, barreras a la salida, la distribución de mercados entre varias, las prácticas que rijan y determinen las reglas de funcionamiento de nuestros mercados, ello afectaría la decisión del consumidor para poder maximizar su beneficio, el cual debe tener siempre opciones donde escoger.

*Director General de Ingresos y Antiguo Director Nacional de Libre Competencia
Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia

La posibilidad de escoger hace eficiente al consumidor, correspondiéndole a la libre competencia proporcionar el medio para lograr ese objetivo, coadyuvando en la toma de decisión al momento del gasto de consumo.

Con la promulgación de la **Ley 29 de 1996** y posteriormente con la **Ley 45 de 2007**, se intenta poner en funcionamiento una política de libre oferta y demanda con el fin primordial de incrementar la transparencia de los mercados de consumo. De esta manera un sistema de información al consumidor con reglas establecidas para la competencia, se convierte en el instrumento que puede ayudar al consumidor a realizar una elección adecuada en su consumo y de paso le ayuda a superar la asimetría de información que pudiese existir en algún mercado.

La transparencia del mercado de consumo implica que los consumidores conozcan la información necesaria del mercado como los precios, las calidades y la localización de los bienes y servicios que se desean adquirir en los diferentes establecimientos y sectores geográficos. Para cumplir con este señalamiento, la Autoridad organiza encuestas e investigaciones de mercado para darle a conocer a los consumidores la dinámica de competencia.

Con el actual sistema, la Autoridad provee regularmente a la población en general información sobre precios de productos a través de los medios de comunicación, orientándolos sobre el establecimiento y el lugar donde adquirir diversos artículos alimenticios, incluyendo desde productos agropecuarios hasta bienes manufacturados y servicios. En el caso específico de la Canasta Básica de Alimentos, la información tiene una periodicidad mensual.

¿Por qué es importante una Ley de Protección al Consumidor?

El 15 de marzo de 1983 fue instaurado como el Día Mundial del Consumidor. Esta conmemoración tiene su origen en una declaración hecha por el ex Presidente de los Estados Unidos de América John F. Kennedy, en la que establecía cuatro derechos básicos:

- Derecho a productos y servicios seguros.
- Derecho a ser informado.
- Derecho a elegir.
- Derecho a ser escuchado.

Con posterioridad, se fueron agregando otros derechos como resultado de los movimientos de las organizaciones de consumidores: Derecho a la satisfacción de necesidades básicas.

- Derecho a ser compensado.
- Derecho a la educación.
- Derecho a un medio ambiente saludable.

En nuestro país, dichos derechos fueron reconocidos de manera genérica en la legislación nacional a través de la **Ley 29 de 1996** por la cual se dictan normas sobre la defensa de la competencia y se adoptan otras medidas. Luego de esto, a través del **Acto Legislativo No. 1 de 2004**, se eleva a rango constitucional la consagración de tales derechos, incluyéndolos en el Título III, Capítulo I, sobre las Garantías Fundamentales, que establece:

“Artículo 50. El Estado reconoce y garantiza el derecho de toda persona a obtener bienes y servicios de calidad, información veraz, clara y suficiente sobre las características y el contenido de los bienes y servicios que adquiere; así como la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno.

La Ley establecerá los mecanismos necesarios para garantizar esos derechos, su educación y los procedimientos de defensa del consumidor y usuario, el resarcimiento de los daños ocasionados y las sanciones correspondientes por la trasgresión de estos derechos.”

Sin embargo, no es sino hasta la promulgación de la **Ley 45 de 2007**, Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia, cuando se desarrolla el precepto constitucional y se realiza una declaración clara y detallada de los derechos de los consumidores.

“Artículo 35. Derechos de los consumidores. Los consumidores tendrán, entre otros, derecho a:

- 1. Ser protegidos eficazmente contra los productos y servicios que, en condiciones normales o previsibles, representen riesgo o peligro para la vida, la salud o seguridad física.*
- 2. Recibir de los proveedores toda la información sobre las características del producto o servicio ofrecido, de manera clara y veraz, para poder tomar una decisión al momento de realizar la adquisición del producto o servicio, así como para efectuar el uso o consumo adecuado de este, de conformidad con las leyes nacionales.*
- 3. Tener acceso a una variedad de productos y servicios valorativamente competitivos que les permitan libremente elegir los*

que deseen.

- 4. Ser protegidos en sus intereses económicos, mediante el trato equitativo y justo, en toda relación de consumo, y contra métodos comerciales coercitivos o que impliquen faltas a la veracidad o información errada o incompleta sobre los productos o servicios.*
- 5. Ser escuchados de manera individual o colectiva por las instituciones correspondientes, a fin de defender sus intereses por intermedio de entidades públicas o privadas de defensa del consumidor, empleando los medios que el ordenamiento jurídico permita.*
- 6. Recibir educación y orientación, con el fin de formarlos debidamente para que las relaciones de consumo lleguen a ser equilibradas y transparentes.*

Derecho a la información

Uno de los derechos fundamentales de que gozan todos los consumidores es el derecho a ser debidamente informados sobre los productos o servicios que adquieren. Este derecho no es un mero principio declarativo, puesto que la **Ley 45 de 2007** dispone como una obligación de todos los agentes económicos informar clara y verazmente al consumidor sobre las características del producto ofrecido, tales como la naturaleza, la composición, el contenido, el peso, el origen, la fecha de vencimiento, la toxicidad, las precauciones, el precio y cualquier otra condición determinante, lo cual se consignará en el empaque, el recipiente, el envase o la etiqueta del producto o en el anaquel del establecimiento comer-

cial, en términos comprensibles y legibles¹.

Obsérvese que la Ley detalla una serie de situaciones en las cuales la información juega un papel relevante para que el consumidor pueda contar con todos los elementos necesarios para tomar una decisión razonable al adquirir un bien o servicio. La referida obligatoriedad no sólo tiene vigencia en el momento de perfeccionamiento de la relación contractual, o si se quiere llamar de consumo, sino que se extiende durante toda la vigencia o ejecución del contrato.

La razón principal que subyace en este derecho nace precisamente de la asimetría de información que por mucho tiempo envolvió las relaciones de consumo. El agente económico contaba con toda la información relevante sobre la utilización de un producto o la prestación de un servicio y, en contraposición, en la gran mayoría de los casos el consumidor tenía un conocimiento limitado del bien o servicio prestado, mismo que era obtenido de manera empírica o transmitida de manera verbal por parte del proveedor. Esta limitación acarrea errores de valoración que, a su vez, inducían a realizar compras de bienes o servicios innecesarios para el consumidor o, en otros casos, a obtener productos que tenían usos distintos de los que el consumidor requería, y que, de haber contado con información amplia y veraz, no hubiera adquirido.

En reiteradas ocasiones se ha manifestado que la falta de información a los consumidores genera una falla en los mercados y genera un desbalance entre las partes de una relación contractual. *“Cuando los vendedores saben más que los compradores acerca de un producto, o viceversa, decimos que la información se*

*distribuye asimétricamente en el mercado. Bajo ciertas circunstancias, estas asimetrías pueden corregirse por el mecanismo de intercambio voluntario;... pero las asimetrías severas pueden perturbar los mercados de tal modo que no se pueda alcanzar un óptimo social mediante el intercambio voluntario. Cuando ello ocurre, la intervención gubernamental en el mercado puede corregir idealmente las asimetrías de la información e inducir al intercambio más cercano al óptimo.”*²

Igualmente, existen razones de seguridad pública para atender de manera enérgica el cumplimiento del derecho de información. En este apartado se encuentran los productos alimenticios, los agroquímicos y los medicamentos. Imaginémosnos por un momento las disyuntivas de salud pública que acarrearía si en los productos alimenticios, ya sean para adultos o infantes, no se indicaran las fechas de vencimiento o los respectivos registros sanitarios, que advierten sobre su inocuidad. El efecto de tal situación repercutiría de manera general e inmediata en toda la población. Sin embargo, el tener la información disponible permite al consumidor tomar una decisión razonada sobre la base de que lo que está comprando no va a tener un efecto adverso para él o su familia. Caso más delicado lo constituyen los agroquímicos, que por su toxicidad requieren toda la información pertinente de su composición química y el grado de peligrosidad para la salud o los riesgos que acarrear para su seguridad personal, así como los medicamentos que, por razones obvias, el consumidor debe conocer a qué se expone al tomar una dosis de estos.

En los casos de la prestación de servicios o la adquisición de bienes a crédito, el agente

¹ Ver art. 36 de la [Ley 45 de 31 de octubre de 2007](#).

² Cooter, Rober y Ulen Thomas. **Derecho y Economía**, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, pág.65

económico deberá indicar todas las condiciones mediante las cuales se lleva a cabo la contratación, entre estos se encuentra: el monto total de la deuda, el plazo, la tasa de interés aplicada, el método de cálculo, las comisiones y cualquier otro elemento necesario para que el consumidor pueda sentirse instruido antes de tomar la decisión de contratar el servicio.

En fin, el consumidor tiene el derecho, en cualquiera etapa en la que se encuentre su gestión, negocio o ejecución del contrato, ya sea de la adquisición de un bien o la prestación de un servicio, a recibir todas las comunicaciones, informaciones y aclaraciones que requiera por parte del agente económico.

Derecho a elegir libremente

El derecho de elección debe garantizarse a través de la libre competencia y libre concurrencia en el mercado. Recordemos que uno de los objetivos de la política de competencia,³ aparte de promover el ejercicio competitivo en los mercados, es evitar que se realicen conductas que puedan atentar contra el desarrollo de proceso competitivo; sin embargo, el resultado final de todas estas aplicaciones debe ser el de preservar el interés supremo del consumidor.

Tanto el derecho a la información como el de libre elección constituyen, en principio, la síntesis del funcionamiento del modelo económico en nuestro país fundamentado en el libre mercado.

La incidencia que tiene la política de compe-

tencia en el derecho de elección del consumidor es que este último depende de la existencia de un mercado donde tengan la posibilidad de concurrir tantos agentes económicos como sea posible. En los casos en que la participación se limita a algunos agentes económicos, entonces es objetivo del Estado, a través de la aplicación de políticas de competencia, incentivar la entrada de nuevas empresas que sean capaces de rivalizar con las ya existentes. Por otro lado, la política de competencia también incluye el desarrollo de normas que defiendan los procesos competitivos en los mercados, recomendando, investigando las prácticas y sancionando las conductas que deterioren o dañen los procesos de libre competencia y libre concurrencia en los mercados. Es por eso que, mediante la **Ley 45 de 2007**, se tutelan bienes jurídicos distintos, pero íntimamente relacionadas, como lo son: el bienestar del consumidor (Título II Protección al Consumidor) y la libre competencia y libre concurrencia (Título I Del Monopolio).

El resultado que genera la aplicación de una política de competencia coherente, se ve reflejado directamente en una mayor participación de unidades económicas en los distintos mercados y, por consiguiente, eleva la oferta de productos disponibles a la población. De esta forma, se garantiza que el consumidor pueda ejercer su derecho a elección sobre la base de una oferta de productos diferenciada sobre la base del precio y calidad.

Mientras mayor información generen los mercados a través de los bienes y servicios que se comercializan, los agentes económicos buscarán utilizar otros elementos, aparte del

³ La Política de Competencia abarca la totalidad de objetivos e instrumentos que buscan mantener y fomentar la estructura del mercado así como el comportamiento del mercado con cualidades de competencia. Por consiguiente, pretende actuar tanto sobre la estructura de los mercados como sobre el comportamiento de los actores que participan en ellos. Su función consiste en asegurar un resultado del mercado socialmente deseado (el suministro a costos óptimos, etc.), que está amenazado por limitaciones de los procesos de competencia.

precio, para diferenciar sus productos entre unos y otros, lo que al final repercute en una mayor oferta para el consumidor y la posibilidad de elegir de acuerdo con decisiones más razonadas.

Mientras más participantes existan en un mercado, mayor opción tienen los consumidores para elegir entre una variedad de productos, que unido a la información adecuada antes de realizar el consumo, van a tener como resultado la optimización en la relación de consumo.

Sanciones

La **Ley 45 de 2007** no solo establece los derechos fundamentales de los consumidores, sino también crea una institución encargada de garantizar que se respeten y se hagan cumplir las disposiciones sobre protección al consumidor, como lo es la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, institución descentralizada, que se encarga de velar por que las relaciones de consumo se establezcan con apego a la Ley, a los buenos usos mercantiles y al trato equitativo entre las partes.

De igual forma, le corresponde a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia ejecutar una parte importante que se desarrolla en el marco de las políticas de competencia. De esta forma, la institución cuenta con las herramientas necesarias para mantener una vigilancia de los mercados con el objeto de detectar distorsiones o hacer recomendaciones (a organismos públicos o privados) para su funcionamiento eficiente; así como investigar y sancionar, previa declaratoria judicial, aquellas conductas o prácticas

que restrinjan la libre competencia y la libre concurrencia.

En el ámbito de las sanciones administrativas por infracciones a las normas de protección al consumidor, la Autoridad está en la facultad de realizar amonestaciones hasta la imposición de multas por el orden de veinticinco mil balboas (B/.25,000.00). En caso de violación por parte de los proveedores de las normas de protección al consumidor, que afecte o pueda afectar la salud humana, con multas de hasta cincuenta mil balboas (B/.50,000.00), sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales que correspondan.

En el marco de las violaciones que se den sobre las disposiciones del Título I, o prácticas restrictivas de la competencia, las sanciones pueden ser de hasta un millón de balboas (B/.1,000,000.00).⁴

⁴Ver art. 104 de la **Ley 45 de 31 de octubre de 2007**.

LA DESCENTRALIZACIÓN: UNA ALTERNATIVA PARA PRODUCIR SOCIEDADES MÁS JUSTAS, EQUITATIVAS, PARTICIPATIVAS Y CON DESARROLLO LOCAL EN SUS TERRITORIOS

*Jorge Ricardo Panay**

Analizar el **proceso de descentralización panameño** constituye, sin lugar a dudas, una tarea necesaria para emprender cualquier acción destinada a promover procesos tendientes a fortalecer y modernizar los municipios panameños, que serán al final los responsables de poner en marcha la descentralización, con miras a producir acciones que sirvan de soporte a un proceso de desarrollo humano sostenible de los diferentes territorios que integran la totalidad de los municipios panameños. Sin embargo, no es una tarea fácil, ya que a pesar de que la institución municipal ha estado presente en la vida político-administrativa del país desde el inicio del siglo XV (el 15 de agosto de 1519 se funda la muy noble y leal ciudad de Panamá), esta ha ido lentamente perdiendo fuerza frente a el centralismo institucional. En ese sentido, durante décadas el triunfo de un modelo centralista, sobre todo en la época Republicana, sesgo el desarrollo local y a la vez debilitó la estructura municipal. Consecuentemente, recuperar la capacidad institucional municipal y reposicionar la capacidad de gestor del desarrollo local al gobierno municipal constituye una tarea que tomará tiempo.

En este escenario dos acciones son fundamentales: la reingeniería de la institucionalidad municipal y la adecuación a las nuevas tendencias marcadas por un proceso de globalización política, económica y cultural de la sociedad humana.

El camino hacia el proceso de descentralización en Panamá ha enfrentado algunos problemas y ha resuelto otros. Un primer

problema conceptual dentro del proceso de descentralización, y que representa un reto en la época de la globalización, es la discusión de lo central frente a lo local; es decir, la cultura centralista frente a la necesidad de desarrollo local autónomo. Esta visión concentra el esfuerzo inicial dentro del debate por el desarrollo local en el caso panameño.

En ese camino, para quienes abogan por la descentralización y el desarrollo local, los aportes conceptuales a favor del desarrollo local sostenible y sustentable constituyen fuentes necesarias para impulsar el proceso de desarrollo local y crear mecanismos para descentralizar el Estado panameño.

En los años recientes se ha ido poco a poco abriendo el debate, y la realidad crea condiciones para profundizar y concretar los pasos del proceso de Descentralización panameño. Existe una nueva generación de municipalistas, con experiencias acumuladas que están siendo sistematizadas a través de su intercambio entre municipios e internacionalmente; hay un mayor nivel de conciencia y demandas ciudadanas. Existen condiciones en el gobierno central para buscar nuevas opciones de soluciones a los graves problemas del desarrollo social, económico y político que afectan la población panameña y el entorno internacional impone nuevos patrones conducta. La democracia exige más participación y mejores soluciones. En Panamá esto es una tendencia notoria. Estamos en presencia de una sociedad más exigente democráticamente, más comprometida y consciente de sus problemas cotidianos.

*Coordinador del Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización.

Las experiencias desarrolladas entre las asociaciones municipales panameñas (Asociación de Municipios de Panamá, la Coordinadora Nacional de Representantes de Corregimientos) y entidades educativas superiores, en la esfera más amplia de colaboración, como la Universidad para la Paz de Naciones Unidas y la Universidad de Panamá, que han incorporado el Diplomado en Gestión Pública para los Gobiernos Locales; el aporte de organizaciones no gubernamentales dedicadas al apoyo del desarrollo municipal, como, a nivel nacional, CEASPA e IPADHEM y, a nivel internacional, Federación de Municipios de Centroamérica (FEMICA), Fundación para el Desarrollo Local de Centroamérica (FUNDEMUCA), Instituto de Desarrollo Local de Centroamérica (IDELCA), las Agencias de Cooperación Internacional de Estados Unidos y España, el Sistema de Naciones Unidas, las Instituciones Financieras Internacionales, entre otros, así como los acuerdos de investigaciones y diagnósticos realizados por la Universidad de Panamá por conducto de la AID, en los años 90, constituyeron un conjunto de acciones científicas que mejoraron el conocimiento de la realidad municipal panameña, con miras a poder proyectar programas y/o proyectos que contribuyeron a que el tema de la descentralización fuera incluido en la Agenda de Estado.

Por su parte, el Gobierno Nacional en el año 2004 dio inicio al **Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización - PDMAD (préstamo 1522/OC-PN)**, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, que va dirigido a mejorar la capacidad de gestión del gobierno municipal a través de acciones para apoyar el fortalecimiento y la modernización de las estructuras de gobiernos municipales y un plan de inversión que mejore los servicios públicos municipales. Este proyecto abarca quince municipios

pilotos y hace énfasis en el fortalecimiento municipal, suministra asistencia técnica, capacitación y equipamiento, además de un monto para inversión de competencias municipales. De igual manera, se apoya el establecimiento de políticas de desarrollo local y descentralización, a través de un proceso de concertación y consenso. Este programa tiene en una de sus responsabilidades fundamentales la revisión y construcción de una propuesta de política pública que implica principalmente una propuesta de régimen jurídico. En este camino, la revisión de la actual legislación inició de una propuesta entregada por los gremios locales al Señor Presidente durante la celebración del Congreso de Autoridades Locales en el año 2006.

El 13 de febrero del 2006 el Presidente Martín Torrijos, durante su discurso en el Acto de Fortalecimiento del Poder Popular, señaló: *“...para que en el 2008 tengamos a todos los Distritos capacitados para manejar, no sólo recursos, porque el tema no solo es descentralizar recursos, sino que vamos a descentralizar responsabilidades y ahora las comunidades tendrán más derechos cuando no se le cumple, porque con recursos, transparencia y eficiencia, realmente no hay por qué estar viviendo en las condiciones que se dan en algunos Corregimientos de nuestro país.”* Las palabras del Señor Presidente se concretizaron en la firma del Convenio Marco de Ruta de Descentralización entre los Municipios de la República de Panamá y el Gobierno de la República, dando marcha de manera formal a la modernización institucional de los municipios del país, a fin de adecuarlo y llevar el proceso de descentralización con orden y gradualidad.

A la fecha, la acción más relevante que se ha desarrollado durante este proceso de descentralización es elevar a título Constitucional el “Proceso de Descentralización”. En el año

2004, mediante las Reformas a la Constitución, se estableció lo siguiente: *“al Municipio, como entidad fundamental de la división político – administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley.*

El Órgano Ejecutivo garantizará el cumplimiento de estos fines, dentro del proceso de descentralización de la competencia y función pública que el Estado panameño promoverá y realizará en base a los principios de autonomía, subsidiaridad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficiencia, y considerando la territorialidad, población y necesidades básicas de las municipalidades.

La Ley establecerá cómo se descentralizará la Administración Pública y el traslado de competencias y la transferencia de recursos para el cumplimiento de esta norma.” Este principio es la base de la descentralización como una alternativa en la reingeniería del desarrollo nacional y como parte de los esfuerzos de modernización que se llevan adelante.



Este compromiso del Estado panameño, en torno a que la Ley establecerá cómo se descentralizará, ha sido recogido en el Componente II del Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización –PDMAD, que establece el “apoyo a la mejora del marco institucional y de políticas para que los gobiernos municipales se conviertan paulatinamente en actores centrales del desarrollo Local”, lo que da una referencia para la elaboración de la Ley Marco de Descentralización y las reformas a la Ley 106 del Régimen Municipal. Esta labor se ha venido realizando con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas -PNUD, tratando de buscar el consenso de los actores relevantes, los partidos políticos, la sociedad civil y las instituciones del Estado. Esta fase ya está casi en su etapa final para luego ser remitida al Ejecutivo, que ha puesto mucho interés en el desarrollo del proceso de descentralización en nuestro país, incluso se ha comprometido políticamente con las autoridades locales y con la sociedad panameña a través de los acuerdos de la concertación nacional, cuya verificación y seguimiento están regulados en la Ley 20 de 2008.

Se articulan a lo anteriormente señalado y al conjunto de esfuerzos de muchos actores y condiciones, los pasos realizados por el actual Gobierno Central para apoyar el desarrollo municipal a través, del Decreto Ejecutivo 152 de 1 de agosto de 2006, que crea el Programa de Desarrollo Municipal (PRODEM), cuyo objetivo es mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales frente a las demandas de la población local y contribuir a prepararlos para la implementación de una política gradual de descentralización de competencias y recursos, para lo cual se han estado desarrollando acciones tendientes a fortalecer y modernizar los procesos de gestión de los gobiernos municipales, apoyados por un programa de Inversión Pública

Municipal. Este programa da continuidad al programa PDMAD que abarca a los sesenta municipios restantes del país y añade un componente de coordinación interinstitucional.



¿En qué etapa se encuentra el proceso descentralización?

Actualmente, se continúa dando seguimiento a los cinco estudios de base para la elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Local y Descentralización. Estos estudios constituyen los pilares básicos para promover el desarrollo local, sirven de base y contribuyen al proceso de modernización institucional en que están los municipios panameños, a través de las propuestas y/o observación a los trabajos elaborados en las áreas de finanzas municipales, el fortalecimiento de los mecanismos de gobernabilidad y participación ciudadana, al sistema de planificación municipal, a los servicios municipales y al sistema de apoyo para la generación de recursos humanos capacitados para el nivel municipal.

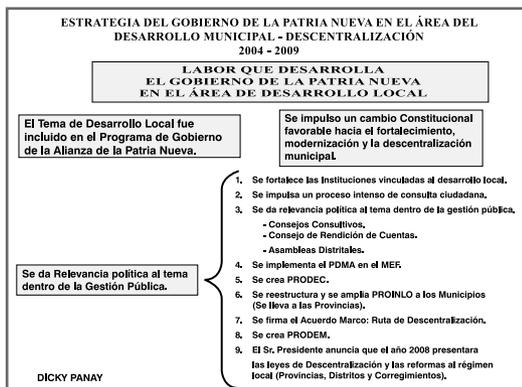
Se ha elaborado un directorio de actores relevantes que tienen competencias en la temática de la descentralización, que integran un Foro Analítico Permanente sobre Descentralización y Desarrollo Local. Participan en los debates de las diversas actividades diferentes instituciones del sector público, organismos internacionales como el PNUD, UNICEF,

FUNDEMUCA, los organismos gremiales ADALPA y CONARE, miembros de la Asociación de Municipios de Panamá, instituciones de la sociedad civil, como el instituto Panameño de Desarrollo Humano y Municipal, el Centro de Estudios y Acción Social de Panamá, universidades entre otros. Con estos actores se inició un diálogo para analizar los estudios que sirven de fundamento para la elaboración del texto de la Políticas de Desarrollo Local y Descentralización. Todas estas colaboraciones, estudios e investigaciones han servido de base para construir la propuesta de política y de regulación jurídica que sustentan el proceso de descentralización panameño.

Existen otros esfuerzos que ameritan mención en el cuadro de manifestaciones positivas de parte del Estado, como el Programa de Desarrollo Comunitario (PRODEC) para infraestructura pública, creado mediante Decreto Ley 1 de 9 de enero de 2006, que tiene como propósito identificar, planificar y ejecutar obras y servicios de interés para las comunidades de los corregimientos del país (621 en total).

El patrimonio del Fondo estará compuesto por los aportes del Tesoro Nacional (Ingresos del Canal de Panamá) de cincuenta millones de balboas anuales por un periodo de diez años. Este programa propugna por la participación comunitaria, para los efectos de que los proyectos sean presentados en una asamblea comunitaria por los actores y ciudadanos de los corregimientos.

El siguiente cuadro resume los principales esfuerzos que desarrolla el Gobierno Nacional a favor del desarrollo local municipal y la descentralización del Estado.



En Panamá, concebimos el proceso de descentralización del Estado como un proceso gradual, que requiere de maduración en diferentes etapas de transformaciones estructurales y de formas. Además, es un proceso dinámico que se ajusta a cada realidad territorial específica y cuyas expresiones de gestión reflejan características de los actores involucrados en el proceso de gestión. Es un proceso de descentralización a la panameña.

¿Por qué es necesaria la descentralización en estos tiempos?

Los actuales desequilibrios sociales, los niveles de pobreza, marginalidad y los niveles de violencia, el deterioro ambiental y la corrupción, sumados a la necesidad de continuar fortaleciendo la democracia y la justicia, indican que la nación panameña está en disposición de llevar adelante un proceso de Descentralización, introduciendo los correctivos que permitan construir sociedades menos excluyente con capacidad de atender las necesidades de sus diferentes grupos humanos sobre todo aquellos más necesitados o con mayores retrasos. No solo se trata de que la economía crezca, sino más bien de producir crecimiento con desarrollo en todo el territorio nacional. Este impulso que se puede dar desde la administración descentralizada

hacia el desarrollo local desde la instancia municipal podría constituirse en la principal fuente de solución y alternativas a los problemas estructurales del desarrollo nacional (pobreza, marginalidad, violencia, bajo crecimiento, desempleo, inequidad social, económica y política entre otros).

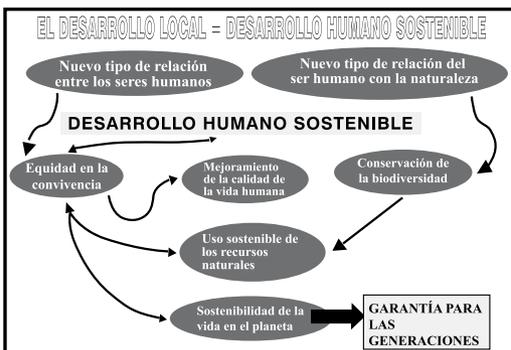
Por otra parte, la economía mundial ha consolidado su proceso de globalización, situación que influye directamente en los microterritorios subnacionales, obligando a readecuar las economías nacionales y condiciona su funcionamiento en el marco de la economía mundial.

La apertura de mercado como parte de las tendencias del proceso de globalización se ha convertido en una amenaza en algunos casos para el progreso económico de muchos territorios. Distritos cuya principal actividad económica esta representada por la producción agrícola podrían encontrar nichos de mercado que permitan impulsar procesos sostenibles de crecimiento y desarrollo económico. Panamá no escapa a esta realidad, de allí la importancia de continuar con el proceso de descentralización y apoyo a la modernización de las municipalidades, a fin de que estas puedan elaborar sus planes de desarrollo local y buscar los soportes necesarios a fin de minimizar los efectos negativos de la globalización.

¿Cómo beneficia al país la descentralización?

La descentralización ofrece una propuesta de solución social, económica y política; no es un fin, sino un instrumento de gestión que para ser efectivo y útil requiere una definición de objetivos claros, tanto en lo que respecta a la visión del desarrollo (definición conceptual), como a la necesidad de concebirla como un proceso que requiere el concurso de todos los

niveles de gobierno y de la sociedad; la aplicación de modelos de descentralización mejorarán la eficacia y eficiencia de las acciones del gobierno central, regional o local y permitirá potencializar las ventajas y minimizar desventajas; la descentralización es un instrumento de desarrollo municipal, por ende de los territorios, que contribuye a generar un proceso de desarrollo y crecimiento económico, con equidad, a nivel nacional.



El proceso de descentralización panameño va más allá de transferir recursos. Es la forma y la capacidad de uso de recursos en función de contribuir a transformar realidades sociales y productivas, así como potencialidades. Va encaminado a forjar un modelo de administración que resuelva los problemas de nuestras comunidades, que cada vez son crecientes, en este mundo globalizado, de manera eficaz y eficiente. De igual manera, el proceso de descentralización contribuye a lograr una mayor estabilidad política, económica y social en nuestro país. En su conjunto la descentralización permite la gobernabilidad democrática, requerida para impulsar los procesos de cambios con miras a lograr un desarrollo sostenible y sustentable.

El beneficio de optar por un modelo de descentralización para nuestro país, va encaminado a lograr la estabilidad y mejorar la calidad de vida de nuestras comunidades, impulsando un crecimiento con distribución,

que sea sostenible y sustentable en tiempo y espacio, corrigiendo la inequidad, eliminando la pobreza, evitando la marginalidad a través de políticas y acciones más equitativas, promoviendo un espacio de participación ciudadana constructiva en sus respetivos territorios. Desde esta perspectiva o enfoque, el proceso de descentralización tiene un carácter político; es decir, transfiere la toma de decisiones a un nivel más bajo; en el caso de Panamá, a la esfera municipal, al Consejo Municipal, a las Juntas Comunales, a las Juntas de Desarrollo Local y a la Sociedad Civil.

La descentralización en el caso panameño, para que sea efectiva, tiene que ser integral y equilibrada, además de gradual; es decir, se perfecciona en el proceso de ejecución, lo cual requerirá un esfuerzo permanente.

El proceso de descentralización panameño va encaminado a crear condiciones para competir con eficiencia y eficacia nacional e internacional, y bajo un esquema de sostenibilidad. La modernización del Estado panameño va orientada a concertar los intereses particulares y los generales, a aproximarse más al ciudadano, a promover la participación ciudadana en los asuntos que le competen en sus lugares de vivienda y de trabajo a través de la descentralización, permitiendo que esa relación sea factible, provechosa y sobre todo productiva.



La introducción del modelo de descentralización en Panamá va orientado a corregir la distribución de la riqueza, produciendo procesos de desarrollo sustentable y democrático, mediante una mejor distribución de los recursos del Estado, una mejor atención a los grupos más vulnerables, a lograr una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los recursos. Se pretende a través del mecanismo de descentralización, modificar parte de la injusticia en el uso de recursos del Estado y también corregir los desequilibrios en la distribución regional de recursos.

La aplicación de un modelo de descentralización financiera, fiscal y administrativa debe lograr mejorar los niveles de participación, factor importante que permite estructurar un sistema de participación ciudadana integral, que potencializa los esfuerzos por construir una sociedad más justa, equitativa y democrática.

La descentralización municipal permitirá que la población participe en la gestión pública desde la planeación, ejecución y evaluación de uso de los recursos públicos.

La descentralización posibilita la construcción de procesos de gobernabilidad democrática desde bases locales. Esta representa un elemento clave en la transformación de una democracia moderna, con gobernantes responsables y comprometidos con el proceso de desarrollo sostenible que el país reclama y requiere.

En los aspectos fiscales, la nueva propuesta busca traspasar gradualmente todas las competencias posibles para gestionar su proceso de desarrollo. Para lograr estos objetivos, los gobiernos municipales necesitan fortalecer de manera integral la capacidad de gestión de la administración local.

El proceso de descentralización panameño está encauzado hacia la transparencia de la gestión pública, promueve un proceso claro y transparente, no sólo de la gestión de los recursos públicos que administra el municipio, sino de las decisiones y acciones de la gestión pública local. La incursión y propuesta del proceso de presupuesto participativo, de planificación participativa, de rendición de cuentas, de los sistemas de certificación y evaluación de la gestión, así como las responsabilidades en materia de coordinación interinstitucional garantizarán por su propia naturaleza un marco de acciones transparente, que apuntan a combatir uno de los principales problemas de la Administración Pública y la sociedad: la corrupción, e ir hacia mayores niveles de transparencia.

La propuesta de descentralización propicia que los gobiernos provinciales y municipales ordenen su territorio, desde un enfoque de sostenibilidad del desarrollo, promueve la gobernabilidad de los gobiernos locales y, más aún cada gobierno local debe impulsar los procesos de desarrollo local en todo el territorio panameño. Así es como se concibe el proceso de descentralización panameño. Es una respuesta responsable de cambio, a una insostenible situación económica social que en tiempo y espacio podría ir contra la estabilidad democrática nacional.

Aún nos falta resolver dos cuestiones vitales: ¿cómo será el proceso de aprobarse la propuesta y cómo se financiará?

Basados en la realidad territorial de cada municipio y en la realidad social de Panamá, este proceso deberá ser gradual, implicará por una parte fortalecer y modernizar la institucionalidad local (el Municipio, las Alcaldías, los Consejos Municipales, las Juntas Comunes, las Juntas de Desarrollo Local), lo cual requeri-

rá sostenidos procesos de capacitación, de adecuación, de nuevas tecnologías, de desarrollo de instrumentos de gestión, de intensos procesos de coordinación interinstitucional entre otros esfuerzos.

La descentralización es un proceso continuo que tomará años estructurarlo, como todo cambio que implique reformas políticas, económicas y sociales, pero es una opción que tiene la sociedad panameña que puede conducir a mejorar de manera sostenida la vida de miles de panameños excluidos.

El proceso requiere recursos que deben venir del Gobierno Nacional, y también requiere que los municipios vayan desarrollando

Es claro que los retos de cambio que enfrenta la sociedad panameña en general y la institución municipal en particular son muchos y

profundos, y requerirán el mejor de los esfuerzos de los panameños y panameñas, así como un grado significativo de creatividad, imaginación, voluntad, honestidad, capacidad y consenso, que deberá estar acompañado por un importante y significativo proceso de cooperación externo e interno.

La descentralización de calidad no surge como un modelo más; es la respuesta del Estado moderno a la creciente necesidad de producir estabilidad política, social y económica como mecanismo de protección para la sociedad humana; es decir, es la condición para vivir en paz y con dignidad en la aldea global.

A continuación les presento una agenda o ruta hacia de la descentralización.



LA FILOSOFÍA EN EL NUEVO CÓDIGO PENAL

*José Rigoberto Acevedo C.**

El Código Penal vigente data de 1982, se de caracteriza filosóficamente por estar enmarcado en el causalismo del siglo XIX.

Establece el artículo 30 del citado código que el dolo y la culpa son las únicas formas de la culpabilidad y aun cuando la jurisprudencia de alguna manera ha diluido el radicalismo causalista puro, esta sigue siendo una realidad.

Tal forma de actuación pretoriana no es suficiente para solventar los grandes problemas del causalismo, como el mantener el principio que el desconocimiento de la ley no es óbice para su aplicación, la desubicación del error de tipo, la consideración del error de prohibición como una forma de causa de justificación y sobre todo, no acentuar axiológicamente la tipicidad.

En el **nuevo Código Penal** la filosofía imperante es finalista, pero además se da un paso más allá del pensamiento Welzeliano, mantenido con vehemencia actualmente por Maurach y Jeschec, entre otros autores, regulándose la imputación objetiva.

El finalismo de H. Welzel, resumidamente, considera que el acto fenomenológico no es el fundamento absoluto de la culpabilidad, porque ontológicamente la persona desde que realiza la conducta tiene una finalidad, que es la de alcanzar una meta, de tal manera que predomina el normativismo en la tipicidad y en la culpabilidad.

Cierto sector doctrinal considera que el

finalismo no puede coexistir con la imputación objetiva, porque esta última tiene casi única aplicación en los tipos culposos y el finalismo no da una explicación universalmente aceptada para estos actos. En este sentido, consideramos que sí pueden coexistir ambas teorías, porque la primera afecta toda la estructura del delito, mientras que la segunda fortalece la tipicidad o el injusto típico del finalismo.

Actualmente, la culpabilidad causalista tiene como sus elementos la imputabilidad, el dolo y la culpa como formas únicas de ser culpable y las eximentes de culpabilidad.

La culpabilidad es pura reprochabilidad; es decir, se le reprocha a la persona que ejecuta el delito, el hecho al momento de realizar la acción, ya que tuvo la opción real de respetar la norma jurídico-penal y prefirió no hacerlo.

Este concepto de culpabilidad se ve modificado en la filosofía Welzeliana, en la que la culpabilidad, además de reprochabilidad, es no exigibilidad de una conducta distinta.

Esto significa que el sujeto que ejecuta la conducta típica o el injusto típico de acuerdo con las circunstancias concomitantes, no puede actuar de otro modo diferente. Si esto ocurre, el Derecho Penal no tiene reparo axiológico contra esa persona, por lo que deja de ser responsable penalmente.

El finalismo como corriente de mayor orientación en el **nuevo Código Penal** ha permitido lo siguiente:

* El autor fue codificador y actualmente es profesor de Derecho Penal, Procesal Penal en la Licenciatura y Maestría de la Universidad Nacional y la Universidad Latina.

1. Erradicar el obsoleto criterio de que el desconocimiento de la ley penal no es excusa para su aplicación. Esto es así porque el Derecho Penal está dirigido a personas humanas comunes, no a las superhumanas. No es posible que si la persona desconoce que realiza la conducta descrita en la norma penal, aun siendo imputable, esté marcado sin escape a la estigmatización de una sanción penal o de un proceso penal.

Adicionalmente, la inflación penal y el error cultural tradicionalmente aceptado y los otros tipos de errores hacen más obsoleto ese viejo criterio, que no se compadece con la dogmática actual.

2. El error de tipo se ubica en el injusto típico como debe ser, cuando en el causalismo está en la culpabilidad. El error de tipo acontece en forma básica o elemental, cuando la persona que ejecuta la conducta descrita en la norma penal desconoce uno o todos los elementos objetivos de ese tipo penal. Por ejemplo: A y B, van de caza. Acuerdan estar paralelamente el uno respecto del otro, no obstante B, sin que A se dé cuenta, al perseguir la presa rompe el acuerdo y A dispara sobre B causándole la muerte, deja A de ser culpable, no ejecuta el injusto, porque al momento de disparar sobre B, por error invencible o no previsible, desconocía que estaba realizando los elementos objetivos del tipo penal de homicidio doloso.

Puede existir responsabilidad culpable, si la conducta está regulada como tal y se decanta por la teoría limitada

de la culpabilidad y no la estricta, porque según esta última la persona es responsable dolosamente con pena atenuada.

3. El error de prohibición que en el Código vigente se identifica dentro de las causas de justificación, denominándole defensa subjetiva, cambia de ubicación y sistemáticamente se encuentra en su sede natural, que es la culpabilidad.

El artículo 39 del **nuevo Código Penal** posee una redacción que no compartimos, porque tiende a confundirse con el error de tipo. El error de prohibición indirecto, que es el más conocido, acontece cuando la persona cree por error invencible que actúa amparado en una causa de justificación. Hay responsabilidad penal si el error es vencible y la conducta se encuentra regulada de forma culpable. Por ejemplo, A cree que disparar sobre B por la espalda cuando este acaba de asaltar a una persona, justifica su actuación. Esto es así al ubicarse el conocimiento potencial de la antijuricidad en este último elemento de la definición dogmática del delito. Consecuentemente, cuando A disparó sobre B, en el caso anterior, tenía un conocimiento errado de la antijuricidad y no se le exige conocer la antijuricidad en sí misma. Ese conocimiento potencial de la antijuricidad no es subjetivo, sino social y normativo. Esto lo diferencia con el dolo, caracterizado por el conocimiento y voluntad del acto.

4. El **nuevo Código Penal** concibe una

pena reforzada con valores humanos. La pena no es simple reprochabilidad; por ello, a quien desafía por primera vez al Derecho Penal dañando o lesionando bienes jurídicos preciados para la sociedad, este último medio de control social le ofrece alternativas, como lo son las penas sustitutivas, la prisión atenuada o domiciliaria y el trabajo comunitario, y aumenta los subrogados penales agregando la libertad vigilada, permitiendo la prisión domiciliaria, el trabajo comunitario, el reemplazo de las penas cortas de privación de libertad y la sustitución en la ejecución de la pena.

4.1. La prisión domiciliaria está regulada en el artículo 63 del **nuevo Código Penal**. Se cumple en el domicilio, residencia o en lugar que determine el juez. Solo es aplicable a sentencias que no excedan a cinco años de prisión y que sea delincuente primario.

Esta prisión domiciliaria tiene los mismos efectos que la sustitución de la ejecución de la pena, regulada en el artículo 107, salvo que en este último caso el favorecido es una persona que tenga setenta o más años de edad, que no pueda valerse por sí misma o sea una mujer grávida. No obstante, esta no tiene aplicación automática, pues dependerá de las circunstancias de cada caso.

4.2. Libertad vigilada. Está regulada en el artículo 102

al 106 del **nuevo Código Penal**. Es una modalidad de libertad a prueba (ab probatione), que es aplicable a todo sentenciado que haya cumplido las dos terceras partes de la pena.

4.3. El trabajo comunitario. Es aplicable a sentenciados a pena que no exceda los cinco años de prisión y debe ser aceptado voluntariamente por el sujeto activo.

4.4. Es importante señalar que la persona que realiza trabajo comunitario de acuerdo con el artículo 71 tiene derecho a que se le reconozca como pena cumplida, un día de prisión por cada día de trabajo comunitario.

5. La pena principal de arresto de fines de semana. Esta es una pena novedosa, que tiene la finalidad de darle al delincuente primario la probabilidad real que no pierda su trabajo o estudio, de tal manera que permanecerá en prisión solo 48 horas, atendiendo a las circunstancias de trabajo o de estudio.

6. La imputación objetiva. Se trata de un tema filosófico complejo. No es una teoría del delito, sino una forma criminológica y sociológica de identificar con mayor certeza la tipicidad, en otras palabras el injusto típico.

El artículo 26 del Código Penal establece en su párrafo final lo siguiente: "La causalidad por sí sola

no basta para la imputación jurídica del resultado”. Esto significa que la causalidad no ha sido suprimida; es decir, aún se mantiene en el normativismo una causalidad normativa y no natural. Entre un resultado y la conducta debe existir un nexo causal atribuible a la persona normativamente.

En palabras sencillas, no hay responsabilidad penal en todos los actos que desarrollan el delito y son causas atípicas, justificativas, que sean producto del azar, de un riesgo permitido o aceptado socialmente, o que no se trate de un incremento de un riesgo o que la conducta de la persona no se encuentre dentro del ámbito de tutela de la norma. Si no se encuentra dentro del ámbito de tutela antes señalado, no hay responsabilidad penal. Por ejemplo: A apuñaló a B en el pecho, quien es trasladado a urgencias porque su vida está en peligro. En el trayecto, la ambulancia vuelca y aplasta a B causándole la muerte. A no es responsable de esa muerte, y si C, madre de B, al enterarse del apuñalamiento de su hijo, muere de un ataque cardíaco, A no es responsable de esa muerte, porque no hay causalidad; no obstante, el fundamento es que la norma de homicidio doloso en ese momento no ampara el bien de la vida de C por la acción de A.

En fin, esta es una apretada síntesis, con palabras sencillas de comprender, del cambio filosófico que trae el **nuevo Código Penal** y que ha de ser decantado, desarrollado, ampliado y explicado por la jurisprudencia.

El **nuevo Código Penal** nos proyecta a observar la dogmática más actualizada, pero además tiene como base la creación minimalista de la ley, la culpabilidad por acto, descartando el derecho penal del autor, la humanización de la pena de prisión con las nuevas penas sustitutivas y el aumento de los subrogados penales, y finalmente se desarrolla la responsabilidad penal de la persona jurídica, no como consecuencia de un acto de ella, sino como causa y efecto por un acto del hombre, al crearla o utilizarla para cometer delitos.

PARLAMENTO, SOCIEDAD Y POLÍTICA EN PANAMÁ

*Jaime Flores Cedeño**

Los parlamentos de América Latina y el resto del mundo siempre han sido epicentro de la atención pública por su esencia multipartidista, discursiva-ideológica y legislativa. Por años, la politología moderna demandó de las Asambleas Nacionales un mayor vínculo con la sociedad, al igual que un desarrollo en su organicidad deliberativa interna. En el caso panameño, tomando en cuenta los rasgos mencionados, la Asamblea Nacional desde su instalación el 1 de septiembre de 1906 (1) y en las décadas que siguieron, pasó a erigirse como el Órgano más representativo del Estado, por ser primordialmente el edificador de la estructura jurídica de la naciente República.

El advenimiento de la era republicana proyectó nuevos retos y desafíos en el ámbito político, social y parlamentario, dado que se hacía imperante reorientar los viejos esquemas doctrinales que heredamos de Colombia. Políticamente, el fraccionamiento de la unidad entre liberales y conservadores concebida en 1903, trastocó los planes y las exigencias de desarrollo que requería el nuevo Estado. Las pugnas partidarias por alcanzar el poder se convirtieron en la regla de la política criolla en el decurso del siglo pasado, teniendo en cada etapa formativa de la República nuevos actores políticos. A pesar de ello, el país no interrumpió su marcha hacia la consolidación y el perfeccionamiento del Estado Nacional.

En el siglo XX, el poder legislativo desempeñó un rol fundamental, convirtiéndose en el principal foro de debate público, donde se discernían grandes temas nacionales que

hicieron variar en determinadas coyunturas el rumbo del país, destacándose, entre otros: el desarme de la Policía Nacional y la aprobación de una nueva codificación en 1916, el problema limítrofe con Costa Rica que desemboca en la guerra de Coto (1921), los desmedidos aumentos en los alquileres por los casatenientes que da lugar a la primera y segunda huelga inquilinaria (1925) y (1932), lo relativo al Tratado Kellogg-Alfaro (1926), el Tratado Arias-Roosevelt (1936), el sistema de seguridad social a inicios de la década del cuarenta, la expedición de las Constituciones de (1941) y (1946) y el Convenio Filós-Hines de 1947.

En este escrito, nos proponemos abordar sucintamente cuatro escenarios históricos que impactaron en su época al país, relacionados con el Parlamento, la sociedad organizada y las élites políticas pertenecientes a la oligarquía, estos son: La designación de Enrique de Obarrio como Presidente de la República en 1948 por la Asamblea Nacional, el Magnicidio contra José Antonio Remón Cantera en 1955 y las sesiones Judiciales Legislativas a los Presidentes Arnulfo Arias Madrid (1951), José Ramón Guizado (1955) y Marco A. Robles (1968).

I. Designación de Enrique de Obarrio como Presidente de la República en 1948 por la Asamblea Nacional.

El 12 de julio de 1948, hace sesenta años, la Asamblea Nacional, sorpresivamente, decide deponer al Presidente de la República Enrique A. Jiménez y se apresta a dar posesión del cargo a Enrique de Obarrio, que ocupaba el

(1) Si se desea ahondar en el tema sugerimos ver el escrito "Primera Asamblea Nacional, Antecedentes e Instalación", de nuestra autoría.

* Profesor en Filosofía e Historia.

cargo de Contralor de la República. Esta determinación legislativa se produce después de una turbulenta crisis política iniciada tiempo atrás, específicamente, en el año 1940, con el primer mandato de Arnulfo Arias y continuada por los gobiernos de Ricardo Adolfo de la Guardia y Enrique A. Jiménez. En base a la complejidad de los eventos, creemos conveniente desarrollar los antecedentes inmediatos y mediatos que configuraron la crisis.

1. Principales acontecimientos políticos surgidos en la década del 40.

En 1940, se realizaron las primeras elecciones presidenciales de la década resultando vencedor el Doctor Arnulfo Arias, quien derrota al prolífico hombre de leyes y diplomático Ricardo J. Alfaro. Las elecciones estuvieron empañadas por fuertes denuncias de persecución contra el candidato Alfaro, al punto, que Arias triunfa prácticamente solo en la contienda. Retrospectivamente, Arnulfo Arias no llega a la faena política de manera improvisada: el 2 de enero de 1931, participa junto a su hermano Harmodio en el derrocamiento del Presidente Florencio H. Arosemena, dirigido por el Movimiento Cívico de Acción Comunal. Al llegar a la Presidencia de la República Harmodio Arias (1932), lo designa Jefe de Salud Pública y en 1935 Secretario de Agricultura, Fomento y Obras Públicas. Posteriormente, el Presidente Juan Demóstenes Arosemena lo nombra Embajador en varios países de Europa.

Sobre Arnulfo Arias existe en la actualidad una extensa bibliografía. Como no es el interés de este escrito profundizar en su trayectoria, nos limitaremos a describir una de sus acciones presidenciales, que consistió en derogar la Constitución de 1904, dando lugar a la

aprobación de una nueva Carta Magna en el año 1941.

La Constitución de 1941 es aprobada por la Asamblea Nacional en noviembre de 1940 y un mes después se somete el texto a plebiscito. En materia de procedimiento, la Constitución de 1904 establecía (artículo 137) que la siguiente Asamblea debía ratificar el acto. El Gobierno Nacional, pasando por alto esta disposición, opta por otro camino explicado por Jorge Fábrega Ponce: (2) *“El Órgano Ejecutivo, rompiendo el ordenamiento constitucional entonces vigente, mediante Decreto 141 de 26 de noviembre de 1940, asumió la representación suprema del Estado, en la medida necesaria para el único fin de hacer posible la celebración de un plebiscito, en el cual el país había de pronunciarse a favor o en contra de la expedición de un nuevo estatuto.”*

La nueva Constitución se promulga el 2 de enero de 1941. En esta se extiende el periodo presidencial y el de los diputados hasta el año 1947 (artículo 195). Entre los avances más significativos tenemos: el haber instituido nuevas garantías individuales, se reconocen y amplían los derechos sociales, se preceptúa que la propiedad privada estará sometida al interés nacional y se dan los primeros pasos hacia la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer. Un artículo que generó debate social y político fue el 23, inserto en el Título II concerniente a Nacionalidad y Extranjería, allí se puntualizaba lo concerniente a las inmigraciones prohibidas.

Arnulfo Arias es derrocado en octubre de 1941 por medio de una alianza entre sectores de la oligarquía y el componente armado. Grupos nacionalistas informaban que el motivo cierto del golpe había sido la decisión de su gobierno en no acceder a la petición de

(2). Jorge Fábrega P. “Ensayos sobre historia Constitucional de Panamá”, Editora Jurídica Panameña, Panamá 1991, pag.9.

los Estados Unidos de artillar barcos con bandera panameña, con motivo de la segunda guerra mundial. La Presidencia fue asumida el 9 de octubre por Ricardo Adolfo De la Guardia, Ministro de Gobierno y Justicia, aunque legalmente le correspondía asumir el cargo a alguno de los designados en su orden: José Peset, Ernesto Jaén Guardia y Aníbal Ríos; a esta lógica prevaleció una nueva maniobra política de la oligarquía con el alto mando de la policía, decidiendo en conjunto anularlos a todos y ascender al señor De la Guardia (3).

El Doctor José E. Torres Ábrego, en "Panamá: Fuerzas Armadas y Cuestión Nacional", sostiene que: *"El golpe de Estado del 9 de octubre de 1941, que depuso a Arnulfo Arias y llevó a la presidencia a Ricardo Adolfo De la Guardia, se consumó con el respaldo pleno de los comandantes de la Policía Nacional, quienes estaban al tanto de las posibilidades económicas que un control casi directo del gobierno les proporcionaría. Hecho sintomático de este golpe de estado fue el nombramiento de Alejandro Remón como Edecán del Presidente De la Guardia, indicativo de la medida en que el Comandante José A. Remón, hermano de aquél, había sido factor clave en el cambio de gobierno"*.

Instalado en la Presidencia Ricardo Adolfo de la Guardia, concierta un acuerdo sigiloso con el Parlamento, que se traduciría en trabajar armónicamente hasta el año 1947, lo que significaba que este soslayaría la escogencia de nuevos designados que debían elegirse en 1944. En este año, las contradicciones por el poder político entre ambos Órganos eran casi irreconciliables, al extremo que algunos diputados plantean la idea de escoger designados con el fin de reemplazar al Presidente por el resto del período. Como resultado de la

presión y las desavenencias políticas Ricardo Adolfo de la Guardia firma el 29 de diciembre de 1944 un Decreto de Gabinete disolviendo la Asamblea Nacional y llama a una Convención Constituyente (3), que sería la segunda en menos de cincuenta años de vida Republicana. El discurrir de los hechos provoca que un grupo de diputados reunidos en (Chivo-Chivo) tomen la decisión (que no prosperó) de elegir a los tres Designados que reemplazarían al Presidente, los escogidos fueron: Jephtha B. Duncan, Miguel A. Grimaldo y Alcibíades Arosemena.

La Convención Constituyente tuvo como fecha de reunión el 15 de junio de 1945, meses antes se habían convocado a elecciones generales, logrando obtener los liberales la mayoría de los escaños. El escritor Gil Blas Tejeira, en la biografía de Ricardo Adolfo de la Guardia, nos dice que: *"De las cincuenta y una curules, doce correspondieron al Partido Liberal Renovador que acaudillaba Francisco Arias Paredes. Lo seguía inmediatamente el Nacional Revolucionario con once. El Liberal ganó ocho, el Demócrata (Liberal) siete, igual número el Liberal Doctrinario, dos los conservadores, dos los socialistas y dos puestos correspondieron a unidades independientes"*. La Directiva de la Convención estuvo integrada por: Rosendo Jurado, Presidente; Harmodio Arosemena Forte, primer Vicepresidente; y la educadora Gumerinda Páez, segunda Vicepresidenta.

La convulsión política que se experimentaba era el efecto y la consecuencia de cuatro décadas de dominio oligárquico que tenía subsumido a Panamá en un notorio subdesarrollo, el cual estaba diseñado y estructurado sobre una base económica colonial y monoprodutiva, con altos niveles de dependencia estadounidense. Estos desbalances iban de la mano

(3) Ver la obra "Biografía de Ricardo Adolfo De la Guardia" de Gil Blas Tejeira, Panamá 1971, Página de la Historia Panameña.

con la desproporcionada inequidad distributiva de las riquezas que beneficiaba a los sectores enquistados en el poder en detrimento de las masas populares (4). Las agrupaciones políticas y sociales existentes de capas bajas y medias denunciaban la ausencia de planes y proyectos concretos para el país, al igual que criticaban a las elites que según la opinión común se concentraban más en la manera de cómo conquistar el poder público, a través de posibles alianzas electorales que en las carencias sociales (5).

Por estas y otras razones es que surgen en el país numerosas agrupaciones cívicas y políticas que cuestionarían el sistema imperante. Sobresalieron: el Sindicato General de Trabajadores, las Ligas Campesinas y Acción Comunal en los años veinte, los partidos Socialista y Comunista en la década del treinta, la Federación de Estudiantes de Panamá, el Frente Patriótico de la Juventud y el Magisterio Panameño Unido en los años cuarenta.

Estos movimientos representaban la vanguardia popular que clamaba por mejores condiciones de vida, a la vez que realizaban el sentimiento patriótico de los panameños, tal como se reflejó en las jornadas de lucha nacionalistas que alzaron su voz contra la aprobación

del Convenio Filós-Hines (1947). El 1 de marzo de 1946, entra en vigencia la nueva Constitución que, a juicio de versados constitucionalistas tenía mayores avances doctrinales que la del año 1941. Un dato curioso de esta Carta Magna es que los Constituyentes, ejemplificando a sus similares de 1904, aprueban un artículo 260 que los instituye en diputados, al decir que: *"En la fecha de la firma de esta Constitución la Asamblea Constituyente quedará convertida en Asamblea Legislativa y ejercerá las funciones correspondientes hasta el día treinta de septiembre de mil novecientos cuarenta y ocho."*

2. Los hechos acaecidos el 12 de julio de 1948.

El Presidente de la República Enrique A. Jiménez (electo por los Constituyentes de 1945), había convocado desde el 12 de julio y por espacio de cinco días a la Asamblea Nacional con el propósito de que los diputados decidieran mantener o no la suspensión de garantías constitucionales decretadas por su gobierno días antes en respuesta a las manifestaciones y desórdenes públicos incitados por los seguidores de los candidatos Domingo Díaz y Arnulfo Arias, rivales en las elecciones presidenciales efectuadas en mayo de

(4) En la obra "Estructura de clases y conciencia nacional" del Doctor Miguel Ángel Sánchez Pinzón, analiza con detenimiento parte de la crisis oligárquica y se reproduce un cuadro de los periodos del proceso de configuración del Estado Nacional, aparecido en la Revista Panameña de Sociología del año 1988. De este escrito nos interesan los dos primeros periodos, que son: 1. El Estado Oligárquico restringido (1903-1931), 2. El Estado Oligárquico Pleno (1931- 1968). El primero se caracteriza por ser un Proyecto dominante y hegemónico: Proyecto imperialista transnacional (económico, militar y geopolítico), Proyecto subalterno: Burgués Nacional, que se oligarquía y amalgama al dominante. Proyecto Alternativo: Popular Nacionalista, que surge de las postrimerías del periodo (irrumpe en el escenario político dando fin al Estado oligárquico restringido). El segundo es denominado Proyecto Dominante: Oligárquico (plutocrático, patrimonialista). Proyecto Hegemónico: Imperialista Transnacional. Proyecto Subalterno: Popular Nacionalista. Proyecto Alternativo: Burgués Modernizante. Tanto el Proyecto Subalterno como el Alternativo persiguen la modernización de las relaciones económicas y sociopolíticas. Prevalece la condición de crisis no resuelta.

(5) Para profundizar en la temática sugerimos las obras "La Concentración del poder económico en Panamá" de Marco A. Gandásegui H., "¿Quiénes son los dueños de Panamá?" de William Hughes e Iván Quintero y "Rosca S.A." de Fito Aguilera.

1948 y que al cabo de ese mes no había claridad de resultados.

La Asamblea Nacional se reúne el día fijado, bajo la Presidencia del Diputado Luis García de Paredes. Momentos después de iniciada la sesión, el Diputado Diógenes de la Rosa propone al Pleno la siguiente resolución que contó con 26 votos a favor y 25 en contra, que se explica por sí sola :

Resolución:

Que la grave interrupción de la tranquilidad pública de la pacífica convivencia social y de la tolerancia entre las distintas fuerzas políticas del país obligaron al poder ejecutivo nacional con el respaldo de los partidos entonces existentes, a expedir el Decreto 4 de 29 de diciembre de 1944, mediante el cual se convocó a votaciones populares para elegir la segunda Asamblea Constituyente de la República.

Que los miembros de esta Cámara después de resultar elegidos para los cargos de constituyentes expidieron la nueva Carta Magna y organizaron provisionalmente en acatamiento a la misma los Órganos del Estado, con el objetivo fundamental de que devolvieran la normalidad a una Nación como la nuestra, que por ser esencialmente democrática necesita mandatarios emanados directamen-

te por el voto popular.

Que realizadas las elecciones populares, hecho supremo que debía resolver la normalidad al país, nos encontramos con una agudización de las discordias, de la tranquilidad pública y de los odios que hoy dividen más que nunca antes a la familia panameña, porque los sufragios populares, según lo demuestran los escrutinios ya verificados por los jurados provinciales, no se conforman con la esencia del sistema democrático que descansa en el régimen de las mayorías, porque los candidatos más favorecidos en dichos sufragios se acusan recíprocamente de fraudes y de faltas que oscurecen totalmente el proceso electoral; porque es tan pequeña la diferencia de votos entre los dos candidatos que parecen contar con mayor número de sufragios, que el jurado nacional de elecciones y no el pueblo soberano, sería el que con la aceptación o el rechazo de las acusaciones que recíprocamente se formulan dichos candidatos y mediante el resultado de ese vicioso esfuerzo electoral, vendría a escoger a los futuros mandatarios; porque tales circunstancias han formado a favor y en contra de cada uno de esos candidatos, pasiones tan intensas que asociadas.

Resuelve:

Reasumir hasta el 1 de agosto próximo las funciones de segunda Asamblea Constituyente, para las cuales fue elegida y de las cuales se desprendió en acto voluntario, por la errónea creencia de que había adoptado las medidas necesarias para devolver la normalidad de la República.

Por separado se decidirán las medidas que esta Asamblea, en sus funciones de Constituyente crea necesario adoptar para resolver la crisis nacional de orden económico, fiscal y político.

Decláranse elegidos Presidente de la República al señor Enrique de Obarrio, primer Vicepresidente de la República al señor Carlos Sucre C. y segundo Vicepresidente de la República al señor Juan Alberto Morales, quienes se presentarán inmediatamente a esta Cámara a posesionarse de sus respectivos cargos, que ejercerán de la manera establecida por la Constitución Nacional, desde esta fecha hasta el primero de octubre de 1952.

Quedan invalidadas las elecciones populares verificadas durante el mes de mayo de 1948, y en obligante consecuencia la actual

Cámara continuará en sesiones durante el mismo período. Terminada el 1 de agosto su labor Constituyente, la Cámara suspenderá sus sesiones quedando sometida desde esa fecha a las disposiciones constitucionales sobre su actuación.

No obstante los vicios de que adolecen las elecciones del 9 de mayo y con el objeto de dar a esta Cámara un carácter representativo de todas las tendencias de la opinión nacional, declara que a partir del 1 de octubre de 1948, serán miembros de esta Asamblea, con todas las prerrogativas del caso y por el término de la misma, los candidatos para principales y suplentes de los nuevos partidos Revolucionario Auténtico y Unión Popular, que han obtenido las credenciales de los Jurados Provinciales.

Lógico es pensar que esta resolución causó un caos en el país. La interrogante que nace luego de su lectura, es ¿por qué no prosperó? Una respuesta la ofrece José Ramón Guizado, en su libro "El extraño asesinato del Presidente Remón", al estimar que la negativa en último momento de José Antonio Remón Cantera, Comandante Primer Jefe de la Policía Nacional, en respaldar a su cuñado Enrique de Obarrio es lo que frustra los planes. Los ex constituyentes desacertaron al pensar que promoviendo al cuñado de Remón, este avalaría lo resuelto.

La Corte Suprema de Justicia se pronunció el 13 de julio, declarando inconstitucional la resolución. En sus motivaciones los Magistrados explicitaron que la Asamblea solo tenía que haberse circunscrito a lo que establecía la Constitución en sus artículos 52 y 53, en lo relativo a valorar si aprobaba o no la suspensión de garantías. Agregaba la Corte que el poder Constituyente cesó sus funciones al firmarse la Constitución el 1 de marzo de 1946 por propia voluntad de los Constituyentes y que, por disposición del artículo 260, asumió desde entonces funciones legislativas que deben culminar el 30 de septiembre de 1948. Los Magistrados resaltaron que las funciones del Órgano Legislativo estaban especificadas en los artículos 118, 119 y 120 de la Constitución. Este fallo lo firmaron los Magistrados Gregorio Miró, Víctor F. Goytía, Erasmo de la Guardia, Rosendo Jurado y Ricardo A. Morales.

II. Sesiones Judiciales de la Asamblea Nacional en 1951: El juicio a Arnulfo Arias.

En la segunda mitad del siglo XX, se consolida el poder de los Comandantes de la Policía Nacional, siendo el más tangible de todos el jefaturado por José Antonio Remón Cantera. Con el fin de que se comprenda mejor el poder que reunía este personaje nos permitimos describirlo resumidamente: nace en Panamá en 1908; después de cursar estudios

secundarios en el Instituto Nacional, viaja a México con el propósito de ingresar a la Academia Militar, en la que se gradúa en 1931 como Oficial de Caballería. A partir de este año, Remón desarrolla una carrera en ascenso en la Policía Nacional escalando en 1948 al cargo de Comandante Primer Jefe de esa institución. Su poder político y armado se proyecta con intensidad en 1949, año en que fallece el Presidente de la República Domingo Díaz. El primer Vicepresidente Daniel Chanis, al tomar posesión en propiedad del cargo de Presidente (6), confronta a Remón pidiéndole públicamente la separación de los tres Comandantes de la Policía Nacional (7). Como se esperaba, Remón no acata la decisión civil y obliga a Chanis a renunciar.

El Doctor Rómulo Escobar Betancourt reseña parte de lo acaecido en esta coyuntura: *“El asunto estalló cuando el presidente Chanis fue llevado al recinto de la Asamblea Nacional por el parlamentario y líder del Frente Patriótico, doctor Jorge Illueca, quien al interpellar a Chanis logró que éste retirara su renuncia, pues se sostenía que había sido redactada bajo coacción al rodear las tropas el Palacio de las Garzas. En el ínterin y ante la renuncia de Chanis, se encargó de la presidencia el segundo designado o vicepresidente Roberto F. Chiari, quien a las 48 horas, ante un fallo adverso de la Corte Suprema de Justicia, abandonó el palacio”* (8).

(6) Domingo Díaz fallece el 23 de agosto de 1949. Daniel Chanis se había encargado de la Presidencia desde el 28 de julio de ese año, por enfermedad del Presidente.

(7) Chanis se identifica con el pueblo, que pedía desde hace meses la separación de los Comandantes de la Policía Nacional, entre otros motivos, por la represión policial que se dio en diciembre de 1947, en el marco de la ratificación del Convenio Filós- Hines, que finalmente rechaza la Asamblea el 22 de diciembre, si a ello sumamos la percepción popular de que se había orquestado fraude en las elecciones de 1948 con el auspicio policial, entonces entendemos la acción asumida por el Presidente.

(8) Rómulo Escobar Betancourt *“Torrijos: Colonia Americana No”*, Bogotá 1981.

Reaccionando a los hechos, el Comandante replantea su estrategia golpista y ordena recotar los votos emitidos en 1948, resultando vencedor Arnulfo Arias, quien trae una leve calma al país. La efervescencia política se encendería nuevamente un año más tarde, el 7 de mayo de 1951, cuando el Presidente Arias promulga un Decreto de Gabinete, cuyo contenido causa conmoción nacional, específicamente, porque deja sin efecto la Constitución de 1946: y pone en vigencia la de 1941.

Decreto de Gabinete
(de 7 de mayo de 1951)

“Por el cual se pone en vigor la Constitución de 1941”

Que la Constitución de 1946 contiene normas que imposibilitan la adopción de providencias para conjurar la grave crisis económica y fiscal porque atraviesa el país y para aliviar la precaria situación económica del pueblo panameño; y que ella contiene disposiciones que impiden al Gobierno tomar medidas contra las actividades disolventes de grupos enemigos del orden social y del sistema democrático de Gobierno;

Que la seguridad del Estado se encuentra gravemente amenazada por las actividades disolventes que vienen desplegando conocidos elementos de filiación comunista y de grupos afines a éstos, como lo prueba la crisis provocada contra entidades

bancarias nacionales;

Que tales actos parte de un amplio plan internacional encaminado a socavar el sistema democrático de gobierno que rige en los países americanos, mediante el debilitamiento de la economía nacional;

Que dicho Estatuto no ofrece al Estado los recursos adecuados para que pueda cumplir con rapidez y eficacia sus compromisos internacionales y contribuir a la defensa del Canal de Panamá y del Hemisferio Occidental frente a la actual crisis mundial;

Que existe en todos los Distritos de la República un gran clamor popular por la restauración de la Constitución de 1941, manifestado insistentemente, desde hace tiempo, en distintas formas.

DECRETA:

Artículo 1. Pónese en vigor, a partir de la fecha, la Constitución de 1941, y declárese sin efecto la Constitución de 1946.

Artículo 2. Declárase sin efecto el Título 2º del Estatuto Constitucional de 1941 que trata sobre nacionalidad y extranjería y modifícase el apartado 2) del artículo 142 del mismo Estatuto en lo que

se refiere al nombramiento y período del Procurador General y sus suplentes y demás funcionarios del Ministerio Público, así; “El Procurador General y sus suplentes serán nombrados por el Presidente de la República para un período de seis años; los demás funcionarios del Ministerio Público serán nombrados por el funcionario inmediatamente superior en jerarquía”

Artículo 3. Suspéndese por le tiempo que las circunstancias lo requieran los efectos del artículo 28 de la Constitución de 1941, referente al recurso de Habeas Hábeas.

Artículo 4. Continuarán en vigor las disposiciones en materia de nacionalidad y ciudadanía y sobre división territorial dictadas desde 1946, incluso el Título II de la Constitución de 1941. En vigor quedan también todas las leyes por medio de las cuales han sido ratificados Tratados y Convenciones Internacionales.

Artículo 5. Quedan en vigor así mismo los Códigos, Leyes, Decretos- Leyes, Decretos y Resoluciones Ejecutivas que nos sean contrarias a la Constitución de 1941. En vigor quedan también todas las leyes por medio de las cuales

han sido ratificados Tratados y Convenciones Internacionales.

Artículo 6. El Poder Ejecutivo, mientras se integre el nuevo Poder Legislativo, dictará por medio de decretos de Gabinete las disposiciones legales que sean necesarias para el desarrollo de la Constitución de 1941.

Artículo 7. A partir de la fecha de este Decreto queda disuelta la actual Asamblea Nacional y se declaran en interinidad los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de lo Contencioso Administrativo, el Fiscal del mismo Tribunal, el Procurador General de la Nación y los Magistrados del Tribunal Superior del Trabajo, hasta tanto el Poder Ejecutivo proceda a hacer nuevos nombramientos de acuerdo con la Constitución de 1941 y la Ley.

Artículo 8. El Poder Ejecutivo oportunamente convocará a elecciones para elegir diputados a la Asamblea Nacional y Representantes a los Ayuntamientos Provinciales. A la próxima Asamblea que se elija le corresponderá ratificar o no las medidas adoptadas en el presente Decreto.

El Decreto lo firman Arnulfo Arias en su

calidad de Presidente de la República y por los Ministros José Clemente de Obaldía, de Gobierno y Justicia; Carlos N. Brin, de Relaciones Exteriores; Rodolfo Herbruguer, de Hacienda y Tesoro; Cristóbal Adán Urriola, de Educación Nacional; Celso Carbonell, de Obras Públicas; Norberto Zurita, de Agricultura, Comercio e Industrias, María S. De Miranda, de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública y José E. Ehrman, Secretario General de la Presidencia.

Al conocerse la noticia, grupos organizados del país encabezados por: la Asociación Médica Nacional, la Asociación de Profesores de la Capital, Asociaciones de Mujeres y el Movimiento Estudiantil hacen un llamado a Huelga General. Las medidas represivas no se hicieron esperar uno de los heridos fue el Diputado Jorge Illueca. El historiador Jorge Conte Porras en "Réquiem por la Revolución", señala los nombres de algunos detenidos por la Policía Secreta: José Isaac Fábrega, Roberto F. Chiari, David Samudio, Heliodoro Patiño, Samuel Lewis, Eduardo Ritter, Rogelio Sinán, Gil Blas Tejeira, Mario J. De Obaldía, Roberto Arias Guardia, Daniel Chanis Jr., y Carlos Iván Zúñiga.

El 8 de mayo distintas facciones de Diputados se reúnen y firman una Resolución desconociendo el mandato del Presidente; los signatarios fueron: César A. Guillén, Presidente del Parlamento; Agustín Jaén R., Vicepresidente; Arcadio Aguilera O, Juan B. Arias. César Arrocha, Israel Barraza, Lorenzo Barraza, Carlos Chang Ortiz, Bernardino González R., Gregorio de los Ríos, H. Barletta, Pablo Barés, Demetrio Decerega, Jorge E. Illueca, Carlos Harris, Jurado Selles, Moisés Méndez M., Víctor Navas, David Samudio, Alejandro González Revilla, J. M. Méndez, Norberto Navarro, Miguel Ángel

Ordóñez, Marco A. Robles, Azael Vargas, Joel Benjamín y Esteban Sáenz, (9).

El 9 de mayo, frente a la presión pública nacional, el Presidente retrocede en su decisión y promulga otro Decreto de Gabinete que en su artículo único dice: *"Derógase en todas sus partes el Decreto de Gabinete de 7 de mayo de este año, por el cual se puso en vigencia la Constitución de 1941, con modificaciones y permanece la vigencia de la Constitución de 1946"*.

Ese mismo día, pero en horas de la noche, la Asamblea Nacional ordena la separación provisional del Presidente de la República y decide que el primer Vicepresidente Alcibíades Arosemena se hiciera cargo del poder Ejecutivo. La crisis concluye en su prima fase el 10 de mayo, cuando Arias es sacado por la fuerza policial de la Presidencia después de varias horas de resistencia, en esta acción fenecieron el mayor Alfredo Lezcano Gómez y el teniente Juan Flores.

El 15 de mayo, la Asamblea Nacional designa una Comisión integrada por los Diputados Heraclio Barletta, Marcos A. Robles y Lorenzo Barraza, para que instruyeran las sumarias contra Arnulfo Arias por: extralimitación de funciones públicas, determinadas en el artículo 148, numeral 1, de la Carta Magna. La Constitución de 1946, en su artículo 119, numeral 1, daba la potestad al Parlamento de juzgar al Presidente de la República, al decir que son funciones judiciales de la Asamblea Nacional: *"Conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso- Administrativo y juzgarlos, si a ello hubiere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones con*

(9) Ver el Panamá América y la Estrella de Panamá, mayo 1951.

perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución y las leyes”.

La Asamblea Nacional se reúne el 25 de mayo de 1951, en sesión judicial, presidida por el Diputado César A. Guillén. Al darse todas las exposiciones y alegatos, los Diputados llegan a esta decisión:

“En ejercicio de sus funciones judiciales, consciente de su responsabilidad histórica, y administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, Destituye del cargo de Presidente de la República al ciudadano Arnulfo Arias Madrid, varón, mayor de edad, casado, panameño, y lo condena igualmente a la pena de inhabilitación perpetua para ejercer cargo público, por considerarlo Culpable del delito de extralimitación de funciones constitucionales.

La Asamblea Nacional declara que el ciudadano Alcibíades Arosemena continúa en el cargo de Presidente de la República, en su carácter de primer Vicepresidente debidamente posesionado ante esta Asamblea, hasta el fin del presente período constitucional, que termina el 1 de octubre de 1952.

Se advierte que esta decisión no afecta, en ningún sentido

cualesquiera otros procesos que se sigan o puedan seguirse contra el acusado Arnulfo Arias Madrid ante los Tribunales Ordinarios de Justicia”

La sentencia fue firmada por los Diputados: César A. Guillén (Presidente), Arcadio Aguilera, Alfredo Alemán Jr., Álvaro Abel Álvarez, Juan B. Arias, Gustavo A. Arosemena B., Bernardino González Ruiz, Carlos H. Harris G., Pantaleón Enrique Bernal, Demetrio Decerega, José de la C. Melo, Guillermo Jurado Selles (Salvo voto), Joel Benjamín, Reginaldo Macías, Jorge Illueca, Octavio R. Durán, Felipe O. Pérez, Luis Quintero Celerín, Carlos Raúl Morales, Azael Vargas, Jerónimo Almillátegui, Agustín Jaén, Heraclio Barletta, Israel D. Barrera, Lorenzo Barraza V., Olmedo Fábrega, César Arrocha Graell, Pablo Barés, Aquilino E. Boyd, Juan Manuel Méndez Mérida, Gregorio de los Ríos, Jose Della Togna, Alejandro González Revilla, Moisés Méndez Mier, Efraín Miró, Mario Porras, Absalón Pinzón Carrizo, Federico G. Sagel y Plinio Varela.

El Diputado Guillermo Jurado Selles explicó su salvamento de voto admitiendo que: Estaba de acuerdo con la sentencia en el sentido de que procedía la destitución del cargo y la inhabilitación para ejercer cargos públicos. Estimó que en cuanto a la inhabilitación debía darse la interdicción temporal y no la perpetua, al tenor de lo que dispone el penúltimo inciso del artículo 25 del Código Penal citado en la sentencia (10).

La Asamblea Nacional revoca la inhabilitación a Arnulfo Arias el 3 de octubre de 1960, en base a una propuesta presentada por el Diputado Jorge Rubén Rosas. El Presidente de la República Roberto F. Chiari se había compro-

(10) Los datos pueden ampliarse consultando el libro “Proceso del Doctor Arnulfo Arias Madrid: La Asamblea Nacional en funciones judiciales”; Panamá 1951.

metido en campaña a devolverle sus derechos políticos.

III. El Magnicidio contra José Antonio Remón Cantera y el Juicio al Presidente José Ramón Guizado en 1955.

En mayo de 1952, el pueblo acude a votar. Los principales candidatos a la Presidencia de la República fueron: José Antonio Remón Cantera y Roberto F. Chiari, el primero apoyado por la Coalición Patriótica Nacional y el segundo por el Liberalismo. Remón gana las elecciones al tenor de las tradicionales denuncias de fraude. El afianzamiento de Remón en el poder no era producto del azar, los historiadores Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno, esquematizan su dominio: *“Remón era el hombre que Washington necesitaba en Panamá para llevar adelante, con mano firme, los lineamientos de la Doctrina Truman. Era el hombre ideal para gobernar en el contexto de la Guerra Fría en América Latina y los Estados Unidos no lo iba a desaprovechar”* (11).

Los Estados Unidos trazan la política de Guerra Fría al finalizar la segunda conflagración mundial, su fin era aplacar la evolución del comunismo en todos los rincones del planeta. El imperio del norte aplicaría esta política en América Latina por medio de alianzas con militares golpistas y reaccionarios, que con mano fuerte persiguieron a los movimientos progresistas de la región: Rafael Leonidas Trujillo (República Dominicana), Alfredo Stroessner (Paraguay), Fulgencio Batista (Cuba), Anastasio Somoza (Nicaragua) y Castillo Armas en (Guatemala), son ejemplos de lo afirmado. José Antonio Remón Cantera se sumaría a este número de mandatarios de línea dura y represiva, que no vieron obstáculo

alguno para cambiar las estructuras vigentes en base a sus intereses. En Panamá, Remón elimina el concepto de Policía Nacional y crea la nomenclatura de Guardia Nacional (Ley 44 del 28 de diciembre de 1953), emulando a su par nicaragüense, y hace pasar una ley enviando a la ilegalidad a aquellos partidos que no obtuvieron más de 45,000 votos en las elecciones de 1952.

Uno de los colectivos que más sufrió estas medidas antagónicas fue el Partido del Pueblo, que quedó en la clandestinidad a raíz de la vigencia de la Ley 43 de 1953. En un pronunciamiento este Partido definió el Remonismo como: *“un tipo de política que Remón llevó al poder cuando ocupó la Presidencia. Esa política fue la respuesta que los grupos más poderosos económica y políticamente en Panamá, en asocio con el imperialismo yanqui, dieron a la situación panameña planteada en los últimos años de la década del 40 durante los cuales hubo un gran despertar democrático de las masas, creció nuestra conciencia anti-imperialista y se abrieron las posibilidades de un gran movimiento popular con miras a democratizar el país y a conseguir su liberación nacional”* (12).

El poder político de Remón se interrumpe en la noche del 2 de enero de 1955, cuando le es segada su vida en el antiguo hipódromo Juan Franco de la ciudad capital. José Ramón Guizado, primer Vicepresidente, asciende al solio presidencial. Desde la década del cincuenta se han tejido interesantes hipótesis y teorías que razonan sobre las motivaciones del hecho y los posibles imputados. Originalmente se vinculó a comunistas, arnulfistas, partidos adversos, la CIA, al narcotráfico, contrabandistas y un “gringo” de apellido Lipstein, que había ingresado días antes el país.

(11) Celestino Andrés Araúz y Patricia Pizzurno, “Panamá en el siglo XX” N° 7, publicado por Crítica 2002.

(12) Participación de los comunistas en la lucha de liberación nacional, Partido del Pueblo, Panamá, pag. 33.

Pocas semanas después del magnicidio la policía detiene al abogado Rubén Miró, quien confiesa haber cometido el crimen. Lo impactante de su declaración fue que culpó al Vicepresidente Guizado como autor intelectual. Guizado, al tener conocimiento de esta acusación, solicita a la Asamblea Nacional licencia del cargo. El 15 de enero el Pleno Legislativo se reúne y expide la Resolución N° 35, que en su parte resolutive dispone: Negar la licencia solicitada por el señor José Ramón Guizado para separarse del cargo de Presidente de la República; admite la acusación que entraña el expediente enviado por el Primer Distrito Judicial; lo suspende del cargo de Presidente; ordena su detención de conformidad con el artículo 2091 del Código Judicial por parte de la Guardia Nacional y llama a Ricardo Arias Espinosa para que tome posesión del cargo en su condición de segundo Vicepresidente (La Corte Suprema de Justicia ratifica el 18 de enero la constitucionalidad de esta Resolución).

El Diputado Carlos Iván Zúñiga presentó otra Resolución (negada en su totalidad), manifestando la incompetencia de la Asamblea Nacional para conocer el caso, alegando lo siguiente: "Que cuando se cometió el crimen en contra del Coronel José Antonio Remón, Presidente de la República, el señor José Ramón Guizado ejercía las funciones de Ministro de Relaciones Exteriores; que el artículo 74, ordinal 9° de la Ley 61 de 1946 establece que es función de la Corte Suprema de Justicia conocer de las acusaciones y juzgar a los Ministros de Estado por sus actos punibles; que, por tanto, corresponde a la Corte Suprema de Justicia el conocimiento de cualquier acusación que haya sido formulada en contra del Ingeniero José Ramón Guizado por

presunta participación en los hechos criminosos del 2 de enero de 1955, o sea para la fecha en que ejercía el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores" (13). En el ambiente jurídico hubo otras opiniones entorno a la competencia de la Asamblea: el Doctor Eduardo Morgan, jurista en aquellos años, sostenía que las funciones judiciales que la Constitución y la ley adscriben a la Asamblea, implican una competencia especial, pero no le confieren a ella, de acuerdo con disposición expresa de la Ley, la jerarquía de Órgano Judicial. Este está constituido por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales subalternos y por los Juzgados que la ley establezca (14).

El 29 de marzo de 1955, después de varios días de deliberación y tres meses posteriores al suceso, la Asamblea Nacional dictó sentencia. En su contenido, se elabora un pormenorizado análisis del proceso, de las pruebas y el hecho en sí. La fase resolutive es clara y precisa al condenar a:

José Ramón Guizado, varón, mayor de edad, casado, panameño, ingeniero, vecino de esta ciudad, con residencia en la casa número 18 de la calle José Gabriel Duque en la Cresta y portador de la cédula de identidad personal 47-897, a sufrir la pena principal de diez años de reclusión en lugar designado por el Órgano Ejecutivo, menos la tercera parte de esta condena (por ser delincuente primario), quedando reducida la condena a seis años ocho meses de reclusión; a la destitución del

13) Carlos Iván Zúñiga Guardia "El proceso Guizado, un alegato para la historia, la sesión secreta" Lima 1957.

(14) José Ramón Guizado "El extraño asesinato del Presidente Remón" Barcelona 1964.

cargo de Presidente Constitucional de la República y las penas accesorias de interdicción de funciones públicas por el mismo tiempo o sea seis años y ocho meses y al pago de las costas y gastos procesales...

Firman la Resolución los Diputados Rogelio Alba Jr., Alfredo Alemán Jr., David Anguizola, José Arosemena G., Milciades Arosemena, Carlos B. Arrocha Barragán, Melitón Arrocha Graell, Heraclio Barletta, Claudio Cedeño, Alfredo Cragwell, Eligio Crespo Villalaz, José Daniel Crespo, Ordonel A. Crespo, Demetrio Decerega, Rubén de la Rosa, Félix A. Espinosa, Ernesto Estenoz, Julián Fernández, Alejandro González Revilla, Bernardino González Ruiz, Marco Tulio Guillén, Serafina Q. De Higuera, Carlos M. Jurado, Máximo Luque, Demetrio Martínez, Emiliano Márquez T., Víctor Navas, Félix Oller, Ubaldino Ortega, Raimundo Ortega Vieto, Pablo Othón, Juan Francisco Pardini, Arcelio Pérez, Diógenes A. Pino, Rogelio Robles, Aquilino Sánchez, Luis A. Sandoval, Henry Simons Quirós, Hugo Torrijos, Carlos Uribe, Ismael Vallarino, Juan Ramón Vallarino, Acracia de Varela, José Ángel Vargas y Homero Velásquez.

La sentencia contó con Salvamento de Voto de los Diputados: Aquilino E. Boyd, Juan B. Arias, Antonio Delgado, Carlos Iván Zúñiga Guardia, Simeón Cecilio Conte, Tomás Rodrigo Arias, Francisco José Linares y Plinio Varela. La sustentación admitía que las pruebas habían sido insuficientes, la no existencia de testigos hábiles que responsabilizaran criminalmente a Guizado y las numerosas contradicciones y falsedades en las declaraciones de Miró; además de su retractación.

A 58 años del magnicidio del 2 de enero, aún

se desconoce quién asesinó a Remón. Guizado escribiría, con los años su testimonio, declarándose inocente. Algunos letrados son del criterio que Guizado fue juzgado con suma rapidez; la imputación carecía de elementos probatorios suficientes y se cuestiona si la Asamblea tenía la potestad de juzgar al Presidente como cómplice de un delito común. Lo cierto es que la muerte de Remón agudizó las pugnas internas por el poder en un sector de la oligarquía tradicional agrupada en la Coalición Patriótica y Guizado sería separado del cargo, juzgado y condenado en un lapso de tres meses, abriendo el camino presidencial de Arias Espinosa.

El Doctor Carlos Iván Zúñiga analiza la crisis oligárquica de esa época en un escrito titulado *"El Frente Patriótico y las crisis del cuarenta": "Lo que ocurrió entre 1949 y 1955 fueron momentos tan convulsos o dramáticos como los anteriores. Hubo derrocamiento de Presidentes, fraude, frustraciones, saturación de intrigas, magnicidios y juicios políticos que terminaron en verdaderos "magnicidios" judiciales. Entonces, específicamente en el año 1952, la Policía Nacional dejó de estar detrás del trono para ejercer directamente, sin intermediarios, el poder real. Fueron los antecedentes escalofriantes de 1968"*.

IV. El juicio al Presidente de la República Marco A. Robles en 1968.

La Coalición Patriótica desbordó en divisiones internas que no pudieron subsanarse después de la muerte de Remón, precipitando la desaparición del partido. En 1956 postulan a la presidencia a Ernesto De la Guardia. Su mandato afrontó variadas protestas y paros laborales: la huelga del sindicato de choferes en 1956 que paraliza la ciudad; en mayo de 1958, el estudiante José Manuel Araúz del colegio Artes y Oficios muere víctima de la

represión de la Guardia Nacional, y en 1959 se producen la Marcha del Hambre y la Desesperación que partió de Colón hacia la capital y el levantamiento armado de Cerro Tute. Fueron significativas también las muestras de patriotismo registradas en 1958 y 1959 con la siembra de banderas en la Zona del Canal, ejemplo que sería seguido el 9 de enero de 1964 por los estudiantes del Instituto Nacional y el pueblo panameño. El desgaste político de la Coalición posibilita la vuelta al poder del liberalismo en la década del sesenta que tendría dos presidentes, Roberto F. Chiari (1960- 1964) y Marco A. Robles (1964- 1968), primo hermano del primero.

1. La sesión judicial de la Asamblea Nacional el 24 de marzo de 1968.

Luego de tres años de gobierno y dos meses antes de las elecciones nacionales (12 de mayo de 1968), el Presidente Robles es llevado a juicio por la Asamblea Nacional; por ende, es razonable entender que la acusación y el proceso estaban circunscritos en una encendida atmósfera electoral. La alianza opositora, agrupada en la Unión Nacional, postuló a la Presidencia de la República a Arnulfo Arias Madrid (Partido Panameñista), que fue respaldado por los partidos: Acción Democrática, que lo dirigía Bernardino González Ruiz; Coalición Patriótica Nacional, Augusto S. Boyd; Partido Republicano, Lorenzo Romagoza; Frente Unido, Juan de Arco Galindo; Tercer Partido Nacionalista, Gilberto Arias; Liberales Independientes, Rodolfo García de Paredes y el APRA de Raúl Arango Jr. La Alianza del Pueblo (oficialista), que candidatizó a David Samudio, la conformaron el Partido Liberal Nacional liderado por Roberto Chiari; Partido Progresista, Carlos Sucre; Partido Laborista Agrario,

Azael Vargas y el Movimiento de Liberación Nacional de Temístocles Díaz. El Partido Demócrata Cristiano nominó a Antonio González Revilla.

El Presidente Robles es acusado formalmente el 29 de febrero de 1968 por el candidato González Revilla; se le culpaba tácitamente de infringir el artículo 102, acápite 5, literal a) de la Constitución Nacional que decía: se prohíben el apoyo oficial directo o indirecto a candidatos a puestos de elección popular, aun cuando fueren velados los medios empleados a tal fin. Este artículo guarda relación con el 148 numeral 2, que expresa: El Presidente de la República solo es responsable en los casos siguientes: Por actos de violencia o coacción en el curso del proceso electoral.... La acusación es presentada ante la Asamblea Nacional que se aprestaría a darle el trámite correspondiente. Puntualmente, al Presidente se le formularon cargos de coacción electoral proyectada en la modalidad de destituciones masivas de empleados públicos y del uso de dineros del Estado para fines electorales, así como de parcialidad electoral (15).

La Asamblea Nacional presidida por el Diputado Agustín Arias Chiari, dispone la creación de una Comisión Investigadora compuesta por los Diputados Abraham Pretto, Ovidio Díaz y Jacobo Salas; el abogado acusador fue el Doctor Rubén Arosemena Guardia, quien representaría a González Revilla. El proceso tomaría un giro el 6 de marzo cuando el Licenciado Cristóbal Garrido Romero presenta ante el Juez Segundo Municipal del Distrito de Panamá un Amparo de Garantías Constitucionales contra la Asamblea Nacional, en virtud de la orden que este Órgano emitió el 29 de febrero de acoger y tramitar la denuncia

(15) Rubén Arosemena Guardia "Algunos de los aspectos más sobresalientes de la sesión de la Asamblea Nacional en funciones judiciales, verificadas el 24 de marzo de 1968"; aparece en Anuario de Derecho – año 9 (1970- 1971), Panamá de Panamá, pag. 292.

formulada por el acusador. El recurso no se instancia ante la Corte porque se encontraba en receso, por tal motivo el Juez Toribio Cevallos acoge el amparo mediante una providencia dictada el 7 de marzo y ordena la suspensión de toda tramitación ordenada por la Asamblea Nacional relacionada con la denuncia presentada. Además, decide mantener en la Secretaría el expediente contentivo del recurso de amparo hasta el primer día del mes abril, fecha en que se elevaría a la Corte Suprema de Justicia para su fallo. El Presidente de la Asamblea envía al día siguiente un nota al Juez indicándole que no podía acceder a la suspensión del trámite, fundamentándose en el artículo 119 de la Constitución que disponía entre las funciones judiciales de la Asamblea, el juzgar al Presidente de la República.

El 15 de marzo, la Asamblea Nacional admite la denuncia contra Robles e instala una Comisión Sustanciadora integrada por los Diputados: Marcos Caballero, Ramón de la Guardia y Alonso Fernández, con la misión de preparar las sumarias, formalizar los cargos y ampliar las pruebas. El juicio quedó fechado para el 24 de marzo. La Asamblea se declara en sesión judicial el día antes indicado. Después de varias horas encuentra culpable al Presidente Marco A. Robles, que vendría a ser el tercer presidente de la era republicana juzgado y condenado por el Parlamento en menos de dos décadas. La resolución en su parte final dispone:

Por lo expuesto, la Asamblea Nacional de Panamá, en ejercicio de sus funciones Judiciales, en nombre de la República y por Autoridad de la Constitución y de la Ley, Declara Culpable a Marco

Aurelio Robles Méndez, varón, mayor de edad, Presidente de la República, con cédula de identidad personal desconocida, del delito de Coacción Electoral, que castiga el artículo 148, ordinal 2° en concordancia con el 102, ordinal 5° acápite a) de la Constitución Nacional y le impone la pena de Destitución del cargo de Presidente de la República y la inhabilitación para ejercer cargos públicos por el término de dos años.

Fundamentos de Derecho: Artículos 102, 104, 110, 119 y 148 de la Constitución Nacional, Libro II, Título V, Capítulo 2° del Código Judicial y Artículos 7 y 8 del Código Electoral.

El único Salvamento de Voto lo hace el Diputado Carlos Iván Zúñiga. Su escrito representa un pedagógico aporte a la historia política, jurídica y constitucional panameña, porque explica las interioridades del juicio y sus reales motivaciones. En uno de sus párrafos afirma: *"Para nosotros, la actual crisis política que confronta el país es una crisis eminentemente oligárquica que se expresa en la pugna de dos de sus facciones empeñadas por igual en controlar a plenitud el Poder Público para asegurar en su respectivo provecho los resultados de los próximos comicios"* (16).

Destituido Robles, la Asamblea procede a juramentar al primer Vicepresidente Max Del Valle, quien designa de inmediato a su nuevo Gabinete. En horas de la noche del día 24, la

(16) Carlos Iván Zúñiga "Salvamento de Voto", aparece en Tareas N° 24 abril. Oct. 1972, pag. 23

Guardia Nacional comandada por Bolívar E. Vallarino, José M. Pinilla Fábrega y Bolívar Urrutia da a la luz pública un comunicado contradictorio en sus postulados, pues dicen que no van a intervenir en el conflicto, pero al final determinan no acatar la decisión del Parlamento; enfáticamente exponen que: "No obstante la Honorable Asamblea Nacional ha dictado sentencia destituyendo de su cargo al ciudadano Presidente de la República y llamado a ocupar la Presidencia al primer Vicepresidente, lo que ha creado un conflicto entre los diversos Órganos del Estado--- La Guardia Nacional no es la llamada a dirimir el conflicto pendiente por ser ella una institución no deliberante. Por lo tanto la Guardia Nacional no puede acatar la decisión de la Honorable Asamblea Nacional y esperará a que la Honorable Corte Suprema de Justicia resuelva la controversia que se ha suscitado".

La Guardia Nacional se tomaría por la fuerza la ciudad capital en los días que siguieron a la destitución e impidieron que los Diputados entrarán al recinto. Robles se mantendría en el poder esperando el fallo que daría la Corte. El 5 de abril la Corte se pronuncia sobre el amparo de garantías constitucionales (actuó como Magistrado Ponente Eduardo Chiari), concluye diciendo:

La Corte (PLENO) CONCEDE el Amparo de las Garantías Constitucionales propuesto por el Licenciado Cristóbal Garrido Romero, a favor del señor Presidente de la República, Marco A. Robles, y en consecuencia REVOCA el acto impugnado, mediante el cual

la Asamblea Nacional dispuso acoger y tramitar, como ACUSACIÓN, LA DENUNCIA presentada por el Dr. Antonio González Revilla, por infringir el artículo 32 de la Constitución Nacional.

El fallo, que es extenso, lo firman además de su Presidente, los Magistrados V. A. De León S., Manuel A. Díaz E., Luis Morales Herrera, Aníbal Pereira D., Demetrio A. Porras, César A. Quintero M., y Carlos Enrique Adames, quien Salvo su Voto, este reemplazo al Magistrado José María Anguizola, declarado impedido por el Pleno.

El Doctor Carlos Alfredo López Guevara, al analizar la amplitud del fallo, divide en dos las razones de la Corte para admitir el recurso de amparo: a) que se presentó una denuncia y ésta se tramitó como una acusación, y b) que la denuncia no debió ser admitida porque faltaba la prueba sumaria. López Guevara respondería estas dos enunciaciones conceptuando que: Resulta sorprendente ver que la Corte insinúa que un denunciante no puede convertirse en acusador, cuando esto es una cosa corriente en los estados criminales. Se puede comenzar como un simple denunciante, pero el interés de una persona lo puede llevar a constituirse en parte acusadora, asumiendo las obligaciones contenidas en el artículo 1993 del Código Judicial (17).

El fallo de la Corte creó opiniones adversas, principalmente porque se dejaba en entre dicho la sentencia de la Asamblea Nacional, la cual en base a la Constitución era soberana de juzgar al Presidente de la República. La pregunta era si la Corte podía o no intervenir

(17) Ver Alfredo López Guevara "Comentarios al fallo de la Corte Suprema de Justicia en el recurso de amparo propuesto a favor de don Marco A. Robles M. Presidente de la República", Anuario de Derecho - año 9 (1970- 1971), Panamá.

en la decisión del Parlamento. López Guevara sería contundente al estimar que: "Decimos nosotros, lo que ha hecho la Corte en el caso Robles es sostener que los fallos de la Asamblea son apelables ante la Corte Suprema. Y esto es, sencillamente, para usar las propias palabras de la Corte un absurdo jurídico y convertir a la Asamblea en un tribunal de inferior jerarquía a la Corte Suprema, la cual como se ha visto, ha llegado a abrogarse la función de decirle a la Asamblea qué es una denuncia y cuando existe una prueba sumaria".

Finalizamos haciendo énfasis, que cada uno de los hechos descritos y analizados, nos muestran el deterioro de la política partidista oligárquica en una parte del siglo XX, que absorbió al país en complejas y profundas crisis políticas y sociales, dando lugar al golpe de Estado del 11 de octubre de 1968.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Arosemena Guardia, Rubén. "Algunos de los aspectos más sobresalientes de la sesión de la Asamblea Nacional en funciones judiciales, verificadas el 24 de marzo de 1968", aparece en Anuario de Derecho – año 9 (1970- 1971), Panamá de Panamá.

Araúz, Celestino Andrés y Pizzurno, Patricia. "Panamá en el siglo XX" N° 7, publicado por Crítica 2002.

Betancourt, Rómulo Escobar. "Torrijos: Colonia Americana No", 1981, Bogotá.

Conte Porras, Jorge. "Réquiem por la Revolución" 1990, Costa Rica.

Fábrega Ponce, Jorge. "Ensayos sobre historia Constitucional de Panamá", Editora Jurídica Panameña, 1991, Panamá.

Guizado, José Ramón. "El extraño asesinato del Presidente Remón", 1964 Barcelona.

García Aponte, Isaías. "Naturaleza y Forma de lo Panameño", Mariano Arosemena INAC, 2003.

Goytía, Víctor F. "Las Constituciones de Panamá". Litografía e Imprenta LIL, S.A. 1983, San José Costa Rica.

Galindo H., Mario, Zúñiga Guardia, Carlos Iván, Conte Porras, Jorge. "Ensayo sobre los partidos políticos en Panamá", 2005 Panamá.

López Guevara, Alfredo. "Comentarios al fallo de la Corte Suprema de Justicia en el recurso de amparo propuesto a favor de don Marco A. Robles M. Presidente de la República", Anuario de Derecho – año 9 (1970- 1971), Panamá.

Olano V., Carlos Alberto. "Derecho constitucional e instituciones políticas", 1987 TEMIS. Bogotá, Colombia.

"Participación de los comunistas en la lucha de liberación nacional", Partido del Pueblo, Panamá.

"Proceso del Doctor Arnulfo Arias Madrid: La Asamblea Nacional en funciones judiciales", 1951 Panamá.

Quintero, César. "Evolución constitucional de Panamá", 1987, Escrito publicado en la Compilación de Jorge Fábrega, titulada Estudios de Derecho Constitucional Panameño. Editora Jurídica Panameña. Panamá.

Souza, Rubén Darío, De León, César A., Víctor, Hugo A, Changmarín, Carlos S. "Panamá 1903-1970, nación-imperialismo, fuerzas populares y oligarquía, crisis y camino revolucionario".

Sánchez Pinzón, Miguel Ángel. "Panamá: estructura de clases y conciencia nacional", 2002, Panamá.

Tejeira, Gil Blas "Biografía de Ricardo Adolfo De

Tejeira, Gil Blas "Biografía de Ricardo Adolfo De la Guardia", 1971, Panamá.

Vásquez, Juan Materno. "Sociedad y Estado en la Nación panameña, teoría sobre el comportamiento de los grupos humanos panameños", Talleres Gráficos, Litografía ENAN, S.A. 1987, Panamá.

Zúñiga Guardia, Carlos Iván. "Salvamento de Voto", Tareas N° 24 abril. Oct. 1972, Panamá.

Zúñiga Guardia, Carlos Iván. "El proceso Guizado, un alegato para la historia, la sesión secreta", 1957, Lima.

LA ACCIÓN DE HÁBEAS DATA A RAÍZ DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

*Rigoberto González Montenegro**

I. Consideraciones introductorias

A. Los procesos de reforma constitucional

La actual **Constitución** de la República de Panamá, denominación oficial de esta tal como aparece en su Preámbulo, fue aprobada el 11 de octubre de 1972 y sometida con posterioridad a diversos procesos de reformas a través de los cuales se ha ido transformando y adecuando a los nuevos contextos jurídico-políticos dentro de los que se han producido dichas modificaciones.

El sustento de lo antes anotado, por lo menos formalmente, se encuentra recogido en la parte final del artículo 328 de la referida Constitución, en el que se dispone que:

"328. ...

Dada en la ciudad de Panamá, a los 11 días del mes de octubre de 1972 y reformada por los Actos Reformativos N°1 y N°2, de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente, por el Acto Constitucional aprobado el 24 de abril de 1983; por los Actos Legislativos N°1 de 1993 y N°2 de 1994; y por el Acto Legislativo N°1 de 2004."

Ya se trate de reformas constitucionales sustanciales o de poca relevancia, lo cierto es que la Constitución Política vigente ha sido objeto de procesos de modificaciones que se ubican dentro de dos contextos políticos radicalmente diferentes entre sí, a saber:

1. El existente entre el 11 de octubre de 1972, fecha de su aprobación, y el 20 de diciembre de 1989, día en el que se produce la invasión o intervención armada a nuestro país por el ejército de los Estados Unidos de América, período caracterizado por la existen-

cia de un régimen dictatorial instaurado como resultado del golpe de Estado de 1968. Durante este lapso se le introducen las reformas concretadas mediante los Actos Reformativos N°1 y N°2, de 5 y 25 de octubre de 1978, respectivamente, y las que se le hacen por medio del Acto Constitucional aprobado el 24 de abril de 1983. En el primer caso, las reformas de 1978 se aprobaron siguiendo el método de reforma previsto en la Constitución, y para las de 1983 se adoptó un procedimiento no regulado en ella.

2. El otro momento se ubica a partir de 1989 hasta la actualidad, al retornarse a la democracia, tiempo durante el cual la Constitución ha sido sometida, de forma eficaz, a diversos procesos de reforma constitucional y que se han concretado por medio del Acto Legislativo N°1 de 1993, el Acto Legislativo N°2 de 1994 y el Acto Legislativo N°1 de 2004. También en 1992 y 1998 se habían propuesto reformas a la Constitución las que, si bien aprobadas en un inicio por la Asamblea Legislativa (hoy Asamblea Nacional), fueron rechazadas en sendos referendos. Este otro contexto se caracteriza por la existencia de un régimen democrático y que, a su vez, todos los procesos de reforma se han ajustado a lo establecido en la cláusula de reforma constitucional.

B. Las reformas constitucionales de 2004

El **Acto Legislativo N°1 de 2004** implicó una

*Secretario General de la Procuraduría General de la Nación.

serie de modificaciones tanto en la parte dogmática como en la orgánica de la Constitución, así como en la propia cláusula de reforma constitucional. En efecto, mediante el referido Acto Legislativo se modificaron diversas normas que regulan derechos y garantías fundamentales y, de igual forma, se reconocieron nuevos derechos constitucionales como garantías para la tutela de estos.

En lo atinente a la parte orgánica de la Constitución, se introdujeron distintos tipos de modificaciones a los órganos constitucionales, con los que se pretendió, en ciertos casos, dar respuesta a los cuestionamientos de que eran objeto estos.

En lo que respecta a la cláusula de reforma constitucional o poder de reforma, como también se le conoce en la doctrina y por el cual se ejerce el poder constituyente derivado, a esta se le introdujo un tercer método de reforma, consistente en la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Por razón de las reformas constitucionales aprobadas por medio del **Acto Legislativo N°1 de 2004**, se hizo necesario reordenar la numeración de los artículos de la Constitución, lo que se concretó con el nombramiento de una Comisión de Estilo designada con tal propósito.

II. La constitucionalización de la acción de hábeas data

A. El establecimiento de la acción de hábeas data vía legal

En nuestro país, antes de la constitucionalización de la acción de hábeas data, esta ya se había regulado mediante la **Ley N°6 de 22 de febrero de 2002**, al disponerse en el artículo 17 de este texto legal que:

“Artículo 17. Toda persona estará legitimada para promover acción de Hábeas

Data, con miras a garantizar el derecho de acceso a la información previsto en esta Ley, cuando el funcionario público titular o responsable del registro, archivo o banco de datos, en el que se encuentra la información o dato personal reclamado, no le haya suministrado lo solicitado o si suministrado lo requerido se haya hecho de manera insuficiente o en forma inexacta.”

Como se ve, en el citado precepto de la **Ley 6 de 2002**, además de reconocerse esta acción de tutela del derecho de acceso a la información se establecen los supuestos en los que procede. Lo importante, en todo caso, es que el legislador ordinario se adelantó al constituyente, toda vez que en ejercicio de su función legislativa incorporó a nuestro sistema de justicia constitucional la acción de hábeas data.

B. El establecimiento de la acción de hábeas data en la Constitución.

Una de las reformas constitucionales de gran importancia, por el significado que tiene para el perfeccionamiento del Estado constitucional panameño, lo ha venido a representar la constitucionalización de la acción de hábeas data. En efecto, a través del **Acto Legislativo N°1 de 2004** se reguló en la Constitución dicho mecanismo de protección del derecho fundamental de acceso a la información en su dos modalidades, el de acceso a la información de índole personal o confidencial y la de carácter público, derechos que también se reconocieran mediante tales reformas constitucionales de 2004.

En lo que respecta a las notas relevantes de esta acción se observan las siguientes:

1. Como se indicó, dicha acción constituye un mecanismo de tutela o protección del derecho de acceso a la información en sus dos modalidades. Con ello se vino a regular tanto el hábeas data propio como el impropio.
2. En lo atinente al hábeas data propio se dispone en el artículo 44 de la Constitución que "toda persona podrá promover acción de hábeas data con miras a garantizar el derecho de acceso a su información personal recabada en bancos de datos o registros oficiales o particulares, cuando estos últimos traten de empresas que prestan un servicio al público o se dediquen a suministrar información". Lo significativo de la forma como ha sido regulada esta acción, como queda plasmado, es que no solo se le reconoce como tal; es decir, como mecanismo de protección del derecho de acceso de la información personal, sino que además esta acción se podrá promover contra particulares y no solamente frente a servidores públicos. Con ello se supera la concepción tradicional de considerar que los únicos infractores de los derechos fundamentales pueden ser las autoridades estatales.
3. El hábeas data impropio se establece en el mismo precepto constitucional; es decir, el artículo 44 de la Constitución, al quedar previsto que "esta acción se podrá interponer, de igual forma, para hacer valer el derecho de acceso a la información pública o de acceso libre, de conformidad con lo establecido en esta Constitución". Lo que significa que, de la misma manera como la acción de hábeas data propio se puede promover contra actuaciones de particulares, en el caso del hábeas data impropio también se podrá hacer efectivo cuando la infracción del derecho de acceso a la información pública la ha cometido un particular. Esto es así al disponerse en el artículo 43 de la Constitución que "toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en base de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos."
4. Otro aspecto de gran relevancia es lo que se podrá requerir vía la acción de hábeas data cuando de información personal o confidencial se trate. Se consigna en el artículo 44 de la Constitución que, "mediante la acción de hábeas data se podrá solicitar que se corrija, actualice, rectifique, suprima o se mantenga en confidencialidad la información o datos que tengan carácter personal". Ello es importante en la medida en que no tendría sentido acceder a la información personal por razón de haberse promovido una acción de hábeas data si, una vez logrado el acceso y tener conocimiento de dicha información, ésta no pudiera ser corregida, actualizada, rectificadora, suprimida o requerir que se mantenga en confidencialidad según sea el caso.
5. Se deja previsto en el artículo 44 de la Constitución, finalmente, que "la Ley reglamentará lo referente a los tribunales competentes para conocer del hábeas data, que se sustanciará mediante proceso sumario y sin necesidad de apoderado judicial."

III. A manera de reflexión final

No cabe duda de que siempre será de gran relevancia reconocer nuevos derechos fundamentales. Con ello se amplía el marco de acción de cada individuo que ha de quedar amparado dentro de la esfera del Derecho así reconocido. Sin embargo, esto por sí solo no es suficiente, de ahí la necesidad de establecer los mecanismos con los que se han de proteger los derechos fundamentales reconocidos cuando estos terminen siendo infringidos o vulnerados, ya sea por un servidor público o por un particular.

Dentro de esta concepción es en la que se ubica la constitucionalización del hábeas data en nuestro país, vía las reformas constitucionales de 2004. Con la regulación de esta garantía constitucional de carácter jurisdiccional se moderniza nuestro Derecho Procesal Constitucional y se termina fortaleciendo nuestro Estado constitucional de Derecho en materia de protección de los derechos fundamentales.

ANTECEDENTES DE LA FORMACIÓN JURÍDICA EN PANAMÁ

*Salvador Sánchez G. **

Esta investigación procura presentar algunos datos relativos a la formación jurídica en Panamá, anteriores a la creación de la Universidad de Panamá, en 1935. Igualmente, pretende bosquejar una reflexión crítica respecto a esa formación jurídica, sobre la base de la descripción de algunos de sus rasgos principales. La ocasión de conmemorarse este año el nonagésimo aniversario de la fundación de la Escuela Nacional de Derecho, parece propicia para esta investigación.

La Formación Jurídica durante la Colonia

Durante mucho tiempo esa formación de los juristas que operaban en Panamá no se obtuvo localmente, dado que no había instituciones para divulgar el conocimiento jurídico y mucho menos para generarlo.

El principal cargo judicial en el periodo, el de Oidor de la Audiencia exigía estudios universitarios en Derecho. El registro histórico muestra el lugar donde se formaban los Oidores de la Audiencia de Panamá:

“Entre 1688 y 1747..., de los 33 oidores nombrados para esta plaza, 19 eran americanos y 14 de España. De los primero, la inmensa mayoría procedían de Lima, de donde eran doce; tres

eran de Panamá; otros dos eran de Santo Domingo y tres más de origen desconocido, al parecer de España. La gran mayoría de los americanos había estudiado en la universidad de Lima, en donde se habían titulado trece; dos en México, y uno en Cuzco. Los españoles peninsulares procedían de ocho universidades: tres de Salamanca; tres de Valladolid y; y los otros de las de Alcalá, Sigüenza, Granada, Sevilla, Toledo y Avila.”¹

Como se observa, la formación jurídica de las autoridades judiciales de la América colonial también se impartía en suelo americano. A partir del siglo XVII se fundaron instituciones universitarias dedicadas tanto a los regulares de la Iglesia, como a la población peninsular y criolla que integraba la elite colonial. Se fundaron en diversos sitios los denominados “Colegios Mayores”, entre los que destacan en la Nueva Granada los de San Bartolomé (fundado por los jesuitas y erigido en Universidad en 1622), el de Santo Tomás (erigido en Universidad en 1639) y Nuestra Señora del Rosario (fundado en 1653 por el Arzobispo de Santa Fe).²

* El autor es Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, España. Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Católica Santa María La Antigua, de Panamá. Actualmente es Director Nacional de Asesoría Legislativa de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.

¹ Castillero Calvo, Alfredo. La Audiencia de Tierra Firme. P.224. En Castillero Calvo, Alfredo. (comp.). **Historia General de Panamá**. Volumen I, Tomo I., p. 206-233. También puede verse sobre el tema: Cuestas G., Carlos H. **Sobre la cultura jurídica en Panamá en el siglo XVI**. Panamá, Cognitor Editores, 2005.

² También se establecen instituciones de enseñanza superior en Popayán, Tunja y Cartagena, orientadas también a lo eclesiástico y jurídico.

Los saberes enseñados eran los clásicos: derecho, medicina y filosofía, remitidos siempre al caudal tradicional: en derecho, a la compilación justiniana, en medicina al paradigma hipocrático-galénico, y en filosofía a la filosofía aristotélico-tomista.

Santo Tomás había subrayado el origen divino del poder, pero como un marco que daba espacio a los cambios políticos. Como explica Trujol y Serra, comentando el pensamiento de Santo Tomás:

“El poder radica última y mediatamente en Dios, por cuanto creó la naturaleza humana social de manera que no sea posible una convivencia racional sin una autoridad común; pero próxima e inmediatamente, reside en la comunidad como tal, pues ningún hombre tiene por naturaleza título alguno para imponerse a los demás sin su voluntad. Ahora bien, la comunidad confía el ejercicio del poder a personas determinadas según modalidades y condiciones variables, que dan lugar a las distintas formas de gobierno.

Esta entrega del ejercicio del poder no supone, empero, dejación de su derecho originario al mismo, por lo que podrá reivindicarlo de nuevo en caso de abuso grave por parte de los gestores.”³

El desarrollo de la reflexión teológica y jurídica que sobre la base del pensamiento de Santo Tomás de Aquino harán posteriormente autores como Francisco de Vitoria (muerto en 1546), permitirá cuestionar la legitimidad de la conquista de América, e igualmente, el trato dado a los indígenas americanos.⁴ Vitoria, como lo ha señalado Ferrajoli, anticipó el Estado de Derecho, al señalar que las leyes obligan a los legisladores, incluyendo a los reyes. Paralelamente desarrolló la idea del fundamento democrático de la autoridad del soberano, y de la existencia de un derecho obligatorio a todos los Estados por igual.⁵

El pensamiento de Vitoria, así como el de Diego de Covarrubias (1512-1577), Fernando Vázquez de Menchaca (1512-1569), Domingo de Soto (1494-1560), Luis de Molina (1535-1600) y Francisco Suárez (1548-1617), sirvió para fundamentar y difundir una forma de pensamiento que ve al poder del Estado como un poder limitado, en parte debido a la

³ Trujol y Serra, Antonio. **Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado**. Tomo I, 7ª edición aumentada y 2ª en Alianza Editorial Textos, Madrid, 1982, p. 373. La adopción por Santo Tomás de la clasificación aristotélica de las formas de gobierno, además, no determina la necesidad de ninguna de ellas, e incluso admite la posibilidad de monarquías viciadas (tiranías).

⁴ En la famosa polémica entre Bartolomé De las Casas y Ginés de Sepúlveda sobre la legitimidad de la conquista, se expresaron algunos “istmeños”, aunque todos en contra de De las Casas: Fray Juan de Quevedo, primer Obispo de Castilla de Oro; el cronista Gonzalo Fernández de Oviedo y Valdés (quien habitó en Darién) y tardíamente Don Bernardo de Vargas Machuca, Alcalde Mayor de Portobelo, autor de unas **Apologías y Discursos de las Conquistas Occidentales** en las que pretende aportar argumentos a los vertidos por Ginés de Sepúlveda. Estos datos, en Miró, Rodrigo. *Op cit.*, p. XII.

⁵ Ferrajoli, Luigi. **Derechos y Garantías**. Editorial Trotta, Madrid, segunda edición, 2001, p. 128-129.

existencia de derechos de las personas que integran la comunidad.⁶ Destacan planteamientos como los de Suárez, claro objetor del derecho divino de los reyes⁷ y referencia de aquellos que propugnaron la devolución de la soberanía a los reinos de los que el monarca era gobernante, cuando Napoleón invadió la península en 1808 y puso en cautiverio a la familia real española.⁸

La devolución de la soberanía a los reinos de los que era monarca Fernando VII en Europa y América permitía que estos decidieran autónomamente su suerte. Este aspecto del pensamiento de Suárez incluso justificó la permanencia de las Juntas espontáneamente reunidas en las posesiones españolas tras la invasión napoleónica. Las Cortes Generales y Extraordinarias de Cádiz no se reunieron sobre ese argumento, sin embargo, porque la devolución de la soberanía a los reinos peninsulares no permitía una fundamentación expedita de la reorganización a partir del establecimiento de la Junta Central, primero, y de la Regencia y las Cortes después. Es así que mientras que el fenómeno de las Juntas

derivará en América en el autogobierno, en la península los sectores más conservadores en las Cortes explicarán los sucesos mediante el poco convincente argumento de que se gobernaba en nombre del Rey cautivo, y que la Constitución de Cádiz era la sistematización de unas dispersas leyes históricas cuya recuperación y actualización era en sí mismo un objetivo compartido con el monarca ausente.

Como vemos, las ideas de la neoescolástica española serán por un lado el antecedente directo del iusnaturalismo racionalista europeo, y por otro lado, su enseñanza en las universidades españolas de América ha permitido comprender la relativa facilidad con la que las ideas de la ilustración pudieron implantarse en nuestro continente. Como veremos, incluso tendrán un importante papel en el proceso constituyente de Cádiz. Sin embargo, la forma en que estas tesis fueron recibidas en Panamá no es del todo clara, y en particular, desconozco el alcance que una lectura referida a la recuperación de la soberanía por la ausencia del monarca

⁶ Sánchez Agesta, Luis. **La Democracia en Hispanoamérica**. RIALP, Madrid, 1987, p. 163. Entre las fuentes en que se apoya Sánchez Agesta, ver: Stoetzer, Otto Carlos. **Las raíces escolásticas de la emancipación de América**. Madrid, 1982. También Fábrega se servirá de Stoetzer para explicar el significado de la Constitución de Cádiz. Ver Fábrega, Jorge. "Evolución Constitucional Panameña (1821-1904)", p. 10-11, en **Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá**, 2ª Edición, Editora Jurídica Panameña, 1991, p. 9-32, donde se sirve de Stoetzer, Otto Carlos. "La Constitución de Cádiz en la América Española", **Revista de Estudios Políticos**, noviembre-diciembre 1962, No. 126, p. 661.

⁷ Las tesis predominantes en la Iglesia adversaban la teoría del derecho divino de los reyes. La particularidad de la doctrina implicaba suponer que la legitimidad de los reyes "...procede directamente de Dios, sin la intervención del consentimiento popular como causa segunda. Su principio fundamental es el deber incondicional de obediencia de los súbditos al rey, incluso al rey que desempeña mal su cometido o cae en la herejía... El rey no sólo establece la ley, sino que no está vinculado por ella. No es que el rey sea irresponsable, pues está sometido a ley de Dios y a la ley natural, pero del cumplimiento de ambas debe cuenta sólo a Dios, quedando sustraído a cualquier control, jurídico o político, de una instancia humana." Truyló y Serra, Antonio. Óp. cit., p. 88-89. Servía por lo tanto para liberar de límites materiales a los monarcas, tanto respecto del Papa como de sus súbditos. La doctrina se atribuye directamente a Jacobo VI de Escocia (1566-1625), autor de **Trew Law of Free Monarchies** (La Ley Verdadera de las Monarquías Libres) y junto a él, a William Barclay (1546-1608), autor de **De Regno et Regali Potestate**.

⁸ Las tropas francesas habían entrado a España únicamente para invadir desde ahí a Portugal. Sin embargo, los problemas políticos de los monarcas españoles facilitaron la ocupación total de la península y la entronización de José Bonaparte, hermano de Napoleón, como Rey de España.

tendría sobre el Istmo, siendo que estaba integrado formalmente al Virreinato de Santa Fe. Un Virreinato que se manifestará en un conflicto permanente desde 1808, y del que únicamente el Istmo se mantuvo sólidamente unido a la continuidad histórica de España.

En Panamá el beneficio de la educación superior colonial llegará tarde y durará poco. A la Real y Pontificia Universidad de San Javier, por Real Decreto de 3 de junio de 1749, se concedió licencia para fundar tres cátedras: de Filosofía, Teología Moral y Escolástica, a cargo de la Compañía de Jesús.⁹ La Universidad funcionó durante cerca de 18 años, hasta que se firmó la Pragmática Sanción de Carlos III, el 27 de febrero de 1767, mediante la que se expulsó a los Jesuitas de todos los dominios españoles.

Además de a través de las instituciones eclesiásticas, la enseñanza superior en el Virreinato de Nueva Granada se promovió desde las propias autoridades coloniales españolas a partir del siglo XVIII, por influencia del pensamiento ilustrado compartido por la dinastía de los borbones. Efectivamente, la monarquía española promovió en dicha época la divulgación de saberes útiles y prácticos, para lo cual era necesario la reforma de los planes de estudio y de las instituciones educativas, tanto en la península como en las colonias.

Para los criollos, adquirir estos conocimientos resultaba importante, entre otras razones, para abordar exitosamente actividades económicas que de otra forma resultaban imposibles o muy onerosas (tal es el caso de

los estudios de geografía y mineralogía, relacionados con la explotación minera). Para ellos era importante además que los estudios se realizaran en instituciones universitarias, lo que les ofrecía prestigio y determinaba el respaldo de los criollos a los cambios promovidos por la corona.¹⁰

En Santa Fe de Bogotá, en ejecución de esa política educativa, el criollo Manuel María Moreno y Escandón (quien era Fiscal de la Audiencia) presentó un "Plan Provisional de Estudios para los Colegios Mayores de Santa Fe" que promovió la adecuación de los contenidos a los nuevos tiempos, entre 1774 y 1779. Era un plan basado en el propuesto por el limeño Pablo de Olavide para la Universidad de Sevilla.

Según Goyes Moreno, los

"...métodos de enseñanza son la gran preocupación del Fiscal, ya que hasta ese momento, una de las labores fundamentales de los maestros, es el dictado, justificada en la ausencia de textos. Estas prácticas van generando unos modelos pedagógicos que privilegian la memoria, la repetición irreflexiva, fomentando al mismo tiempo, la falsa idea de que el conocimiento es algo concluido, descontextualizado, inmaculado y situado más allá de los intereses particulares.

...El cambio en los métodos

⁹ Uno de sus estudiantes distinguidos fue Manuel Joseph de Ayala, quien luego fuera fundador de la Biblioteca Jurídica del Reino, y principal jurista indiano. Sobre él puede consultarse: Fábrega Ponce, Jorge. **Manuel Joseph de Ayala: el más distinguido jurista indiano.** San José, Costa Rica, 1982.

¹⁰ En la Villa de Mompo, se creó en 1808 el primer centro de educación superior fuera de la iniciativa de la Iglesia: el Real Colegio-Universidad de San Pedro Apóstol de Mompo, fundado por Pedro Martínez de Pinillos.

implica la inclusión y el uso de textos para la enseñanza. Dada la política de la Corona respecto al impulso de las publicaciones, el Fiscal encuentra en esa decisión la alternativa que la educación de estas colonias requería con urgencia...

Contrariamente a lo que se pretende, los pocos textos utilizados, no relegaron el discurso oral como se supuso, aumentando paradójicamente el uso de la memoria; ahora no se repetía solamente lo que decía el maestro, sino también lo que decían los textos.”¹¹

Un nuevo Plan establecido en 1779, aunque recupera el estudio de la Escolástica que el plan de Moreno y Escandón había logrado aligerar, incorpora una cátedra de derecho público, que se enseña sobre las bases del libro de Heinecius¹², **Elementos de Derecho Natural y de Gentes**. Aunque la cátedra solo inició efectivamente en 1787, resultó aparentemente muy importante.

En 1794 se suprimirían todos los estudios de “Derecho Natural y de Gentes” en los territorios españoles, como parte de las medidas contra la expansión de las ideas revolucionarias francesas.¹³ En 1795 fue reemplazada por

la de Derecho Real, dictada en español, y dedicada al derecho expedido por la corona. Se ha afirmado que a inicios del siglo XIX los contenidos ofrecidos por los Colegios Mayores estaban ya vinculados estrechamente al pensamiento ilustrado.¹⁴ Por ejemplo, hay constancia del abandono de la obra de Goudin por la de Wolff, en la enseñanza del Derecho Natural.¹⁵ Se entiende que la recepción del Derecho Natural racionalista contó a su favor, como ya he comentado, con la recepción previa del iusnaturalismo de la escolástica española.

Sin embargo, en conclusión, opina Goyes Moreno:

“Si bien la reforma en la práctica coadyuva al deslinde de espacios y competencias entre el poder civil y el eclesiástico, los principios dogmáticos del catolicismo son tan fuertes que a ellos debieron atarse estas pretensiones, la educación siguió siendo escolástica y ahora con matices modernizantes. Estos intentos de cambio resultan fallidos, al menos en lo que al campo jurídico se refiere, puesto que durante toda la colonia a falta de textos y bibliotecas, predo-

¹¹ Goyes Moreno, Isabel. La Enseñanza Colonial del Derecho en la vida Independiente. Universidad de Nariño, Colombia, p. 2. Puede consultarse en:

<http://www.udenar.edu.co/ceilat/proyeccion/congreso5/ponencias/bloque1/LA%20ENSE%20D1ANZA%20%20COLONIAL%20DEL%20DERECHO%20EN%20LA%20VIDA%20INDEPENDIENTE%20-%20ISABEL%20GOYES%20MORENO.doc>

¹² Alemán, Jurista Protestante (1681-1741).

¹³ Ver: Miró, Rodrigo. “Prólogo” a Soler, Ricaurte. **Pensamiento Panameño y Concepción de la Nacionalidad Durante el Siglo XIX**, 2da edición, Editores Librería Cultural Panameña, Panamá, 1971.

¹⁴ Uribe Angel, Jorge Tomás. La Universidad Colonial Neogranadina y la Ilustración, 1774-1810, p. **RHELA**, Vol 7, año 2005, pp. 295-326.

¹⁵ *Ibidem*, p. 313.

mina la oralidad como actividad central del docente y la copia fiel por parte de los estudiantes. Los pocos textos que se utilizan sirven para alimentar la transmisión verbal y los exámenes orales para comprobar si es correcto el sentido que se le ha dado al texto; he aquí las bases para la formación de un pensamiento dogmático, apegado al texto y a sus formalidades”¹⁶

Por otro lado, los privilegios concretos de las instituciones eclesíásticas en materia de educación iniciaron un largo periodo de retroceso en los años inmediatamente posteriores a la independencia.

La Formación Jurídica durante el Periodo Colombiano

Con la Ley de Patronato de 1824, que promovió la intervención del Estado en el campo educativo, cesó el predominio de la Iglesia en ese campo. Este aspecto particular formaría parte del conflicto político colombiano durante todo el siglo XX.

Destaca igualmente, vinculada estrechamente con lo anterior, la simultánea difusión del utilitarismo como doctrina moral, política y jurídica, doctrina que resultará siendo predominante en el liberalismo colombiano y blanco de los ataques de los sectores conservadores.

En 1826 Santander expide el Plan de Estudios de las clases de jurisprudencia con los contenidos mínimos de cada asignatura, y que dice así:

“Art.168 Principios de legislación universal y de legislación civil y penal. En la que se harían conocer las leyes naturales que regulan las obligaciones y derechos de los hombres. Los tratados de legislación civil y penal de Bentham. Art.169 Derecho público político, constitución y ciencia administrativa. El primero sería enseñado con la obra de Constant, mientras hay otra más propia para una república. Sobre esta base conceptual se explicará la constitución colombiana apoyándose en Montesquieu, Mably, Tracy, Fritot y demás obras clásicas. Sobre la ciencia administrativa, dará a conocer las funciones y obligaciones de los jefes de la administración, los principios de la ciencia, la teoría de las rentas e impuestos, elementos de agricultura, comercio e industria. Podrán consultar las obras de Bonis y la de Poiriez. Artículo 170. Historia e instituciones de derecho civil, romano y derecho patrio. Para la historia del derecho civil romano se recurrirá al compendio de antigüedades romanas de Heineccio y las instituciones por Vinio. El derecho patrio y las leyes positivas colombianas por sus propios códigos. Los principios del derecho español por la obra de Juan de Sala Derecho Real de España. Art. 171. Economía Política. Siguiendo la obra de Juan Bautista Say. Art. 172 Derecho

¹⁶ *Ibidem.*

Internacional o de gentes. De conformidad con la obra de Wattel, junto con un resumen de los principales tratados de Colombia. Artículo 173 Derecho público eclesiástico, instituciones canónicas y disciplinas e historia eclesiástica y suma de concilios. Un mismo catedrático debería asumir todos estos cursos, siguiendo a Lakis, Venespen, Marca, Bossuet y Covarrubias, Cavalari, Pellizia o Tomasini, Ducreux, Gmeneri, Fleuri y Martenne, Larrea y Carranza.”

17

Los enfrentamientos con los sectores conservadores sobre la selección de los textos en estudios universitarios -particularmente los de Bentham, en los estudios de jurisprudencia- marcaron todo el siglo XIX.

De forma especial, marcaron también el conflicto generado por el autoritarismo al que parecía tender la figura de Bolívar, la resistencia al cual tuvo especial arraigo en el sector académico y estudiantil. Según los partidarios de Bolívar, esta oposición se explicaba por las ciencias políticas que se enseñan prematuramente, cuando los estudiantes “no tienen el juicio bastante para hacer a los principios las modificaciones que exigen las circunstancias peculiares a cada nación”; y por los autores escogidos “como Bentham y otros...” que contienen muchas máximas “opuestas a la religión, a la moral y a la tranquilidad de los pueblos...”¹⁸

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁸ Restrepo, José M. Circular del 20 de octubre de 1828. Circular enviada a los gobernadores, comentando los sucesos del 25 de septiembre. En Marquínez G. (comp.). Op. cit., pp. 55-58, citado en González, Jorge Enrique, *Óp. cit.*, p. 4. Restrepo era Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores.

Tras los sucesos de septiembre de 1828, al tornarse la respuesta de Bolívar (quien ya había prohibido en marzo las obras de Bentham) a la oposición que ofrecían los sectores académicos a su gobierno, fue el restablecimiento de formas tradicionales de enseñanza.

Las acciones que debían ponerse en práctica inmediatamente eran:

“1. Que se ponga el mayor cuidado en el estudio y restablecimiento del latín, que es tan necesario para el conocimiento de la religión (...). 2. Que se cuide que los estudiantes de Filosofía llenen la mayor parte del segundo año con el estudio de la moral y derecho natural (...). 3. Que quedan suspensas y sin ejercicio alguno por ahora las cátedras de principios de legislación universal, de derecho público político, constitución y ciencias administrativas (...). 4. Que cuatro años se empleen en el estudio del derecho civil de romanos, del patrio y de la jurisprudencia canónicas (...). 5. Que desde el primer año se obligue a los jóvenes a asistir a una cátedra de fundamentos y apología de la religión católica romana, de su historia y de la eclesiástica (...). Por separado propondrá los medios que pudieran emplearse para conservar

puras la moral y las costumbres de la juventud y preservarla del veneno mortal de los libros impíos, irreligiosos y obscenos, que hacen tantos estragos en su moralidad y conducta... José M. Restrepo".¹⁹

Goyes Moreno agrega:

"El Decreto de 5 de diciembre de 1829 adiciona el plan de estudios de tal forma que, primero se estudian las instituciones del derecho romano, luego las de España y posteriormente las nuevas de la república; a partir del tercer año se concentran en el derecho canónico, disposiciones eclesiásticas y las de la Iglesia de Colombia, al finalizar el cuarto año reciben el título de bachiller, sólo quienes desean títulos de licenciado y doctor en derecho tienen lecciones de principios de derecho internacional, legislación universal, economía, política, ciencia administrativa, literatura y bellas artes."²⁰

Entre 1833 y 1836, disuelta la Gran Colombia, Santander logra retomar el proceso de modernización educativa interrumpido por Bolívar. Sin embargo, las siguientes reformas al Plan de Estudios eliminan la mención de autores y textos, al describir las materias, en 1840.

En 1842, expedida por el Partido Conservador, inicia la contrarreforma educativa. La creación de la Universidad Nacional en 1867, primera y principal universidad pública de Colombia, abrirá un nuevo frente para el conflicto.

El arzobispo de Bogotá, Vicente Arbeláez, llegó a manifestar:

"La educación que los jóvenes han recibido y reciben hoy en la Universidad Nacional y en el Colegio de Nuestra Señora del Rosario, ya se la considere con relación a la doctrinas que allí se enseña, ya al espíritu que allí se les infunde, es la causa permanente de esa indiferencia o racionalismo negativo que profesan sus alumnos (...). Pero si esto no es suficiente, ahí están El Tolerante, El Racionalista y Los Anales de la Universidad, periódicos escritos por alumnos de aquellos establecimientos, en los cuales, a la vez que manifiestan su falta de instrucción religiosa, ostenta su profundo e implacable odio contra la Iglesia Católica y sus ministros(...). Y después de lo que dejamos expuestos y de otra multitud de pruebas que podríamos aducir, ¿habrá todavía quien dude del espíritu anticatólico que la Universidad Nacional y el Colegio del Rosario comunican a sus discípulos?"²¹

¹⁹ Restrepo, José M. (1828) Gaceta de Colombia No. 378 p.3., citado en Goyes Moreno, Isabel. Óp. cit., p. 5.

²⁰ Goyes Moreno, Isabel. Óp. cit., p. 6.

²¹ Restrepo Posada, José. Arquidiócesis de Bogotá: Datos biográficos de sus preladados. Tomo III 1868-1891. Bogotá: Academia Colombiana de Historia. p. 183-184. Citado en Goyes Moreno, Isabel. Óp. cit., p. 9-10.

Efectivamente, sobre la base de la inclusión de obras como las de Tracy y Bentham entre los libros prohibidos por la Iglesia Católica, se ataca a la Universidad Nacional como forjadora de ateos y materialistas. Miguel Antonio Caro es el más elocuente crítico a las doctrinas utilitaristas y sensualistas adoptadas por el liberalismo colombiano.²² Dice:

*"No hay en el mundo cosa más opuesta al cristianismo que lo es el utilitarismo; y siéndolo, nada hay tampoco ni más aciago para la sociedad ni más nocivo para la juventud!"*²³

De igual forma, Caro se convierte en un impulsor de la guerra de las escuelas (a cada centro educativo público, debe enfrentarse un centro educativo privado pero católico). Dice:

"...el hecho de querer educar a un pueblo fuera de la religión, la sola prescindencia de religión en la enseñanza, aunque esta se llame laical y aunque trate de apoyarse en la separación de la Iglesia y el Estado, es para nosotros los católicos un crimen social, una pública apostasía a que ningún

*título podemos contribuir."*²⁴

La Reforma Educativa propuesta por el Liberalismo Radical, en 1870, es finalmente derrotada por los conservadores y por la Iglesia Católica en 1876. Cuando se promulgue la Ley 106 de 1880, bajo el régimen de Núñez, la Universidad habrá perdido autonomía frente al poder central del Estado.

Al tomar posesión Núñez como Presidente, en 1880, se habían efectivamente iniciado cambios profundos en el liberalismo. La Regeneración que él propugna busca centralizar la economía, a través de la creación de un Banco Central y la expedición de papel moneda de curso forzoso. Esas medidas alejarán al liberalismo radical de su administración, y permitirán a Núñez y a sus liberales independientes ganar el respaldo político de los conservadores.

El programa político de la Regeneración se completa con la centralización del poder político y restableciendo el poder de la Iglesia Católica. Ambos objetivos se alcanzarán con la aprobación de la Constitución de 1886.²⁵

A partir de la expedición de la Constitución de 1886, el rol de la Iglesia Católica en la educación y en el Derecho quedará restablecido.

²² Miguel Antonio Caro. Político y pensador (1843-1909).

²³ Caro, Miguel Antonio. En **Obras Completas de Miguel Antonio Caro**, tomo I, edición oficial de Víctor E. Caro y Antonio Gómez Restrepo, Bogotá, Imprenta Nacional, 1918, p. 9. Citado en Valencia Villa, Alejandro. **El Pensamiento Constitucional de Miguel Antonio Caro, Instituto Caro y Cuervo**, Santa Fe de Bogotá, 1992, p. 62. Caro también ataca el sensualismo de De Tracy, a través de un Informe sobre los Elementos de Ideología, publicado en 1870 en los Anales de la Universidad de los Estados Unidos de Colombia. Ver: Valencia Villa, Alejandro. Óp. cit., p. 64.

²⁴ Caro, Miguel Antonio. La religión y las escuelas, En **Obras Completas de Miguel Antonio Caro**, tomo I, edición oficial de Víctor E. Caro y Antonio Gómez Restrepo, Bogotá, Imprenta Nacional, 1918, p. 1321. Citado en Valencia Villa, Alejandro. **El Pensamiento Constitucional de Miguel Antonio Caro**, Instituto Caro y Cuervo, Santa Fe de Bogotá, 1992, p. 71.

²⁵ Una Constitución preparada por un Consejo de Delegatarios nombrados por Núñez. Fueron designados para "representar" a Panamá Miguel Antonio Caro (conservador), quien tuvo un papel destacadísimo, y Felipe Fermín Paúl (1834-1912), liberal independiente.

Evidencia de esto último lo será el texto del Código Civil Nacional, y el Concordato suscrito entre el Estado colombiano y la Santa Sede, que garantizaban un rol jurídico significativo a la Iglesia Católica, por ejemplo, en lo relativo a los efectos civiles del matrimonio católico.

Posteriormente, el reglamento del 7 de agosto de 1890 adoptó un Plan de Estudios de Derecho para la Universidad Nacional. El Plan de Estudios incluía: Instituciones de Derecho Romano y su historia, Instituciones de Derecho Español y su historia, Filosofía del Derecho, Derecho Público de los pueblos antiguos y modernos, Derecho Civil Patrio, Derecho Internacional Público y Privado, Derecho Mercantil Comparado, Derecho Público Eclesiástico, Economía Política, Derecho Procesal Civil, Civil, Penal y Práctica Forense, Derecho Penal y Pruebas.

También reglamentó la política de admisión, estableciendo que solo podrán ingresar a estos estudios quienes profesaran la religión católica, apostólica y romana. Los

"...estudiantes y profesores quedan de esta manera enajenados a un pensamiento hegemónico, que impide el desarrollo libre de las ideas. El memorismo, la repetición irreflexiva, la imposibilidad de análisis, se convierten en la pedagogía imperante en aquellos años. La nómina docente también fue modificada, abandonando la enseñanza tanto

*docentes pertenecientes al radicalismo liberal, como humanistas de los grupos de derecha."*²⁶

La crítica liberal a las consecuencias que para la educación en general tuvo el nuevo régimen, la resume Eusebio A. Morales:

*"Durante ese período que se inició en 1886, la instrucción pública fue entregada a los jesuitas y a otras congregaciones religiosas que comenzaron a afluir de España, a servir de núcleos de intolerancia, de fanatismo y de persecución, y a propagar más bien la ignorancia que los conocimientos útiles. Y como si esa irrupción de cuanto es pernicioso para el progreso de un pueblo, hubiera obedecido a un plan preconcebido que tuviera por objeto la destrucción de toda inteligencia y el aniquilamiento de todo examen, el Gobierno, por medio de decretos o de simples órdenes, prohibía que la prensa se ocupara de la religión católica y de sus santos ministros."*²⁷

Estas influencias también se observarán en la evolución de los estudios de Derecho.

En octubre de 1894, el profesor Edmond Champeau²⁸ elabora el Plan de Reformas y Programa de Estudios para la Escuela de Dere-

²⁶ Goyes Moreno, Isabel. Op. cit., P.11.

²⁷ Morales, Eusebio A. Situación Política y Económica de Colombia. En Morales, Eusebio A. **Ensayos, Documentos y Discursos**. Biblioteca de la Nacionalidad, ACP, Panamá, 1999, p. 7-22. Publicado inicialmente en inglés, en el North American Review, a mediados de 1902.

²⁸ Desempeñó la Rectoría de la Facultad de Derecho entre los años 1897 a 1899.

cho de la Universidad Nacional de Colombia.²⁹ Champeau está influido por los modelos franceses y españoles de educación superior, y plantea con claridad que no es el propósito del Plan establecer una enseñanza profesionalizadora, sino una orientada por la formación en las principales teorías jurídicas. Champeau también proponía estudiar de manera profunda la Filosofía del Derecho, para evitar el abordaje de la ley positiva, sin contar con las herramientas teóricas necesarias.

Goyes Moreno presenta el Plan de Estudios de Champeau: Derecho Romano y Derecho Civil, Economía Política, Derecho Canónico, Filosofía del Derecho, Derecho Público Interno y Derecho Administrativo.

Los Estudios de Derecho después de la Separación de Colombia

Mientras que en Colombia no hubo discontinuidad en la formación profesional de los juristas, en Panamá debió recomponerse esa vía de reproducción del sistema jurídico, lo que se hizo con un impacto que pudo tener repercusiones cualitativas importantes, incluidas las dogmáticas.

Los primeros intentos de establecer programas de formación jurídica se remontan a 1906³⁰, y continúan con la creación de la Sociedad de Estudios Jurídicos³¹, pero adquiri-

rán estabilidad relativa tan solo con la fundación de la Escuela Nacional de Derecho en 1918.

El nacimiento de los estudios universitarios panameños en Derecho coincide con el auge de las corrientes antiformalistas, especialmente la sociología jurídica. De hecho, está documentada una significativa influencia antiformalista en la formación de los primeros abogados panameños.

La formación antiformalista de los abogados panameños puede haber estado marcada desde el inicio por la orientación que los fundadores de la Escuela Nacional de Derecho le dieron. Decía Morales:

"...nuestra Escuela de Derecho ha sido fundada, no con el propósito restringido de crear abogados, sino con el más amplio de formar también estadistas, de poner a los jóvenes que aquí nutren su inteligencia y desarrollan sus capacidades, en aptitud de comprender, de estudiar y de resolver nuestras cuestiones sociales, políticas y económicas, del presente y del futuro. Este es sin duda alguna el aspecto por el cual la Escuela

²⁹ Umaña Luna, Eduardo. **La reforma de los estudios de Derecho propuesta por el profesor Edmond Champeau. 1894.** Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004.

³⁰ Esta iniciativa se integró en el colegio del doctor Antonio J. De Irisarri, y entre su personal docente contó con Oscar Terán (Economía Política), Belisario Porras (Derecho Romano), Facundo Mutis (Derecho Civil), Saturnino Perigault (Derecho Procesal) y Eusebio A. Morales (Derecho Constitucional). La "temprana" aparición del Derecho Romano en los programas de estudios jurídicos en Panamá da cuenta de la influencia de la escuela histórica en la cultura jurídica local. La conexión entre el Derecho Romano y el Derecho Civil, subrayada y difundida por Savigny, hacía de su estudio un integrante indispensable en la enseñanza del Derecho.

³¹ Integraron la sociedad Ricardo J. Alfaro (quien la presidió), Juan Demóstenes Arosemena, Jorge Arias, Gregorio Miró, Eduardo Chiari, Carlos L. López, Darío Vallarino, Honorio González Guill y William Franklin Sands (secretario de la legación estadounidense en Panamá). La sociedad se instaló el 15 de junio de 1906.

*ofrece mayores atractivos y presenta más seductoras perspectivas. Así considerada, la Escuela de Derecho es una hermosa esperanza.*³²

Esa orientación, en palabras de uno de los fundadores de la Escuela Nacional de Derecho, implicó que los estudios profesionales de Derecho estuvieran integrados por cursos de contenido jurídico, y por cursos relacionados con una diversidad de ciencias sociales.

Como antecedente, es importante considerar el hecho de que los estudios de Derecho en Francia son reformados radicalmente en 1899, como reacción a la declinación de la escuela de la exégesis y del tipo de enseñanza que esta representaba:

“Se trataba de hacer dentro de los estudios jurídicos, un lugar mucho mas grande a la historia, a la economía política, y al derecho publico, no solamente para ampliar las posibilidades de salida, sino también para dar el contrapeso de una apertura sobre la experiencia, a la enseñanza del derecho civil, considerada

*como excesivamente dedicada al cultivo del arte de razonar a priori.”*³³

En cuanto al iusnaturalismo, al igual que ocurre con su expresión política más obvia (el Partido Conservador), parecerá tener una presencia discreta en momentos en que se expresa hegemónico el liberalismo político. Se hace obvio en esos primeros años el distanciamiento constitucional respecto a las previsiones proclericales de la Constitución colombiana de 1886, así como de la legislación que se aprobó desde 1904. La aprobación de los Códigos de la República dará motivos adicionales para visibilizar la crítica al nuevo orden jurídico desde la perspectiva jurídico-política conservadora.³⁴

La Escuela Nacional de Derecho

La Escuela Nacional de Derecho era una institución oficial, que ofrecía el diploma de Licenciado (dos años de estudios) y de Doctor (tres años de estudio).³⁵ Los estudios de “doctorado” fueron poco después suprimidos, al exigirse los dos primeros años para la Licenciatura en “Derecho”, y los tres años completos para la Licenciatura en “Derecho y Ciencias Políticas”.³⁶ Este diseño se modificó en 1921, cuando se dispuso que la Licenciatura en

³² Morales, Eusebio A. Discurso en la entrega de diplomas de la Escuela Nacional de Derecho, 28 de noviembre de 1922. En **Ensayos, Documentos y Discursos**, p. 285-293.

³³ Husson, León. “Análisis Crítico del Método de la Exégesis”. P. 7. En: www.salvador.edu.ar/juri/apuntes/Bastidas-MCL/La%20escuela%20de%20la%20Exegesis.pdf

³⁴ Ver: Terán, Oscar. **La Constitución y La Legalidad**. Opus cit. Se trata de una pieza jurídica excelente, pese a ser un escrito de propaganda del conservadurismo jurídico. Resalta además su promoción del control de constitucionalidad de la ley, como institución necesaria para defender la Constitución de las leyes del “liberalismo anticatólico”.

³⁵ Decreto No. 7 de 24 de enero de 1918, expedido por la Secretaría de Instrucción Pública, y publicado el 4 de marzo de 1918 en la G.O. 2863. Posteriormente, mediante Decreto No. 18 de 25 de marzo de 1918, se adoptó el Reglamento de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas, publicado ese mismo día en la **G.O.2881**.

³⁶ Según el Decreto 34 de 28 de abril de 1920. El Decreto 34 estipulaba también la posibilidad de que la Secretaría de Instrucción Pública agregara un cuarto año a los estudios, si un número significativo de Licenciados en Derecho y Ciencias Políticas lo solicitaba para otorgar el título de “doctor”. En el tercer año se enseñaba Derecho Constitucional, Derecho Internacional Público, Derecho Internacional Privado, Derecho Administrativo y Economía Política.

Derecho se extendiera a tres años, y que un cuarto año adicional permitiera alcanzar el grado de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas.³⁷ La Escuela Nacional de Derecho inicia clases en mayo de 1918 y permanece abierta hasta 1930.³⁸

Entre los profesores de la Escuela Nacional de Derecho estaban Eusebio A. Morales, Ricardo J. Alfaro³⁹, Alejandro Tapia⁴⁰ y José Dolores Moscote.⁴¹

En las lecciones de Derecho Constitucional de Moscote, recogidas en **Introducción al estudio de la Constitución**, publicada en 1929, es frecuente la cita de autores antiformalistas, particularmente de Duguit.

Para los estudiantes del curso de "Introducción al Estudio del Derecho" Moscote tradujo además una de las principales obras del iusnaturalismo de principios del siglo, **El renacimiento del derecho natural** de Charmont. La obra reunía una serie de conferencias ofrecidas por Joseph Charmont dadas en Montpe-

lier entre 1908-09. La traducción, impresa en 1929, se hizo directamente del francés.⁴² Las conferencias de Charmont trataban no solo de iusnaturalismo, sino de otras corrientes que se contraponían al formalismo jurídico del siglo XIX. Entre otras, se describían las contribuciones de Géný⁴³ y de Duguit, claves en la reacción antiformalista francesa en Derecho Privado y Público, respectivamente.

La influencia antiformalista viene de distintas fuentes. Francesco Cosentini dictó una conferencia en la Facultad Nacional de Panamá sobre el Derecho Civil y sus bases sociológicas, en 1926. Este autor turinés, que enseñó en Cuba y México –donde inspiró el Código Civil de 1928– es además un importante exponente del denominado socialismo jurídico, que contribuyó a la crítica antiformalista del Derecho a principios del siglo XX en Europa y América.⁴⁴ Él fue un influyente jurista, adscrito a la corriente del "socialismo jurídico". Algunos autores han afirmado que fue contratado por el gobierno nacional para cumplir esos propósitos docentes en la Escuela Nacional de Dere-

³⁷ Decreto 48 de 30 de diciembre de 1921. Este Decreto redistribuye los cursos correspondientes a cada año, y agrega el cuarto, con el que se obtenía el Doctorado. Debe destacarse la introducción, entre las materias del cuarto año, de los cursos de Sociología.

³⁸ Mediante **Ley 55 de 17 de diciembre de 1924** se regula el ejercicio de la abogacía. Aunque se orienta a la defensa de la profesión, admite la práctica del derecho por extranjeros, el litigio en negocio propio, y la práctica libre en las poblaciones en que no hubiera más de tres abogados idóneos. También permite el reconocimiento de los conocimientos jurídicos adquiridos por los abogados empíricos.

³⁹ La Facultad Nacional concedió Diploma de Doctor en Derecho a Ricardo J. Alfaro en 1918, mediante el mecanismo dispuesto para quienes hubieren ejercido la profesión y demostraran conocimientos jurídicos comprobados.

⁴⁰ Realizó estudios en Inglaterra, Estados Unidos e Italia, donde se doctoró en la Universidad de Roma, en Derecho, en 1925. Primer Contralor General de la República, fue también Ministro, Magistrado de la Corte Suprema en 1945.

⁴¹ Nació en 1879. Fallece el 4 de abril de 1956. Hizo sus estudios universitarios en la Universidad de Bolívar (Cartagena), donde se graduó de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas en 1900. Sobre Moscote, Ver: Pedreschi, Carlos Bolívar. **El Pensamiento Constitucional de Moscote**. Universidad de Panamá, 1979.

⁴² Antes habían sido traducidas al inglés, y publicadas en Boston, en 1916.

⁴³ Géný, F., **Método de interpretación y fuentes en Derecho Privado Positivo**, Granada, Comares, 2000.

⁴⁴ La conferencia a que hago mención sirvió de introducción al curso de Derecho Civil dictado por el jurista en la Facultad Nacional, y fue luego publicada: ver Cosentini, Francisco. *El derecho civil y sus bases sociológicas. Estudios*, Departamento de Instrucción Pública, Año 5, No. 15 (mayo-junio 1926), p. 93-115. La cooperación con Panamá continuó, a juzgar por otro escrito suyo sobre Bolívar y la sociología, aparentemente publicado en Panamá en 1928. Cosentini, Francesco. "Simón Bolívar a la luz de la sociología", **Congreso pan-americano conmemorativo de Bolívar**, Panamá, s.e., 1928.

cho, junto al chileno Carlos Vicuña Fuentes (1886-1977). Este último también fue un jurista destacado.⁴⁵

El socialismo jurídico es una corriente de finales del siglo XIX e inicios del XX. Criticaba la codificación decimonónica, por considerarla burguesa, individualista, antipopular y antidemocrática. Contraponen a ella un derecho social, orientado por la solidaridad y la protección de los débiles.⁴⁶

Entre los alumnos de la primera promoción destacan varios que luego serían juristas prominentes, entre ellos Víctor F. Goytía⁴⁷ y Fabián Velarde.⁴⁸ En la segunda promoción de la Escuela Nacional de Derecho destacó Clara González, la primera abogada panameña.⁴⁹

La Escuela Libre de Derecho

En 1930 se establece, como institución no oficial, la Escuela Libre de Derecho.⁵⁰ El 11 de agosto de 1934 la Escuela Libre de Derecho otorga los primeros diplomas a sus egresados.⁵¹

El fundador y Director de la Escuela es el Dr. Demetrio A. Porras⁵², a quien Figueroa Navarro describe como discípulo de Durkheim, Duguit y Hauriou.

Escribió también **Principios de Sociología**.⁵³ En este libro concluye a) que los hechos sociales están relacionados –de lo que se desprende que una ciencia social es posible; b) que la construcción de la ciencia social debe hacerse a partir del estudio directo de la realidad

⁴⁵ Se hizo abogado en 1914, con su tesis “La familia en la civilización occidental”. Fue Decano de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Chile. Militó en el Partido Liberal (hasta 1918), en el Partido Radical (hasta 1926) y en el Partido Social Republicano (desde 1931). Diputado por este último Partido en el periodo 1933-37. Como abogado fue conocido por defender –gratuitamente– a los perseguidos políticos durante los años veinte en Chile. Llegó incluso a defender al poeta Pablo Neruda cuando era buscado por la policía en virtud de la Ley de Defensa de la Democracia, que sirvió para perseguir al Partido Comunista de Chile en 1948.

⁴⁶ Entre las figuras de esta corriente está Otto von Gierke, y Anton Menger. El socialismo jurídico se difundió en Francia desde inicios del siglo XX, donde destacaron como portavoces Charles Andler y Emmanuel Lévy. Duguit puede también enmarcarse en esta corriente. En España Joaquín Costa y Adolfo Posadas estuvieron vinculados al socialismo jurídico, con el que también simpatizó Castán y Tobeñas. En Italia Achille Loria, Giuseppe Salvioli y Enrico Cimbali se encuentran entre los socialistas jurídicos, como también Enrico Ferri y Cesare Lombroso.

⁴⁷ Sobre la obra de Goytía, ver: Sánchez González, Salvador. “El Pensamiento Constitucional de Víctor Florencio Goytía”. **Revista Cultural Lotería**, No. 462, septiembre-octubre de 2005, p. 62-83.

⁴⁸ Sobre la obra y personalidad de Velarde, ver Vargas Velarde, Oscar. “Fabián Velarde: su vida y su obra”. **Revista Cultural Lotería**, No. 468-469, septiembre-octubre-noviembre-diciembre de 2006, p. 20-41.

⁴⁹ Sobre la vida y obra de Clara González, hay dos recientes obras que se complementan: Turner, Anayansi (compiladora), **Clara González: La mujer del siglo**, Panamá, 2006, y Marco, Yolanda. **Clara González de Behringer. Biografía**. Panamá, 2007.

⁵⁰ Demetrio Porras relata la historia de su fundación en: Porras, Demetrio A. **Veinte años de luchas y experiencias**. Editorial Americalee, Buenos Aires, 1947, p. 19-23.

⁵¹ En la **Ley 72 de 28 de diciembre de 1934** (publicada en G.O. de 4 de enero de 1935) que reconoce los títulos expedidos por la Escuela Libre de Derecho y se establece el sistema de supervisión oficial de esta, se aprueba una subvención estatal de B/ 300.00 mensuales.

⁵² Doctor en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Burdeos, Francia y San Marcos en Lima, Perú. Impartió clases de Sociología y Derecho Internacional en la Escuela Libre de Derecho, y de Principios de Sociología en la Universidad de Panamá.

⁵³ Porras, Demetrio. **Principios de Sociología**, Editorial Americalee, Buenos Aires, Argentina, 1947. El libro contiene un breve capítulo denominado “Sociología Jurídica” (pp. 171-177), en el que sigue las ideas de Augusto Comte sobre la relación costumbre-jurisprudencia-legislación.

social; y c) que el peligro que amenaza la investigación científica de la realidad social es la mezcla con los sentimientos, prejuicios y creencias *a priori*.

Duguit, quien visitó Bogotá en 1910, tuvo importantes discípulos y divulgadores. No solo Moscote, quien lo enseñó durante toda su larga carrera académica, sino Demetrio Porras, a quien el francés prologó un libro: **El Cónsul delante el Derecho Internacional**.

Otro de los profesores de la Escuela Libre será Carlos Alberto D'Ascoli (1932-1933), revolucionario venezolano, luego fundador del partido Acción Democrática en su país.⁵⁴

En 1935 se crea la Universidad Nacional de Panamá. Moscote nuevamente será clave para la configuración de su Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, de la que será Decano.⁵⁵ Ahí se formará la generación de recambio, de la que César Quintero Correa será figura destacadísima.⁵⁶

Reflexiones Finales

Una de las cuestiones que surgen de esta investigación es la persistencia de los modos de divulgación del conocimiento jurídico en las universidades, especialmente la conferencia magistral, y el estudio de memoria de los apuntes de clase, incluso por encima del estudio de libros de textos, frecuentemente inaccesibles.

Otro de los aspectos que llama poderosamente la atención es el conflicto tradición-modernidad en el campo de batalla de la teoría jurídica colombo-panameña del siglo XIX, y la recepción más o menos consciente de las perspectivas antiformalistas, en la primera mitad del siglo XX.

Igualmente, resalta la pretensión de adecuar la educación superior en derecho de principios de siglo XX, a las necesidades que planteaba la construcción del aparato estatal panameño. Esto, que en otras circunstancias debió producir una educación profesionalizante, en ausencia de otras alternativas de educación superior en el país también atenuó la especialización, que parece implícita en el proceso de profesionalización. De ahí que es posible afirmar que la creación de la Universidad de Panamá brindó el entorno adecuado para que esa profesionalización del estudio del Derecho se concretara efectivamente.

La profesionalización, con su énfasis formalizador, tendrá un auge y un declive. Sus limitaciones originarias, especialmente en el marco de lo teórico, expresadas en el desdén por la fundamentación filosófica del Derecho, y por la falta de autoconciencia ideológica y metodológica, expresadas en un realismo superficial (muy alejado de una auténtica sociología jurídica) se harán evidentes tan sólo recientemente.

⁵⁴ Nace en Caracas en 1899. Muere en 1985. Miembro del grupo antifascista en el Congreso de Estudiantes de Roma, 1927. Se gradúa de economista en la Universidad de Columbia (Estados Unidos) y luego sigue estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad de París y en la Escuela Libre de Ciencias Políticas de esa ciudad.

⁵⁵ Mediante Decreto No. 29 de 29 de mayo de 1935, publicado en G.O. 7066 de 30 de mayo de 1935.

⁵⁶ El Dr. Quintero actuó entre 1944 y 1997 como catedrático en la Universidad de Panamá, donde impartió los cursos de Principios de Ciencias Políticas (1944-1972), Derecho Administrativo (1945-1954), y Derecho Constitucional (1945-1997). Ver: Conferencia del Doctor Miguel Antonio Bernal, pronunciada el lunes 11 de junio de 2007, en el acto de homenaje organizado por el Movimiento de Abogados Gremialistas (MAG), en el Colegio Nacional de Abogados de Panamá, al profesor Cesar Augusto Quintero Correa.

En todo caso, un diagnóstico completo sobre la enseñanza del Derecho y sus problemas contemporáneos parece necesario para elevar significativamente su calidad en Panamá. No se trata de una propuesta original. De hecho, una investigación tal fue ejecutada a principios de los setenta del siglo pasado por un conocido jurista panameño.⁵⁷ Decía Ricord:

“De las tres Facultades medievales, Teología, Medicina y Derecho, esta última fue la menos sensible a los cambios históricos. La de Teología vino a ser Facultad de Filosofía, remozada por el surgimiento y el eclipse de toda clase de concepciones filosóficas. La de Medicina, con el avance constante de la ciencia, ha tenido que transformar permanentemente el contenido de la enseñanza, y colocarla al nivel de los últimos conocimientos. Pero la Facultad de Derecho, al centrar su enseñanza en la legislación vigente como producto de una cristalización jurídica del pasado (en décadas o en siglos, pero siempre del pretérito), ha cargado con la hipoteca gravosa de un saber tradicionalista y envejecido. No es sólo la materia o el conjunto de conocimientos que se transmiten –el Derecho–, lo que en la Facultad viene determinado por lo

antiguo, sino que las formas de enseñanza permanecen inmutables, ajenas al progreso pedagógico, hasta divorciadas de toda pedagogía.”⁵⁸

Al examinar los problemas de la enseñanza del Derecho en aquella época, reflexiono sobre la masificación universitaria con relación a la calidad de la educación, sobre la alternativa de formar juristas o profesionales del Derecho, sobre las metodologías más adecuadas para la enseñanza, e incluso sobre los programas de estudio acordes a las necesidades contemporáneas. Sobre la masificación de la enseñanza, indicaba:

“A mayor cantidad de alumnos, que se incrementan geométricamente, debe responderse con un aumento acelerado del número de profesores, lo cual determina el deterioro de los requisitos en la docencia, o una improvisación alarmante de profesores, ya por exigüidades presupuestarias, ya por necesidad de urgentes nombramientos.”⁵⁹

Su observación estuvo acompañada de una crítica a las soluciones usualmente propuestas, tales como rigurosos exámenes de admisión, o la educación universitaria privada. Sus reflexiones, enmarcadas en las necesidades de sociedades latinoamericanas enfrentadas a profundas desigualdades sociales y entornos

⁵⁷ Ricord, Humberto E. *Universidad y Enseñanza del Derecho, Impresiones Modernas*, México, 1971. En esta obra puede encontrarse una reflexión sobre la situación de la enseñanza del Derecho en América Latina hasta el tercer cuarto del siglo XX, un diagnóstico que resulta aplicable en prácticamente todos los aspectos a la realidad panameña del periodo e incluso hasta hoy.

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 50.

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 54.

internacionales complejos, no tienen desperdicio.

Ricord agrega, por otro lado, en referencia a la profesionalización de los estudios de Derecho:

“El conocido debate entre la enseñanza científica y la enseñanza profesionalista, de tanto auge en décadas pasadas, lo resolvió de hecho la universidad de América Latina a favor del profesionalismo, por diversas causas, pero en ocasiones se replantea la necesidad del aspecto científico... No obstante, éste último objetivo se encuentra lejos de haber pasado de la categoría de simple propósito, quedando la finalidad profesionalista como única, pese a la acerba crítica de tantos maestros.”⁶⁰

Pero la crítica más demoledora es precisamente la constatación de que incluso en esa tarea la universidad latinoamericana había fracasado:

“...después de sacrificar la enseñanza científica del Derecho, en beneficio exclusivo de la enseñanza profesional, nuestras Facultades han caído lamentablemente en el fracaso de este objetivo práctico... Ello ha convertido a la Facultad de Derecho, en algo inferior a una Escuela: en una simple fábrica de títulos, de personas provistas de un diploma que hace las veces de una mera licencia para ejercer la abogacía.”⁶¹

⁶⁰ *Ibíd*em, p. 58.

⁶¹ *Ibíd*em, p. 59.

⁶² *Ibíd*em, p. 93.

Por último, retomo la crítica de Ricord sobre la metodología de la enseñanza del Derecho:

“El método de exposición oral, que persigue la transmisión de un conocimiento inerte, conduce a la memorización, que es una manera falseada de aprendizaje, por cuanto que el esfuerzo de fijación memorística no deja, al poco tiempo de cumplido, más que un mínimo de ideas fijas sobre lo memorizado. Todo el tiempo que invirtió el profesor en explicar la materia; y todo el esfuerzo desplegado por el alumno para memorizarla, vienen a parar en tiempo y esfuerzo baldíos, dilapidados, ya que tras unas pocas semanas el estudiante ha olvidado, en un noventa por ciento, lo que memorizó sin aprenderlo realmente.”⁶²

Aunque no cuento con evidencia sobre el uso que se le dio a este esfuerzo de Ricord, ciertamente pudo ser el punto de apoyo de transformaciones que aún, en gran medida, están en la lista de pendientes. La coyuntura actual, sin embargo, es propicia. La nueva estructuración de la educación superior panameña, así como el nuevo marco regulatorio de la calidad de la educación superior, autorizan soñar con que la identificación de los problemas y el señalamiento de los correctivos no caigan esta vez en saco roto.

Que los noventa años de la Escuela Nacional de Derecho nos estimulen a efectuar el debate correspondiente, y a coordinar la implantación de las medidas que sean necesarias.

EL TRIBUNAL DE CUENTAS: EVOLUCIÓN, FISONOMÍA Y DERECHO COMPARADO

Oscar Vargas Velarde*

I. ÉPOCA COLONIAL

El *Tribunal de Cuentas* es una entidad de la administración de justicia patrimonial con raíces en nuestro acontecer republicano desde que Panamá se constituyó en Estado independiente el 3 de noviembre de 1903, aunque sus antecedentes lejanos se ubican en la Colonia española y más tarde en el período de unión a Colombia.

En la España Feudal, el Rey Felipe II creó el *Tribunal de Contaduría* "para dilucidar las cuestiones contenciosas que se planteaban en relación con la gestión económica y financiera del Estado y su reflejo contable," debido a que "los representantes del pueblo demandan al Rey explicaciones acerca del destino que se le daban a sus aportaciones".¹

Luego, en el siglo XIX, el Rey Fernando VII fundó el *Tribunal Mayor de Cuentas*, que atesora el contenido y las facultades de dicho Tribunal de Contaduría, y precisa sus dos objetivos: autoridad gubernativa y autoridad judicial. En su condición de autoridad gubernativa, "extendía su actuación a toda clase de funcionarios y autoridades de cualquier clase y fuero,

para urgirles el cumplimiento de las obligaciones contables". En su carácter de autoridad judicial, "entraba en la consideración de las responsabilidades en que los funcionarios y autoridades podrían incurrir como consecuencia de su gestión económica y de la rendición de cuentas".³

Pero fue el Rey Felipe III, quien en 1605 estableció en las colonias americanas tres *Tribunales de Contadores de Cuentas*, cuyas sedes fueron la ciudad de México, la ciudad de los Reyes del Perú (Lima) y la ciudad de Santa Fe del Nuevo Reino de Granada, "para que las cuentas de los miembros de mi Real Hacienda de las provincias de las Indias se tomasen con la puntualidad y justificación que es necesario para la mejor administración, buen recaudo, cuenta y razón de la dicha hacienda". En este sentido, "He mandado hacer las ordenanzas" y "proveído las personas que para esto me han parecido más a propósito y para el uso y ejercicio de sus oficios, y tomar las dichas cuentas".⁴

Estas ordenanzas, explica Pascual Sala Sánchez, a la sazón Presidente del Tribunal de Cuentas de España, tenían el "propósito

¹ FERNÁNDEZ PIRLA, José María. "Evolución histórica del Tribunal de Cuentas de España", en *Jurisdicción Patrimonial*. Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, año II, N°2, Panamá, 1998, p. 16.

² FERNÁNDEZ PIRLA, José María. "El Tribunal de Cuentas en España", en FERNÁNDEZ PIRLA, José María y SALA SÁNCHEZ, Pascual. *El Tribunal de Cuentas, ayer y hoy*. Servicio de Publicaciones del Tribunal de España, Madrid, 1987, p. 11.

³ *Ibídem*, p. 13.

⁴ *Leyes y Ordenanzas del Tribunal de Cuentas*. Ordenanzas dadas por el Rey don Felipe III en Burgos, el 24 de agosto de 1605, y Real Cédula al Marqués de Montes Claros, de 7 de marzo de 1606. Edita el Tribunal de Cuentas de España, Madrid, 1988, p. 1.

* Magistrado Presidente de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial

deliberado de establecer una completa regulación, orgánica y operativa, de estos órganos de control de la gestión de caudales públicos que se creaban, frente a una característica casi general de las normas dictadas para las Indias, cuyo casuismo fue, en la mayoría de las ocasiones, (...) proverbial. Destaca la amplitud de los poderes conferidos a los Contadores frente a las otras Autoridades de los territorios a que iban destinados cuando de la rendición de cuentas de cualesquiera caudales que al Rey se debían, o que integraban la Hacienda Real, se trataba, así como la dotación de medios que se preveía para su buen funcionamiento.⁵

II. UNIÓN A COLOMBIA

El 28 de noviembre de 1821 Panamá se independizó de España e inmediatamente se unió a la creación republicana e integracionista de Simón Bolívar, deslumbrados sus próceres por la gloria del Libertador. En el siglo XIX, la entidad política que ahora se llama Colombia, se impuso varios nombres y adoptó 8 constituciones políticas: la de 1821 (Colombia), la de 1830 (Colombia), la de 1832 (la Nueva Granada), la de 1843 (la Nueva Granada), la de 1853 (la Nueva Granada), la de 1858 (Confederación Granadina), la de 1863 (Estados Unidos de Colombia) y la de 1886 (Colombia); pero ninguna consagró de manera expresa al Tribunal de Cuentas. Sin bien en ellas aparece expresamente la mención de la Corte Suprema de Justicia, sus normas atribuyen al Congreso la facultad de crear los tribunales y los juzgados indispensables para la marcha del país.

Como reacción al centralismo y a la guerra civil colombiana denominada en la historio-

grafía "la Guerra de los Caudillos Supremos", caciques regionales que querían alzarse con el poder, los panameños decidieron el 18 de noviembre de 1840 cortar los lazos de dependencia, pues se había disuelto del pacto fundamental de asociación política, reasumir la soberanía y constituir la Primera República bajo el nombre de Estado del Istmo. La Constitución Política del nuevo Estado independiente, que subsistió por más de un año, adoptada el 8 de junio de 1841, no hizo referencia a la materia del Tribunal de Cuentas.

El experimento federal en el Panamá colombiano se extendió por treinta años (1855-1885). Durante ese período, rico en acontecimientos políticos, los panameños se dotaron de siete constituciones. La primera fue en 1855, durante el Estado de Panamá, creación del doctor Justo Arosemena. Las otras fueron a partir de 1863, año en que la Constitución colombiana de Rionegro, dividió el territorio de los Estados Unidos de Colombia en estados soberanos y entre ellos, creó el Estado Soberano de Panamá, que proclamó las constituciones de 1863, 1865, 1868, 1870, 1873 y 1875. Aunque la Constitución del Estado Federal de Panamá, puesta en vigor el 18 de septiembre de 1855 no hace alusión al tema, el Tribunal de Cuentas fue formado inmediatamente por la Ley de 28 de septiembre de 1855, tres años más tarde subrogada por la Ley de 2 de octubre de 1858.⁶

La Constitución Política del Estado Soberano de Panamá, promulgada en 1863, preveía el *Juez Contador* (y un suplente), quien debía ser elegido por la Asamblea Legislativa, en virtud de mayoría absoluta de votos. La Corte del Estado, a su vez, debía conocer de las causas

⁵ SALA SÁNCHEZ, Pascual. "Presentación", en *Ibidem*, pp. VIII y IX.

⁶ *Código Administrativo del Estado Soberano de Panamá*. Preparado por Justo Arosemena. Edición de Jorge Fábrega P., Panamá, 1973, pp. 274 y ss.

de responsabilidad instruidas contra dicho Juez Contador, así como conocer y decidir las causas por delitos comunes que se surtieran en perjuicio de este funcionario y decretar en su caso, la suspensión del empleo. El Procurador del Estado tenía la atribución de acusarlo ante el tribunal competente por delitos comunes. Una disposición transitoria establecía el nombramiento del Juez Contador y su suplente, por la Asamblea Constituyente y extendía, mientras se celebraran las elecciones populares, su permanencia en ese destino público hasta el 30 de septiembre de 1864.

Esta Ley Fundamental fue promulgada el 6 de julio de 1863 y dos días más tarde fue puesta en vigor la Ley de 8 de julio de 1863, sobre el *Tribunal de Cuentas*, que reemplazaba la legislación anterior.

La Constitución estatal de 1865 se refería al Juez Contador, en cuanto a que la Corte del Estado tenía atribución para conocer las causas de responsabilidad en su contra y las causas por delitos comunes cometidos. El Procurador del Estado debía acusarlo por delitos comunes ante el tribunal competente, decretando en su caso, la suspensión del empleado.

La Constitución istmeña de 1868 indicaba que la Corte del Estado tenía la atribución de sustanciar y decidir de las causas de responsabilidad del Juez Contador y al mismo tiempo, sustanciar y decidir las causas seguidas contra él por delitos comunes, decretando en su caso, la suspensión del empleo.

La Constitución seccional de 1870 también previó la figura del Juez Contador, nombrado por mayoría absoluta de votos en ejercicio de la función electoral de la Asamblea Legislativa. La Corte del Estado tenía la responsabilidad

de sustanciar y decidir las causas de responsabilidad en las que estuviera involucrado este Juez Contador e, igualmente, de sustanciar y decidir las causas por delitos comunes que le imputaran, así como decretar en su caso, la suspensión del empleo. El Procurador del Estado debía acusarlo ante el tribunal competente por delitos comunes.

El Código Administrativo del Estado Soberano de Panamá, redactado por el doctor Justo Arosemena y puesto en vigencia en 1870 (junto con el Código Penal, el Código Procesal, el Código Militar y el Código de Comercio), por el general Buenaventura Correoso, Presidente del Estado, regulaba extensamente el *Tribunal de Cuentas*, tribunal especial, servido por un *Juez Contador*, nombrado por la Asamblea Legislativa y dedicado al examen y fenecimiento de las cuentas que debían presentar los responsables del Erario. Las apelaciones contra el Juez Contador eran del conocimiento de un Tribunal compuesto por el Secretario de Estado y dos diputados.⁷

La Constitución de 1873 se manifestaba en las líneas de su predecesora. Al Juez Contador (y su suplente) lo nombraba la Asamblea Legislativa del Estado Soberano de Panamá, por mayoría de votos y haciendo uso de una función electoral. La Corte del Estado tenía la responsabilidad de sustanciar y decidir las causas de responsabilidad y las causas por delitos comunes. Podía además, decretar en su caso, la suspensión de este funcionario. El Procurador del Estado debía acusarlo ante el tribunal competente por delitos comunes.

Norma de moralidad pública de esta carta constitucional -que no está dirigida al Juez Contador, pero sí a los que manejaban fondos públicos y debían rendir cuentas-, se encuentra en las disposiciones prohibitivas y señala lo siguiente:

⁷ Ídem.

“Los responsables del Erario del Estado que no hayan cumplido con los deberes de rendir sus cuentas, contestar los reparos y satisfacer los alcances líquidos, con arreglo a la ley, no podrán ser electos Senadores ni Representantes al Congreso Nacional, Diputados a la Asamblea, Secretarios de Estado, Recaudadores fiscales, ni empleados con mando y jurisdicción”.

Otro precepto moralizador imponía al Encargado del Poder Ejecutivo del Estado, a los Magistrados de la Corte, a los Secretarios de Estado, al Juez Contador y a los Diputados de la Asamblea Legislativa, la prohibición de admitir poder de cualquier gobierno, compañía o individuo, para gestionar negocios que tuvieran relación con el Erario del Estado o celebrar contratos con el Gobierno, durante el ejercicio de sus funciones.

En la última Constitución del Estado Soberano de Panamá, la de 1875, también el Juez Contador era nombrado por la Asamblea Legislativa en funciones electorales, por mayoría de votos y correspondía a la Corte Superior del Estado sustanciar las causas de responsabilidad. Los delitos comunes eran del conocimiento de esta corporación de justicia. La acusación por delitos comunes ante el tribunal competente incumbía al Procurador del Estado.⁸

Las dos normas de moralidad pública contenidas en la Constitución de 1873, antes expuestas, se repiten literalmente en el texto de 1875.

III. EXPERIENCIA REPUBLICANA

Veintinueve años después, en 1904, una vez fundada la República de Panamá, los constructores del nuevo Estado crearon el Tribunal de Cuentas para juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo, institución de singular importancia para la buena salud de las finanzas públicas, que lamentablemente desapareció a finales de la década del diez del siglo pasado.

La **Ley 56 de 25 de mayo de 1904** fue la excerta legal que organizó este Tribunal de Cuentas con tres Jueces, especialistas en contabilidad (la Ley 7 de 3 de octubre de 1912, adicionó un cuarto Juez), cuya selección era facultad de la Asamblea Nacional, según el artículo 67, numeral 5, de la Constitución Política de 1904, que tras el juicio de cuentas debían fenecer en dos instancias las cuentas mensuales o anuales de los empleados o particulares de manejo o deducir sus alcances líquidos. La decisión de segunda instancia podía apelarse ante la Corte Suprema de Justicia para su resolución definitiva.

Este Tribunal tenía la competencia para examinar y fenecer las cuentas de: 1. Los responsables del Erario Nacional; 2. Los empleados o los individuos particulares que por cualquier motivo recaudaren o manejen fondos, rentas o caudales de la Nación; y 3. Las empresas a las cuales se les hubiere garantizado el pago de un interés sobre el capital invertido, de un auxilio o de una subvención del Tesoro de la República, mientras no caducare este pago o la garantía. Adicionalmente, debía esclarecer la verdad en todo lo relativo al ramo de bienes desamortizados para saber con exactitud si existían aún bienes de esta clase en el territorio nacional, cuáles eran estos

⁸ El texto de estas constituciones se puede consultar en la obra de GOYTÍA, Víctor F. Las Constituciones de Panamá. 2ª edición, Panamá, 1987, pp. 152, 157, 176, 209, 228, 234, 235, 255 y 261.

bienes, la renta que producían y los que de éstos estaban ocultos o habían pasado a poder de terceros sin el cumplimiento de las formalidades legales.

El Código Fiscal (Ley 2ª de 22 de agosto de 1916) revalidó el Tribunal de Cuentas y le fijó funciones. Estaba integrado por tres Jueces, elegidos por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus miembros; empero, poco después la Ley 33 de 14 de febrero de 1917, sobre reformas fiscales, lo suplantó por un *Tribunal Unitario*, regido por el *Juez de Cuentas*, a quien nombraba la Asamblea Nacional.

La Ley 30 de 30 de diciembre de 1918, sobre reformas fiscales, que instaló el Agente Fiscal, subordinado directo del Presidente de la República, con funciones de alta inspección del sistema de contabilidad y con facultades para intervenir en todas las cuentas, permitió la desaparición del Juez de Cuentas porque cuando ya se estimó, al tenor de lo dispuesto por esa ley, que el sistema de contabilidad era eficiente, sus servicios se tornaron innecesarios y sus asuntos se adscribieron al mencionado Agente Fiscal.

El *Tribunal de Cuentas* resurgió en 1984, con la Ley 32 de ese año, Orgánica de la Contraloría General de la República, en desarrollo de la Constitución Política de 1972 (en su artículo 276, numeral 13), aunque nunca operó en la práctica y se extinguió en los primeros meses de 1990. Esta ley desarrolló la *Jurisdicción de Cuentas* dentro del ámbito de la Contraloría General. Su objetivo fue juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo cuando surgieran reparos o a consecuencia de investigaciones de la Contraloría General de la República. La primera instancia la ejercía un *Juzgado de Cuentas*, cuyo titular sería el *Juez de Cuentas*. La segunda instancia concernía al

Tribunal de Cuentas, que tendría jurisdicción en toda la República, regentado por el *Magistrado de Cuentas*, el *Director de Contabilidad de la Contraloría General* y por uno de los *abogados de la Dirección de Asesoría Legal de dicha Contraloría*. La defensa de los intereses públicos, en el juicio de cuentas, la haría en las dos instancias el *Fiscal de Cuentas*.

El Magistrado de Cuentas, el Juez de Cuentas y el Fiscal de Cuentas, servidores públicos de la Contraloría, serían nombrados por el Contralor General de la República.

El *juicio de cuentas* tenía por objeto evaluar la gestión de manejo, conforme a un criterio jurídico-contable y decidir lo relativo a la responsabilidad patrimonial del respectivo agente o funcionario frente al Estado. Sería tramitado de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Judicial y el reglamento que dictare la Contraloría.

Las decisiones del Juzgado de Cuentas y del Tribunal de Cuentas, para todos los efectos procesales y legales, se concebían pronunciadas por un tribunal judicial y asumirían carácter jurisdiccional. Las resoluciones de segunda instancia serían recurribles ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, mediante el recurso extraordinario de casación.

En 1990, después de la intervención militar estadounidense en Panamá de 1989, se creó la *Dirección de Responsabilidad Patrimonial* (DRP), dentro de la Contraloría General de la República, mediante el *Decreto de Gabinete N°36 de 10 de febrero*, con tres Magistrados, jurisdicción nacional, características diferentes y mayores atribuciones que el Tribunal de Cuentas, dirigida a conocer y decidir las causas por lesión patrimonial en perjuicio del Estado cometidas por servidores públicos o particulares.

La *función de investigar* la realiza la Dirección de Auditoría General, la Dirección General Consular o cualquier otra Dirección de la Contraloría General de la República, en observancia de las disposiciones de Contralor General, interpretando así los auditores de esas dependencias el rol de un Fiscal en el *proceso patrimonial*. La *función plenaria* se inicia con la *Resolución de Reparos*, dictada por la DRP. El término para aportar las pruebas documentales y presentar todos los escritos explicativos y de descargo que estime convenientes". Concluidos los tres meses, la DRP resolverá el proceso. La declaratoria de la responsabilidad patrimonial, mediante *Resolución de Cargo*, admite el *recurso ordinario de reconsideración*. Esta resolución también puede ser impugnada por el afectado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la *acción contencioso-administrativa de plena jurisdicción*. La liberación de responsabilidad de cualquier procesado, a través de *Resolución de Descargo*, puede ser objeto de *acción contencioso administrativa de nulidad*, emprendida por cualquier ciudadano. Cuando el perjuicio causado al Estado es evidente, la DRP sin más trámite, está autorizada para ordenar el reintegro inmediato de los dineros o los bienes ilegítimamente apropiados. En contra de la *Resolución de Reintegro* cabe el recurso ordinario de reconsideración y puede demandarse ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Ejecutoriada la Resolución de Cargo o de Reintegro, procede su ejecución por la jurisdicción coactiva en la *Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas*.

IV. ATRIBUTOS DEL NUEVO TRIBUNAL DE CUENTAS

Después de tres lustros de experiencias con la *Dirección de Responsabilidad Patrimonial*, la reforma constitucional promulgada en el 2004 instauró la nueva *Jurisdicción de Cuentas*, para conocer las causas contra los empleados y los agentes de cuentas, al igual que el *Tribunal de Cuentas*, que sustituye esa institución administrativa revestida de funciones jurisdiccionales, como el organismo central de dicha jurisdicción, de modo que por primera vez en nuestra historia republicana centenaria, este Tribunal quedó articulado coherentemente en el rango supremo de las disposiciones de nuestra Constitución Política.⁹

A este Tribunal de Cuentas, que goza de todas las garantías constitucionales y legales, le corresponde privativamente juzgar las cuentas de los empleados y los agentes de manejo por motivo de los reparos que, por supuestas irregularidades, formule la Contraloría General de la República, entidad independiente de los tres órganos del Estado, cuya función consiste en fiscalizar los fondos y los bienes públicos. El empleado de manejo es todo servidor público que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice, pague o fiscalice fondos o bienes públicos. El agente de manejo es toda persona natural o jurídica que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague por cualquier causa fondos o bienes públicos.

La nueva concepción del *Tribunal de Cuentas en Panamá*, cuyo proyecto de ley cursa en la Asamblea Nacional, puede tener algunas afinidades, pero en lo medular se separa de los desarrollos que se observan en el Derecho Comparado. Nuestro Tribunal con jurisdicción

⁹ Mayor información sobre este Tribunal de Cuentas se puede obtener en VARGAS VELARDE, Oscar. La Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá. Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá, 2007.

nacional y competencia de naturaleza privativa se encamina a salvaguardar la Hacienda Pública y luchar contra el flagelo de la corrupción. Está dirigido por tres *Magistrados de Cuentas*, que actúan en Sala Unitaria o en Pleno, nombrados escalonadamente por el respectivo órgano del Estado (uno por el Legislativo, uno por el Ejecutivo y uno por la Corte Suprema de Justicia). Pero el factor más distintivo lo constituye el hecho de que es una oficina pública de única instancia encargada exclusivamente de administrar justicia en la esfera de las responsabilidades que emergen del manejo de los caudales públicos, ayudado por las investigaciones que realiza la Fiscalía de Cuentas. En otras palabras, tanto en lo formal como en lo material, es un tribunal de justicia. Es especializado e independiente en los aspectos administrativos, presupuestarios y funcionales, pero su actividad juzgadora se deriva de las objeciones formuladas en las auditorías de la Contraloría General de la República o en la rendición de cuentas que se efectúe ante ella. Sus decisiones son estrictamente jurisdiccionales y las que desatan la controversia hacen tránsito a cosa juzgada. La responsabilidad patrimonial declarada por este Tribunal de Cuentas es diferente a la responsabilidad penal, que corresponde ventilarla al Órgano Judicial, y a la responsabilidad administrativa, que incumbe decidirla a la institución correspondiente.

El *proceso de cuentas*, en su *etapa de conocimiento*, tiene tres fases: la *investigación*, la *intermedia* y la *plenaria*. El Fiscal de Cuentas, con base en el examen, el informe o la auditoría que contenga los reparos, acompañado de las pruebas correspondientes, que le remita la Contraloría General, dará inicio a la investigación. Tendrá un término de cuatro meses contado a partir de la fecha del inicio de la investigación o de seis meses si hay varios involucrados para remitir al Tribunal de Cuen-

tas el expediente con su Vista Fiscal. En caso de necesitarlo, el Tribunal de Cuentas le autorizará un término adicional, no mayor de dos meses, para su culminación.

El Tribunal de Cuentas, luego de recibir el expediente y la Vista Fiscal, procederá a su revisión para determinar si el Fiscal cumplió con las formalidades exigidas por ley. De encontrarse fallas o vicios se le ordenará subsanarlos en un término no mayor de quince días hábiles. De no encontrarse fallas o vicios, el Tribunal, basado en las pruebas recabadas, puede adoptar alguna de las medidas siguientes: 1. Ordenar la corrección, la ampliación o la complementación de la investigación; 2. Ordenar el cese del procedimiento en contra de cualquiera de las personas investigadas; 3. Cerrar y ordenar el archivo del expediente cuando las irregularidades sean infundadas; o 4. Llamar a juicio a la persona o las personas investigadas.

El llamamiento a juicio se hará mediante una Resolución de Reparos, la cual será notificada personalmente al Fiscal de Cuentas y a los procesados. En contra de esta resolución, cabe el recurso de reconsideración que deberá interponerse dentro de los cinco días hábiles siguientes a su notificación. Ejecutoriada la Resolución de Reparos, el proceso de cuentas quedará abierto a pruebas en cuatro períodos, a saber: 1. Cinco días hábiles e improrrogables para proponer todas las pruebas convenientes; 2. Cinco días hábiles e improrrogables para aportar las contrapruebas; 3. Tres días hábiles e improrrogables para objetar las pruebas y las contrapruebas; y 4. Treinta días hábiles para la práctica de pruebas admitidas.

Culminado este período se entra a los alegatos. Terminados éstos procede decidir el proceso mediante Resolución de Cargos,

cuando se trata de condena (responsabilidad directa, principal, solidaria o subsidiaria), o Resolución de Descargos, cuando se trata de absolución. Contra la Resolución de Cargos o Descargos, según el caso, las partes (los procesados o el Fiscal de Cuentas) pueden interponer el recurso de reconsideración.

La *etapa de ejecución* corre a cargo de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas que, para estos efectos, utilizará la Jurisdicción Coactiva.

V. DERECHO COMPARADO

En España, hoy como ayer, el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del Estado se llama *Tribunal de Cuentas*. Lo propio sucede en Francia, Portugal, Bélgica, Italia y Austria. La Constitución Europea lo intitula del mismo modo. En pocos países americanos se denomina *Tribunal de Cuentas* (Brasil, Honduras y Uruguay), *Corte de Cuentas* (El Salvador) o *Tribunal Superior de Cuentas* (Honduras). En las entidades federadas (estados o provincias, respectivamente), tanto en Argentina como en Brasil se ostenta el nombre de *Tribunal de Cuentas*.

En otros países americanos, en vez de Tribunal de Cuentas, el máximo órgano fiscalizador se denomina *Contraloría General de la República* (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guate-

mala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), *Auditoría General de la Nación* (Argentina), *Auditoría Superior de la Federación* (México) o *Ministerio de Auditoría y Control* (Cuba). En la República Dominicana coexisten la *Contraloría General de la República*, organismo del Poder Ejecutivo, rector del Sistema Nacional de Control Interno, y la *Cámara de Cuentas*, órgano de control externo y con funciones de emitir resoluciones en el ámbito de la responsabilidad administrativa y la responsabilidad civil. En Chile subsiste la *Contraloría General de la República* y dentro de esa institución funciona un *Tribunal de Cuentas*.¹⁰

A. ESPAÑA

Paralelamente a la función fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas de España también ejerce la jurisdicción contable,¹¹ propia de una oficina pública encargada de administrar justicia, a través de su *Sección de Enjuiciamiento* para determinar la responsabilidad contable en que incurran los que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Este Tribunal es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio español, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las Comunidades Autónomas puedan prever sus Estatutos. Depende

¹⁰ El Tribunal de Cuentas operó en Chile hasta 1927, cuando fue sucedido por la Contraloría General de la República. En el seno de esta entidad funciona hoy el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía, que es parte del juicio, en representación de los intereses del Estado. El Tribunal de Cuentas, organismo de carácter jurisdiccional, de doble instancia, lleva a cabo el juicio de cuentas, que "tiene por objeto perseguir la responsabilidad civil extracontractual de los funcionarios o ex funcionarios, a quienes corresponda o haya correspondido la tenencia, uso, custodia o administración de fondos o bienes del Estado, con el fin de mantener la integridad del patrimonio público". El juicio de cuentas se inicia con los reparos, que equivalen a la demanda y se "pueden derivar del examen de una cuenta o de las conclusiones de un sumario administrativo". El Juez de Primera Instancia recae en el Subcontralor General. La segunda instancia es colegiada y corresponde al Contralor General y a dos magistrados. (CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Memoria Anual 2003, Santiago de Chile, 2003, pp. 27, 71 y 75).

¹¹ El "concepto de jurisdicción contable va unida a la idea del enjuiciamiento de las cuentas, consideradas en sí mismas como objeto de un proceso que ha de conducir ineludiblemente a la exoneración de responsabilidades o a la condena del contable público". FERNÁNDEZ PIRLA. "El Tribunal de Cuentas en España", en Op. cit., pp. 43 y 44.

directamente de las Cortes Generales. Está integrado por el Presidente y los Consejeros de Cuentas. Estos, elegidos por dichas Cortes durante un período de nueve años, proponen el candidato a Presidente para que el Rey lo nombre. El Pleno lo constituyen doce Consejeros de Cuentas: entre ellos, uno será el Presidente y otro el Fiscal. La Sección de Enjuiciamiento la completan su Presidente y los Consejeros de Cuentas correspondientes a quienes, como órganos de primera instancia o adscritos a la Sala o las Salas del Tribunal, corresponde conocer de los procedimientos jurisdiccionales. Este Tribunal del mismo modo se compone de la Comisión de Gobierno, la Sección de Fiscalización, la Fiscalía y de la Secretaría General. La Fiscalía del Tribunal de Cuentas debe ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza en los juicios de cuentas y procedimientos de reintegro por alcance.

En esta Sección de Enjuiciamiento, los órganos de la *jurisdicción contable* son los siguientes:

1. Los Consejeros de Cuentas, que conocen en primera instancia de:
 - a) Los *juicios de cuentas* por los daños y los perjuicios causados al patrimonio público;
 - b) Los *procedimientos de reintegro por alcance* en vista del saldo deudor injustificado de una cuenta o la ausencia de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos; y
 - c) Los expedientes de cancelación de fianzas en los que se hubieran deducido pretensiones de responsabilidad contable.
2. Las Salas del *Tribunal de Cuentas* formadas por el Presidente de la Sección y dos Consejeros de Cuentas que conocen de los recursos de apelación contra las resoluciones emitidas por los Consejeros de Cuentas.

Están sometidas a la jurisdicción contable (necesaria, improrrogable, exclusiva y plena), las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos, así como los alcances de caudales o efectos públicos, y obligaciones accesorias constituidas en garantía de su gestión. Se extiende al conocimiento y a la decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo y necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente. La jurisdicción contable es compatible respecto de los mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia.

Por otro lado, cuando del examen y de la comprobación de cualquier cuenta o en el marco de los procedimientos de fiscalización, aparecieran hechos que pudieran ser no constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos, pero que pudieran dar lugar a otro tipo de responsabilidades contables, el Consejero de Cuentas, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o del Letrado del Estado y con citación y, en su caso, intervención del presunto responsable o de sus causahabientes, acordará la formación de pieza separada con la finalidad de concretar los hechos, los posibles responsables, tanto directos como subsidiarios, y el importe total de los perjuicios ocasionados a los caudales o efectos públicos, cuando así resultare de lo actuado en el procedimiento fiscalizador de que se trate. Esta pieza separada contendrá los

antecedentes del procedimiento fiscalizador que se consideren adecuados a la finalidad señalada y cuantos soliciten el Ministerio Fiscal, el Letrado del Estado o el presunto responsable si hubiere comparecido. Una vez ultimada se remitirá la pieza a la Sección de Enjuiciamiento a los efectos de iniciar el *juicio de cuentas*.

Recibidos los antecedentes en la Sección de Enjuiciamiento, el Consejero en turno (previa audiencia del Ministerio Fiscal, del Letrado del Estado y, en su caso, si hubiere comparecido en forma, de quien hubiere deducido la pretensión de responsabilidad contable), podrá decretar el archivo de las actuaciones cuando los hechos, manifiestamente, no revistan caracteres de alcance o cuando no fuere éste individualizado con referencia a cuentas determinadas o a concretos actos de administración, custodia o manejo de caudales o efectos públicos. Contra esta resolución cabe recurso ante la Sala del Tribunal que resultare competente, sin que quepa ulterior recurso y sin perjuicio de lo que procediere en lo referente al recurso de casación en el procedimiento jurisdiccional correspondiente.

En cambio, recibida la pieza o el expediente administrativo declarativo de responsabilidades contables, el Consejero de Cuentas a quien hubiere correspondido, acordará el anuncio, mediante edictos de los hechos supuestamente motivadores de responsabilidad contable, en el siguiente día hábil y con la finalidad de que los legalmente habilitados para el mantenimiento o la oposición a la pretensión de responsabilidad contable puedan comparecer en los autos, personándose en forma, dentro del plazo de nueve días. Hecha la publicación y transcurrido el término de los emplazamientos, se dará traslado de la pieza y las demás actuaciones, o, en su caso, del expediente administrativo, al Letrado del

Estado, al representante procesal de la entidad del sector público perjudicada (siempre que no estuviera representada por aquel), y a los demás comparecidos como parte actora para que, dentro del plazo común de veinte días, deduzcan la oportuna demanda. Si ninguna demanda fuere presentada en el plazo concedido, se conferirá traslado de la pieza y las actuaciones al Ministerio Fiscal por el mismo plazo, para que la formule si procediere.

Presentada la demanda, se le dará traslado a las partes dentro del plazo común de veinte días. Formulada la contestación, se correrá traslado de lo actuado al Ministerio Fiscal, dentro del plazo de veinte días, para que alegue sobre el mantenimiento o no de la pretensión de responsabilidad contable, pudiendo proponer la práctica de las pruebas que considere oportunas. Agotadas estas diligencias, continuará el procedimiento por los trámites del contencioso-administrativo ordinario. Transcurrida la fase de alegaciones y, en su caso, la probatoria, el órgano de la jurisdicción contable podrá decretar el sobreseimiento del juicio, de oficio o a instancia de cualquiera de las partes, si se dieran las condiciones para su procedencia. La sentencia decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso y estimará o desestimarán, en todo o en parte, la pretensión de responsabilidad contable que se hubiere ejercitado.

La sentencia condenatoria contendrá lo siguiente: 1. El importe en que se cifren los daños y los perjuicios causados en los bienes, los caudales o los efectos públicos; 2. Los responsables y sus cargos; 3. El carácter directo, solidario o subsidiario de la responsabilidad; 4. La condena al pago de la suma en que se cifre la responsabilidad contable y de los intereses, calculados con arreglo a los tipos legalmente establecidos y vigentes el día en

que se consideren producidos los daños y los perjuicios; y 5. El pago de las costas del juicio en los términos prevenidos para el proceso civil.

El *procedimiento de reintegro por alcance* se surte en términos generales así: recibidas las actuaciones sobre hechos que pudieran ser constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos, se hará la publicación de edictos para el emplazamiento y proseguirá el procedimiento de los trámites del juicio declarativo, que corresponda a la cuantía del alcance según la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este procedimiento jurisdiccional, se observarán generalmente las prevenciones siguientes: 1. Los hechos se concretarán, exclusivamente, a supuestos de malversación o alcance en los términos definidos por la ley; 2. Transcurridas las alegaciones y establecidas, en su caso, las pruebas, el órgano de enjuiciamiento contable podrá decretar el sobreseimiento si se dieran las condiciones para su procedencia; 3. La sentencia solventará todas las materias debatidas en el proceso y apreciará o desechará, en todo o en parte, la exigencia de responsabilidad contable que se hubiere ejercitado y contendrá las mismas especificaciones de las sentencias en el juicio de cuentas.

El *procedimiento de los expedientes de cancelación de fianzas* se inicia mediante instancia en que el solicitante expresará, con la debida separación, el destino y el período de la gestión a que la fianza se encuentra afecta, la clase de ésta, los documentos en que se encuentra constituida y la Caja donde se hallen depositados los valores o el lugar en que radiquen las fincas hipotecadas. Se acompañará a la solicitud una relación de la clase y el número de cuentas que rindió o debió rendir el interesado y, si obrase en su poder, certificación de que ellas fueron archivadas de

conformidad, haciendo mención, en otro caso, de los reparos que se le hubieren hecho y de si le fue exigida alguna responsabilidad contable y el resultado del procedimiento. En todo caso, la cancelación de la fianza exigirá la terminación de la gestión a que estuviera afecta.

Presentada la solicitud con los documentos prevenidos y turnada la ponencia correspondiente entre los Consejeros de la Sección de Enjuiciamiento, se recabará de la Secretaría del Tribunal, de los departamentos correspondientes de éste o de los centros o entidades competentes por razón de la gestión afianzada, la información necesaria para concretar si el solicitante rindió las cuentas que aparezcan en la relación por él aportada y si son todas las que debió rendir, con expresión del resultado de su examen y comprobación, así como si la fianza cuya cancelación se solicita se encuentra afecta a algún procedimiento de responsabilidad contable.

Complementada la información, el Consejero de Cuentas, oyendo al Ministerio Fiscal y al Letrado del Estado, o, en su caso, al Letrado del ente del sector público a cuyo favor se hubiera constituido la garantía, y pidiendo cuantos datos y antecedentes considere pertinentes, dictará auto acordando o denegando la cancelación solicitada.

La oposición del Ministerio Fiscal, del Letrado del Estado o de cualquiera de los activamente legitimados para el ejercicio de pretensiones de responsabilidad contable, transformará en contencioso el expediente, que se substanciará conforme a las normas del juicio de cuentas o del procedimiento de reintegro por alcance, según proceda.

Cuando no puedan obtenerse todas las informaciones y los antecedentes o los recoge-

dos no fueren completos o suficientes, podrá accederse a la cancelación de la fianza siempre que el jefe del centro o de la dependencia correspondiente certifique, bajo su responsabilidad, los siguientes extremos: a) Que el interesado ha rendido todas las cuentas a que estaba obligado; b) Que estas fueron debidamente justificadas y comprobadas y que de ellas no resulta ningún tipo de responsabilidad contra el interesado; y c) Que, independientemente de las cuentas, no resultan contra el interesado cargos por hechos determinantes de responsabilidad contable, directa o subsidiaria.

Los modos de terminación de los procedimientos jurisdiccionales ante el Tribunal de Cuentas son por: a) Sentencia; b) Auto de sobreseimiento; c) Allanamiento; d) Desistimiento; o e) Caducidad.

Las resoluciones de segunda instancia del Tribunal de Cuentas son susceptibles de los recursos de casación y revisión ante el Tribunal Supremo.

En todos los procedimientos, una vez en firme la sentencia, el mismo órgano jurisdiccional que la hubiera dictado en primera instancia procederá a su ejecución, de oficio o a instancia de parte, en la forma establecida para el proceso civil.

B. FRANCIA

El *Tribunal de Cuentas de Francia* (encargado del control financiero externo del sector público), establecido por Napoleón Bonaparte, está dotado de un estatuto de *jurisdicción especializada en la esfera administrativa*. Se integra de Magistrados y funcionarios. Lo preside el Primer Presidente, nombrado por el

Presidente de la República y consta de siete Cámaras. Dispone de un Ministerio Fiscal General, dirigido por el Fiscal del Tribunal Supremo.

El Tribunal tiene las *Cámaras de Cuentas regionales y territoriales*, que son presididas por uno de sus miembros. Las Cámaras se dividen en Secciones, con competencias geográficas (las colectividades territoriales y establecimientos públicos de uno o varios departamentos), sectoriales (por ejemplo, los hospitales de una región) o una mezcla de ambos criterios. El Ministerio Fiscal es ejercido por uno o varios comisarios del gobierno en condiciones análogas a las del Ministerio Fiscal General del Tribunal de Cuentas.

Según Christian Descheemaeker, Consejero Superior del Tribunal de Cuentas y Presidente de la Cámara Regional de Cuentas de l'Île-de-France, el tribunal francés, "dispone de poder coercitivo del mismo modo que las Cámaras Regionales de cuentas. La 'situación de débito' de un contable público así lo ilustra (el contable es declarado deudor de la colectividad pública). Una parte de dicha actividad jurisdiccional puede ser calificada de contenciosa, concepto que engloba, por una parte, la gestión de hecho, y por otra, las multas. Esta actividad se ejerce, según el caso, siguiendo un pedimento legal del Ministerio Fiscal o a iniciativa de la propia jurisdicción. Pocas diferencias existen en estas materias entre el Tribunal de Cuentas y las Cámaras de Cuentas regionales, cabe únicamente destacar que el Tribunal de Cuentas es a la vez jurisdicción de primera instancia en su ámbito de competencias y tribunal de apelación en el ámbito de competencias de las cámaras de cuentas regionales".¹²

¹² cfr. DESCHEEMAEKER, Christian. "Jurisdicciones financieras del Estado", en <http://www.webfrancia.com>, p. 1.

¹³ Ídem.

“En el sector público administrativo, -prosigue- donde se aplica la regla fundamental de la separación del ordenante del pago de la figura del contable público, el control cubre las cuentas del contable y la gestión del ordenante. Da lugar sistemáticamente a un acto jurisdiccional. Siempre que un organismo cuente con un contable público, éste, que está sometido a un régimen específico de responsabilidad personal, deberá rendir cuentas anualmente a la jurisdicción financiera competente y ésta deberá juzgar dichas cuentas. De ello, resultan gran cantidad de actas. Los fallos de las Cámaras de Cuentas Regionales pueden ser recurridos ante el Tribunal de Cuentas, pudiendo ser objeto a su vez los fallos de dicho Tribunal de un recurso de casación ante el Consejo de Estado.”¹³

“La gestión de hecho es la irregularidad que comete una persona física o moral que se inmiscuye en el manejo de los fondos públicos, tarea que el derecho de la contabilidad pública reserva a los contables públicos ‘patentes’, es decir, a los funcionarios nombrados a tal fin. Las jurisdicciones financieras tienen el poder de someter a los contables -o gerentes- de hecho a obligaciones análogas a las de los contables patentes, en particular, a rendir cuentas de sus operaciones, y tienen también asignada la facultad de juzgar dicho informe, lo que puede llevar a poner en débito y a sancionar el incumplimiento del principio de separación entre el ordenante y el contable. La gestión de hecho es, pues, a la vez, una irregularidad y un procedimiento llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas o por una de las Cámaras de Cuentas regionales, cada una de ellas en el ámbito de sus competencias, cuando detectan este tipo de irregularidad. Se distinguen dos categorías principales de gestión de hecho: la intromisión en el ingreso

de un fondo público destinado a un organismo público dotado de su propio contable público; la extracción irregular de dinero público mediante una orden de pago ficticia: un ordenante emite una libranza para un gasto que no se corresponde con la realidad (orden de pago ficticia) que es pagada por el contable patente a la vista de un certificado de favor del servicio prestado. El procedimiento consta de tres etapas: la declaración de la gestión de hecho, el juicio del informe remitido por el gerente de hecho y, eventualmente, la multa por gestión de hecho.”¹⁴

“Las principales características del procedimiento son las siguientes:

- programación previa de los controles, en un esfuerzo de las jurisdicciones financieras por utilizar de la mejor manera posible sus recursos limitados para efectuar las tareas que les son propias. Los criterios son fundamentalmente la importancia de las masas financieras en juego, la frecuencia y la gravedad de los riesgos, la relevancia de los controles y las investigaciones para los poderes públicos, la capacidad para obtener rectificaciones y reformas. En algunos casos, los controles pueden ser solicitados por una comisión parlamentaria (para el Tribunal de Cuentas), o por una autoridad territorial (para las Cámaras de Cuentas regionales);

- autonomía del ponente (o del equipo de ponentes), que dispone de amplios poderes de investigación. Esta autonomía se deriva del estatuto de magistrado y del nivel de reclutamiento;

- carácter contradictorio del procedimiento, es decir, tanto al controlado como a las personas cuestionadas por una observación destinada a revestir carácter público, les asiste el derecho a hacer valer sus argumentos, por escrito u oralmente, en condiciones que

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Ídem.

varían según el tipo de control;

colegialidad de las decisiones adoptadas en cuanto a las 'consecuencias' del control: la cámara o la sección de la cámara competente deliberan sobre el informe del ponente, documento que, tras cada observación, incluye una propuesta de intervención, de carácter jurisdiccional (mención en el fallo, si el control se refiere a las cuentas de un contable público), o no jurisdiccional (mención en una carta de observaciones o en un informe). Las audiencias no son públicas hasta ahora, salvo en materia de multas;

confidencialidad del procedimiento hasta la notificación de un fallo que incluya disposiciones definitivas o el envío de observaciones definitivas.¹⁵

C. BRASIL

El *Tribunal de Cuentas de Brasil*, órgano de control externo, está conformado de nueve Ministros, un tercio nombrado por el Presidente de la República y dos tercios por el Congreso Nacional de modo vitalicio, quienes eligen al Presidente, al Vicepresidente y al Secretario General. Sus órganos son el Pleno y las Cámaras. Funciona ante él un Ministerio Público (un Procurador General, tres Subprocuradores Generales y cuatro Procuradores, designados por el Presidente de la República).

Así mismo, este Tribunal está investido de jurisdicción propia y privativa para juzgar las cuentas de los administradores y demás responsables de dineros, bienes y valores públicos de las unidades de los poderes de la Unión y de las entidades de la administración indirecta, incluso las fundaciones y las sociedades instituidas y mantenidas por el poder Público Federal, y las cuentas de aquellos que fueren responsables de la pérdida, del extravío u otra irregularidad de la cual resulte daño al Erario.

Las *cuentas* de los administradores y los responsables serán anualmente sometidas al *juzgamiento del Tribunal*, en forma de toma o rendición de cuentas. Al juzgar las cuentas, este Tribunal decidirá si éstas son regulares, regulares con salvedad o irregulares. Las cuentas serán juzgadas regulares, cuando expresaren, de forma clara y objetiva, la exactitud de los estados contables, la legalidad, la legitimidad y la economicidad de los actos de gestión del responsable; regulares con salvedad, cuando evidenciaren impropiedad o cualquiera otra falta de naturaleza formal de la cual no resulte daño al Erario; irregulares, cuando se compruebe cualquiera de los siguientes casos: 1. Omisión en el deber de rendir cuentas; 2. Práctica de acto de gestión ilegal, ilegítimo, antieconómico o infracción a la norma legal o reglamentaria de naturaleza contable, financiera, presupuestaria, operacional o patrimonial; 3. Daño al Erario ocasionado por acto de gestión ilegítimo o antieconómico; o 4. Desfalco o desviación de dineros, bienes o valores públicos.

Cuando juzgare las cuentas regulares, el Tribunal dará pleno finiquito al responsable. Cuando juzgare las cuentas regulares con salvedad, dará finiquito al responsable y le determinará o a quien le haya sucedido, la adopción de medidas necesarias para la corrección de las impropiedades o faltas identificadas, de modo que se prevengan otros casos semejantes. Cuando juzgare las cuentas irregulares, habiendo débito, ordenará al responsable el pago de la deuda actualizada monetariamente, incrementada con los intereses de mora debidos, pudiendo aplicarse la multa prevista.

Contra la decisión proferida en el proceso, caben los recursos de reconsideración, embargos de declaración y revisión. El recurso de reconsideración será resuelto por quien

hubiere proferido la resolución recurrida y podrá ser interpuesto por escrito una sola vez, por el responsable o interesado, o por el Ministerio Público ante el Tribunal, dentro del plazo de quince días; los embargos de declaración pueden ser entablados por escrito por el responsable o interesado, o por el Ministerio Público ante el Tribunal dentro del plazo de diez días. Contra la decisión definitiva es procedente el recurso de revisión ante el Pleno, interpuesto por escrito, una sola vez, por el responsable, sus sucesores o por el Ministerio Público ante el Tribunal, dentro del plazo de cinco años.

Ejecutoriada la condena, el responsable debe efectuar y comprobar el reintegro de la deuda. En todo caso, la decisión en firme del Tribunal de Cuentas hace que dicha deuda sea líquida y cierta, y se considere título ejecutivo para fundar la respectiva acción de ejecución. El cobro judicial lo promueve el Ministerio Público ante el Tribunal.

Sin embargo, en cualquier fase del proceso, el Tribunal podrá autorizar el reintegro parcelado de la importancia debida, en la forma establecida en el Reglamento Interno, incidiendo sobre cada parcela, los incrementos legales correspondientes. La falta de reintegro de cualquier parcela acarreará el vencimiento anticipado del saldo deudor. Comprobado el reintegro total, el Tribunal expedirá el finiquito del débito o de la multa. El Tribunal ante el acto irregular y la responsabilidad declarada debe remitir copia de la documentación al Ministerio Público de la Unión para el enjuiciamiento de las acciones civiles y penales que correspondan.

D. EL SALVADOR

Igualmente, la *Corte de Cuentas de El Salvador*, organismo independiente del Órgano Ejecuti-

vo, en lo funcional, administrativo y presupuestario, está encargada de la fiscalización de la Hacienda Pública en general, la ejecución del presupuesto en particular, la gestión económica de las entidades, la *declaración de responsabilidad administrativa y patrimonial*, así como de dar aviso a la Fiscalía General de la República de los indicios de responsabilidad penal.

El Presidente, los Magistrados y Jueces de la Corte de Cuentas de la República, en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, son independientes y sólo deben sometimiento a la Constitución y a las leyes. Solamente, la Asamblea Legislativa podrá separar de sus cargos al Presidente y a los Magistrados de la Corte, por justa causa legalmente comprobada.

Para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, la Corte se divide en *Cámaras de Primera Instancia y en una Cámara de Segunda Instancia*. El número de Jueces y Cámaras de Primera Instancia se establecerán en la Ley de Salarios, según las necesidades de la Corte. Sin embargo, en principio, cada Cámara de Primera Instancia se integrará con dos Jueces. La Cámara de Segunda Instancia se integrará con el Presidente de la Corte y los Magistrados. Las Cámaras de Primera Instancia de la Corte conocerán en primera instancia del juicio de cuentas. La revisión y la apelación de las sentencias serán de competencia de la Cámara de Segunda Instancia.

La Corte de Cuentas es competente para conocer y juzgar las operaciones, las responsabilidades de carácter administrativo, civil y patrimonial, así como los indicios de responsabilidad penal. La *responsabilidad administrativa* se establecerá por inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias y por el incumplimiento de las atribuciones, las facul-

tades, las funciones y los deberes o las estipulaciones contractuales, que competen por razón del cargo y se les aplicará a los responsables la sanción de multa o se recomendará la destitución, si procediere. La *responsabilidad patrimonial* se determinará, mediante resolución, en forma privativa, por el perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio, sufrido por la entidad u organismo respectivo, debido a la acción u omisión culposa de sus servidores o de terceros. Cuando por actas o informes y, en general, por los resultados de la auditoría, se establezcan indicios graves, precisos y concordantes de actos penados por la ley, el Presidente de la Corte los dará a conocer, dentro de las veinticuatro horas después de establecido, a la Fiscalía General de la República para los efectos legales.

La responsabilidad directa incumbe a los servidores de las entidades y los organismos del sector público que administren recursos financieros o tengan a su cargo el uso, el registro o la custodia de recursos materiales. Ellos serán responsables, hasta por culpa leve de su pérdida y menoscabo. Es responsable principal quien recibe del Estado un pago sin causa real o lícita, o en exceso de su derecho, o no liquida, en el período previsto, anticipos, préstamos o cualquier otra clase de fondos. Habrá lugar a responsabilidad conjunta cuando dos o más personas aparezcan como coautores del mismo acto administrativo que haya generado la responsabilidad; será solidaria cuando la ley lo determine. Ningún servidor público podrá ser relevado de su responsabilidad legal, alegando el cumplimiento de órdenes superiores con respecto al uso ilegal de inmuebles, muebles y demás bienes. El funcionario superior que haya impartido dichas órdenes será el responsable directo por la pérdida, el deterioro o el daño que sufran las entidades y organismos; el

funcionario que hubiere cumplido la orden será subsidiariamente responsable, pero podrá alegar los beneficios de orden y excusión. Cuando el responsable subsidiario pagare, se subrogará en los derechos de la entidad y organismo acreedor y podrá repetir el pago contra el responsable principal por la vía ejecutiva. La copia certificada de la orden y el comprobante del pago tendrán fuerza ejecutiva. Los servidores serán responsables no sólo por sus acciones, sino cuando dejen de hacer lo que les obliga la ley o las funciones de su cargo.

La primera instancia en el *juicio de cuentas* se rige por las reglas siguientes: la responsabilidad patrimonial de los funcionarios, los empleados y los terceros se deducirá de oficio. Recibida la demanda por la Cámara de Primera Instancia, procederá a su examen, la admitirá y emplazará al responsable y a su garante, si lo hubiere, para que hagan uso de sus derechos. De la demanda se entregarán copias certificadas al demandado, al garante y al tercero que afecte la demanda. La entrega personal de dichas copias hará las veces de emplazamiento.

El plazo para contestar la demanda será de quince días hábiles, contado a partir del día siguiente a la fecha de verificado el emplazamiento. Las partes podrán presentar las pruebas pertinentes en cualquier estado del proceso hasta antes de la sentencia. Si en la contestación se pide la práctica de diligencias, se realizarán si fueron procedentes, previa citación legal de las partes y en un tiempo prudencial que no excederá de treinta días, según el caso. Transcurrido el plazo para contestar, si alguna de las partes no hubiere hecho uso de ese derecho, será declarada rebelde a petición de la Fiscalía General de la República, o de oficio.

Si en vista de las razones alegadas en la contestación, o los resultados de las diligencias practicadas, la Cámara considerare que han sido suficientemente desvirtuados los reparos, declarará desvanecida la responsabilidad consignada en el juicio y absolverá al demandado, aprobando la gestión de éste. En caso de rebeldía o cuando a juicio de la Cámara no fueren suficientemente desvanecidos los reparos, ésta pronunciará fallo condenando al demandado a pagar el valor de su responsabilidad, quedando pendiente la aprobación de su actuación, en tanto no se verifique su cumplimiento. Todo lo anterior será con previa audiencia por tres días hábiles al Fiscal General de la República.

La sentencia definitiva pronunciada en primera instancia admitirá los recursos de apelación y revisión.

Si no se interpusiere recurso de apelación en tiempo, la Cámara de Primera Instancia, a solicitud de parte o de oficio, declarará ejecutoriada la sentencia, ordenando en el mismo auto que se libere la ejecutoria correspondiente.

Elevado el proceso a la Cámara de Segunda Instancia, si ésta estimare procedente el recurso de apelación, se correrá traslado al apelante para que exprese agravios. Se correrá traslado al apelado para que conteste la expresión de agravios. Tanto para expresar agravios como para su contestación se concede el término de ocho días hábiles a cada parte, contado desde el día siguiente al de la última notificación. Es permitido al apelado adherirse a la apelación al contestar la expresión de agravios, cuando la sentencia de primera instancia contenga dos o más partes y alguna de ellas le sea gravosa; la Cámara concederá nuevo término al apelante para que, a su vez, conteste.

Vencidos los términos anteriores, si ninguna de las partes hubiere solicitado pruebas y tampoco la Cámara ordenare alguna diligencia, con la expresión y la contestación, se dictará sentencia en un plazo de quince días hábiles, contado a partir de la última diligencia practicada. La sentencia confirmará, reformará, revocará, ampliará o anulará la de primera instancia. Se circunscribirá a los puntos apelados y a aquellos que debieron haber sido decididos y no lo fueron en primera instancia, a pesar de haber sido propuestos y ventilados por las partes. La sentencia contendrá la declaratoria de ejecutoriada, ordenándose la expedición de ejecutoria y su envío al Fiscal General de la República, si éste hubiera de ejercer alguna acción por razón de ella. De la sentencia pronunciada podrá pedirse explicación o aclaración como en primera instancia y en los mismos términos.

La pieza principal será devuelta a la Cámara de Primera Instancia de origen con certificación de la sentencia proveída y del auto aclaratorio o del que negare la aclaración, en su caso. Esta ordenará que se cumpla la sentencia y enviará el expediente al archivo correspondiente.

E. HONDURAS

El *Tribunal Superior de Cuentas* de Honduras (ente rector del sistema de control de los recursos públicos), lo forman tres miembros, nombrados por el Congreso Nacional, durante un período de siete años. Goza de autonomía funcional y administrativa de los Poderes del Estado. Tiene, entre otras funciones, la fiscalización a posteriori de los fondos, los bienes y los recursos públicos, y la *determinación del enriquecimiento ilícito*.

En el ejercicio de sus potestades constitucionales y legales, el Tribunal, podrá instruir *sumarios administrativos* o realizar investiga-

ciones especiales de oficio o a petición de parte interesada, cuando a su juicio considere que existe causa justificada. En los casos de sumario administrativo o de investigaciones especiales, se deberá resguardar a los indiciados el derecho de defensa y las demás garantías del debido proceso.

Agotadas las actuaciones, el Tribunal dictará resolución, ordenando la continuación del procedimiento que corresponda o dará por concluido el procedimiento sumarial, en cuyo caso mandará archivar las diligencias.

Cuando a consecuencia de las investigaciones efectuadas para determinar enriquecimiento ilícito, se detectaren indicios de responsabilidad, el Tribunal dictará dentro del término de diez días hábiles de concluidas tales investigaciones, resolución con el informe provisional, que se notificará al indiciado para que dentro del término de cuarenta y cinco días hábiles pueda impugnar y formular las alegaciones que estime pertinentes para su defensa. Cuando se aporten pruebas habrá un período de sesenta días para que los afectados presenten ante el Tribunal las alegaciones de descargo conducentes a su defensa. Los afectados y el Tribunal podrán ejercer los derechos que les concede la Ley de Procedimiento Administrativo. Concluido el término de la impugnación o agotado el procedimiento antes anotado en el caso de pruebas, el Tribunal dictará la resolución definitiva correspondiente, dentro del término de quince días hábiles en la cual resolverá todos los extremos de la impugnación y confirmará o desvanecerá los reparos o responsabilidades contenidos en el informe provisional. Firme la resolución de indicio de enriquecimiento ilícito se procederá a trasladar el respectivo expediente al Ministerio Público o a la Procuraduría General de la República, en su caso, para que inicie las acciones penales que sean procedentes.

En el caso de que el servidor público esté desempeñando su cargo, al momento en que se le detectare indicio de enriquecimiento ilícito, se pondrá en conocimiento de la autoridad superior del organismo estatal donde prestare sus servicios o de la autoridad nominadora correspondiente para que como primera acción, se proceda a la suspensión del servidor, en el cargo que desempeñare. Si el indicio de enriquecimiento ilícito no fuese confirmado en resolución firme, o si el Ministerio Público o la Procuraduría General de la República, en su caso, no iniciare la acción penal dentro del término de sesenta días a partir de la recepción del respectivo expediente, o si dicho servidor fuere absuelto mediante sentencia judicial firme, tendrá derecho al pago de las remuneraciones y los demás derechos dejados de percibir, y a su elección, al reintegro o la cancelación de sus prestaciones laborales, cuando procedieren. Contra las resoluciones definitivas emitidas por el Tribunal Superior de Cuentas cabrá el recurso de reposición. La resolución del recurso de reposición por el Tribunal pone fin a la vía administrativa y el afectado podrá acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, excepto en las resoluciones que determinen indicios de enriquecimiento ilícito, por cuanto dicho recurso pone fin a la vía administrativa con el objeto de darle curso al ejercicio de la acción penal.

Se entenderá firme o ejecutoriada la resolución cuando el afectado o los afectados se conformaren o no interpusieren el recurso de reposición ante el Tribunal, ni promovieren la demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dentro de los plazos legales. Firme la resolución, que tendrá el carácter de título ejecutivo, el Tribunal procederá a trasladar el respectivo expediente a la Procuraduría General de la República, para que inicie las acciones civiles que sean procedentes. Se

costrarán intereses calculados a la tasa máxima activa promedio, que aplique el sistema financiero nacional, hasta el momento del pago efectuado por el sujeto con responsabilidad civil y desde la fecha en que la resolución se tornó ejecutoriada.

Ninguna persona que haya sido declarada con responsabilidad civil firme, por el manejo de caudales o bienes públicos o tenga indicio firme de enriquecimiento ilícito, podrá desempeñarse como servidor público, mientras no sea declarada solvente con el Estado.

F. REPÚBLICA DOMINICANA

Finalmente, la *Cámara de Cuentas de República Dominicana* es el órgano superior del Sistema Nacional de Control y Auditoría. Es un órgano de carácter principalmente técnico. Goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, y, en tal virtud, tiene personalidad jurídica instrumental y jurisdicción nacional. Así mismo investiga las denuncias o las sospechas fundamentadas de hechos ilícitos contra el patrimonio público y juzga la responsabilidad administrativa y civil. Debe remitir al Ministerio Público, a los organismos especializados en materia de prevención e investigación de la corrupción y a las demás autoridades administrativas y judiciales competentes, los casos que a su juicio originen responsabilidad administrativa, civil e indicios de penal. Este organismo continuará desempeñando las funciones de Tribunal Superior Administrativo (función contencioso-administrativa) hasta que sea aprobada y entre en vigencia una nueva legislación que asigne estas funciones a otro organismo.

La máxima autoridad de la Cámara de Cuentas es el Pleno, integrado por todos sus miembros, cuya dirección permanente estará a cargo del Presidente de la entidad. La Cámara de Cuen-

tas es competente para establecer las responsabilidades de carácter administrativo y civil, así como para señalar los hechos que constituyan indicios de responsabilidad penal. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos de las entidades y organismos sujetos a esta ley se establecerá por inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias y por el incumplimiento de sus atribuciones, facultades, funciones y deberes o estipulaciones contractuales que les compete. La responsabilidad civil de los servidores públicos de las entidades y organismos sujetos a esta ley, se determinará en correlación con el perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio sufrido por dichas entidades u organismo respectivo, debido a su acción u omisión culpable.

Cuando la Cámara de Cuentas compruebe el perjuicio patrimonial e identifique los responsables, sin que sea menester esperar la finalización del examen, procurará la restitución de los bienes o los valores, ordenando a la autoridad superior de la entidad adoptar las acciones que correspondan para este fin. Si en el plazo de treinta días posteriores a la notificación formal del hecho la autoridad no procede a dar cumplimiento a las disposiciones emitidas, deberá someter el hecho a la acción de la justicia, mediante resolución aprobada por el Pleno, de acuerdo con lo que disponga el reglamento elaborado por dicha institución. Las conclusiones contenidas en las resoluciones emitidas con base en los informes de auditoría, estudios e investigaciones especiales de la Cámara de Cuentas quedan constituidas en títulos ejecutorios y como tales servirán de fundamento para que las autoridades competentes, mediante el procedimiento de apremio establecido en el Código Tributario, ejerzan las acciones conducentes a recuperar los valores y los efectos que correspondan al Estado Dominicano y sus institucio-

nes, cuyo patrimonio fuera disminuido por los hechos ilícitos que dieron origen al daño causado, sin perjuicio de las indemnizaciones que sean acordadas por los órganos jurisdiccionales competentes.

El hecho de que el funcionario o el empleado haya cesado en sus funciones no constituye un obstáculo para que la Cámara de Cuentas declare la responsabilidad prevista y para que las autoridades competentes ejerzan las acciones de recuperación y resarcimiento del daño causado al patrimonio público, para lo cual estas últimas tienen un plazo de cinco años, contado a partir de la resolución dictada por el Pleno.

Los servidores públicos cuya responsabilidad quedare comprometida en cualquiera de los rangos previstos por la ley responderán por el perjuicio causado por su acción u omisión, con sus bienes personales mobiliarios o inmobiliarios, títulos, valores, acciones y otros instrumentos, en cualesquiera manos que se encuentren. Como consecuencia de lo anterior, los referidos bienes serán transferidos a nombre del Estado Dominicano o de la institución de que se trate, con la sola presentación de la resolución que intervenga o de la sentencia que sea dictada, según sea el caso. Las resoluciones atinentes a la responsabilidad administrativa o civil podrán ser recurridas antes el Tribunal Superior Administrativo en el plazo de diez días, contado desde la fecha de su notificación.

Cuando de los resultados de auditorías, estudios e investigaciones practicados por los auditores de la Cámara de Cuentas se establezcan indicios de responsabilidad penal, se informará al Ministerio Público, a los organismos especializados de la prevención e investigación de la corrupción, a las autoridades administrativas y judiciales competentes y a la autoridad nominadora de los funcionarios o los empleados involucrados en los hechos

punibles, así como de todos aquellos que causen perjuicio al patrimonio público, por acción u omisión del funcionario, del empleado público o de terceros que actúen en calidad de contratistas o receptores de subsidios o reciban asignaciones de fondos públicos, acompañando su denuncia con las evidencias recopiladas que respaldan sus observaciones, disposiciones, conclusiones y recomendaciones, a los fines de que las precisadas autoridades pongan en movimiento la acción pública contra las personas en relación con las cuales hayan surgido indicios de responsabilidad penal.

La responsabilidad es directa cuando los servidores de las entidades y los organismos del sector público que administren recursos financieros o tengan a su cargo el uso o custodia de recursos materiales. Serán responsables hasta por culpa leve de su pérdida y menoscabo. La responsabilidad es principal cuando quien recibe del Estado un pago sin causa real o lícita, o en exceso de su derecho, o no liquida en el período previsto anticipos, préstamos o cualquier otra clase de fondos. La responsabilidad es conjunta cuando dos o más personas aparezcan como coautores del mismo acto administrativo que haya generado tal responsabilidad; será solidaria cuando la ley lo determine. Ningún servidor público podrá ser relevado de su responsabilidad legal, alegando el cumplimiento de órdenes superiores con respecto al uso ilegal de inmuebles, muebles y demás bienes. El funcionario superior que haya impartido dichas órdenes será el responsable directo por la pérdida, deterioro o daño que sufran las entidades y organismos; el funcionario que hubiere cumplido la orden será subsidiariamente responsable, pero podrá alegar los beneficios de orden y excusión. Cuando el responsable subsidiario pagare, se subrogará en los derechos de la entidad y del organismo acreedor, y podrá repetir el pago contra el responsable principal por la vía ejecutoria. La copia certificada de la

orden y el comprobante del pago tendrán fuerza ejecutoria.

Los servidores serán responsables no sólo por sus acciones, sino cuando dejen de hacer lo que les obliga la ley o las funciones de su cargo.

BIBLIOGRAFÍA

ASAMBLEA NACIONAL. *Proyecto de Ley Nº174, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas prevista en los artículos 280, numeral 13 y 281 de la Constitución Política*. Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales. Panamá. 2005. Versión digital: <http://www.asamblea.gob.pa/>.

Código Administrativo del Estado Soberano de Panamá. Preparado por Justo Arosemena. Edición de Jorge Fábrega P., Panamá, 1973.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE CHILE. *Memoria Anual 2003*, Santiago de Chile, 2003.

DESCHEEMAER, Christian. "Jurisdicciones financieras del Estado", en <http://www.webfrancia.com>.

FERNÁNDEZ PIRLA, José María. "Evolución histórica del Tribunal de Cuentas de España", en *Jurisdicción Patrimonial*. Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, año II, Nº2, Panamá, 1998.

FERNÁNDEZ PIRLA, José María y SALA SÁNCHEZ, Pascual. *El Tribunal de Cuentas, ayer y hoy*. Servicio de Publicaciones del Tribunal de España, Madrid, 1987.

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

Leyes y Ordenanzas del Tribunal de Cuentas. Ordenanzas dadas por el Rey don Felipe III en Burgos, el 24 de agosto de 1605, y Real Cédula al Marqués de Montes Claros, de 7 de marzo de 1606. Edita el Tribunal de Cuentas de España, Madrid, 1988,

REPÚBLICA DE PANAMÁ. *Código Fiscal*. Edición oficial, Talleres de Artes Gráficas de Henrich y C.ª, Barcelona, 1917.

RESTREPO PIEDRAHITA, Carlos. *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Compilación, 2ª edición, Instituto de Estudios Colombiano Carlos Restrepo Piedrahita y Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995.

VARGAS VELARDE, Oscar. *La Nueva Jurisdicción de Cuentas en Panamá*. Dirección de Responsabilidad Patrimonial, Contraloría General de la República, Panamá, 2007.

LEGISLACIÓN EXTRANJERA

BRASIL

Ley 8.433, de 16 de julio de 1992, dispone sobre la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de la Unión y da otras providencias. Traducción libre en *Jurisdicción Patrimonial*, Revista de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República, año III, Nº4, Panamá, 1999, pp. 203-249.

EL SALVADOR

Decreto Nº438, de 6 de septiembre de 1995, Ley de la Corte de Cuentas de la República.

ESPAÑA

Ley Orgánica 2/1982, de 12 de Mayo de 1982, Orgánica del Tribunal de Cuentas.

Ley 7/1988, de 5 de abril de 1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

FRANCIA

Código de las Jurisdicciones Financieras.

Decreto de 16 de septiembre de 1807, sobre organización de la Corte de Cuentas.

HONDURAS

Decreto Nº10-2002-E, Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas.

PORTUGAL

Lei N.º98/97, de 26 de Agosto de 1997, de organização e processo do Tribunal de Contas.

REPÚBLICA DOMINICANA

Ley 10-04, de 20 de enero de 2004, de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana.

QUÉ ES EL DERECHO AMBIENTAL

*Licdo. Gabino Díaz Proll**

Es habitual que las obras que traten de una disciplina jurídica se ocupen, antes que nada, de definirla. Esto se hace, por lo general, a través de una definición de su objeto. Definir el objeto de una disciplina jurídica significa identificar el campo que le sería propio, es decir, el conjunto de las normas jurídicas en las que se concentra la atención de esa disciplina.

Estas definiciones tienen por propósito dejar claramente establecido el contenido de la disciplina en cuestión y, hasta donde es posible en la ciencia jurídica, la autonomía de tal disciplina, lo que implica que ellas cumplen también una función legitimadora a su respecto.

Sin embargo, en el caso del derecho ambiental, parece una tarea de rigor. En efecto, hasta ahora no hay acuerdo entre los juristas sobre el sentido que cabría atribuir a la expresión "derecho ambiental" o a otra similar. Incluso, hay fuertes dudas sobre si existe "algo" a lo que podría denominársele así.

Nuestra opinión al respecto se puede resumir diciendo que la definición de un concepto y, en especial, de una disciplina debe entenderse como una hipótesis de trabajo, antes que como una verdad inmutable. En general, la ciencia moderna no pretende establecer verdades definitivas, sino hipótesis que pueden ser cambiadas en cualquier momento por otras que expliquen mejor la realidad. Por consiguiente, no es lícito que se rehuya la formulación de aquellas definiciones de conceptos que contribuyan al avance científico de una disciplina jurídica a pretexto de que esas definiciones pueden llegar a ser incompletas o deficientes.

En una primera aproximación, quizás la manera más simple de definir el derecho ambiental sea refiriéndolo al conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas.

Como se sabe, la vida sobre la Tierra fue el resultado de un complejo proceso, que todavía no es suficientemente conocido. Sin embargo, es claro que la vida del hombre y, en general, de todos los organismos vivos, es posible solo dentro de la biosfera, que es el espacio que contiene los ambientes biológicamente habitables y en el que se integran la litosfera, hidrosfera y atmósfera, esto es, suelos, aguas y aire. Es en este escenario sobre el cual el hombre ha construido su hábitat, donde se desarrolla la vida.

El conjunto de las normas jurídicas que están orientadas a la protección de la biosfera, en tanto escenario que hace posible la vida, es lo que se denomina derecho ambiental.

En consecuencia, el derecho ambiental tiene que ver con la continuidad de la vida sobre la Tierra, lo cual tiene que ver, a su vez, con la mantención de las condiciones que lo hicieron posible. Hasta ahora, las formas de vida que conocemos han descansado sobre los grandes soportes naturales que son los suelos, las aguas y el aire.

Los organismos vivos, incluido el hombre, han aparecido en la Tierra y se han desarrollado y reproducido, en una íntima relación con tales soportes, pero también en una estrecha relación entre ellos. Esta relación se ha expresado en el funcionamiento de un conjunto de elementos

* Asesor Legal - Secretaría Técnica de Ambiente

bióticos (vivos) y abióticos (no vivos), a la manera de un sistema o ecosistema. En definitiva, del equilibrio de los ecosistemas depende que la vida siga siendo posible. El derecho ambiental tiene que ver, entonces, con el equilibrio de los ecosistemas.

Este equilibrio se encuentra amenazado permanentemente por factores naturales o humanos, que han estado presentes a lo largo de toda la historia del planeta. En efecto, el deterioro del ambiente no es un fenómeno de ahora. La naturaleza, por lo tanto, introduce periódicamente y desde siempre desajustes en el funcionamiento de los ecosistemas.

El hombre, por su parte, ha provocado desajustes en el funcionamiento de los ecosistemas desde que se encuentra en la Tierra, como lo testimonian por ejemplo los desiertos creados hace ya muchos siglos por prácticas agrícolas inapropiadas.

Los peligros que se ciernen sobre la mantención de las condiciones que hacen posible la vida son en la actualidad altamente preocupantes. Con todas estas cosas tiene que ver el derecho ambiental, cuya función consiste, como se ha dicho, en la protección de las condiciones que hacen posible la vida, en todas sus formas.

El derecho ambiental se ocupa entonces de la protección de la vida, pero lo hace tomando en consideración los numerosos elementos y las complejas relaciones que, momento a momento, permiten que la vida sea posible. Este conjunto de elementos y relaciones es lo que llamamos "ambiente".

En nuestra opinión, el derecho ambiental puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir, de una manera relevante, en los procesos de interacción que tienen lugar entre

los sistemas de los organismos vivos.

Esta definición del concepto de derecho ambiental recoge como notas esenciales las siguientes: a) La expresión derecho ambiental, está referida a un conjunto de normas jurídicas que regulan ciertas conductas humanas, que pueden considerarse de interés ambiental, b) las conductas humanas de interés ambiental son aquellas que pueden influir en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos, y c) dichas conductas humanas interesan al derecho ambiental solo en la medida en que ellas, al influir sobre tales procesos de interacción, pueden modificar de una manera importante las condiciones de existencia de los organismos vivos.

La definición que se ha formulado del concepto del derecho ambiental contribuye a precisar sus fronteras, lo que por cierto no es una tarea fácil. Pero es importante poner de manifiesto el simplismo de aquel reproche que se le suele formular a la idea de derecho ambiental, cuando se dice que este sería prácticamente "todo" el derecho, dado que está referido a "todo" el contorno del ser humano, como resulta de una visión naturocentrista de la vida.

En efecto, de acuerdo con la definición que se ha hecho, el derecho ambiental no está referido a todo el contorno o medio circundante de los seres humanos o de los organismos vivos en general, sino a lo que los tratadistas han denominado sistemas de ambiente de los organismos vivos.

Por otra parte, el derecho ambiental no es "todo" el derecho de los elementos que integran los sistemas de ambiente, en tanto no se encuentran referido a todas las conductas humanas posibles respecto de esos elementos, sino solo a aquellas que puedan influir en los procesos de interacción que se dan entre los sistemas de

interacción que se dan entre los sistemas de ambiente que ellos configuran, en los correspondientes sistemas de los organismos vivos.

Finalmente, esta influencia interesa al derecho ambiental solo en la medida en que ella pueda ser determinante de la generación de consecuencias ambientales significativas.

Por otra parte, el carácter aparentemente redundante de la expresión “ambiente”, sigue provocando polémica, tanto entre los juristas como entre la comunidad científica.

Es importante recordar que la época en que la expresión “medio ambiente” se incorporó a los usos de la lengua española, las palabras “medio” y “ambiente” no eran estrictamente sinónimos, pero el primero de ellos estaba implicado en el segundo, como se puede verificar, por ejemplo, en la edición de 1970 del Diccionario de la Real Academia Española.

En efecto, en ese diccionario el término “medio” era definido, entre otras acepciones, como el fluido material dentro del cual un sistema está inmerso, lo que indudablemente era algo implicado en el término “ambiente” (de ambientio, que es lo que rodea o cerca).

Por consiguiente, la expresión “medio ambiente” presentaba una cierta redundancia interna, cuando ella fue difundida a partir de 1972, y como una secuela idiomática de que la ya histórica Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada ese año en la ciudad de Estocolmo.

En efecto, el centro de interés de esa conferencia, se fue desplazando del “medio humano” al “medio en general”, por lo que se consideró necesario sustituir la expresión española “medio humano” por otra más apropiada. Pero, en vez de sustituirla por “medio” o “ambiente”, se

prefirió acuñar por razones que desconocemos la nueva expresión “medio ambiente”, que en nada contribuía a hacer explícita la idea de “medio” o “ambiente” en general y que, en cambio, se prestaba para las numerosas críticas que se le han hecho.

Sin embargo, la expresión ha terminado adquiriendo a través de su uso una cierta legitimidad, que la propia Real Academia Española le ha terminado reconociendo, en la que “medio ambiente” aparece incorporado como una expresión de la lengua española.

Legislación al día



LEY 41 DE 24 DE AGOSTO DE 2007

Que crea el Régimen Especial para el Establecimiento de Sedes de Empresas Multinacionales y la Comisión de Licencias de Sedes Multinacionales y dicta otras disposiciones

Esta Ley está orientada a convertir a nuestro país en un lugar atractivo para que las empresas multinacionales, de capital extranjero, se instalen y coordinen toda su actividad regional desde Panamá, con los consecuentes beneficios de generación de empleos y transferencia de tecnología que ello conlleva.

Para cumplir con el cometido descrito en el párrafo anterior, la Ley en mención hace algunos ajustes a nuestra normativa migratoria, fiscal y laboral; ajustes que junto a factores como nuestra posición geográfica, la facilidad de instalaciones y de logística en general, hacen atractiva la instalación de las sedes de empresas multinacionales.

Entre los ajustes creados por la Ley 41 de 2007 se encuentran la exención del pago del Impuesto sobre la Renta a los servicios que preste la sede a personas con domicilio en el exterior y que no generen renta gravable en Panamá; exención del pago del Impuesto sobre Transferencia de Bienes Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS) a los servicios que preste, siempre que los usuarios de estos estén domiciliados en el extranjero. De igual manera se introduce en nuestra legislación migratoria la visa de personal de sede de empresa multinacional, con la finalidad de hacer un poco más flexible la contratación de cierto personal técnico que requieren las multinacionales para iniciar su operación.

LEY 42 DE 22 DE OCTUBRE DE 2007

Que reforma la Ley 14 de 1993, sobre el transporte terrestre público de pasajeros, y la Ley 34 de 1999, sobre el tránsito y transporte terrestre

La Ley 42 de 22 de octubre de 2007 se incorpora al conjunto de normas jurídicas, leyes y decretos que regulan la actividad de tránsito y transporte público terrestre de pasajeros en la República de Panamá.

Esta Ley surge como una fórmula concebida para incorporar controles adicionales a las leyes 14 y 34, y aumentar a cuatro el número de la representación de los usuarios ante la Junta Directiva de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre. En ese sentido, esta disposición, que consta de 29 artículos, modifica y adiciona 18 artículos a la Ley 14 de 1993 y modifica y adiciona 8 artículos a la Ley 34 de 1999. Además, incorpora fórmulas novedosas, como la obligatoriedad de verificar la emisión de gases contaminantes a partir del año 2009, reforma y adiciona detalles que la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, en calidad de ente regulador de la materia, y los usuarios del transporte público consideran importantes para la mejor prestación del servicio, especialmente, después del accidente del autobús 8B-06, que tuvo lugar el día 23 de octubre de 2006.

Esta Ley, a grandes rasgos, adiciona múltiples causales para la terminación del contrato de concesión de líneas, rutas o piqueras o zonas de trabajo; adiciona causales para la cancelación de certificados de operación y establece nuevas fórmulas para la reasignación de certificados de operación cancelados. También implanta medidas extraordinarias que obligan a los vehículos que prestan el servicio de transporte público y de carga a pasar el revisado vehicular dos veces por año y crea los Centros de Diagnóstico para analizar

las condiciones mecánicas de los vehículos y ejercer el control de emisión de gases contaminantes. Además, incorpora medidas relacionadas con la actividad de los auxiliares del conductor, crea un cuerpo de inspectores que fiscalizará a los conductores de vehículos dedicados al servicio de transporte público y de carga, a los conductores de vehículos particulares, a los usuarios del transporte público y a los peatones en general. También, reforma la Junta Directiva de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, los requisitos y las funciones del Director General.

Es importante destacar que la Ley 42 de 2007 establece procedimientos para el tratamiento de las denuncias que realicen los usuarios de transporte público, la obligación de que todos los vehículos destinados al servicio de transporte público posean póliza de seguro para la cobertura de los pasajeros y prohíbe la importación de vehículos que no cuenten con medidas adecuadas para la evacuación en caso de emergencia, así como de vehículos que cuenten con aparatos de sonido y video. Esta última medida se aplica, únicamente, a los vehículos de transporte colectivo y colegial en las áreas metropolitanas, urbanas e interurbanas.

Por último, se adiciona un párrafo al artículo 27 de la Ley 14 de 1993, el cual prevé que, en caso de interés público, La Autoridad podrá obviar lo dispuesto por este artículo, en cuanto a las limitaciones de los extranjeros en materia de transporte público, lo que abre la posibilidad para que consorcios extranjeros puedan invertir y administrar el transporte público en nuestro país.

LEY 56 DEL 14 DE DICIEMBRE DE 2007

Que crea el Sistema Nacional de Investigación y establece incentivos para la investigación y el desarrollo científico y tecnológico

La Ley 13 de 1997, Por la cual se establecen los lineamientos e instrumentos para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, surge en virtud de lo preceptuado por el artículo 79 (hoy artículo 83) de la Constitución Política, con el propósito de preparar y aprobar, de manera periódica, los lineamientos generales para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, lo cual constituyó a la postre el Plan Estratégico Nacional. Además, creó la Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación, en adelante SENACYT, y la Comisión Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el fin de articular las estrategias del sector público y privado en materia de investigación, innovación y desarrollo.

Para complementar los resultados obtenidos por SENACYT en una década, se dicta la Ley 56 del 14 de diciembre de 2007, Que crea el Sistema Nacional de Investigación y establece incentivos para la investigación y el desarrollo científico y tecnológico, la cual responde a uno de los fines de la educación panameña, que es fomentar el desarrollo, el conocimiento, las habilidades, las actitudes y los hábitos para la investigación y la innovación científica y tecnológica, como base para el progreso de la sociedad y el mejoramiento de la calidad de vida, mediante incentivos económicos y estímulos a las personas naturales o jurídicas que se dediquen a esta actividad.

Este sistema está integrado por:

- El Consejo Directivo Nacional.
- La Secretaría Técnica.
- Los Comités de Evaluación.
- Los miembros científicos admitidos en

la forma que establece esta ley su reglamentación.

Los miembros científicos son de tres clases: **investigador, centro de investigación y grupo de investigación.**

En la clase de **investigador** se incluyen los nacionales o extranjeros residentes en Panamá, afiliados a organismos públicos o privados con fines o sin fines de lucro que operen desde el territorio de la República, y que cumplan con los criterios de evaluación. Los extranjeros deben tener un año de operar en alguna entidad del territorio nacional.

Los centros de investigación pueden ser las universidades, centros de enseñanza superior, instituciones de investigación, entidades o empresas públicas o privadas, con fines o sin fines de lucro. También los departamentos, unidades u organismos institucionales, dedicados a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico. Estos centros deben tener un mínimo de cuatro miembros.

Los grupos de investigación serán conformados por grupos de trabajo intra o interinstitucional, de entidades públicas o privadas, con fines o sin fines de lucro, dedicados principalmente a la investigación y desarrollo científico y tecnológico. Los miembros no deben ser menos de cuatro y deben tener un mínimo de experiencia práctica de tres años.

La Ley establece ascensos de categorías para los investigadores en función de su productividad y desempeño; su permanencia depende

de su actividad intelectual, pueden entrar y salir del sistema ascender o descender, tantas veces como lo determinen los evaluadores.

Categorías para los investigadores

- Estudiante del Sistema Nacional de Investigación.
- Investigador nacional.
- Investigador distinguido.
- Investigador emérito.

Categorías para los centros de investigación

- Centro nacional de investigación
- Centro de excelencia en investigación

Categorías para los grupos de investigación

- Grupo nacional de investigación
- Grupo distinguido de investigación

En cuanto a sus incentivos, la Ley señala que serán sumas recurrentes, que recibirán los miembros del Sistema Nacional de Investigación, a título personal en el caso de investigadores y a título institucional en el caso de los centros de investigación o grupos de investigación, para reconocer su mérito personal y para ser usadas en inversiones o gastos de investigación y desarrollo científico y tecnológico de su elección, siempre y cuando sus evaluaciones les permitan mantenerse como miembros del sistema.

Las distinciones serán reconocimientos públicos específicos, que podrán incluir sumas de reconocimiento no recurrentes.

Los fondos para sufragar estos incentivos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Investigación serán incluidos en el presues-

to de SENACYT sin menoscabo de los aportes de fuentes nacionales o extranjeras gubernamentales o particulares, para incrementar los recursos del Sistema.

LEY 69 DE 27 DE DICIEMBRE DE 2007

Que crea la Dirección de Investigación Judicial en la Policía Nacional, adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y dicta otras disposiciones

La Ley 69 de 2007 crea la Dirección de Investigación Judicial (DIJ), dentro de la Policía Nacional, como cuerpo auxiliar del Ministerio Público y del Órgano Judicial para la investigación de los delitos, ubicación y detención provisional de los presuntos responsables, así como para asegurar las pruebas del delito y colaborar con la judicatura en la ejecución de las sentencias o medidas de seguridad que dicten.

Esta Ley establece que, en los casos en que la DIJ aprehenda a una persona, deberá ponerla a disposición del Ministerio Público dentro de los plazos establecidos; además, que la DIJ será dirigida por un Comisionado o Subcomisionado de la Policía Nacional, el cual deberá ser abogado o tener un título universitario con conocimientos en Criminalística, y cumplir los requisitos los psicofísicos que determine el Reglamento de la Policía Nacional.

Es importante destacar que, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, cuando los miembros de la DIJ tengan conocimiento de la comisión de un delito perseguible de oficio, deberán informar inmediatamente al Ministerio Público, el cual dirigirá todas las diligencias y coordinará la práctica de las investigaciones encaminadas a reunir los elementos probatorios.

La Ley 69 de 2007 reestablece el documento conocido como Récord Polícivo, que ahora se denomina Certificado de Información de Antecedentes Personales y lo expide la DIJ. En él constará si existen resoluciones registradas

en el Gabinete de Archivo e Identificación Personal relativas a procesos penales. Este documento no podrá exigirse para solicitudes de empleo, excepto para el servicio de seguridad privada, el trabajo doméstico, el transporte colegial, entre otros.

La Ley 69 de 2007 establece que la DIJ cooperará con las autoridades extranjeras para ubicar a delincuentes requeridos por la justicia foránea, según el principio de reciprocidad. Además, redefine las funciones del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre las que destacan las siguientes:

1. Realizar investigaciones criminalísticas relacionadas con el respectivo campo científico y medico-legal.
2. Prestar los servicios de Criminalística, identificación analítica e investigación penal.
3. Custodiar los instrumentos, objetos y demás elementos relacionados con el hecho punible, así como las evidencias para identificar los autores, cómplices y demás partícipes de un hecho delictivo.
4. Servir de organismo de verificación y control de las pruebas periciales y exámenes médico-legales practicados por otros funcionarios y organismos por solicitud de autoridad competente.

En virtud de esta Ley, el presupuesto así como los recursos de la Policía Técnica Judicial pasaron a la DIJ de la Policía Nacional. Igualmente, el presupuesto y los recursos del Departamento de Criminalística, Servicios Periciales y Laboratorio de Ciencias Forenses de la Policía Técnica Judicial pasaron al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

LEY 15 DE 7 DE FEBRERO DE 2008

Que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales

Con esta Ley se permite el uso de los medios electrónicos existentes o que se desarrollen en el futuro, en el trámite y la sustanciación de los procesos judiciales, y se regula la Gestión Judicial y el Expediente Electrónico Judicial, como medio alternativo para la tramitación electrónica de los procesos.

Esta Ley establece que los documentos que ingresen al Expediente Electrónico Judicial siempre estarán disponibles para consulta, desde el momento en que el Tribunal lo admita, excepto los documentos que contengan información de carácter reservada o de acceso restringido.

La Ley igualmente establece que todas las comunicaciones que se realicen entre el Órgano Judicial, las entidades Estatales y los particulares se harán por medios electrónicos y tendrán la misma validez que las que se realizan en papel.

El Sistema de Gestión Judicial permite que las partes tengan acceso al expediente Electrónico Judicial por medio de Internet y que por esa misma vía puedan presentar memoriales y solicitudes, ya sean demandas, acciones, incidentes y recursos que podrán ser presentados a cualquier hora, pero los que se presenten fuera de las horas judiciales o en días inhábiles se entenderán como presentados, según el caso, en la hora o el día hábil siguiente.

En cuanto a las notificaciones, que por disposición legal deban hacerse personalmente al abogado o las partes suscritas al Sistema de Gestión Judicial, se tendrán por surtidas cuando ellos hagan la consulta electrónica de la respectiva resolución o cuando hayan trans-

currido diez días hábiles.

Las actuaciones, documentos y gestiones electrónicas que deban ser remitidas a otro proceso o instancia judicial que no disponga de una plataforma operativa compatible con el Sistema de Gestión Judicial deberán ser impresos y autenticados por el secretario del tribunal, con indicación expresa de que se trata de copias procedentes de un Expediente Electrónico Judicial.

Igualmente, todas las pruebas y evidencias físicas aportadas en una demanda, acción o recurso, recibidas por el registro único de entrada, serán digitalizadas y archivadas en el Centro de Custodia de Expedientes, donde se conservarán hasta que se haya ordenado el archivo definitivo del proceso.

Esta Ley permite que en los casos en que la digitalización de un documento o de las evidencias sea técnica o tecnológicamente inviable debido a su volumen, características, dimensiones o ilegibilidad, estos documentos o evidencias serán depositados en el Registro Único de Entrada, a disposición de las instancias jurisdiccionales respectivas.

Se concede un plazo de ciento ochenta días, contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley 15 de 2008, para que todos los abogados obtengan la clave de usuario con su contraseña para acceder al Sistema de Gestión Judicial, vencido este plazo los abogados que no se hayan suscrito podrán hacer sus gestiones mediante las terminales de consulta que se crearán para ese propósito o solicitar su clave de usuario y contraseña en cualquier momento.

Archivos históricos



PODER LEGISLATIVO NACIONAL
ASAMBLEA NACIONAL
RESOLUCIÓN NÚMERO 1

República de Panamá – Poder Legislativo Nacional- Resolución número 1.- Panamá Diciembre 8 de 1941.

La Asamblea Nacional de Panamá,

CONSIDERANDO:

Que en el día de ayer las fuerzas militares del Gobierno Imperial atacaron en forma inesperada y traicionera las bases defensivas del Gobierno de los Estados Unidos en el Océano Pacífico;

Que esta agresión ha traído como consecuencia la declaración tanto por parte del gobierno del Japón como del gobierno de los Estados Unidos, de que existe un estado de guerra entre los dos países;

Que esta grave situación ha puesto en peligro inminente la seguridad de la República de Panamá y del Canal de Panamá;

Que de conformidad con el artículo 10 del Tratado General celebrado el 2 de marzo de 1936 entre la República de Panamá y los Estados Unidos, los Gobiernos de ambos países están obligados en caso de conflagración que, tal como la presente, amenace la seguridad del Canal de Panamá, a tomar todas las medidas que sean necesarias para la defensa del territorio de la República y protección del Canal de Panamá;

Que además de existir este convenio internacional la República de Panamá se halla firmemente empeñada justo con los demás países del Continente en la defensa y mantenimiento de los principios de libertad y democracia que han quedado amenazados por las fuerzas imperialistas del Gobierno del Japón y los que coadyuvan con él en su campaña de agresión y de conquista;

Que en vista de esta grave emergencia el Poder Ejecutivo ha expedido a la Nación una proclama en la cual define en forma clara, insospechable y enérgica, la posición del Gobierno de Panamá, indica las medidas de emergencia que han sido tomadas para hacerle frente a la situación y hacer eficaz la cooperación con el Gobierno de los Estados Unidos en favor de la defensa y protección del Canal de Panamá y de la República misma; y

Que es imperativo, para el mejor cumplimiento de tales propósitos el reconocimiento

expreso del estado de beligerancia que actualmente existe.

RESUELVE:

Declarar que existe un estado de guerra entre el Imperio del Japón y la República de Panamá y que mientras dure tal estado, la República de Panamá usará de todos los medios a su alcance para cooperar de la manera más efectiva en la defensa del territorio nacional y de la obra del Canal de Panamá, y que esta cooperación no cesará hasta tanto hayan quedado eliminados los peligros que hoy día amenazan a la República y al Canal y se haya establecido en el universo el imperio de los principios de libertad y democracia que constituyen el fundamento de la existencia libre, digna e independiente de las Repúblicas americanas.

Dada en la ciudad de Panamá, a los ocho días del mes de Diciembre del años mil novecientos cuarenta y uno.

El Presidente,

Augusto R. Arosemena

El Secretario,

Daniel P. Barrera

RESOLUCIÓN NÚMERO 26 DE ENERO DE 1927

LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ

CONSIDERANDO:

Que desde el 15 de diciembre de 1926 está sometido a la consideración de la Asamblea Nacional el Tratado suscrito por los plenipotenciarios de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América;

Que la Comisión de la Asamblea a cuyo estudio pasó el Tratado no ha considerado todavía el expresado pacto y que está próxima la clausura de sus sesiones actuales;

Que el Senado de los Estados Unidos de América no ha considerado todavía el expresado pacto y que está próxima la clausura de sus sesiones actuales;

Que algunas de las estipulaciones del Tratado han producido honda repercusión en el ánimo del pueblo panameño y lo mantiene en ansiosa expectativa; y

Que es altamente conveniente para los intereses de la República mantener las más cordiales relaciones con los Estados Unidos de América, para lo cual es preciso que esas relaciones queden reguladas de tal manera que en lo futuro no pueda surgir ninguna clase de divergencia.

RESUELVE:

Suspender la consideración del Tratado suscrito en Washington el 28 de Julio de 1926 por los plenipotenciarios de la República de Panamá y los Estados Unidos de América, hasta tanto el poder Ejecutivo haya tenido oportunidad para gestionar una vez más lo conducente a conseguir soluciones que satisfagan plenamente las aspiraciones de la Nación.

Publíquese.

El Presidente,

HECTOR CONTE B.

El Secretario,

Antonio Alberto Valdés.



Discursos

DISCURSO
35° ANIVERSARIO DE LA REUNIÓN DEL CONSEJO DE
SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS
27 DE MARZO DE 2008
PALACIO JUSTO AROSEMENA

H.D. Pedro Miguel González Pinzón
Presidente

El Palacio Justo Arosemena, que alberga la Asamblea Nacional, ha sido sede de eventos trascendentales de nuestra historia. Uno de ellos fue la Reunión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, realizada hace 35 años.

Los panameños somos hoy ciudadanos de un Estado cuya soberanía sobre la totalidad de su territorio nacional no está limitada ni amenazada por la presencia de enclaves jurisdiccionales extranjeros. Disfrutamos de un país en el que no hay una frontera interior, ni leyes, ni policías, ni jueces extranjeros a los que temer. Esa realidad de hoy es muy diferente a la de hace 35 años.

En vista de esos cambios tan profundos, la importancia de conmemorar la Reunión del Consejo de Seguridad celebrada en Panamá, podría no ser advertida. Apremiados por sus ocupaciones ordinarias, los ciudadanos no deberían, en principio, preocuparse por hitos como aquel, tan alejados, aparentemente, de sus problemas del presente.

Sin embargo, la Reunión del Consejo de Seguridad en aquel marzo de 1973 presenta importantes lecciones para los panameños de hoy y de mañana. Fue una pieza clave en la estrategia diplomática de Panamá, orientada a la recuperación de la Zona del Canal. Ubicó las reivindicaciones panameñas en el escenario multilateral, como un problema entre una potencia global y una pequeña Nación que, sin embargo, supo convocar la solidaridad del resto del planeta.

El salto cualitativo entre la negociación bilateral entre Panamá y Estados Unidos, antes y después de la Reunión del Consejo de Seguridad en nuestro país, ha sido reseñada ya adecuadamente. Los beneficios de la estrategia de internacionalizar la causa panameña se observaron de inmediato y se reflejaron poco después en la firma de los Tratados Torrijos-Carter, de 1977.

Nuestra política exterior ha estado usualmente marcada por ese multilateralismo, que inspirado en la igualdad jurídica de los Estados y en la solución pacífica de las controversias nos ha dado tan buenos frutos. La participación de Panamá en el escenario internacional ha estado guiada igualmente por esa aspiración, de contribuir al mantenimiento de la paz. En la actualidad nuestro país participa nuevamente como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, cargo que ha ocupado por quinta ocasión.

Los Tratados del Canal, triunfo indiscutible de la diplomacia panameña, fueron la conclusión de una lucha iniciada con los reclamos ante las autoridades estadounidenses, en 1904. Generación tras generación de panameños aportó su cuota de sacrificios, y ofreció a la generación de relevo la eviden-

cia de su contribución a la recuperación de la integridad territorial. La diplomacia y la sangre derramada de muchos patriotas, en jornadas notables como las de 1958 o 1964, sirvieron al objetivo común de librar a Panamá del enclave.

Ese ininterrumpido esfuerzo nacional, que el General Torrijos denominó "alpinismo generacional", y del que la Reunión del Consejo de Seguridad es uno de los episodios más significativos, concluyó siendo decisivo para las aspiraciones del pueblo panameño.

La Asamblea Nacional, aprovechando la ocasión, ofrece hoy merecido homenaje a los principales responsables de ese éxito. Es un acto de justicia para con los ex Cancilleres Aquilino Boyd De la Guardia, Alfredo López Guevara y Juan Antonio Tack, y al Jefe de las Negociaciones, Rómulo Escobar Betancourt. Ellos, junto a otros brillantes diplomáticos como Jorge Illueca y Juan Antonio Stagg, miembros del Grupo Asesor de la Cancillería, escribieron una de las páginas más ilustres de nuestras relaciones internacionales.

El hecho adicional de que el reconocimiento a estos ilustres panameños se haga mediante la medalla que lleva el nombre del padre de nuestra nacionalidad no puede ser más apropiado.

Es de todos conocido que los Tratados de 1977, firmados pocos años después de la Reunión del Consejo de Seguridad en Panamá, fueron los instrumentos jurídicos que permitieron la desaparición del enclave canalero. Dieron lugar, además, a un programa de acción dirigido a la apertura política y a la progresiva democratización del país. La muerte de Omar Torrijos, líder de la Revolución, y los eventos posteriores, no solo dificultaron la realización de ese programa, sino que pusieron en peligro la añorada meta de la reversión de la Zona del Canal. Pero, pese al terrible desenlace de aquella crisis nacional, los panameños supimos elevarnos por sobre nuestras diferencias, para asegurar el objetivo: la plena incorporación del área canalera a la República.

Como recordatorio permanente del alpinismo generacional, en la cumbre del Ancón ondea la bandera nacional, bandera que ha unido bajo su sombra a todos los panameños sin distinción, para enfrentar los retos que debemos atender como Nación.

La generación actual de panameños pretende también cumplir con sus responsabilidades. Se ha dado una organización jurídica y material adecuada a la actividad canalera, en cuyo diseño participaron ampliamente todos los actores sociales. Se ha administrado exitosamente el Canal y sus frutos han beneficiado al conjunto del país. Con las herramientas que brindan la ciencia y la tecnología más avanzadas, hemos ponderado la conveniencia de ampliar el Canal, y hemos decidido, mediante Referéndum, actuar en esa dirección. Todos estos avances, así como los que están actualmente en ejecución, serán parte del legado de nuestra generación a las generaciones futuras de panameños.

Para superar los retos que corresponden a esta generación de panameños, como ocurrió en el pasado, será muy útil tener claro cómo se ha forjado la Nación de la que formamos parte. Podemos estar seguros de que en nuestra historia nacional encontraremos todo el talento, toda la entereza y toda la disposición de llegar a acuerdos y consensos que los retos de hoy y de mañana puedan llegar a demandar.

DISCURSO DEL H. D. HÉCTOR B. ALEMÁN E. Presidente Comisión de Relaciones Exteriores 27 de marzo de 2008

Nos sentimos muy honrados en ser partícipes de esta sesión solemne en la que nuestra Asamblea Nacional conmemora un evento diplomático de extraordinaria importancia en la historia del país, ocasión en que rendimos un merecido reconocimiento a distinguidos diplomáticos, quienes contribuyeron a la lucha estratégica por el afianzamiento de la soberanía y la dignidad nacional.

Sin embargo, resulta obligante hacer una breve reflexión sobre los aportes que brindó el equipo negociador de nuestra Cancillería a la consolidación del Estado panameño en momentos cruciales que vivió la nación. Una lucha generacional por la reivindicación de la soberanía nacional que le otorgo fisonomía de Estado independiente a un país percibido hasta entonces como un ostensible protectorado extranjero, en palabras del canciller Aquilino Boyd.

Ciertamente, la exitosa convocatoria del Consejo de Seguridad hace 35 años, en medio de la Guerra Fría, reunidos en este histórico recinto fue parte de la visión estratégica y la astucia diplomática del General Omar Torrijos, quien inspirado en la razón y la justicia emprendió con luces largas el proceso de internacionalizar la legitimidad de la causa panameña recibiendo la más amplia solidaridad y comprensión mundial en una Resolución que, pese a ser vetada por los Estados Unidos, concitó un amplio respaldo internacional.

Esta ofensiva diplomática significó un equilibrio y contrapeso en la lucha desigual que sosteníamos con la primera potencia militar y económica del mundo, creando las condiciones para la suscripción de la Declaración Tack-Kissinger, que situaron las negociaciones en un nuevo contexto diplomático con puntos precisos que eliminaron las tradicionales causas de conflictos entre ambos países, permitiendo la descolonización ordenada del enclave y la reversión pacífica de la vía interoceánica como patrimonio inalienable de la nación panameña.

El Canal fue la religión que unió a los panameños en el perfeccionamiento de nuestra soberanía e independencia, un proceso de acumulación histórica, en el que Torrijos con meridiana claridad supo incorporar a sectores de diversas tendencias ideológicas, políticas y populares, rodeándose de los mejores talentos en un objetivo cardinal y común de consolidar un frente interno capaz de encarar el tema del Canal, promoviendo el desarrollo social y económico del país.

Respondiendo a esa dinámica, nuestra Asamblea Nacional rinde hoy un reconocimiento otorgando la Medalla Justo Arosemena a tres distinguidos ex Cancilleres y a un sagaz negociador, quienes contribuyeron al fortalecimiento de la identidad nacional, la democracia, el desarrollo social y económico del país.

Lic. Aquilino Boyd De La Guardia

Entre los panameños que hoy rendimos homenaje póstumo está el Lic. Aquilino Boyd De La Guardia

(Q.E.P.D.), abogado, político, ex Diputado y diplomático de una extraordinaria ejecutoria en el servicio exterior panameño, quien tuvo una destacada participación en la lucha por la reivindicación de la soberanía nacional, desde la década de los cincuenta con la siembra de banderas en la Zona del Canal, hasta las negociaciones de la firma y ejecución de los Tratados Torrijos-Carter.

Aquilino Boyd fue un experimentado diplomático dueño de un estilo intuitivo con más de 15 años en Naciones Unidas, artífice del traslado de las sesiones del Consejo de Seguridad a nuestro país, distinguiéndose por sus enérgicas denuncias ante la Asamblea General. En dos oportunidades estuvo al frente de nuestra Cancillería, tribuna desde la cual defendió con fervor patriótico los intereses nacionales que exigían la erradicación de la presencia militar extranjera. El Canciller Boyd fue precursor de la profesionalización del servicio exterior, instituyendo la carrera diplomática en nuestro país en 1957.

Dr. Carlos Alfredo López Guevara

Del desaparecido jurista Dr. Carlos Alfredo López Guevara, podemos destacar que tuvo un extraordinario desempeño en el equipo asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores en ocasión de la convocatoria del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

López Guevara fue un maestro egresado de la Escuela Juan Demóstenes Arosemena, graduado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Master en Derecho Comparado en la Universidad de Nueva York, Master en la Escuela de Leyes y Doctor en Derecho Internacional Público.

Su reconocida trayectoria de jurista internacional se proyecta en su desempeño como embajador en Estados Unidos, Canciller de la República y miembro distinguido del Consejo de Relaciones Exteriores, donde se destacó por sus juicios sobre asuntos trascendentales de nuestra diplomacia en el marco de la mayor juridicidad, equilibrio y patriotismo. Presidió el Partido Laborista y fue negociador de los Tratados Torrijos - Carter.

Lic. Juan Antonio Tack

Del Lic. Juan Antonio Tack, diplomático y docente, podemos destacar que es un egresado del Instituto Nacional, graduado de Licenciado y Profesor de Filosofía e Historia en la Universidad de Panamá. Ingresó al Servicio Diplomático en 1960, como jefe de la Sección Diplomática de la Cancillería.

Desempeñó cargos en el servicio exterior en Suiza y Francia. Fue Viceministro de Relaciones Exteriores en 1969. De 1970 hasta abril de 1976 fue Canciller y Jefe de las Negociaciones de los Nuevos Tratados del Canal, bajo el liderazgo del General Omar Torrijos Herrera.

Sin duda alguna, Tack reconocido como el Canciller de la dignidad fue un protagonista en los eventos diplomáticos que transformaron el estilo de negociación diplomática en nuestro país, presidió las sesiones del Consejo de Seguridad y le correspondió suscribir la histórica Declaración de ocho puntos con el Secretario de Estado Henry Kissinger, que fueron la base conceptual de los futuros Tratados Torrijos-Carter.

Dr. Rómulo Escobar Bethancourt

El Dr. Rómulo Escobar Bethancourt (Q.E.P.D.), político, abogado, Ministro de Trabajo, Presidente del Tribunal Electoral, Rector de la Universidad de Panamá, Asesor del Jefe de Gobierno y Jefe del equipo negociador, tuvo una extraordinaria ejecutoria en la lucha por la reivindicación de la soberanía nacional, incluidas las negociaciones, firma y ejecución de los Tratados Torrijos-Carter que culminaron con la desaparición del enclave colonial y devolvieron a la jurisdicción panameña el Canal de Panamá.

Entusiasta dirigente estudiantil, fue Delegado al Primer Congreso de la Juventud y tuvo una destacada participación en las históricas jornadas del Frente Patriótico de la Juventud en rechazo de los Tratados de Bases Filós-Hines.

Rómulo Escobar fue un innovador y reformador en los estudios superiores impulsando la creación de nuevas carreras, mientras proyectaba a la Universidad en el debate de los problemas históricos nacionales y el aporte de soluciones; instituyó las Brigadas Universitarias que fortalecieron la conciencia crítica de nuestros estudiantes y bajo su administración se crearon el Servicio Comunal Universitario, el Consultorio Jurídico Popular, la Librería Universitaria, la Televisora Universitaria y la Universidad Popular, entre otros.

Político de agudo olfato, de espíritu conciliador y profundas convicciones patrióticas fue fundador y Presidente del Partido Revolucionario Democrático, compartió la visión del General Omar Torrijos en su compromiso de hacer realizable el proyecto de nación en su progreso social y económico.

No podríamos desaprovechar esta oportunidad para reafirmar que, ayer como hoy, los panameños hemos sido responsables de nuestro destino, porque en momentos cruciales de la nación, no esperamos a que los acontecimientos ocurrieran, sino que tuvimos el valor de hacer historia encarando colectivamente el desafío de realizar los mejores intereses de la nación panameña, recuperando la dignidad y el afianzamiento de la identidad nacional.

Tenemos la fortuna y el honor de contar con las reflexiones y vivencias de un protagonista de la lucha diplomática panameña, el Presidente Dr. Jorge Illueca Sibauste, quien fuera Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Con estas palabras deseo significar la importancia de un hecho trascendental, que cambió el curso de la historia en nuestro país en la que panameños valerosos comprometidos con el legado de los mártires de enero de 1964 forjaron un futuro de prosperidad a la nación, respondiendo con firmeza al llamado de la patria sin ponerle precio ni condiciones.

Muchas gracias

Debate

Contenido

Ensayos y monografías



Comentarios sobre la nueva ley de contratación pública

Carlos Gasnell Acuña

El derecho de información y libertad de elección del consumidor

Pedro Luis Prados Villar

La descentralización: una alternativa para producir sociedades más justas, equitativas, participativas y con desarrollo local en sus territorios

Jorge Ricardo Panay

La filosofía en el nuevo Código Penal

José Rigoberto Acevedo C.

Parlamento, sociedad y política en Panamá

Jaime Flores Cedeño

Ley 41 de 24 de agosto de 2007

Régimen Especial para el establecimiento de sedes de empresas multinacionales y la Comisión de Licencias de Sedes Multinacionales.

Ley 42 de 22 de octubre de 2007

Reforma la Ley 14 de 1993, sobre el transporte terrestre público de pasajeras, y la Ley 34 de 1999, sobre el tránsito y transporte terrestre.

Ley 56 del 14 de diciembre de 2007

Sistema Nacional de Investigación e incentivos para la investigación y el desarrollo científico y tecnológico.

Resolución No.1 de 8 de diciembre de 1941

Declarar que existe un estado de guerra entre el Imperio del Japón y la República de Panamá

Resolución de 26 de enero de 1927

Suspender la consideración del Tratado suscrito en Washington el 28 de Julio de 1926 (Kellog-Alfaro)

Discurso del HD. Pedro Miguel González Pinzón Presidente de la Asamblea Nacional

35° Aniversario de la Reunión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 27 de marzo de 2008

Discurso del HD. Héctor B. Alemán E. Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores

35° Aniversario de la Reunión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 27 de marzo de 2008

La Acción de Hábeas Data a raíz de las reformas constitucionales de 2004

Rigoberto González Montenegro

Antecedentes de la formación jurídica en Panamá

Salvador Sánchez G.

El Tribunal de Cuentas: evolución, fisonomía y derecho comparado

Oscar Vargas Velarde

¿Qué es el Derecho Ambiental?

Gabino Díaz Proll

Ley 69 de 27 de diciembre de 2007

Dirección de Investigación Judicial de la Policía Nacional y se adscribe los Servicios de Criminalística al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Ley 15 de 7 de febrero de 2008

Que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales

Legislación al día



Archivos históricos



Discursos



Palacio Justo Arosemena
Plaza 5 de Mayo
Panamá, República de Panamá
Tel. (507) 512-8111
www.cep@asamblea.gob.pa

CEP
CENTRO DE ESTUDIOS
PARLAMENTARIOS

ISSN 1681 - 889X