

NÚMERO 19 JUNIO 2012



# Debate

REVISTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ



# Debate

## Contenido

### Ensayos y monografías



LA CONFORMACIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES  
EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ  
Alfredo Juncá Wendehake

LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL SOBRE EL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA  
Jaime Flores Cedeño

DE LOS PRIMEROS PASOS EN EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA.  
Alex Campbell Bolívar

SITUACIÓN ACTUAL Y ESTRATEGIAS DE FUTURO DE LA TELEVISIÓN "EN ABIERTO"  
EN ESTADOS UNIDOS EN UN ENTORNO DIGITAL  
Meritxell Roca Sales

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO: LA MALA CONCEPCIÓN  
DE LOS TÉRMINOS Y SUS CONSECUENCIAS  
Claudio Alpízar Otoyá

### Conferencias



LEYES DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS  
CONTROL DE DECRETOS-LEYES  
(1996-2012)

LEY 62 } QUE CREA EL PROGRAMA NACIONAL PARA  
DE 4 DE AGOSTO DE 2011 } LA DETECCIÓN TEMPRANA DEL CÁNCER  
Y DICTA NORMAS PARA SU IMPLEMENTACIÓN

TEXTO ÚNICO DE LA LEY 34 DE 1949, QUE ADOPTA COMO SÍMBOLOS DE LA NACIÓN LA BANDERA,  
EL HIMNO Y EL ESCUDO Y REGLAMENTA SU USO, QUE COMPRENDE  
LAS REFORMAS DE LA LEY 2 DE 2012

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL HONORABLE DIPUTADO HÉCTOR APARICIO DÍAZ.  
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL

1º DISCURSO DE JUSTO AROSEMENA EN EL CONGRESO  
HISPANOAMERICANO DE LIMA (1864)

RESOLUCIÓN Nº.216  
(DE 5 DE JULIO DE 2007)  
POR LA CUAL SE REORGANIZA Y SE REGULA EL FUNCIONAMIENTO DEL  
CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

RESOLUCIÓN No.47 De 5 de agosto de 2010  
QUE MODIFICA LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA  
DE LA ASAMBLEA NACIONAL



Palacio Justo Arosemena  
Plaza 5 de Mayo  
Panamá, República de Panamá  
Tel. (507) 512-8111  
www.cepi@asamblea.gob.pa

**CEPI**  
CENTRO DE ESTUDIOS  
PARLAMENTARIOS

ISSN 1681 - 889X

## RAÚL LEIS ROMERO (1947-2011)

Panameño nacido en el exterior (Isla Providencia, San Andrés, Colombia), en 1947. Creció, estudió y fue líder estudiantil en la ciudad de Colón.

Sociólogo, escritor, comunicador y educador popular. Realizó la licenciatura en Sociología en la Universidad Santa María la Antigua, además de cursos diversos en varios países, entre ellos en el Instituto de Estudios Sociales en La Haya, Holanda. Cursó la maestría de Estudios Políticos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá.

Presidente de Centro de Estudios y Acción Social Panameña (CEASPA), del cual fue director hasta agosto de 1993. Profesor titular de Sociología de la Universidad de Panamá. Miembro del Consejo Asesor del Programa de Derechos Humanos de la Embajada Real de Dinamarca en América Central, del Comité Asesor Nacional de Transparencia Internacional, del Comité Directivo de la Fundación Pro Biblioteca Nacional, del Comité Asesor de la Comisión Presidencial de Transformación Curricular de la Educación. Integró la directiva de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), y miembro fundador del Colegio Nacional de Sociólogos. Laboró por 45 años en el campo de la educación popular y promoción social en Panamá y otros países. De este accionar se desprenden escritos como: Guía para un teatro popular; Apuntes sobre metodología y práctica transformadora (7 ediciones en seis países); el libro de testimonios obreros; Voces de lucha; el texto de socio literatura Machi: Un Kuna en la ciudad; Comunicación popular; Teoría y práctica (en equipo) y El arco y la flecha. Dirigió por diez años la revista panameña Diálogo Social. Fundó y dirigió por varios años el Centro de Comunicación Popular. Formó parte del Consejo Nacional de Escritores y Escritoras de Panamá (2001 - 2003).

A nivel sociológico escribió textos como: La ciudad y los pobres; Las clases sociales en la ciudad transitista; Radiografía de los partidos políticos; Colón en el ojo de la tormenta; Comando Sur, poder hostil; Machi, un Kuna en la ciudad; Hacia una estrategia nacional de descentralización y desarrollo municipal; Bienes Canaleros; Informe de un desafío y Abrir canales de participación y poder local, publicados ampliamente en revistas y diarios nacionales e internacionales.

Teatro: El Puente (Editorial Mariano Arosemena - INAC, Panamá, 2001).



Cuentos: Viaje alrededor del patio (Cuentos de vecindario) (Editorial Signos, Panamá, 1987), Remedio para la congoja (Panamá, 2005), ¿Quieres que te lo cuente otra vez? (Grupo Editorial Norma, Panamá, 2005), Remedio para la congoja (Cuentos de la calle) (Panamá, 2005).

En 1985, obtuvo el Premio "Plural" de México en la sección Ensayo. Logró dos veces (1985 y 1992) el premio de la revista Nueva Sociedad (Venezuela) en Ensayo. En 1996, obtuvo el Premio Literario Ricardo Miró en la sección Ensayo, con el libro Panamá: Luces y sombras hacia el siglo XXI, y en el 2000 en la sección Teatro con el libro El puente. En 1982, obtuvo simultáneamente tres premios Nacionales de Prensa. En Teatro obtuvo tres veces el Premio Ricardo Miró (1973, 1981 y 1988), Mención de Honor en 1993; y segundo lugar y accésit de los Juegos Florales Centroamericanos de Quetzaltenango (Guatemala). Finalista en la XXIV versión del Premio Tirso de Molina (1994) del Instituto de Cooperación Iberoamericana de España. Sus obras han sido montadas y publicadas en su mayoría, entre ellas: Viaje a la salvación y otros países; Viene el sol con su sombrero de combate puesto; Lo peor del boxeo; María Picana; El nido del Macuá; Lucecita González; Primero de mayo; No hay derecho, señor; Mundunción, El señor sol; La cantina de Pancha Manchá. Coautor del libro Esas formas de comunicación que andan por ahí (editado en Ecuador y Honduras). También incursionó como guionista. En el año de 2004, obtuvo una Mención de Honor en el Premio Centroamericano de Literatura Rogelio Sinán con la obra Remedio para la congoja.

Publicó los poemarios: Genuflexión a mi huella; Cantos de amor al hombre nuevo y Tiempo de las cosas nuestras. En Narrativa trabajó el cuento, obteniendo varios premios de los Concursos Nacionales de Literatura Infantil y el Premio Nacional del Concurso Latinoamericano de Teleeducación Universitaria. Publicó el libro: El niño y la bomba (Panamá, Bélgica y México).



**Edificio de la Asamblea Nacional**

Constructora: Corcione y Asociados  
 Arquitecto: Ignacio Mallol  
 Firma: Mallol & Mallol  
 Año: 2010 - 2013

## 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.

Se reciben colaboraciones de artículos que se ajusten a los parámetros de la Revista DEBATE.

cep@asamblea.gob.pa

Asamblea Nacional de la República de Panamá  
 Palacio Justo Arosemena, Plaza 5 de Mayo  
 Código Postal 0815-01603

Edición e impresión a cargo del Dpto. de Imprenta de la Asamblea Nacional en septiembre de 2012.

Tiraje: 300 ejemplares.

# Debate

NÚMERO 19  
 JUNIO 2012

## DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

**H.D. Héctor Aparicio**  
 PRESIDENTE

**H.D. Marcos González**  
 PRIMER VICEPRESIDENTE

**H.D. Rony Araúz**  
 SEGUNDO VICEPRESIDENTE

**Wigberto Quintero G.**  
 SECRETARIO GENERAL

**Roberto A. Proll N.**  
 SUBSECRETARIO GENERAL

## CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

**Marisol Martínez C.**  
 Secretaria Técnica Encargada

**Jaime Beitía F.**  
**Marcela Chang**  
 Coordinadores de la Revista Debate

Personal de Apoyo  
**Mariela Laguna**  
**Karim Paredes**

**Marta Espino**  
 Correctora de texto

Arte y Diagramación  
**Estanislao Abrego R.**





**ASAMBLEA NACIONAL**  
**DIRECTIVA**  
**2011 - 2012**



H.D. Héctor E. Aparicio Díaz  
Presidente



H.D. Marcos A. González G.  
Primer Vicepresidente



H.D. Rony Araúz  
Segundo Vicepresidente



**ASAMBLEA NACIONAL**  
**DIRECTIVA**  
**2011 - 2012**



**Wigberto E. Quintero G.**  
Secretario General



**Luis E. Camacho C.**  
Subsecretario General



**Roberto A. Proll N.**  
Subsecretario General

# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<b>ENSAYOS, MONOGRAFÍAS Y CONFERENCIAS</b>	<b>11</b>
<b>La fusión de las comisiones permanentes</b> <i>Alfredo Juncá Wendehake</i>	<b>13</b>
<b>Situación actual y estrategias de futuro de la televisión “en abierto” en Estados Unidos en un entorno digital</b> <i>Maritxel Roca Sales</i>	<b>27</b>
<b>Legislación nacional e internacional sobre el delito de desaparición forzada</b> <i>Jaime Flores</i>	<b>34</b>
<b>CONFERENCIAS</b>	<b>41</b>
<b>Gobernabilidad y gobernanza para el desarrollo: La mala concepción de los términos y sus consecuencias para la democracia</b> <i>Claudio Alpízar Otoyá</i>	<b>43</b>
<b>Ley de Facultades Extraordinarias y la convalidación de los decretos leyes</b> <i>Agapito González Gómez.</i>	<b>83</b>
<b>LEGISLACIÓN AL DÍA</b>	<b>103</b>
<b>Ley 62 de 4 de agosto 2011, Que crea el Programa Nacional para la detención temprana del cáncer y dicta normas para su implementación</b>	<b>105</b>
<b>Texto único de la Ley 34 de 1949 que adopta como símbolos de la Nación, la Bandera, el Himno y el Escudo y reglamenta su uso</b>	<b>107</b>
<b>Reflexiones</b>	<b>125</b>



..... <b>Los primeros pasos en el ejercicio de la abogacía</b> <b>Alex Campbell</b>	<b>127</b>
..... <b>DISCURSOS</b>	<b>133</b>
..... <b>Discurso pronunciado por H.D. Héctor Aparicio Díaz, Presidente de la</b> <b>Asamblea Nacional, el 1 de julio del 2011</b>	<b>135</b>
..... <b>ARCHIVOS HISTÓRICOS</b>	<b>139</b>
..... <b>Palabras de don Justo Arosemena</b> <b>en el Congreso Hispanoamericano de Lima 1864</b>	<b>141</b>
..... <b>DOCUMENTOS DE INTERÉS</b>	<b>145</b>
..... <b>Resolución N° 216 de 5 de julio de 2007</b> <b>Por la cual se reorganiza y se regula el funcionamiento del Centro de</b> <b>Estudios Parlamentarios</b>	<b>147</b>
..... <b>Resolución N° 47 de 5 de agosto de 2010</b> <b>Que modifica la estructura organizativa de la Asamblea Nacional</b>	<b>151</b>
..... <b>VIDA Y OBRA DE RAÚL LEIS ROMERO (Contraportada)</b> .....	

## PRESENTACIÓN

El presente número de la **Revista Debate** pone al alcance del lector una variedad de temas que inequívocamente serán de interés general.

En la sección de ensayos y monografías aparece, en primer lugar, un análisis profundo del tema siempre latente de la conformación de las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional, a raíz de la reducción de 21 a 15 comisiones mediante la Ley 28 de 2009; reducción que fue posible por la fusión de los asuntos que atendían las comisiones desaparecidas hacia las sobrevivientes, lo que además permitió el incremento de sus miembros.

En el ensayo preparado por el licenciado Alfredo Juncá Wendehake, titulado **la Conformación de las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional de Panamá**, se plantea un efecto no previsto en el momento de la mencionada reforma al Reglamento Interno, en cuanto al número que formaría el *quorum* deliberativo que permite el inicio de la sesión, como ocurre en el Pleno. Y es que en este, la reforma establece el número exacto para la formación del *quorum*, que reemplazó la fórmula anterior que empleaba la regla matemática de la cuarta parte de los miembros, pero

nada se estableció para el *quorum* de las comisiones.

La omisión suscita dificultades para determinar la cantidad mínima de diputados que deben estar presentes para declarar abierta la sesión y agotar los asuntos protocolares del orden del día. El análisis concluye indicando que el número mínimo es de cuatro.

En el orden jurídico, la revista también presenta el estudio preparado por el licenciado Jaime Flores en torno a la legislación nacional e internacional sobre el delito de desaparición forzada, que examina los compromisos internacionales adquiridos por los Estados en relación a la compleja necesidad de tipificar correctamente las distintas modalidades de participación de agentes del gobierno en la desaparición de personas empleada como método sistemático de sembrar pánico entre los opositores o adversarios de su mandato.

El artículo recuerda el compromiso adquirido por el Estado panameño de penalizar la conducta, lo que finalmente quedó consignado en el Código Penal de 2007, aunque fue necesario reformarlo poco tiempo después (Ley 1 de 2011) para formularlo según la tipificación recomendada por la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. El autor también reflexiona, por último, acerca de la imprescriptibilidad del

delito, apoyado en las consideraciones planteadas sobre dicho fenómeno en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

En esta sección se incluye un escrito acerca de los primeros pasos en el ejercicio de la abogacía, expuesto desde la perspectiva personal del licenciado Alex Campbell Bolívar, que propone la necesidad de que el nuevo profesional del derecho emprenda su camino de la mano tutorial de otros abogados de experiencia, cuyos consejos contribuyan a introducirlo al ejercicio de la abogacía.

La nota refrescante de la Revista la pone la profesora Maritxel Roca Sales, investigadora de la *Universitat Oberta de Catalunya*, en la monografía titulada **Situación actual y estrategias de futuro de la televisión “en abierto” en Estados Unidos en un entorno digital**, en la cual hace análisis del impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, en particular, a través de las redes como *YouTube* o dispositivos inteligentes como el *iPhone*, en la manera tradicional de ver la televisión en las cadenas de habla inglesa de los Estados Unidos que emiten en abierto, denominadas *broadcast televisión*, tales como la ABC, CBS, Fox y NBC.

La monografía analiza las estrategias que las aludidas estaciones de televisión “en abierto” en dicho país están implementando para hacer

frente a los retos que plantea la Sociedad Red, que en términos de entretenimiento se está traduciendo en una fragmentación clara de las audiencias, y sus implicaciones en la propia generación y creación de contenidos.

La autora pone de relieve la crisis por la que pasa el sector de la industria televisiva “en abierto” debido a que las tecnologías de la información y la comunicación configuran un escenario nuevo caracterizado por la fragmentación de audiencias y la consolidación de un entorno multiplataforma. Termina reconociendo, sin embargo, que la televisión sigue siendo el medio de comunicación más popular y precisamente por esta razón las agencias de publicidad siguen pagando precios elevados en concepto de espacios publicitarios.

En la sección de conferencias, la **Revista Debate** entrega un completo estudio elaborado por el Dr. Claudio Alpízar Otoy sobre la **Gobernabilidad y Gobernanza para el Desarrollo: la mala concepción de los términos y sus consecuencias para la Democracia**, el cual fue expuesto en el IV Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, que tuvo lugar en la ciudad de Panamá, en el 2009.

Con estilo profundo y reflexivo, la ponencia discurre a través de la contextualización teóricopráctica de los conceptos centralización, delegación, desconcentración, descentralización,

sectorialización, política, “despoliticización” y comunicación política, de uso frecuente en la investigación, con el objeto de deshilvanar los rasgos que los distinguen y caracterizan, de modo que propicien su uso racional y adecuado por políticos y administradores públicos.

Así mismo, examina con detenimiento el fenómeno de la gobernabilidad y la gobernanza, para proponer los elementos que los diferencian, entre los que resalta que la gobernanza comprende el cumplimiento de las funciones definidas y encomendadas a las instituciones públicas y la incorporación de los grupos sociales como actores y forjadores de su destino y no de simples espectadores. Analiza también las complejas relaciones entre desarrollo y gobernabilidad, en el ámbito de la los detonantes de la ingobernabilidad, para proponer fórmulas que contribuyan a transformar las políticas en rendimientos efectivos y eficientes.

El estudio concluye reiterando la necesidad de rescatar la política del lugar a la que ha sido conducida, desarraigada de toda función social como fundamento que sostiene la democracia. Sostiene que, si bien ambos conceptos son consustanciales, en el fondo conllevan diferencias que obligan a disociarlos a la hora de definirlos y aplicarlos, puesto que en ambos existe un alto grado de participación ciudadana, al punto

de que hoy en día se habla tanto de gobernabilidad democrática como de gobernanza democrática.

En esta sección se incluye, además, la conferencia del licenciado Agapito González Gómez, titulada las **Facultades Extraordinarias y la Convalidación de los Decretos Leyes**, que sirvió de base para la ponencia, con el mismo título, presentada en el marco del III Congreso Internacional de Derecho Parlamentario, celebrado en la ciudad Panamá, en el 2010.

Se trata de un análisis intrincado en que el autor se aventura a ofrecer una solución jurídica a una situación fáctica permitida por la Constitución Política, según la cual, la Asamblea Nacional puede habilitar temporalmente al Órgano Ejecutivo para que legisle sobre materias específicas contenidas en la ley de facultades extraordinarias.

La ponencia contiene el sustento de la posición histórica mantenida por el Órgano Legislativo de reconocer la validez implícita de los decretos ley aprobados por el Ejecutivo, sin necesidad de ratificación o convalidación legislativa, apoyado en el fundamento de las fórmulas habilitantes, en especial, la fórmula de las llamadas facultades extraordinarias, pasando revista a las clases de controles parlamentarios y jurisdiccionales de los decretos leyes, para aclarar que el precepto constitucional no exige la convalidación, sino que ratifica la potestad legislativa de la Asamblea Nacional.

La ponencia deja en evidencia confusiones e inconsistencias de la regulación constitucional, además de las razones que desaconsejan delegar la función legislativa, para concluir sugiriendo la conveniencia de suprimir del texto constitucional toda forma de delegación de la potestad legislativa.

En la sección de legislación al día, la **Revista Debate** incluye el Texto Único de la Ley 34 de 15 de diciembre de 1940, que adopta como Símbolos de la Nación la Bandera, el Himno y el Escudo, ordenado por la Ley 2 de 23 de enero de 2012. También incorpora el texto de la Ley 62 de 4 de agosto de 2011, que crea el Programa Nacional para la Detección Temprana del Cáncer y dicta normas para su implementación.

La sección documentos de interés pone al alcance del lector el primer discurso pronunciado por don Justo Arosemena en el marco del Congreso Hispanoamericano de Lima, el 19 de noviembre de 1864, que constituye una pieza de oratoria que bien

merece la lectura, para comprender el objetivo de estrechar los vínculos entre los pueblos hispanoamericanos emprendido bajo la influencia de Bolívar en el cónclave de Panamá de 1826. En esta misma sección se publica el discurso del Honorable Diputado Héctor Aparicio Díaz, presidente de la Asamblea Nacional, en la sesión de instalación del Tercer Periodo de Sesiones Ordinarias.

Como aporte adicional, la **Revista Debate** se prestigia al recoger el valor de la vida y obra de Raúl Leis Romero (1947-2011), cuya partida intempestiva dejó un espacio vacío en la sociedad panameña, poco habituada a personas que entregan su vida a las causas de los demás y que hacen de esa forma de vida un estilo propio. Su legado a las letras panameñas, merecedoras de varios premios y su activismo social, hicieron de él uno de los hombres más cultos del país, cuya palabra será siempre recordada. En honor a esa herencia cultural, la revista publica la síntesis de la vida y obra de Raúl Leis Romero.



**Ensayos, monografías  
y conferencias**

## LA CONFORMACIÓN DE LAS COMISIONES PERMANENTES EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ

Alfredo Juncá Wendehake<sup>1</sup>

### I. Las Comisiones Permanentes

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Panamá, las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional cumplen con una función importante dentro del proceso formativo de la ley. No se encuentran claramente definidas en el texto constitucional, sin embargo, en este se evidencia su importancia dadas las funciones que les son asignadas.

El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, aprobado por la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, con las modificaciones, adiciones y derogaciones aprobadas por la Ley 7 de 1992, la Ley 3 de 1995, la Ley 39 de 1996, la Ley 12 de 1998, la

Ley 16 de 1998, la Ley 35 de 1999, la Ley 57 de 2002, la Ley 25 de 2006, la Ley 16 de 2008, la Ley 28 de 2009, la Ley 32 de 2009, la Ley 38 de 2009, la Ley 43 de 2009 y la Ley 66 de 2009, en adelante RORI, por sus siglas constitutivas, tampoco nos brinda una definición específica acerca de las comisiones permanentes.

De acuerdo con Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López, podemos definirlos como "grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una asamblea, a los que esta delega parte de sus funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa".<sup>2</sup>

Teniendo en cuenta esta definición, podemos ver diferentes elementos constitutivos de la llamada comisión parlamentaria. Son conocidas también en otros parlamentos del mundo como comités, commissions o committees, y

1. El autor es Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá y Máster en Administración de Empresas con especialidad en Comercio Internacional de la Universidad Santa María la Antigua. Posee un título de post-grado en Negocios Internacionales de la antes mencionada universidad, es egresado de la XXV Promoción de Internado Parlamentario del Lok-Sabha (Cámara Baja), República de la India y del IV Curso de Técnica Legislativa y XIII Curso de Funcionarios Jurídicos Legislativos del Congreso de Diputados de España. Fue Subdirector Nacional de Asesoría Parlamentaria de la Asamblea Nacional y actualmente es el Subdirector Nacional de Asesoría Legal y Técnica de Comisiones de la Asamblea Nacional de Panamá.

2. GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. Las Comisiones Legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. WorkingPapers, número 212, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, España, año 2002, pág. 5.

responden básicamente al principio de dinamismo y especialidad del trabajo.<sup>3</sup>

La Constitución Política en su artículo 161, numeral 6, hace la primera mención a la existencia de las Comisiones de la siguiente forma:

**ARTÍCULO 161.** Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

6. Nombrar, con sujeción a lo previsto en esta Constitución y en el Reglamento Interno, las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional y las comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público, para que informen al Pleno a fin de que dicte las medidas que considere apropiadas.

A pesar de ser nuestra Constitución y de mencionar su existencia, no nos brinda una definición clara o nos brinda indicios de sus elementos constitutivos.

Siguiendo a los autores mencionados anteriormente, podríamos decir que una comisión parlamentaria, que en este caso realmente consideramos

<sup>3</sup> Debemos tomar en cuenta que los primeros parlamentos en el mundo empezaron sus funciones como organizaciones unicamerales que tomaban decisiones en conjunto sin delegar sus funciones en grupos especializados o secciones de la organización, como era el caso de Grecia en la edad antigua en la que las discusiones se daban en el ágora y participaban solamente los ciudadanos en pleno.

se refiere a las *comisiones legislativas*, contendría los siguientes elementos:

**1. Finalidad específica:** Las comisiones legislativas poseen una finalidad que justifica su conformación. El área temática definirá entonces sus atribuciones específicas y su jurisdicción. Como ejemplo podemos citar cualquiera de las comisiones permanentes descritas en el RORI como por ejemplo la Comisión de Economía y Finanzas.

**ARTÍCULO 55. Economía y Finanzas.**

La Comisión de Economía y Finanzas tendrá como funciones estudiar, proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los siguientes temas:

1. Negociación y contratación de empréstitos, el crédito público, la deuda nacional y su servicio.
2. Impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos.
3. Reformas a las leyes fiscales.
4. Examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el Órgano Ejecutivo le presente.
5. La legislación marítima.
6. Cualquier otro asunto relativo



a la Hacienda Pública cuyo estudio no esté atribuido a otras comisiones.

Podemos apreciar en el texto del artículo mencionado que existe una delimitación de funciones y jurisdicción definida de la comisión que deviene de la finalidad específica de su creación.

**2. Ámbito temporal:** La duración de una comisión legislativa puede ser definida o indefinida.

Por lo general, aquellas comisiones de duración indefinida son a las que llamamos comisiones permanentes y están claramente enunciadas en el texto del RORI:

**ARTÍCULO 46.** Lista de Comisiones. Las Comisiones Permanentes son las siguientes:

1. Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales;
2. Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales;
3. Presupuesto;
4. Economía y Finanzas;

5. Comercio y Asuntos Económicos;
6. Infraestructura Pública y Asuntos del Canal;
7. Educación, Cultura y Deportes;
8. Trabajo, Salud y Desarrollo Social;
9. Comunicación y Transporte;
10. Relaciones Exteriores;
11. Asuntos Agropecuarios;
12. Asuntos Indígenas;
13. Población, Ambiente y Desarrollo;
14. De la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia;
15. Asuntos Municipales.

Esto es así en nuestro país, pero esta es una realidad a la que no escapan otros parlamentos alrededor del mundo como es el caso de las Cortes Generales de España, que cuenta con alrededor de cuarenta comisiones permanentes de carácter legislativo repartidas entre el Congreso de los Diputados y el Senado.

## COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES EN LAS CORTES GENERALES<sup>4</sup>

Comisiones Permanentes en el Congreso de los Diputados:	Comisiones Permanentes en el Senado:
1. Constitucional	1. Constitucional
2. Asuntos Exteriores	2. Asuntos Exteriores
3. Justicia	3. Justicia
4. Interior	4. Interior
5. Defensa	5. Defensa
6. Economía y Hacienda	6. Economía y Hacienda
7. Presupuestos	7. Presupuestos
8. Fomento	8. Fomento
9. Educación y Deporte	9. Educación y Deporte
10. Trabajo e Inmigración	10. Trabajo e Inmigración
11. Industria, Turismo y Comercio	11. Industria, Turismo y Comercio
12. Medio Ambiente, Agricultura y Pesca	12. Medio Ambiente, Agricultura y Pesca
13. Política territorial	13. Política Territorial
14. Cultura	14. Cultura
15. Sanidad, Política social y Consumo	15. Sanidad, Política Social y Consumo
16. Vivienda	16. Vivienda
17. Ciencia e innovación	17. Ciencia e Innovación
18. Igualdad	18. Igualdad
19. Cooperación Internacional para el Desarrollo	19. Cooperación Internacional para el Desarrollo
	20. Entidades Locales
	21. General de las Comunidades Autónomas

<sup>4</sup> Actualizadas a marzo de 2011

También podría haber comisiones de carácter legislativo, cuya duración estaría definida por la situación para la cual han sido creadas. Son de carácter temporal y su delimitación de

funciones nos viene dada en la norma jurídica que las instituye.

Este es el caso de las Comisiones Ad hoc de la que habla el artículo 68 del RORI:

**ARTÍCULO 68.** Comisiones Ad hoc. Las Comisiones Ad hoc tendrán como función estudiar proyectos de ley y emitir concepto sobre alguna materia en particular que, por su especial naturaleza, no correspondan a ninguna comisión permanente de la Asamblea Nacional, además de lo dispuesto en el artículo 75 de este Reglamento y en el artículo 167 de la Constitución Política de la República.

Una vez estudiada la situación y emitido el concepto, dejan de existir jurídicamente. Estas comisiones a pesar de no ser permanentes son de carácter legislativo. Recientemente, la Asamblea Nacional creó, mediante Resolución No. 53 de 14 de marzo de 2011, una Comisión Ad hoc para el Estudio de la Legislación Minera y la Protección de Recursos Hídricos y Ambientales en la Comarca Ngäbe-Buglé, la cual dio como resultado una propuesta de anteproyecto de ley presentada a la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana con lo que concluyó su razón jurídica de existencia y por consiguiente se disolvió.

En esta misma línea de pensamiento, nuestros homólogos españoles en el Congreso de los Diputados de España también tienen comisiones de este tipo, como la Comisión no permanente de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto

de Toledo<sup>5</sup>, por mencionar alguna. El Pacto de Toledo fue la ratificación emitida en el año 1995 por el Congreso de los Diputados de España del informe denominado “Análisis de los problemas estructurales del sistema de seguridad social y de las principales reformas que deberán acometerse”, emitido por la Comisión de Presupuesto de dicha cámara. Se trata básicamente de un análisis situacional con medidas a tomarse a partir del año 1996 en relación al sistema de pensiones en España.

**3. Composición definida:** Las comisiones legislativas, deben estar compuestas por miembros del parlamento, que investidos por la delegación de funciones emanada del Plenario, realizan funciones específicas en cada comisión asignada.

Ni la Constitución ni el RORI, específicamente, señalan como definición propiamente de comisión permanente al organismo integrado por diputados. Sin embargo, la característica salta a la vista e inclusive se puede desprender del texto de diferentes artículos del RORI como por ejemplo el numeral 3 del artículo 14:

**ARTÍCULO 14.** Funciones de la Directiva. Son funciones de la Directiva de la Asamblea Nacional:

<sup>5</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie E, Otros Textos, 12 de abril de 1995, número 134.

...

3. Procurar que cada Diputado o Diputada sea miembro, por lo menos, de una de las Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional. (el subrayado es nuestro)

De igual forma, analizando la composición de las subcomisiones de la Asamblea Nacional, podemos aplicar el requisito de exclusividad en la calidad de sus miembros a las comisiones en general, apoyados en el principio de accesoriedad inversamente a partir del artículo 73 del RORI:

**ARTÍCULO 73.** Subcomisiones. Las Comisiones Permanentes podrán crear subcomisiones para adelantar estudios y gestiones sobre los asuntos que consideren deban ser objeto de tratamiento previo. Al finalizar el término dado a la subcomisión, esta deberá rendir informe detallado de su gestión.

Las subcomisiones estarán integradas por tres Diputados o Diputadas Principales. (el subrayado es nuestro)

Podemos afirmar que cualquier tipo de comisión o subcomisión que integre en su parte constitutiva miembros ajenos al Parlamento, es decir, que no sean diputados, y en el caso de

Panamá, diputados principales, no será más que un grupo de trabajo o lo que en la doctrina anglosajona se conoce como *Task Force*<sup>6</sup>.

## II. LA CONFORMACIÓN

### DE LAS COMISIONES PERMANENTES

De acuerdo con el RORI, las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional deben estar conformadas por nueve miembros, los cuales serán escogidos a través de nóminas de consenso, respetando la representación de las minorías,<sup>7</sup> o a través del método alternativo de elección por cociente.

**ARTÍCULO 42.** Integración de las Comisiones. Los miembros de las Comisiones podrán ser elegidos mediante la presentación de nóminas de consenso, siempre que se garantice la representación proporcional de la minoría. En este caso, cuando se elija a los miembros de las Comisiones

6 El concepto de Task Force, de acuerdo con el Glosario de Términos de la Legislatura Estatal del Estado de Oregón, Estados Unidos de América, se define como “una comisión legislativa autorizada por mayoría legislativa para estudiar una materia determinada por un período específico de tiempo. Un grupo de trabajo <Task Force>, puede contener miembros civiles y es diferente a una comisión en que usualmente delibera sobre un tema específico de un área vasta. Un grupo de trabajo <Task Force> deliberaría sobre salud mental en Oregón, en lugar de asuntos de la salud en Oregón”.

7 Esto es concordante con el artículo 162 de la Constitución, el cual establece: “Todas las Comisiones de la Asamblea Nacional serán elegidas por ésta mediante un sistema que garantice la representación proporcional de la minoría.”

Permanentes, la escogencia se efectuará una a la vez.

**ARTÍCULO 43.** Procedimiento alternativo de elección. Cuando no sea posible la presentación de nóminas de consenso, los miembros de las Comisiones Permanentes serán elegidos mediante el siguiente procedimiento:

1. El número total de Diputados y Diputadas que componen la Asamblea Nacional se dividirá entre el número de miembros de la Comisión que se va a elegir, cuyo resultado se denominará cociente de elección.
2. Cada Diputado o Diputada votará en una sola papeleta por su candidato o candidata, y se declararán electos los que hayan obtenido un número de votos no menor del cociente de elección.
3. Si después de adjudicadas las representaciones por razón del cociente de elección quedan puestos por llenar, se declararán electos para ocuparlos a los que hayan obtenido el mayor número de votos.
4. En los casos de empate decidirá la suerte.

Impera en nuestro sistema el método de cociente de elección, inclusive para la primera alternativa del artículo 42, cuando se habla de las nóminas de consenso ya que estas se calculan a través del cociente para respetar las minorías y evitar al mismo tiempo la representación excesiva en las comisiones.

Esto significa que, a cada bancada o grupo de diputados independientes les correspondería una cantidad de posiciones en las comisiones que sería proporcional a su representación en el Pleno de la Asamblea. Esto aplica a las 14 comisiones integradas por 9 miembros y a la Comisión de Presupuesto que está compuesta por 15 miembros.

Al momento de asignar las posiciones en cada comisión, se debe procurar que cada bancada o grupo de diputados independientes esté representado de manera proporcional, pero sin que esto sobrepase el límite de posiciones que les corresponde en total.

Si a determinada bancada le corresponden 14 posiciones, tendría dicha bancada un diputado en 14 comisiones y una comisión en la que no tendría representante. Esto significa que, para respetar la proporción, esta bancada debe repartir sus diputados entre la mayor cantidad de comisiones posible proporcionalmente.

Lo mismo ocurriría con una bancada que tenga 20 posiciones, tendría dicha bancada 5 comisiones con 2 diputados y diez comisiones con 1 diputado, para respetar la proporcionalidad.

Tomemos, por ejemplo, el caso de la asignación de curules en las comisiones permanentes para el Periodo 2010 – 2011 en la Asamblea Nacional.

### III. INTEGRACIÓN PROPORCIONAL DE LAS COMISIONES PERMANENTES

PERIODO 2010 – 2011

14 COMISIONES DE 9 MIEMBROS	COCIENTE DE ELECCIÓN	$71/9=7.891$
COMISIÓN DE 15 MIEMBROS	COCIENTE DE ELECCIÓN	$71/15=4.73$

Debido a que se trata de dos tipos distintos de comisiones con integraciones distintas, el cociente debe calcularse por separado. De igual forma, atendiendo al principio

de representatividad de las minorías, los redondeos numéricos siempre deben favorecer a las minorías parlamentarias para respetar lo preceptuado en la Constitución.

#### TOTAL DE POSICIONES EN LAS 15 COMISIONES

14 COMISIONES DE 9 MIEMBROS	126 POSICIONES
1 COMISIÓN DE 15 MIEMBROS	15 POSICIONES
TOTAL	141 POSICIONES

Las 141 posiciones distribuidas entre las diferentes comisiones permanentes, deben ser asignadas entre cada bancada de manera proporcional, atendiendo a la división

del cociente entre la cantidad de curules que cada grupo tiene en el Pleno de la Asamblea, lo cual simboliza la representación proporcional en la comisiones.

#### POSICIONES POR BANCADA EN CADA COMISIÓN

BANCADA	CURULES EN EL PLENO	COMISIÓN PERMANENTE	COMISIÓN PRESUPUESTO
PRD/PP	17	2.15	3.59

PANAMEÑISTA	22	2.79	4.65
CAMBIO DEMOCRÁTICO	32	4.06	6.76
<b>TOTAL</b>	<b>71</b>	<b>9.00</b>	<b>15.00</b>

**TOTAL DE POSICIONES POR BANCADA EN LAS 15 COMISIONES**

BANCADA	14 COMISIONES	COMISIÓN PRESUPUESTO	TOTAL
PRD/PP	30.16	3.59	33.75
PANAMEÑISTA	39.04	4.65	43.69
CAMBIO DEMOCRÁTICO	56.78	6.76	63.54
<b>TOTAL</b>	<b>125.98</b>	<b>15.00</b>	<b>140.98</b>

**TOTAL DE POSICIONES POR BANCADA EN LAS 15 COMISIONES (REDONDEADO A FAVOR DE LAS MINORÍAS)**

BANCADA	14 COMISIONES	COMISIÓN PRESUPUESTO	TOTAL
PRD/PP	30	4	34
PANAMEÑISTA	39	5	43
CAMBIO DEMOCRÁTICO	57	6	64
<b>TOTAL</b>	<b>125.98</b>	<b>15.00</b>	<b>141</b>

Nótese que los redondeos decimales no se toman en cuenta matemáticamente ni como totales indivisibles, sino a favor de las minorías en primer caso y buscando el balance que no perjudique a las mayorías.

Cada comisión está dirigida por una directiva, como lo establece el RORI, que es elegida por los diputados comisionados una vez se conforma la comisión.

#### **IV. LA REFORMA EN LA ESTRUCTURA DE COMISIONES DE 2009**

La Ley 66 de 2009, que reforma el Texto Único de la Ley 49 de 1984,

Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, modificó entre otras cosas la estructura de las comisiones permanentes en la Asamblea Nacional. Este cambio en particular tuvo su efecto a partir de la Primera Legislatura del Segundo Período 2010 – 2011.

Este cambio afectó de diversas maneras el procedimiento legislativo. En primer lugar, se redujo el número de comisiones permanentes de 21 a 15, con la finalidad de consolidar trabajo, llegar a un nivel de economía parlamentaria y simplificar procesos.

Comisiones Permanentes antes del 1 de julio de 2010:	Comisiones Permanentes después del 1 de julio de 2010:
Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales	COMISIÓN DE CREDENCIALES, REGLAMENTO, ÉTICA PARLAMENTARIA Y ASUNTOS JUDICIALES
Revisión y Corrección de Estilo	COMISIÓN DE GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES
Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales	COMISIÓN DE PRESUPUESTO
Presupuesto	COMISIÓN DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Hacienda Pública, Planificación y Política Económica	COMISIÓN DE COMERCIO Y ASUNTOS ECONÓMICOS
Comercio, Industrias y Asuntos Económicos	COMISIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA Y ASUNTOS DEL CANAL
Obras Públicas	COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES
Educación, Cultura y Deportes	COMISIÓN DE TRABAJO, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL
Asuntos del Canal	COMISIÓN DE COMUNICACIÓN Y TRANSPORTE
Trabajo y Bienestar Social	COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
Comunicación y Transporte	COMISIÓN DE ASUNTOS AGROPECUARIOS
Salud Pública y Seguridad Social	COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS
Relaciones Exteriores	COMISIÓN DE POBLACIÓN, AMBIENTE Y DESARROLLO
Asuntos Agropecuarios	COMISIÓN DE LA MUJER, LA NIÑEZ, LA JUVENTUD Y LA FAMILIA



Vivienda	COMISIÓN DE ASUNTOS MUNICIPALES
Derechos Humanos	
Asuntos Indígenas	
Población, Ambiente y Desarrollo	
De los Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia	
Prevención, Control y Erradicación de la Droga, el Narcotráfico y el lavado de Dinero	
Ética y Honor Parlamentario	

Tal como veremos a continuación, algunas comisiones cambiaron su nomenclatura y funciones y algunas

otras se fusionaron y adquirieron mayores funciones y atribuciones o simplemente desaparecieron.

La Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales absorbe a la de Ética y Honor Parlamentario.	COMISIÓN DE CREDENCIALES, REGLAMENTO, ÉTICA PARLAMENTARIA Y ASUNTOS JUDICIALES
La Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, absorbe a las comisiones de Derechos Humanos y de Prevención, Control y Erradicación de la Droga, el Narcotráfico y el lavado de Dinero.	COMISIÓN DE GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES
La Comisión de Presupuesto se mantiene igual.	COMISIÓN DE PRESUPUESTO
La Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica, cambia su nomenclatura y funciones para crear la:	COMISIÓN DE ECONOMÍA Y FINANZAS
La Comisión de Comercio, Industrias y Asuntos Económicos, cambia su nomenclatura y funciones para crear la:	COMISIÓN DE COMERCIO Y ASUNTOS ECONÓMICOS
Las comisiones de Vivienda, Obras Públicas y de Asuntos del Canal se fusionaron para crear	COMISIÓN DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA Y ASUNTOS DEL CANAL
La Comisión de Educación, Cultura y Deportes se mantiene igual.	COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES
Las comisiones de Trabajo y Bienestar Social y de Salud Pública y Seguridad Social se fusionaron para crear la:	COMISIÓN DE TRABAJO, SALUD Y DESARROLLO SOCIAL

La Comisión de Comunicación y Transporte se mantiene igual.	COMISIÓN DE COMUNICACIÓN Y TRANSPORTE
La Comisión de Relaciones Exteriores se mantiene igual.	COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
La Comisión de Asuntos Agropecuarios se mantiene igual.	COMISIÓN DE ASUNTOS AGROPECUARIOS
La Comisión de Asuntos Indígenas se mantiene igual.	COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS
La Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo se mantiene igual.	COMISIÓN DE POBLACIÓN, AMBIENTE Y DESARROLLO
La Comisión de los Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia, cambia su nomenclatura y funciones para crear la:	COMISIÓN DE LA MUJER, LA NIÑEZ, LA JUVENTUD Y LA FAMILIA
Se crea la Comisión de Asuntos Municipales.	COMISIÓN DE ASUNTOS MUNICIPALES
Se elimina la Comisión de Revisión y Corrección de Estilo y se reemplaza por :	Departamento de Revisión y Corrección de Estilo

La segunda forma en que los cambios introducidos por la Ley 66 de 2009 afectaron el proceso formativo de la ley fue en la cantidad de miembros integrantes de cada comisión, lo cual tiene una incidencia directa sobre el *quorum* y las mayorías.

De acuerdo con el RORI, existen dos tipos de *quorum* en la Asamblea Nacional. El *quorum deliberativo* y el *quorum reglamentario*. Una vez más, no se encuentran definidos *per se*, pero de la redacción del artículo 87 se puede diferenciar entre el uno y el otro.

**ARTÍCULO 87.** *Quorum.* El *quorum* estará constituido por más de la mitad

de los miembros de la Asamblea Nacional. Sin embargo, la Asamblea podrá iniciar la sesión, aprobar el orden del día y el acta de la sesión anterior, así como discutir o debatir los asuntos sometidos a su consideración, con la presencia de veinticuatro Diputados.

Se entiende que existirá *quorum reglamentario* cuando se encuentren presentes en la reunión, justo más de la mitad de los miembros de la corporación.

Se entenderá también que habrá *quorum deliberativo* cuando se encuentren presentes en la reunión, 24 miembros de la corporación.

Esto resulta simple comprenderlo cuando se trata del pleno de la Asamblea Nacional, ya que la norma fue diseñada para aplicarse a la actividad plenaria. Sin embargo, la situación cambia cuando se trata de las comisiones permanentes.

De acuerdo con el artículo 74 del RORI, las normas plenarias, son también aplicables a las comisiones permanentes:

**ARTÍCULO 74.** Aplicación de las normas plenarias. En la tramitación de los asuntos que deban resolver las comisiones, se seguirán las mismas normas que este Reglamento establece para las sesiones de la Asamblea, en lo que fueren aplicables, siempre que no se opongan a las disposiciones expresas que regulan el procedimiento de trabajo en las Comisiones.

Se colige de la norma en mención, que el artículo 87 es aplicable a las comisiones permanentes, de acuerdo con las proporciones establecidas.

Antes de la reforma introducida por la Ley 66 de 2009, la cantidad de comisionados por cada comisión permanente era de siete. A partir del 1 de julio de 2010, este número aumenta a la cantidad de nueve comisionados.

Aplicando de forma lógica el artículo 74 a la conformación de ambos *quorums*, tenemos que antes del 1 de julio de 2010 el *quorum* deliberativo en comisiones permanentes era de tres comisionados y el *quorum* reglamentario de cuatro comisionados.

A partir del 1 de julio de 2010, al aumentar la cantidad de comisionados de siete a nueve, el *quorum* deliberativo en comisiones permanentes aumenta a 4 comisionados y el *quorum* reglamentario a cinco comisionados.

Esto se aprecia claramente con relación al *quorum* reglamentario. El artículo 87 nos habla específicamente de “más de la mitad de los miembros”.

A veces tendemos a confundir terminología y pensar que decir “la mitad más uno” es lo mismo que decir “más de la mitad”. De igual forma pasamos por alto que en materia de votaciones y curules, debemos atenernos al criterio de la indivisibilidad de la unidad. En pocas palabras, no existe medio voto o media curul.

Tomando en cuenta lo anterior, a nueve Comisionados en la Comisión, “más de la mitad de los miembros” es cinco comisionados, lo que constituye el *quorum* reglamentario. Si la norma hubiera establecido “la mi-

tad más uno”, entonces tendríamos que la mitad de nueve es 4.5, más un entero sería 5.5 y atendiendo a la indivisibilidad del voto o curul redondearía a seis, es decir cinco comisionados y un residuo de 0.6 que representa una curul adicional, pero este no es el caso y por eso la norma está redactada de esa forma.

En el caso del *quorum* deliberativo resulta un poco más complicado. La norma establece el mismo para el plenario en veinticuatro Diputados. Llevar esta proporción a las comisiones permanentes es un proceso matemático en el que también se debe respetar la indivisibilidad del voto o curul.

La fijación de este número es arbitraria. No obedece a un porcentaje o a una fracción propiamente dicha. Este mismo fenómeno debería repetirse en las comisiones fijándose un número arbitrario inferior al del *quorum* reglamentario. Sin embargo, tal norma no existe, aunque debiera.

Sabemos que el *quorum* reglamentario es de cinco diputados, y que de acuerdo con el artículo 73 del RORI, tres Diputados componen una sub-comisión. Esto solamente nos deja la opción de fijar el *quorum* deliberativo de comisiones ya sea en tres o cuatro diputados.

Matemáticamente, la proporción de veinticuatro diputados a setenta y uno en el Pleno es proporcional en las comisiones a un número ligeramente superior a tres Diputados<sup>8</sup>. Cuando el número de miembros en las Comisiones era de siete, el *quorum* deliberativo era de tres debido a que el reglamentario era de cuatro. Es solamente natural que al aumentar el número de Comisionados de siete a nueve diputados, al igual que aumentar el *quorum* reglamentario, aumente también el *quorum* deliberativo.

Por lo antes expuesto, mientras no tengamos una norma establecida que fije el *quorum* deliberativo de las comisiones, en la misma forma arbitraria en que se fija el correspondiente al Pleno, la determinación del mismo será susceptible de interpretación.

<sup>8</sup> El cálculo matemático arroja un resultado de 3.05 Diputados, es decir 3 Diputados más un residuo de 0.05 que respetando la indivisibilidad del voto o curul, debe ser redondeado a la unidad lo que nos da un resultado de 4 Diputados como *quorum* deliberativo.

## SITUACIÓN ACTUAL Y ESTRATEGIAS DE FUTURO DE LA TELEVISIÓN “EN ABIERTO” EN ESTADOS UNIDOS EN UN ENTORNO DIGITAL

Meritxell Roca Sales<sup>1</sup>

RESUMEN: Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y en particular Internet, han revolucionado nuestras vidas en todos los aspectos y el modo en que nos entretenemos así como las actividades que realizamos en nuestro tiempo de ocio no son ninguna excepción. En esta ponencia analizaremos el sector televisivo estadounidense (las principales cadenas de habla inglesa que emiten en abierto, también denominadas *broadcast television*) para ver como ABC, CBS, Fox y NBC se están enfrentando a retos como *YouTube* o el *iPhone*.

Prácticas y técnicas como el *brand integration* o “integración de marca” han existido desde los anales de la televisión, pero cada vez son más populares gracias en parte a dispositivos como el DVR (Digital Video Recorder) y otros utensilios que permiten a los telespectadores eludir las interrupciones publicitarias. Esta ponencia analiza cuáles son las estrategias que las distintas televisiones “en abierto” de Estados

Unidos están implementando para hacer frente a los retos que plantea la Sociedad Red, que en términos de entretenimiento se está traduciendo en una fragmentación clara de las audiencias. Así mismo, también analizaremos las implicaciones que estos cambios están teniendo en la propia generación y creación de contenidos. Nuestro tiempo nunca fue tan valioso y la industria televisiva es plenamente consciente de ello.

### I. LA INDUSTRIA TELEVISIVA... ¡TAMBIÉN ESTÁ EN CRISIS!

La televisión es el medio de comunicación más popular en nuestras vidas. Comparativamente, pasamos más horas delante del televisor que leyendo periódicos, escuchando la radio e incluso navegando por Internet<sup>1</sup>. Sin embargo, la televisión, o mejor dicho, el modo de hacer televisión, tal y como lo habíamos conocido hasta ahora, está inmerso en una profunda crisis. Aunque esta tendencia afecta de forma general la industria televisiva, esta ponencia se centrará únicamente en los Estados Unidos<sup>2</sup>. Uno de los principales

1 Universitat Oberta de Catalunya – Internet Interdisciplinary Institute IN3 (Investigadora)  
Universitat Ramon Llull (Profesora asociada).

problemas que la industria de la televisión debe afrontar hoy en día es el hecho que no puede garantizar a los anunciantes una vasta y fiel suma de audiencias. La época gloriosa de la televisión cuando la familia al completo (a veces incluso hasta un país entero) se sentaba en el sofá puntualmente después de cenar para ver el *show* o la película de turno ha terminado. Son pocos los programas que actualmente convocan a abuelos, padres e hijos ante un televisor.

Tradicionalmente los medios de comunicación se han basado, a grandes rasgos, en lo que podríamos denominar un proceso clásico de transmisión de la información. A grandes rasgos, un emisor inicia el proceso de transmisión de un mensaje codificado mediante un canal para llegar a un receptor; a veces este receptor tiene la oportunidad de generar respuesta o feedback. En este modelo el emisor es una entidad individual mientras que el receptor incluye a multitud de individuos; sin embargo, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y en particular Internet han cuestionado y dinamitado este paradigma. Actualmente, un solo individuo con conexión a la Red es capaz de producir, distribuir y consumir bits y bytes de información sin importar en qué lugar se encuentre mientras disponga de conexión a Internet.

La arquitectura de Internet ha permitido una redistribución del acceso a la información hasta llegar a las manos de millones de usuarios. Así, los “receptores” han adoptado un rol cada vez más y más activo y actualmente los internautas no sólo leen, escuchan y ven sino que también se expresan y crean su propio contenido. El consumidor, que acostumbraba a encontrarse al final de la cadena, ha sido recolocado al centro del proceso; los “receptores” han evolucionado hasta convertirse en “emisores”.

Las TIC también juegan un papel clave en la revolución de los hábitos de consumo de los medios de comunicación. A grandes rasgos, distinguimos dos cambios fundamentales. En primer lugar, los consumidores pueden organizar sus propios esquemas de programación. En segundo lugar, los consumidores también tienen la capacidad de revisar, copiar, producir y redistribuir contenido. Este cambio radical en los hábitos de consumo está amenazando el modelo de negocio y de producción clásico de la industria televisiva “en abierto” que depende en gran medida de los ingresos en concepto de publicidad. El año 2000, por ejemplo, las *broadcasters* estadounidenses contaban con un 54% de *share* en horario *prime time* mientras que en 2005 esta cifra se

redujo hasta un 43,5%<sup>3</sup> (reducción del 19,4%). ¿Por qué? Hemos identificado tres elementos básicos que, a nuestro entender, contribuyen a esta crisis: más opciones de entretenimiento, mayor control sobre lo que consumimos y una reevaluación de los estándares usados por la industria publicitaria<sup>4</sup>.

## II. REACCIONES A LA CRISIS

Las grandes cadenas de televisión y la industria de la publicidad son conscientes de este periodo de incertidumbre. Así, ambos sectores han ideado distintas estrategias para hacer frente a este nuevo escenario caracterizado por una clara fragmentación de las audiencias.

En el sector televisivo, una de las primeras respuestas ha sido un recorte drástico de los costes, y una consecuencia ha sido el incremento de los "reality shows" respecto de los espacios guionados (*scripted shows*). En 2006, un "reality" de una hora de duración costaba entre 875.000 dólares y un millón, mientras que el coste de producción de una "sitcom" de media hora no era inferior al 1,2 millones de dólares (VOGEL, 2007). Además, las principales cadenas de televisión ya han anunciado su intención de invertir menos dinero en guiones y la producción de pilotos; en adelante los directivos confiarán más en la adaptación de series de éxito extranjeras, una opción que resulta mucho más barata<sup>5</sup>.

Ante un escenario multiplataforma como el actual, la industria de la televisión estadounidense y las cadenas "en abierto" en particular, están experimentando con distintas estrategias para incrementar sus ingresos. Basándonos en la literatura analizada para la preparación de esta ponencia, así como en las entrevistas mantenidas con expertos en el tema y ejecutivos de las distintas cadenas de televisión (ABC, CBS, NBC y Fox) distinguimos fundamentalmente seis estrategias o líneas de trabajo: (1) uso de técnicas basadas en el *Brand Integration*, principalmente "product placement", para combatir la resistencia de los telespectadores respecto a los cortes publicitarios; (2) uso de Internet como una plataforma viable para generar ingresos mediante publicidad; (3) venta directa de contenido a consumidores (*online* y *offline*); (4) compra de empresas digitales satélite para ampliar las áreas de negocio y limitar la competencia; (5) experimentación con nuevos formatos publicitarios; (6) ajuste de la programación y de los contenidos a las nuevas realidades de consumo (audiencias nicho).

## III. A MODO DE CONCLUSIÓN

La pasada temporada televisiva (septiembre a mayo) de 2008 terminó con un descenso en las audiencias generalizado para las cadenas generalistas que emiten "en abierto" en

Estados Unidos con la única excepción de Fox. En la franja demográfica de 18 a 49 años, tradicionalmente el público objetivo de la televisión y el más disputado por los anunciantes, ABC, CBS y NBC registraron descensos de dos dígitos mientras que la Fox logró un modesto incremento del 2%. ¿Qué puede aprender la industria televisiva de estos datos?

En esta ponencia hemos argumentado que el sector de la industria televisiva “en abierto” (*broadcast television*) en Estados Unidos está en crisis porque las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y en particular Internet, los DVR<sup>6</sup> (Digital Video Recorder) y los dispositivos móviles (*Smartphone*, MP3...) están configurando un escenario nuevo caracterizado por la fragmentación de audiencias y la consolidación de un entorno multiplataforma. Sin embargo, la televisión sigue siendo el medio de comunicación más popular y precisamente por esta razón las agencias de publicidad siguen pagando precios elevados en concepto de espacios publicitarios. Unas agencias que, por otro lado, están luchando para adaptarse a las nuevas tecnologías; datos recientes muestran que únicamente un 8% de los encargos a agencias publicitarias son anuncios *online* pese a que las encuestas muestran que un 29% de tiempo dedicado al consumo de

medios de comunicación corresponde a Internet<sup>7</sup>.

El continuo crecimiento no solo del número de internautas, sino del “tiempo de navegación” es percibido como una oportunidad única de negocio en términos de audiencia. Sin embargo, no parece evidente cuál es la técnica a seguir para la explotación de un público internauta que está hambriento de contenido, al mismo tiempo que no está dispuesto a pagar por él. Esto implica que los contenidos soportados por publicidad no harán sino incrementar al mismo tiempo que la distribución ilegal de material con *copyright* también está creciendo a pasos agigantados.

La crisis que actualmente está afectando a la industria de la televisión “en abierto” en Estados Unidos también está teniendo un impacto directo en el desarrollo de contenido. Esta influencia se concreta fundamentalmente en cuatro áreas: (programación en directo, duración de los programas, sofisticación narrativa e integración de marca.

Dado que la programación “a la carta” parece estar imponiéndose gracias a la penetración de dispositivos como los DVR y la distribución de programas televisivos *online* (en los propios *sites* de las cadenas de televisión, en webs agregadoras de contenido y en portales de descarga ilegal vía redes P2P) cada vez son mayores



los esfuerzos que las cadenas de televisión realizan para conseguir los derechos de emisión de eventos que susciten el interés necesario para ser seguidos en directo. Grandes eventos televisivos como Los Juegos Olímpicos, la entrega de los *Oscars* o la final de la *Super Bowl*, por ejemplo, tienen tasas de audiencia muy altas porque son eventos de rabiosa actualidad y consiguientemente los precios que los anunciantes pagan por insertar un anuncio de 30" también son espectaculares. Aunque vivimos en un entorno en el que las audiencias están altamente fragmentadas, consideramos que este tipo de programación no hará sino crecer durante los próximos años.

Alterar la duración de los programas también es una tendencia seguida por las cuatro grandes cadenas generalistas (ABC, CBS, Fox y NBC). Conscientes de que el telespectador no solo posee un televisor, sino también un reproductor de MP3 y probablemente un teléfono con conexión a Internet, las televisiones están ofreciendo cada vez más un extenso repertorio de videos de distinta duración para poder adaptarse a esta realidad multipantalla. En un momento en que la lealtad de las audiencias es muy voluble, las distintas cadenas de televisión invierten grandes sumas de dinero en promocionar sus propios programas en Internet para ganar

público joven, el más acostumbrado a intercambiar vídeos en *MySpace* o *Facebook*; un público que está acostumbrado a navegar por Internet y que sabe dónde encontrar lo que busca. Así, son las propias cadenas de televisión las que prefieren ofrecer los vídeos en sus portales y en sus canales de *YouTube* en un intento por reducir la circulación ilegal de contenido y percibir más ingresos publicitarios.

La alteración de la duración de los programas coexiste con otra estrategia también vinculada a los contenidos, lo que hemos denominado "sofisticación narrativa". *The Sopranos*, *The Office*... uno de los puntos en común de estas series es el hecho que a nivel narrativo exigen a las audiencias implicación emocional episodio tras episodio. Hace tan solo una década, la mayoría de los programas emitidos en horario *prime time* consistían en episodios autosuficientes, es decir, cada capítulo empezaba y terminaba sin formar parte de una trama argumental compleja que guiaba el conjunto de la serie. Si una semana no se veía un episodio no pasaba nada porque a la semana siguiente el telespectador podía retomar el hilo sin dificultades; actualmente esto ya no es así y en general estos programas acaban generando audiencias fieles, críticas favorables y altos ingresos en concepto de venta de DVD.

No podríamos terminar esta ponencia sin referirnos una vez más a la integración de marca, puesto que continúa siendo la cura a la mayor parte de los males que la industria televisiva padece, por lo menos en el apartado de ganancias en concepto de publicidad... DVR, Internet, mandos a distancia... ninguno de estos dispositivos nos impide que

veamos a aquel actor sosteniendo aquella botella de cerveza o llevando aquella marca de vaqueros. Parece inevitable que la popularidad del *product placement* crezca pese a los esfuerzos que tanto Gobierno como asociaciones de usuarios están llevando a cabo para que exista una mayor regulación.

## BIBLIOGRAFÍA

BECK, J; DAVENPORT, T. (2002) *The Attention Economy : Understanding the New Currency of Business*, Harvard Business Press.

BLUMENTHAL, Howard J.; GOODENOUGH, Oliver R. (2006). *This business of television. The standard guide to the television industry*. New York, Billboard Books.

BOUCHER, Geoff. (2008). "Virtual bleed to TV". **En:** *Los Angeles Times*, June 2, 2008, p. E11.

CARR, David. (2008) "Golden age for TV? Yes, on cable". **En:** *The New York Times*, June 9, 2008, p. C1.

CARTER, Bill. (2006). *Desperate networks*. New York, Doubleday

CHMIELEWSKI, Dawn C. (2008a) "Disney takes big plunge into online video". **En:** *Los Angeles Times*, February 28, 2008, p. C1.

CHMIELEWSKI, Dawn C. (2008b) "Disney's latest gig, The media giant, with its eye on another potential franchise, marshals its media

assets to promote the Jonas Brothers band". **En:** *Los Angeles Times*, April 1, 2008, p. C1.

CHMIELEWSKI, Dawn C. (2008c) "Strike's over, but viewers may be looking elsewhere". **En:** *Los Angeles Times*, February 13, 2008. <<http://articles.latimes.com/2008/feb/13/business/fi-habits13>> [22 de julio de 2008]

DIMMICK, J.; CHEN, Y.; LI, Z. (2004). "Competition between the Internet and traditional news media: the gratification – opportunities niche dimension". **En:** *The Journal of Media Economics*, no 17 (1), p. 19 - 33.

JACKSON, P.; McQUIVEY, J.L.; WIRAMIHARDJA, L. (2008). *Consumers and the DVR. Continued device adoption hides the coming device "Virtualization"*. Forrester Research.

MEYER, Laurence. (2006). "Three scenarios for TV in 2015". **En:** *Communications & Strategies*, no. 62, 2<sup>nd</sup> quarter 2006, p. 93 - 108.

PAYNE, Gregg A. (2008) "Structural and social forces. Restricting media news content in democracies: a critical perspective". **En:**

*Journal of humanities & social sciences*, vol 2, nº1, p. 19 - 33.

SAYRE, Shay; KING, Cynthia. (2003).

*Entertainment & Society. Audiences, trends, and impacts*. Thousand Oaks, Sage Publications.

VOGEL, Harold L. (2007). *Entertainment Industry Economics. A guide for financial analysis*. New York, Cambridge University

**PRESS.**  
**NOTAS**

<sup>1</sup> Nielsen's Three Screen Report. Mayo 2008.

<sup>2</sup> Las conclusiones expuestas en esta ponencia se han extraído de una investigación monográfica titulada "The future of Television? Advertising, technology and The pursuit of audiences" desarrollada en 2008 en la Annenberg School for Communications (University of Southern California) en la cual ha participado la autora.

<sup>3</sup> Cable televisión Advertising Bureau <[www.onetvworld.org/?module=displaystory&story\\_id=1372&format=html](http://www.onetvworld.org/?module=displaystory&story_id=1372&format=html)> [8 de Julio de 2008]

<sup>4</sup> Por motivos de espacio estos elementos no están desarrollados en la ponencia. Aquellos que esten interesados en

conocer con más detalle esta hipótesis de trabajo pueden consultar el informe de investigación en el cual nos hemos basado para la redacción de esta ponencia mediante el siguiente enlace: <<http://www.learcenter.org/pdf/FutureofTV.pdf>> [Fecha consulta: 8 de febrero de 2008]

<sup>5</sup> <[http://www.broadcastingcable.com/article/CA6\\_528293.html](http://www.broadcastingcable.com/article/CA6_528293.html)> [19 de Agosto de 2008]

<sup>6</sup> Este dispositivo es muy popular en Estados Unidos y su uso se está generalizando cada vez más. El DVR se conecta al aparato decodificador del cable o satélite y a modo de disco duro permite almacenar los programas de televisión en calidad digital. Una de las principales ventajas de los DVR es que permiten crear un esquema propio de programación al mismo tiempo que los anuncios se pueden avanzar. De hecho, un 55% de los hogares que disponen de DVR afirma que eludir los cortes publicitarios es una práctica cotidiana frente a un 12% que afirma no utilizar el dispositivo efectos o hacerlo de forma esporádica (Fuente: Gartner <<http://www.gartner.com/it/page.jsp?id=680207>> [Fecha de consulta: 8 de febrero de 2009])

<sup>7</sup> *US Interactive marketing forecast 2007 to 2012*. Forrester Research, 2007.

## LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL SOBRE EL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA

Jaime Flores Cedeño<sup>1</sup>

En América Latina el delito de desaparición forzada se convirtió en diferentes épocas en una práctica constante de represión política que operaba generalmente con la llegada al poder de regímenes de facto, más específicamente de corte militar, los cuales configuraban dentro de su esquema de control y dominio total del Estado la eliminación sistemática de grupos opositores o adversos a su mandato.

Es indudable a nuestro entender que el delito de desaparición forzada representa, al tenor del Derecho nacional e internacional, un atentado violento contra los derechos humanos, principalmente, el derecho a la vida y a la libertad. Este delito ha sido cometido en la mayoría de los casos, por grupos militares y paramilitares que siguen una orden superior de captura y encarcelamiento.

A las personas que han sido sometidas a este delito se les cercenan por completo sus garantías fundamentales, al punto, que sus captores aseguran a los familiares de

---

<sup>1</sup> Profesor en Humanidades con especialización en Filosofía e Historia y Asesor Técnico de la Secretaría Técnica de Asuntos Sociales.

las víctimas desconocer su paradero o estado legal. En ocasiones, las víctimas aparecen abandonadas en sitios desolados con señales de múltiples torturas y tratos crueles y en otras jamás se conocerá su paradero.

En la esfera Internacional se ha avanzado considerablemente en la persecución y denuncia pública de este delito, muestra de ello es la aprobación por parte de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos de la "Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas", adoptada en Belém do Para, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones, y que fue ratificada por Panamá mediante la Ley 28 de 1995 (Gaceta Oficial 22810).

Los Estados se comprometen en esta Convención a no practicar, permitir, ni tolerar la desaparición forzada de personas, ni aun en estado de emergencia y a sancionar, en el ámbito de su jurisdicción, a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión de este.

En lo concerniente al concepto de desaparición forzada, se preceptúa

en el artículo 2 de la Convención que consiste en: “La privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de garantías procesales pertinentes”<sup>1</sup>

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobará posteriormente en su 82 sesión plenaria realizada el 20 de diciembre de 2006 La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas”, ratificada por Panamá mediante la Ley 27 de 30 de marzo de 2011, (Gaceta Oficial 26755).

Entre los artículos que contiene esta Convención están los que categorizan: Que los Estados partes tomarán las medidas necesarias para considerar penalmente responsables a toda persona que cometa, ordene, o induzca a la comisión de actos de desaparición forzada; se contempla además que cada Estado velará por que toda

persona que alegue que alguien ha sido sometido a desaparición forzada tenga derecho a denunciar los hechos ante las autoridades competentes. En lo que concierne a la aplicación de lo normado en la Convención, se constituye un Comité contra la desaparición forzada, integrado por expertos y elegidos por los Estados. Resulta trascendental el hecho de que los Estados deben presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, un informe relativo a las medidas que hayan adoptado para cumplir las obligaciones que han contraído en virtud de lo suscrito en la Convención.

A nivel nacional, es importante señalar, que el delito de desaparición forzada no se hallaba tipificado antes de la aprobación del nuevo Código Penal vigente (Ley 14 de 18 de mayo de 2007) como lo está en la actualidad en su artículo 150. Por lo enunciado, se explica entonces, que las personas que fueron señaladas como responsables de cometer este delito durante el gobierno militar, con la agravante de producir la muerte, fueran procesadas por homicidio, cuya pena máxima era de 20 años y no por el delito de desaparición forzada, que, a nuestro pensar es imprescriptible su acción penal.

El doctor José Rigoberto Acevedo, abogado penalista, al analizar el

<sup>1</sup> Defensoría del Pueblo de Panamá, “Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos reconocidos por la República de Panamá”. Editorial Panamá, 2008, página. 162.

artículo 150 del Código Penal, sobre desaparición forzada precisa que "Se trata de un delito pluriofensivo, no sólo se afecta la libertad ambulatoria, también la voluntad, la integridad física o psíquica o la vida, al ir acompañada de torturas o muerte y que, a diferencia del delito base de detención ilegal, éste lo ejecuta un sujeto activo calificado, tiene que ser un servidor público que abusa de sus funciones u omite las formalidades legales (orden escrita y motivo delictivo previo a una vinculación), también lo son particulares que actúan o apoyen de manera eficaz al servidor público en la ejecución de este delito"<sup>2</sup>

La temática de la imprescriptibilidad de este delito que comentamos antes ha sido objeto por espacio de décadas de diferentes acepciones jurídicas dirigidas a indagar jurídicamente si el delito de desaparición forzada debe o no ser prescriptible.

Al respecto, es preciso acotar que muchos de los casos de desaparición forzada investigados dentro del período 1968-1989 que fueron reabiertos después de la invasión estadounidense se declararon prescritos de la acción penal, ordenándose el archivo de los expedientes.

---

2 Consultar su obra titulada: "Derecho Penal General y Especial Panameño", impreso en taller Senda, Panamá, octubre de 2008, pag. 232.

Si partimos de la premisa suficiente de que el delito de desaparición forzada constituye una deleznable práctica violatoria de los derechos humanos de la víctima y que ocurre al margen de todo fundamento legal, en el marco de un Estado de hecho, consideramos, que mal podría prescribir este delito por la razón de no existir, al momento de cometerse la garantía de tribunales imparciales que fallarán fundamentados en derecho.

En lo que concierne a este punto, queremos referirnos de manera sucinta a un fallo reciente de la Sala Segunda Penal del 26 de enero de 2007, sobre Prescripción de la acción penal, dentro de las sumarias seguidas a G. A. Colindres y otros sindicados por el delito contra la vida e integridad personal en perjuicio de C. M. Flores", que nos resulta interesante, porque la Corte en su exposición denota un avance significativo en materia de protección de los derechos humanos.

La defensa de los sindicados solicitaron a la Corte en grado de apelación la prescripción de la acción penal dentro de las sumarias en averiguación por la muerte de C. M. Flores, que no fue admitida por el Tribunal Superior del Tercer Distrito Judicial de Panamá, en Auto fechado el 22 de septiembre de 2006, por estimar "Que los delitos de lesa humanidad y de desaparición forzada de personas no prescriben".

Finalizado su análisis, la Sala Segunda decide confirmar el Auto de 22 de septiembre de 2006, no sin antes desarrollar la siguiente jurisprudencia que citamos a continuación: “En este contexto, la Sala estima que la referida prescripción resulta inaplicable ante la ausencia de un Estado de Derecho que permitiera la tutela efectiva durante esta época. Es entonces que a partir de la culminación del régimen militar y la restitución de las garantías ciudadanas, se le otorga al individuo el acceso a los mecanismos de defensa de sus derechos...” continúa la Sala diciendo: “ Ante los planteamiento esbozados, las constancias procesales revelan que tal como señala el auto apelado en tema de la prescripción ha sido objeto de discusión dentro de las causas surgidas a raíz de las violaciones del derecho a la vida y la integridad personal sufridas por más de 20 años en nuestro país”.

La Asamblea Nacional en los debates que giraron con respecto al Código Procesal Penal (Ley 63 de 2008), retoma estos conceptos doctrinales y aprueba en su artículo 116, numeral 3, que “en los delitos de terrorismo, contra la humanidad y desaparición forzada de personas, no prescribirá la acción penal”.

En la esfera internacional y en lo que concierne a Panamá estimamos oportuno hacer mención de un caso

sobre desaparición forzada que guarda relación con el panameño Heliodoro Portugal y que fue resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por medio de la sentencia de 12 de agosto de 2008.

Esta sentencia surge después de que familiares de Portugal interpusieran ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos un proceso contra el Estado de Panamá por su responsabilidad ante la desaparición forzada y ejecución extrajudicial de su pariente y por la falta de investigación y sanción de los responsables y la no reparación adecuada a favor de su familia.

Tal como quedó registrado, Portugal desapareció el 14 de mayo de 1970, cerca del café Coca Cola en la ciudad de Panamá. Su cuerpo fue encontrado en el año 2000 dentro del las instalaciones del antiguo cuartel de Los Pumas y reconocido por medio de pruebas forenses y exámenes de ADN. Con este hallazgo el Ministerio Público procedió a reabrir inmediatamente el caso (del cual se había dictado sobreseimiento en 1991).

Culminadas las investigaciones sumariales, el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Circuito Judicial decidió sobreseer a nueve de los diez imputados por prescripción de la acción penal (auto No. 167 de 13

de junio de 2003). Este auto sería apelado por la Fiscalía Tercera Superior ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la cual revocó el auto 167 y decretó la ampliación de las investigaciones.

Finalmente, el Segundo Tribunal Superior de Justicia mediante auto 192 de 17 de diciembre de 2004, decide abrir causa criminal contra R. Garibaldo, exmilitar y sobreesoyó a los otros presuntos implicados.

En la sentencia de la Corte Interamericana se detalla que los casos sobre desaparición forzada no prescriben y que como quiera que Panamá reconoció en 1990 la competencia de la misma, esta tiene la potestad legal para pronunciarse en razón de la demanda incoada por la familia Portugal, toda vez que los restos de la víctima aparecieron años después de la precitada aceptación de jurisdicción.

La Corte en su fallo fue enfática al conceptuar que: "A diferencia de las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición forzada de personas se caracteriza por ser una violación de carácter continuo y permanente. Lo anterior permite que la Corte pueda pronunciarse sobre una presunta desaparición forzada, aún si esta se inicia con anterioridad a la fecha en que el Estado reconoce la competencia de la Corte, siempre y cuando dicha violación permanezca o continúe con posterioridad a dicha fecha. En este sentido, la Corte observa que el artículo III de la Convención sobre Desaparición Forzada establece

que esta: "será considerada como continuada o permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima"<sup>3</sup>

Profundiza la Corte en su sentencia que "como quiera que los restos de Portugal fueron encontrados en el año 2000, por lo tanto, su desaparición hubiera iniciado con su detención en 1970 y habría permanecido o continuado hasta el año 2000, es decir, con posterioridad al 9 de mayo de 1990, fecha en que Panamá reconoció la competencia de la Corte".

En consecuencia el Tribunal concluirá que es competente para pronunciarse sobre la presunta desaparición forzada de Portugal, ya que, esta continuó con posterioridad al 9 de mayo de 1990 y hasta agosto del año 2000.

La sentencia de 69 páginas concluye determinando que:

El Estado de Panamá debe indemnizar a la familia Portugal por daño material e inmaterial, dentro del plazo de un año.

El Estado debe investigar los hechos que generaron las violaciones del caso, e identificar, juzgar y sancionar a los responsables.

3 Para leer el fallo consultar en la página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ([http://www.corteidh.or.cr/docs/articulos/seriec\\_186\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/articulos/seriec_186_esp.pdf)), específicamente en su página 10.



3. El Estado debe publicar en diarios la presente sentencia y de forma similar realizar un acto público de reconocimiento de su responsabilidad internacional con relación a las violaciones declaradas en la sentencia.

Con esta sentencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sienta un positivo precedente jurídico que consiste en investigar y condenar las violaciones a los derechos humanos en el concepto de desaparición forzada que ejecuten los Estados y, que, por su carácter, son consideradas imprescriptibles.

El mundo actual ha rechazado en distintos foros mundiales el proceder de este delito, porque atenta contundentemente contra la vida humana y la libertad ciudadana, a la vez que es contrario al orden jurídico nacional.

Este delito no persigue otro fin que crear una política de terror por parte del Estado contra todos aquellos líderes o dirigentes que se oponen a gobiernos dictatoriales y quienes a través de lucha organizada alzan su voz de protesta por la vuelta al poder del Estado democrático de derecho.

La historia del continente ha demostrado que los crímenes de desaparición forzada no quedan impunes ante la justicia y que tarde

o temprano la verdad siempre saldrá a relucir y los culpables tendrán que pagar condena por el delito cometido.

### **BIBLIOGRAFÍA GENERAL**

Defensoría del Pueblo de Panamá, "Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos reconocidos por la República de Panamá". Editorial Panamá, 2008.

Fábrega Ponce, Jorge, "Constituciones de la República de Panamá", Panamá, 1963.

Cabanellas de Torres, Guillermo, "Diccionario Jurídico Elemental", Editorial Heliasta, Argentina, 1998.

Acevedo, José Rigoberto, "Derecho Penal General y Especial Panameño", Panamá, 2008.

Solari Tudela, Luis, "Derecho Internacional Público", Ediciones Studium, Lima, 1983.

### **Suplementos**

Suplemento del diario La Prensa del 13 de diciembre de 1995, titulado: "Crímenes sin castigo". Se realizó bajo la coordinación de Nubia Aparicio y con la colaboración de José Quintero de León, Rolando Rodríguez, Manuel Álvarez y José Otero.

### **Páginas web**

Página web de Amnistía Internacional: <http://amnesty.org/es/enforced-disappearances>.

Página web de la Organización de Estados Americanos: [www.oas.org/es/](http://www.oas.org/es/).

Página web de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: [http://www.corteidh.orcr/docs/articulos/serieic\\_186\\_esp-pdf](http://www.corteidh.orcr/docs/articulos/serieic_186_esp-pdf).

Página web del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: <http://www.iidh.ed.cr/>

## **Informes**

III Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sobre la situación de los Derechos Humanos en Panamá, Washington D.C. 1978.

Informe de la Comisión de la Verdad, publicado en formato de suplemento por el diario La Estrella de Panamá, en el año 2002 (no aparece la fecha de publicación, sólo el año).



# Conferencias

## GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO: LA MALA CONCEPCIÓN DE LOS TÉRMINOS Y SUS CONSECUENCIAS PARA LA DEMOCRACIA<sup>1</sup>

Claudio Alpízar Otoyá

### CAPÍTULO I

#### Marco contextual de la investigación

#### Los conceptos de estudio. Sus condiciones e indicadores para un país en vías de desarrollo

En este primer capítulo realizaremos una definición y análisis teórico-práctico sobre diversos conceptos que serán utilizados con frecuencia durante el ensayo-investigación. Son términos que a pesar de su frecuente utilización por políticos y administradores públicos, estos evidencian un desconocimiento en su conceptualización. Han sido conceptos aplicados en muchas ocasiones como “muletillas” discursivas, sin el verdadero trasfondo en su aplicación y con la prostitución de los términos y por ende del concepto, tanto de quienes los utilizan como por quienes reciben los mensajes.

#### 1. Centralización:

Este concepto tiene implícito una concentración de poder, que también

se refleja en su ejercicio a través de una autoridad formal. Entendemos poder como el derecho y la capacidad de condicionar el accionar de otros, de guiarlos y dirigirlos hacia un objetivo determinado, así como la capacidad de formular políticas al dar directrices generales o específicas en determinado ámbito.

Por tanto, ese ejercicio de poder es típico de la acción de “gobierno” que se tiene en el sector público y que ejercen las máximas autoridades ejecutivas. En un sistema democrático de corte occidental, como el que impera en Costa Rica y en casi toda América Latina, el ejercicio del poder se lleva a cabo por medio de las decisiones tomadas en el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Este último emite y modifica las principales leyes que rigen al país, incluyendo la promulgación y modificación de la Constitución Política, la llamada Carta Magna.

El poder es un concepto abstracto que es más perceptible como fuerza o energía, que además complica la cuantificación de sus efectos. Pero podemos decir que tiene diferentes facetas en su función: la autoridad, la

---

<sup>1</sup> IV Congreso Centroamericano en Ciencias Políticas.  
Centro de iniciativas Democráticas.

soberanía y el prestigio. Para efectos de este ensayo lo entenderemos como una característica propia de un individuo o un grupo de ellos, que tiene su origen en cuestiones muy variadas para originar esa propiedad.

En el caso de las democracias occidentales, el poder es adquirido por medio de un sistema de relaciones que lo justifica y lo legitima de acuerdo con el trasfondo social. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica la Constitución Política en su artículo 9 establece que el Gobierno de la República lo ejercen los tres poderes mencionados en párrafos anteriores, a lo cual adicionan el Tribunal Supremo de Elecciones, con rangos de independencia. Es un funcionalismo propuesto en el siglo XVIII por **Charles Secondat Barón de la Brede y Montesquieu**, que se sustentaban en las ideas de **John Locke** del siglo XVII, las que promovían evitar la centralización del poder y su distribución en organismos diferentes.

Hoy en día no cabe duda ni discusión, que el poder sin control es un mal en sí mismo, **Karl Lowenstein** decía que el poder sin control abusa y acaba destruyéndose a sí mismo, y **Lord Acton** agregó su famosa premisa que promulgaba que el poder tiende a corromperse y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente. Esto nos lleva a concluir que no podemos esperar ni pretender que

exista una fiscalización automática del poder, lo que obliga a que esta venga desde fuera del proceso mismo de poder.

En mi tesis para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Políticas en el año 1995, logré demostrar que en Costa Rica en un devenir de 58 años, de 1936 a 1994, el concepto de centralización fue evolucionando hasta el punto de buscar soluciones de diversas formas para disminuirla. Más que todo sustentado en la conciencia de los gobernantes sobre las dificultades e inconvenientes de mantener un régimen central demasiado restrictivo de delegación para la toma de decisiones estratégicas. Sin embargo, aún hoy, a casi 15 años de la mencionada tesis, Costa Rica sigue siendo el país más centralizado de América Latina en la toma de decisiones, lo que sin dudar me permite afirmar que esta es una de las causas que da origen a la ingobernabilidad, en el sentido estricto de su significado, como veremos en próximas páginas.

En criterio del autor de este ensayo, el poder tiene su legitimización en la obediencia generada por el convencimiento y consentimiento popular, más que por el recurso de la fuerza, lo cual obliga a institucionalizarlo y normalizarlo por medio del consenso, es allí en

donde está el fundamento de la gobernabilidad. Entendida esta como la participación y la consulta a todos los involucrados en determinado proceso -pero no como la forma de boicotear la toma de decisiones- que deberá estar definida previamente por la institucionalidad del sistema.

“La unidad de poder, política, económica o militar surge tan sólo en el momento en que determinadas actividades corporales o espirituales son separadas del conjunto de la actividad individual para servir al poder de organización, según una división de trabajo y articulación del mismo ordenadas de acuerdo a un plan, y esas actividades son encaminadas unitariamente con firmeza por órganos especiales hacia una conexión unitaria de acción”<sup>i</sup>

Estas palabras de **Hermann Heller** nos determinan que el núcleo de poder lo tiene el Poder Ejecutivo, pero que este no es el poder total del Estado, puesto que un sistema de pesos y contrapesos como el que caracteriza a las democracias occidentales, parte de ese poder lo ejercen también otros órganos del Estado. La acción más importante del Gobierno es condicionar las soluciones de interés público que se enmarcan en la acción institucional, lo que le obliga a un ordenamiento interno que le permita movilizarse democráticamente con

mayor proyección y agilidad en las directrices de crecimiento y desarrollo, esto es lo que se ha dado en llamar en las últimas décadas como gobernanza, la cual debe ser consustancial con un proceso de gobernabilidad. Diferencia de términos que trataremos más adelante.

### 1. **Delegación:**

Aunque este ensayo tiene que ver más con política que con administración, no podemos dejar de lado este concepto que es con el que se inicia el proceso de organización formal, pues no podemos soslayar algunas referencias a este ámbito organizativo y administrativo (Gobernanza) por su relación estrecha con los aspectos políticos (Gobernabilidad), pues en el marco de la institucionalización que define el primero es en el que se ejerce la política que es el sustento de la segunda, y a la inversa.

En un Gobierno se enlazan dos funciones básicas, sin dicotomía, la política y la administración, lo que obliga a ambos a interrelacionarse para la consecución de los objetivos. La política debe estar presente en dos funciones básicas de su accionar: como actitud respecto a un problema y como táctica en el juego de la toma de decisiones, que debe dar cabida a una actitud visionaria.

De ahí la importancia de la delegación que en palabras sencillas representa

fundamentalmente un acto de confianza de un superior jerárquico para con sus subalternos inmediatos. Es un acto sustentado en la confianza que se gana a través del conocimiento de la capacidad de ejecutar los trabajos asignados, las órdenes, los deberes y la responsabilidad demostrada en el cumplimiento de labores. La delegación es un acto bilateral, en el cual el superior jerárquico transfiere deberes y exige las correspondientes responsabilidades mediante ella, los cuales a su vez delegan y exigen responsabilidad a sus propios sub-alternos. Y decimos que es bilateral porque para perfeccionarse tiene que gozar de la aceptación consciente y plena de aquellos en quienes se están delegado deberes y autoridad, para exigirles las correspondientes responsabilidades.

Se afirma que el acto de delegación no implica cesión de responsabilidades, sino exigencia de las mismas, pues el que delega sigue manteniendo ante sus superiores o terceras personas afectadas, la total responsabilidad por los actos delegados.

“La autoridad se delega cuando un superior confiere facultades de decisión organizacional a un subordinado. Obviamente, los superiores no pueden delegar una autoridad que no tienen, ya sean miembros de la mesa directiva,

presidentes, vicepresidentes o superiores. Igualmente los superiores no pueden delegar toda su autoridad sin, de hecho, transferir su puestos a sus subordinados”.

En resumen, podemos afirmar que la delegación es un instrumento eficiente para liberar a las personas del excesivo centralismo del poder en las organizaciones el Estado y sus poderes son organizaciones- pues dota de libertades relativas en la dirección de tareas, que obliga a asumir a plenitud sus responsabilidades, evitando exageradas e ineficientes concentraciones de poder.

## 2. **Desconcentración:**

La desconcentración no implica la creación de una personería jurídica independiente de la sede central, puesto que es más bien un paso más de delegación sin mayor independencia política o administrativa, aunque sí en relación al concepto visto anteriormente, la delegación simple. La desconcentración es un acto discrecional, no exigido por la ley, su aplicación o uso mantiene las relaciones formales entre las diferentes unidades de la organización.

Se pueden dar actos de desconcentración en funciones específicas, como cuando se crean en el Gobierno, generalmente mediante un acto jurídico o decreto, una institución para cumplir determinada labor, pero

no se le otorga personería jurídica, porque esta se centrará en el nivel del respectivo ministerio o viceministro.

La desconcentración dota de funciones propias a los organismos dentro de una organización para tomar decisiones de tipo técnico y operativo, sin necesidad de consultar cada día a sus superiores inmediatos, de quienes se recibe orientaciones generales, normas de actuación, etc., lo que permite un mayor grado de independencia administrativa en sus funciones, pero no política.

Un ejemplo claro es lo que dispone la Constitución Política de Costa Rica (Art. 188), que delega en las Juntas Directivas de algunas instituciones descentralizadas el derecho de desagregar las políticas generales centrales en políticas institucionales del respectivo ámbito del sector en que ellas trabajan: Economía, Salud, Transporte, Vivienda, etc. para tener planes operativos específicos de seguridad social, de educación, de desarrollo agrario y asentamientos campesinos, sustentación de precios, de formación vocacional para obras, y otros.

**Descentralización:** Este concepto no se basa en delegación, sino en una decisión política-jurídica, la cual puede ser otorgada en el campo administrativo o político, o en ambas. En el caso de nuestro país el único órgano que puede otorgarla según

lo establece la Carta Magna es la Asamblea Legislativa por mayoría de los diputados. La más perfecta de las descentralizaciones es la territorial, que en el caso de nuestro país se da en los Consejos Municipales -no así en las provincias como de alguna manera lo establece nuestra constitución política, y que es lo más común en muchas naciones de América Latina electos por voto popular para ejercer el gobierno municipal dentro de la jurisdicción de cada uno de los cantones.

Otro buen ejemplo de descentralización política y administrativa son las instituciones públicas de educación superior, que más que autónomas son autárquicas, pues el nombramiento de sus autoridades deviene de aquellos integrantes de los mismos órganos, que eligen o reeligen a sus autoridades, de acuerdo con las normas estatutarias definidas.

También existe la descentralización regional en aquellos países que así lo establecen, entre otros casos cuando el territorio está organizado en forma federativa, como México, Brasil, Argentina, Estados Unidos de América, Suiza, etc., caso contrario el de Costa Rica que es en forma unitaria.

En Costa Rica existen instituciones que poseen además de la descentralización administrativa, la descentralización



política otorgada por el ordenamiento jurídico supremo del país, la Constitución, lo que les permite decidir por sí mismas sus fines últimos, como es el caso de las municipalidades y las instituciones públicas de educación superior (Art. 84), así como el caso de la Caja Costarricense de Seguro Social (Art. 73)

## 2. **Sectorialización:**

Está orientada a fortalecer coordinadamente la toma de decisiones políticas del ámbito central del Poder Ejecutivo, incluyendo en ese proceso diferentes instancias institucionales, bajo el liderazgo del respectivo Ministro del ramo (sectorial). Por definición, a él le corresponde tal función al tener la responsabilidad política no solo de su despacho, sino también del ámbito de las instituciones que coadyuvan a la consecución de los mismos objetivos específicos de sector. No solamente facilita la conformación de un sistema público del sector respectivo, sino que también facilita la incorporación de organismos e instituciones del sector privado pertinentes, con el propósito de que ellos manifiesten sus necesidades e ideas, con la idea de participar en la orientación de las políticas de sus ámbitos.

La sectorialización permite replantear el papel de condicionamiento político que tiene el Poder Ejecutivo, colocándolo ya no como un ente

relativamente pasivo, sino como una instancia institucional activa, decidida a utilizar en forma racional, coordinada y planificada la fuerza y dinamismo del sector paraestatal, conceptualizándolo como conjunto integrado funcionalmente al sector central y a sus propósitos nacionales.

Es un proceso con función de carácter integrador, ya que busca integrar y vincular los planes nacionales de desarrollo, con los propios de cada una de las instituciones públicas, llevando a la vez implícito el reconocimiento de las condiciones particulares de esas últimas. Las agrupa bajo la responsabilidad del ámbito político de cada Ministro, quien es el titular del respectivo sector, aunque también existen ministros multisectoriales o nacionales (seguridad pública, relaciones exteriores, planificación y justicia). Es una coordinación programática en procura de la eficacia, aunque no aspira directamente a lograr por ese medio la eficiencia administrativa y el incremento de la productividad, pues esa es responsabilidad de cada una de las instituciones dentro de su autonomía de gestión.

En los procesos de sectorialización se obliga a los entes públicos a observar las directrices generales que dicte el ministro rector, lo cual da coherencia a las actividades de su sector y con

ello contribuye al desarrollo integral y coordinado del sector público en su conjunto, y al desarrollo del Estado en general.

Cuando se habla de sectorialización de las funciones superiores del Gobierno, se hace referencia a las decisiones políticas y a los objetivos generales que estas definen para el conjunto. Son las ideas primordiales que se posee para el desarrollo del país, las que deberán ser desconcentradas en la práctica a los diferentes sectores que para tal fin se consideren necesarios; a la vez, los sectores deben ser los que desarrollen y trabajen, con agudeza esas ideas directrices, coordinando lo que les concierne dentro de las unidades que lo conforman. Queda claro, que el "condicionamiento" como acción política, es un elemento endógeno y exógeno de la sectorialización, a través del cual se presenta y logra la coherencia y la coordinación en el nivel de la política superior, evitando la excesiva centralización que se da con frecuencia.

Al respecto una definición del doctor **Juan Ignacio Jiménez Nieto** es oportuna:

"El sector es un concepto analítico. Representa el sumatorio de la acción pública y privada en cada uno de los compartimentos estancos en que arbitrariamente puede dividirse

la acción social. No es por tanto, administrable sino gobernable. La acción de gobierno no es función administrativa, sino intrínsecamente política, en el sentido más vulgar del arte de lo posible y en el más técnico de asignación autoritaria de prioridades, de acuerdo a la captación por el gobernante de las demandas del grupo gobernado. Se administran las instituciones y se gobiernan los sectores".<sup>111</sup>

Mediante la definición de políticas lo que hace el Gobierno es orientar el futuro del Estado, al determinar los objetivos fundamentales de su gestión; en el Gobierno la función política tiene prioridad sobre la función administrativa. De ahí que mediante los sectores lo que se busca es trazar las tareas comunes que se imponen a los diversos organismos públicos en función de la política global del país.

Como corolario de lo anterior se evidencia más claramente la acción política superior como responsable y directora del proceso, pues a ella corresponde coordinar las políticas particulares de cada uno de los integrantes institucionales de la "orquesta", concreta en la integración sectorial y los intereses nacionales.

En síntesis la sectorialización es el instrumento más útil y oportuno que tiene la gobernanza para desarrollar

la eficiencia reclamada al entramado institucional estatal, y a su vez es la herramienta que permite la gobernabilidad dentro del Estado cuando se amplía su radio de acción y participación para que contemple tanto al sector público como al privado.

### 1. **Política y “Despolitización”:**

La política es un término que pertenece al vocabulario usual de las personas, esto sumado a su antigüedad ha provocado vaguedad en su uso. Algunos tratan de ubicarla dentro de la ciencia del Estado, otros como la ciencia del Poder, está última es más precisa, más operacional y será la utilizada en el presente ensayo. Sin embargo, el descrédito provocado por algunos que la han querido ejercer, ha generado ser vista como un nicho generador de corrupción de difícil control.

Los que creemos y defendemos a la Ciencia Política como ciencia del poder, no encontramos diferencia natural entre las relaciones del poder que se dan en el Estado, y las existentes en las otras organizaciones humanas. Más bien, encontramos particularidades en la medida de la perfección interna y en el grado de obediencia que cada una consigne.

Cuando se comete el error de estudiar únicamente al poder desde el Estado, estamos descuidando comprobar

el origen y las características del mismo, puesto que este se genera en los diversos grupos humanos que lo conforman, dentro de esa unidad imaginaria que es la nación. Todo ser humano forma parte de sociedades particulares, motivado por la diversidad de gustos y objetivos de cada uno, lo cual lo hace sentirse ligado a cada una más que de manera parcial.

Pues bien en la gran mayoría de las relaciones humanas existen relaciones de autoridad, dentro de las que hay que distinguir cuáles son de poder, y cuáles están al margen de las relaciones de fuerza, como las basadas en simpatía, admiración, afección, amor, etc.

Esto quiere decir que la sociedad en sí misma, en forma intrínseca, está politizada. Si la política se da en todos los estamentos y grupos sociales, sin importar el tamaño de estos, esto simplemente significa que la misma es consustancial al devenir diario de los seres humanos, pues es la forma de ponerse de acuerdo, de conciliar posiciones divergentes en aras de buscar puntos de convergencia para la definición de políticas.

Empero, aquellos que no saben interpretar ni ubicar a la política, ni diferenciarla de lo político, cuando la primera es el mundo de las palabras

y la discusión, mientras la segunda es el marco en el cual se desarrolla la lucha por el poder y la toma de decisiones, son dados a utilizar un término imposible de aplicar como es la despolitización. Al que tratan de significar como desarraigar o arrancar de la sociedad a una -cuidado si no la principal- variable que produce conflicto de interés de los diversos grupos que componen la sociedad, siendo todo lo contrario pues es una interrelación a que se obligan los individuos para la busca de acuerdos.

Entre las diversas definiciones de democracia quisiéramos traer a recuerdo la de **E.E. Schattschneider** (1960) porque se ajusta a nuestro análisis y porque se mantiene vigente, además de que el elemento de la politización es de lo más original que propuso. Sobre él escribe **Vincent Lemieux** de la Université Laval de Quebec:

“Si ajustamos la definición de Schattschneider a la que nosotros propusimos de la política, se puede decir que hay democracia en un sistema político cuando organizaciones dirigidas por líderes que están en competición entre sí y son responsables ante el público, politizan divisiones y dan a publicidad los problemas y soluciones relacionados con esas divisiones, a fin

de impulsar a los públicos a participar en las decisiones que les incumben”.<sup>iv</sup>

El mismo **Lemieux** agrega sobre Schattschneider:

“Según este autor, la politización de las divisiones que de otra manera permanecerían siendo privadas, o, se podrían agregar, “funcionarizadas”, moviliza al público y lo impulsa a participar en la política. En nuestra definición de la política se puede entender las divisiones como todo aquello que está en desacuerdo sobre la configuración percibida como normal de los recursos de la colectividad o de una colectividad a otra. En este sentido, un trato de libre comercio, la lucha contra el déficit fiscal o contra el desempleo, o también la cuestión de la soberanía de Quebec son objetos de divisiones, por cuanto los actores no tienen la misma percepción de las configuraciones de recursos relativos a esas situaciones y por lo tanto no tienen la misma percepción de los problemas que se plantean en relación con las normas propias de los actores.”<sup>v</sup>

Desde la perspectiva de aquellos que no consideran la importancia de la política en la consideración de las profundas divergencias o diferencias de opinión que se dan entre los seres humanos, es común que encuentren en ella a un obstáculo

para la eficiencia, más cuando llega a acuerdos intermedios entre intereses particulares, lo que según estos atenta contra el diseño de planes globales. Desde esta visión es común que algunos gobiernos intenten “suprimir” la política, siempre con poco éxito puesto que como transcribimos en líneas anteriores la misma es intrínseca al ser humano, es parte de su ser.

Esta pretensión de “despolitizar” a los temas de interés de la sociedad, es más que evidente y se suscribe a un espacio limitado, que sería al de “palacio”, a esos que quieren concentrar el poder y las decisiones en las políticas públicas discutidas, analizadas y ejecutadas por un grupo pequeño.

En su maravilloso libro ***En Defensa de la Política***, **Bernard Crick** escribe:

“La política se ve con excesiva frecuencia como un pariente pobre, por naturaleza dependiente y subsidiario. Rara vez se la aprecia como algo con vida y carácter propios. No es religión, ética, derecho, ciencia, historia ni economía; no lo resuelve todo ni está presente en todo, y no es ninguna doctrina política concreta, ya sea conservadora, liberal, socialista, comunista o nacionalista, aunque puede contener elementos de casi todo lo anterior. La política es política, valorable por lo que es y no porque “sea como” o “realmente

sea” algo más respetable o singular. La política es política. La persona que desea que la dejen en paz y no tener que preocuparse de la política acaba siendo el aliado inconsciente de quienes consideran que la política es un espinoso obstáculo para sus sacrosantas intenciones de no dejar nada en paz”.VI

Aristóteles fue un fiel defensor de la polis como un conglomerado de miembros con múltiples intereses y tradiciones, no como el resultado de una religión, un interés o una tradición únicos. Donde hay política existe una aceptación de existencia simultánea de diversos grupos, con diferentes intereses y tradiciones, claro dentro de una unidad territorial sujeta a un gobierno común, que es percibida desde su exterior como una unidad imaginaria.

Así las cosas un buen sistema político debería estar dotado de los instrumentos necesarios para escuchar a esos grupos a fin de buscar la conciliación en la medida de lo posible, ofreciendo categorías legales, de protección y medios de expresión y participación claros y razonablemente seguros, todo dentro de un marco de libertad, esto es sinónimo de gobernabilidad.

En conclusión, intentar renunciar a la política o destruirla como se hace con el frecuente uso de la

palabra “despolitización”, es destruir justamente al mejor activo que tienen los seres humanos para poner orden en el pluralismo y la variedad de las sociedades; he aquí uno de los principales efectos que lleva a la verdadera ingobernabilidad y con ello el freno al desarrollo como veremos en páginas futuras.

### 1. **Comunicación Política:**

La comunicación política no es periodismo, como es común que algunos políticos la entiendan, tampoco es política en sí misma, como tampoco es mera información. Es una disciplina que de manera consustancial relaciona a la comunicación con la política, proceso que bien ejecutado pudiera hacer que lo político haga su aparición en una forma más exacta y concreta como reflejo de los interés de la sociedad, entendida esta como la integralidad de tres sectores: la sociedad civil, los políticos y los medios de comunicación.

La comunicación política es el instrumento mediante el cual la política logra establecer no solamente los puntos de convergencia y de interés de los tres sectores mencionados, sino que es fundamental, pues su aplicación es exactamente el proceso que permite la gobernabilidad del Estado. Es la comunicación política la que permite interrelacionar las

tres dimensiones de lo político: la información, la política y la comunicación.

En el modelo democrático la comunicación política es una pieza esencial, tanto como lo es el principio de soberanía o el principio de elección. Es el paso de la democracia elitista a la democracia de masas, que ha sido el mayor escollo que se le presente a la gobernabilidad, ante el reclamo ciudadano que las políticas públicas no representan su sentir. Reafirmamos, entendida esta como el proceso de conciliación de interés para el desarrollo dentro del marco del contrato social y la búsqueda del bien común.

Ahora bien, quién podría negar que en la sociedad los equilibrios son inestables, puesto que en el marco de estos tres sectores enunciados se da una lucha constante de los grupos que integran cada uno de ellos por el predominio de sus intereses, tanto en su nivel interno como en el externo. La comunicación política de estos actores se genera en el espacio público, que se ubica en la intersección que se da entre sociedad civil y el Estado, como hizo referencia en su momento **Kant**, esto nos define que existe un espacio público y un espacio privado. En el primero es la comunicación política que hace posible aplicar la ideología

de la igualdad, y por lo tanto supone la distinción entre ambos espacios.

**Dominique Wolton** hace una excelente descripción de lo que no es la comunicación política al escribir:

“La política es inseparable de la comunicación y, por lo demás, la historia de la democracia es la historia de las relaciones entre ambas. Hoy el problema reside principalmente en determinar mejor el carácter específico de la “comunicación política” en el momento en que, con la radio, la televisión y los sondeos, la comunicación se encuentra en plena expansión. En última instancia, toda política llega a ser comunicación política en el sentido en que la política es constantemente objeto de debates y de comunicaciones. Hay que comprender, pues, lo que distingue la comunicación política de todos los demás fenómenos comunicacionales que hoy rodean a la política. La comunicación política no es la comunicación pública del Estado y de las instancias destinadas a la sociedad. No es tampoco la mediatización de la política aun cuando esta mediatización desempeña un papel importante; tampoco es sinónimo de marketing político ni puede referirse a todo intercambio de discursos relacionados con el objetivo de poder, pues entonces se trataría de una definición demasiado amplia, sin capacidad de discriminación.”<sup>VII</sup>

**Wolton** amplía con claridad en la definición siguiente:

“...ese espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que legítimamente se expresan en público sobre la política y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos”<sup>VIII</sup>

Queda claro que la comunicación política es un proceso dinámico y abierto, no como una técnica, pues se trata de un campo de enfrentamiento de diversos discursos políticos. En la mayoría de las ocasiones opuestos, que pueden tener diferente apoyo, ya sea este de los periodistas, de los políticos o de la opinión pública. Entendidos todos estos públicos cargados de diferencias internas en donde también se dan luchas en la imposición de sus discursos políticos.

Lo que se define en el marco de la comunicación política es la selección de temas y de los problemas, sobre los cuales se ajustan la intersección de interés dentro de un marco de enfrentamientos cognitivos e ideológicos que permite la política, como ciencia de las ciencias. Y comprendiendo que en la democracia casi todos los asuntos son objeto de enfrentamiento y de negociaciones, lo cual nos inhibe de pretender “despolitizar” los discursos y las posiciones de los diferentes actores.

El mismo **Wolton** concluye: “En definitiva, la comunicación política como lugar del enfrentamiento de los discursos con miras a la conquista y el dominio del poder político y de los discurso conexos, desempeña así un papel central: o bien refuerza esa ideología de la igualdad que niega la realidad, o bien contribuye a preservar el rol esencial de las diferencias que de ninguna manera está en contradicción con la igualdad política.”<sup>ix</sup>

Ahora bien, hace más de sesenta años **Lévi-Strauss** (1958) escribía sobre la necesidad de ver a la sociedad como un organismo que está constituido por una variedad de individuos y de grupos que se comunican constantemente entre sí. Hoy en día esa comunicación se ha intentado neutralizar utilizando argumentos como la “despolitización” de los temas o la “ingobernabilidad” de las sociedades, ambos términos muy relacionados con el deterioro de la comunicación política como principio democrático, y como una limitante de la circulación de mensajes entre los actores políticos.

Debe quedar claro que no es nuestra intención reducir la política y las relaciones de poder a la comunicación política, no creemos que está última sea por definición la misma política, pero sí que en ella -como proceso de su desarrollo- se presenta mucho del

acontecer político por el que camina la sociedad como imaginario colectivo. La comunicación política permite tratar ese desapego del público ciudadano por la política, al devolverle una realidad de la cotidianidad de los problemas de interés, bien afirma **Jean Mouchon**, en su ensayo titulado **La comunicación presidencial en busca de un modelo**:

“Restablecer el intercambio político en un espacio público intensamente mediatizado ha llegado a ser uno de los principales problemas que hay que resolver en un momento en el que las dificultades económicas tienden a disolver el vínculo social”.<sup>x</sup>

En el mismo documento **Mouchon** agrega sobre el modelo impositivo que ha sido el preferido de los políticos, y su relación con el paso al modelo interactivo que piden los ciudadanos:

“El modelo impositivo, que separa al público de la deliberación y lo reduce al rol de destinatario a quien se le enseña una lección, se basa en una concepción del intercambio muy simplificadora y profundamente desigual. Su adopción, en un período en el que la confianza comienza a deteriorarse, debe hacerse muy hábilmente. Inscrito en un dispositivo que lo asemeja a un gran espectáculo, este modelo toma distancia del discurso político tradicional, de modo



tal que logra camuflar la filosofía que lo sustenta. Con todo, la habilidad del procedimiento no puede por sí sola asegurar la perennidad del modelo. La distribución de los roles en la escena pública no es nunca fija. Objeto de negociaciones, esa distribución supone un grado suficiente de reconocimiento entre los actores para justificar su pertinencia.<sup>xi</sup>

Ese modelo interactivo es parte del paso requerido de la democracia representativa a la democracia participativa, del que tanto oímos hablar en su discurso del día a día a la clase política o a la ciudadanía, como un reclamo permanente para ser tomada en cuenta para la toma de decisiones en las políticas públicas. Pero que consciente o disimuladamente se ha dejado de lado, inclusive solapadamente se limita como tema clave en la discusión sobre gobernabilidad.

## CAPÍTULO II

### Gobernabilidad y Gobernanza

#### De la Democracia Representativa a la Democracia Participativa, otra visión de la Descentralización Política

##### 1. Evolución histórica de la Gobernabilidad y su confusión con Gobernanza:

El tema de la ingobernabilidad no solamente se ha convertido en la

muletilla más reciente, para que los políticos justifiquen su falta de liderazgo e incapacidad para llegar a acuerdos ciudadanos y con ello al éxito de su gestión; y por supuesto al desarrollo y la eficacia de las políticas públicas. Sino que además representa una constante confusión en relación a los términos gobernabilidad y gobernanza, y lo que los significa, al punto de que cuando hay suerte ambos son utilizados en forma de sinónimos, o en el peor de los casos el segundo es invisibilizado tanto en el discurso como en la acción política.

La gobernabilidad es junto con el concepto de comunicación política y de desarrollo, uno de los tres conceptos sobre los que buscamos centrar este ensayo, lo que nos obliga a establecer unos mínimos comunes para poder establecer un concepto que parece haberse desbordado en el discurso de algunos políticos, con las consecuencias que esto representa para la política. Esto nos obliga en primera instancia a desarrollar las raíces históricas del concepto y en segunda oportunidad su distinción y relación con la gobernanza.

Para tales efectos, los trabajos del Dr. **Joan Oriol Prats**, desde el Instituto Internacional de Gobernabilidad<sup>(IIIG)</sup> son más que oportunos. Prats en su ensayo ***“El concepto y el análisis de***

**la gobernabilidad**” llama la atención y afirma que la gobernabilidad como concepto de análisis tiende a perder fuerza, por el uso indiscriminado del término, pues “hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, convirtiéndose en un cajón de sastre de límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera”.<sup>xii</sup>

Prats resalta cuatro momentos claves en la historia del concepto de gobernabilidad, etapas que permiten la construcción conceptual más consistente. El primer momento se ubica en la obra ***The Crises of Democracy***<sup>xiii</sup> de **Crozier, Hungtinton y Watanuki** en el año de 1975, que fue una respuesta a la solicitud de la Comisión Trilateral de un informe sobre gobernabilidad de las democracias, que fue la misma comisión que luego encargo a Robert Putnam y a Susan Pharr en el año 2000, una revisión de lo acontecido en los 25 años posteriores, el último cuarto del Siglo<sup>xx</sup>.

En esta obra el interés se centró en cómo superar los desajustes que se presentaban entre la crisis financiera y de eficiencia, y las demandas de la sociedad civil que se encontraban en expansión y que se le reclamaban al sector público en la década de los setenta. Con la obra se buscó dejar establecidos los

compromisos que debían asumir las instituciones públicas ante la crisis del Estado de Bienestar. Un Estado que habían entrado en pánico ante la imposibilidad de cumplir con las exigencias crecientes de ciudadanos que se habían acostumbrado a altos niveles de bienestar, en momentos de crisis fiscales.

Con este marco y en esta primera etapa “se entendió por gobernabilidad la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; así pues, la gobernabilidad se definía, en sentido amplio, como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades”.<sup>xiv</sup>

Para Prats el segundo momento del término surge cuando se empieza a utilizar con la intención de designar a las democracias consolidadas o a las que se encuentran en transición, esto fue a inicios de los ochenta. Momento que se caracterizará porque sus principales exponentes darán un doble papel a la gobernabilidad -que inclusive se mantiene hoy en día con algunas contradicciones- por una parte se considera que existe la gobernabilidad cuando no hay autocracia o regreso a ella, y por otro en la expansión de los derechos y las oportunidades de las personas tanto en los aspectos sociales, económicos y políticos.

El uso del término va a tener su tercer momento cuando los organismos internacionales lo empiezan a utilizar como sinónimo de "governance" (gobernanza). Los que más se distinguieron en este uso fueron el PNUD y el Banco Mundial, que como afirma Prats lo utilizaron para referirse a: 1) el proceso y las reglas mediante los cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; 2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y 3) el respeto de los ciudadanos y del estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos, tal y como lo establecieron Kauffman, Kraay y Labatón.<sup>xv</sup>

Cuando no hay claridad en la definición y utilización de los términos sucede que se confunde al entramado institucional mencionado (gobernanza-sectorialización) con la capacidad de gobierno que permite ese entramado institucional (governabilidad).

En esta etapa el concepto se instrumentalizó mediante el establecimiento de una normativa en su aplicación, quitándole lo más preciado que es la posibilidad del ciudadano de interactuar con los poderes temporales de las instituciones

que ostentan el poder del Estado. Se neutralizó así la elasticidad que permite la participación ciudadana en el ajuste de esa institucionalidad y la definición de las políticas públicas.

La cuarta interpretación sobre gobernabilidad se da como consecuencia del proceso de construcción de la unión europea que se desarrolla en los años 90, mediante el cual se intentó explicar la gobernabilidad de la Unión Europea a partir del concepto de "governance" (gobernanza). En esta explicación se veía a la Unión Europea como una estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales.

Aquí van a hacer aparición una conceptualización diferente para dar legitimidad a las instituciones políticas, en el cual lo importante será esa relación del gobierno con el pueblo, relación en la que hay -en ambos sectores- diferentes actores con diferentes intereses y preferencias. Fue un intento por rescatar el valor de la gobernabilidad y de diferenciarlo de la gobernanza, que hoy en día se mantiene en Europa.

En la introducción de su libro ***Gobernabilidad, crisis y cambio***, el Dr. ***Manuel Alcántara Saez***, politólogo español, haciendo referencia al desarrollo del término en las últimas tres décadas, hace un resumen de

las etapas enumeradas y las describe como escalones profundamente diferentes, pero la lectura de la última etapa que describe difiere de la propuesta de **Prats**, y es la que seguramente predomina como idea equivocada en América Latina:

“El primero de ellos lo representaron los distintos escritos sobre la “crisis de la democracia”; posteriormente entró en liza la corriente intelectual preocupada con el rendimiento del sistema político, tanto en el ámbito económico como en el institucional; también otro escalón fue el conformado por el debate en torno a la crisis del Estado; por último, en cuanto a su capacidad de alumbrar un modelo de desarrollo que facilitase la prosperidad de los países menos avanzados.”<sup>XVI</sup>

Personalmente, como autor de este ensayo, me gustaría hablar de una quinta etapa de la gobernabilidad, la que ubicaríamos con el inicio del nuevo milenio, con el desgaste evidenciado por las políticas neoliberales para nuestros efectos enfocados principalmente en América Latina que creemos que no es exactamente crisis del capitalismo ni su fin como algunos presagian. Pues es más que evidente el avance de este en el mundo, para muestra la proliferación del comercio internacional y la limitación de las regulaciones a nivel mundial. Sería más

bien la delimitación del mercado en lo que le compete y al Estado retomando su papel de árbitro salomónico de la sociedad.

Esta quinta etapa se conceptualizaría como una red multinivel pero de los actores no estatales, que al no sentirse representados o en alguna medida excluidos en la toma de decisiones (gobernabilidad) por la democracia representativa, empieza a exigir ser considerados, lo que a sus vez obliga a establecer un entramado institucional político que permita ese intercambio (gobernanza). A nuestro modo de ver las cosas, nuevamente los procesos sectoriales se potencializan como la mejor alternativa para que ese ejercicio sea retomado en las funciones superiores de los gobiernos, con la idea de retomar la participación política.

Empero, esta propuesta de una quinta etapa quisiera dejarla para el final del ensayo, como parte del cierre y las conclusiones derivadas de la investigación.

### 1. **La Gobernabilidad hoy**

Si la sociedad es un rompecabezas, en donde sus diversos componentes tienen las capacidades para aportar en su construcción, esto obliga a una reinterpretación del concepto de gobernabilidad, que ha sido metido más en la búsqueda de eficiencia que

de eficacia de las políticas públicas. Lo cual lo ha limitado a ser definido como un proceso de agilización para la aplicación de políticas públicas, cuando su fortaleza más bien está en el intercambio y la convergencia política que genera para la toma de las decisiones que definen a aquellas.

La variedad de interés y objetivos que se presentan en las sociedades ha concentrado intereses de grupo en particularidades, lo que complica armarelrompecabezasestatalreferido. Puesto que esa desintegración de un proyecto nacional o país, ha generado la pérdida de interés por la participación política, o en su defecto, que cuando se presenta sea a base de la defensa de particularidades o individualidades de grupo, al no sentirse estos representados en la concepción original de bien común que sustenta el contrato social tan pregonado por las democracias liberales-occidentales.

No solo estamos en un mundo que luego de los tiempos de la guerra fría y posteriormente a 1989 con la visión de un mundo unipolar, que no solamente ha dado vuelta a un mundo multipolar, sino que a lo interno de cada país se produce una clara presencia de sociedades multigrupales que defiende y preconizan mundos y sociedades diversas. Esto ha provocado que

algunos políticos acostumbrados a tomar decisiones unilateralmente, conciban a la ingobernabilidad como la imposibilidad de ejecutar las acciones desde centros minados para la participación ciudadana.

Cuando hablamos de gobernabilidad debemos tomar en cuenta, o al menos definir, los parámetros en que estamos pensando para su definición. Recordemos que en los orígenes de su evolución, en lo que se definió como primera etapa, se hacía referencia al distanciamiento entre las demandas de los diversos grupos sociales y la poca habilidad de las instituciones públicas para complacerlas. El tema de fondo no era la estabilidad política del sistema o la crisis de Estado, mucho menos era el interés de iluminar un modelo de desarrollo, como se utiliza hoy en día como principal carta de presentación de la gobernabilidad.

La estabilidad tiende a ser uno de los parámetros más utilizados para evaluar la gobernabilidad en las naciones, pero acá surge otro problema para su análisis. Sobre ella escribe el **Dr. Alcántara Sáez** "... las visiones y aproximaciones diferentes entienden la estabilidad política como: <sup>I)</sup> la ausencia de violencia; <sup>II)</sup> la longevidad o duración gubernamental; <sup>III)</sup> la existencia de un régimen constitucional legítimo; <sup>IV)</sup> la ausencia de cambio estructural, y v)

atributo de una sociedad multifacética. En la misma dirección de establecer un listado de dimensiones por medio de las cuales entender la estabilidad política, pero añadiendo aspectos económicos a los estrictamente políticos, Ersson y Lana (1983:261) (enuncian seis dimensiones: <sup>i)</sup> el déficit (del sector público; <sup>ii)</sup> (la inflación; <sup>iii)</sup> (la volatilidad; <sup>iv)</sup> (la estabilidad gubernamental; <sup>v)</sup> (la violencia, y <sup>vi)</sup> la protesta civil. Finalmente, de manera mucho más reducida y centrándose únicamente en el caso británico, Nordlinger (1971) apunta cómo las actitudes de la población hacia la autoridad política contribuyen a la estabilidad".<sup>xvii</sup>

Podemos fácilmente percibir que la estabilidad indistintamente del campo a que se le refiera, corre el riesgo de ser percibida como sinónimo de regularidad de comportamientos. Esto puede llevar a pensar que la estabilidad tiene existencia cuando se da una autolimitación para comportarse en un marco previamente establecido, lo que de alguna manera podría interpretarse como una limitación a la politización de temas de interés en común de los diversos grupos que integran la sociedad, en pos de la toma de decisiones. Es común que cuando el sistema no permita a los políticos tomar las decisiones de forma rápida, ágil y "estable" se le defina como ingobernable.

Si en los siglos XVI y XVII en tiempos de la Ilustración, lo que buscaron los principales ideólogos de la democracia fue la participación ciudadana por medio de la representación política, ya fuese en el poder ejecutivo o en los parlamentos. Hoy por hoy el tema sigue vigente, pero desde una perspectiva diferente, que no tiene a la representación como base, sino a la participación. Esto por cuanto las sociedades actuales son más numerosas en individuos y por ende en intereses, esto último justificado en mucho por el acceso y la preocupación por la educación y la preparación que han experimentado las sociedades, lo cual obliga y exige una mayor integralidad a la hora de tomar decisiones que afectan al total de la nación.

En mucho podríamos achacarle la culpa de la prostitución del término gobernabilidad a los organismos internacionales y a su confusión con el término anglosajón "governance", este último en inglés cambia su significado, de conformidad a su aplicación en determinados contextos, que en última instancia es el que le significa.

Caso parecido a lo que sucede con el término desconcentración, que tampoco existe en inglés, pues el que utilizan en ese idioma es "decentralization", y de igual forma su utilización contextual es lo que

define si está haciéndose referencia a desconcentración o descentralización, tal y como lo entendemos en español. En nuestro idioma ambos términos connotan una amplia diferencia y carga en la institucionalización y distribución del poder, que como comente al principio, es el tema central de estudio de la ciencia política. Sin embargo, para este caso ya existe un amplio conocimiento sobre la diferencia de ambos conceptos, que se fortaleció tanto con el debate político como con su conceptualización en la academia.

Personalmente creo que la gobernabilidad como proceso viene dando un giro nuevamente hacia su etapa inicial, cuando se predicaba que esta se presentaba en menor o mayor medida en una sociedad en el cuanto las instituciones estatales cumplían con las demandas sociales, pero con la diferencia que ahora se ve confundida o asistida por la gobernanza.

Empero, hoy con un ingrediente adicional que la diferencia. Puesto que ya no se le observa como un simple cumplimiento de las funciones definidas y encomendadas a esas instituciones, sino, además como la necesidad de adicionalmente incorporar a los grupos sociales como actores y forjadores de su destino, y no como simples espectadores. Esto sería lo que él suscrito define como

la Quinta etapa de la gobernabilidad, que se ha estado gestando durante los años finales del siglo pasado y los inicios del presente siglo.

Quinta etapa que va a generar la necesidad de definir y diferenciar entre gobernanza y gobernabilidad, en la cual la primera sería el proceso descrito en el párrafo anterior de las relaciones del entramado institucional y que ampliaremos más adelante. Mientras que la gobernabilidad, será su proceso consustancial y que al final es el que permite desarrollar debate y consenso sobre las diversidades que se presentan en la política, es el instrumento que permite la democratización de la gobernanza.

Esto nos obliga a diferenciarla para evitar las confusiones adrede o por ignorancia que se dan en la actualidad.

### 1. **Gobernaza y su relación con la Gobernabilidad**

Aún tengo presente, como anécdota, cuando a mediados de diciembre de 2008, en visita que le hiciera al Sr. Presidente de la República y Premio Nobel de la Paz, Doctor Oscar Arias Sánchez, en su casa de habitación, mientras conversábamos de diversos temas, aproveché y le hice referencia a la diferencia entre los conceptos de gobernanza y gobernabilidad. En cuanto escuchó el término gobernanza su pregunta inmediata fue que si el

término existía, con propiedad le aseguré que sí y le mencioné de su uso común en España y el resto de Europa.

Aún con dudas me remitió a un diccionario Larousse en español que tenía en una mesita de su sala de televisión, busqué la palabra gobernanza y debo reconocer que con sorpresa no la encontré. El Sr. Presidente me volvió a mirar y me dijo “¿Ves? No está”, inmediatamente yo le respondí “gobernabilidad” tampoco. Pues mientras buscaba en el diccionario y ante la desilusión de no haber encontrado la primera palabra, inmediatamente me había apresurado a realizar la búsqueda de la otra.

No sé si la versión del diccionario era reciente, me imagino que sí, sin embargo, además de una bonita anécdota, la referencia a ese momento me parece un punto de partida importante para reafirmar las complejidades que se presentan en la definición de ambos conceptos, tanto en el aspecto formal como de fondo.

En inglés el término “governance” es relativamente antiguo, muy utilizado como sinónimo de gobierno, que a su vez es utilizado por los anglosajones para definir toda la maquinaria de acción que tiene el Estado. Lo cual ha tentado a muchos políticos latinoamericanos a utilizarlo de igual manera, lo que ha llevado a la confusión conceptual entre lo que es

la participación y consulta ciudadana con el entramado institucional del Estado.

Plantear este tema es fundamental en el entendimiento de las articulaciones que requieren la institucionalidad y la territorialidad de una nación, además de ser clave en la actualización que requiere el tan pregonado pacto social; fundamento que por siglos se ha definido como el punto esencial en la conformación del Estado como organización sociopolítica, más siendo la base de la interrelación del Estado y la Sociedad Civil.

No cabe a duda que el ejercicio de gobernar cada día se hace más complicado, pues debe lidiarse con las demandas sociales que no solamente cada día exigen más, sino que también entre ellas son contradictorias, lo que dificulta el cumplimiento de objetivos. Pero esto a la vez es la fortaleza de la democracia, entendida como una sociedad plural promovida y alimentada por la politización oportuna que realizan todos sus actores, tanto a nivel individual como de agremiados.

Existe un dilema entre la eficacia de las políticas públicas y la representatividad de los dirigentes. Esta dualidad es la clave que busca solucionar la gobernanza como proceso de coordinación de actores sociales para la consecución de



metas, es aquí donde los procesos de sectorialización se vuelven de suma utilidad al permitir no solamente la representatividad, sino la toma de decisiones de una manera acertada y prudente, dentro del marco comentado de que la política es el ejercicio del poder dentro del marco de lo posible, por la fragmentación y la incertidumbre que reina a lo interno de esa unidad imaginaria que es la nación.

Según **David Easton**<sup>viii</sup> son tres elementos básicos los que interactúan en un sistema político: el gobierno (autoridad), el régimen (reglas) y la comunidad política, los tres conforman un entramado de relaciones que son las que provocan la inestabilidad bien de cambio o de reto, que a la vez puede ser violento o pacífico. Por cierto, los tres tienen su espacio en la sectorialización.

La gobernanza se ejecuta o tiene su centro en el entorno socio-organizativo, y logra ser democrática mediante la utilización de las políticas sectoriales, entendiendo la premisa de que los sectores se gobiernan y las instituciones se administran, con la combinación de elementos desconcentrados y otros descentralizados, que de alguna manera deben seguir lineamientos definidos por concentración de decisiones. Esto último no es excluyente de consultar y retroalimentarse del

quehacer social y de las demandas que de ella emanan. Siguiendo a **Easton** podríamos decir que la gobernanza está más referida a la relación entre el gobierno (autoridad) y el régimen (reglas).

Dentro del marco de la sociedad cualquier actor que quiera ejecutar o actuar aisladamente, poco éxito tendrá como influencia política. Entonces, la gobernanza viene a ser una manera amplia de gobernar, entendiendo que existe una élite de poder en el Gobierno que ha sido seleccionada como guía y tomador de decisiones de carácter nacional. Pero que no le excluye o le obliga a una acción aislada dentro del concierto que representa la sociedad, dentro del espacio común de actores públicos y actores privados.

La necesidad de gobernanza surge ante ese vacío o en su defecto de la disminución del Estado como árbitro y actor, que promovieron por décadas los defensores de las políticas neoliberales, en especial en América Latina. Que intentaron con éxito reducir o deteriorar su participación como director principal y definidor de las políticas públicas, para cedérselo al mercado.

Es oportuno referenciar al Profesor Emérito de Erasmus University, **Jan Kooiman**, quien afirma:

“Parece que hay un cambio de los modelos más tradicionales en los que gobernar se consideraba como algo básicamente “unidireccional”, de los gobernantes hacia los gobernados, hacia un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración tanto aspectos, problemas y oportunidades del sistema de gobierno como el sistema a gobernar. Esto es lo que llamamos gobernanza socio-política o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellas que gobiernan y los que son gobernados y esto se aplica tanto a las interacciones público-público como a las interacciones público-privado”.<sup>XIX</sup>

Esto ha llevado a una disyuntiva en cuanto a si ese papel debe sustentarse en el control social (recursos) o de objetivos de la acción pública (política) como resultado del respeto y la mediación de los diversos actores sociales, tanto públicos como privados.

Esto último es un punto medular en la confusión o el interés solapado de definir al otro término que nos ocupa, gobernabilidad, como la dificultad de tomar decisiones rápidas o urgentes. Digo esto por cuanto en algunas naciones de nuestra región sin que importe su ideología existen gobernantes que pregonan la necesidad de un control social

total como gobernabilidad, lo que ha motivado una constante intención en adecuar las Constitucionales Políticas a sus intereses.

Lo que equivoca el camino a la gobernabilidad, y más bien lleva al totalitarismo como su sinónimo, obviando que el contrato social tiene como su magno documento a las constituciones políticas, puesto que son ellas las que enmarcan un interés o contrato social general en aras del descuidado bien común. Refiriendo el asunto a lo comentado por **Easton**, la gobernabilidad se concentraría más en la comunicación política que se da en la relación entre el gobierno (autoridad) y la comunidad política, aquí las reglas las establecen los liderazgos políticos más que la formalidad del régimen.

Con lo anterior he querido dejar clara mi posición en cuanto a que en la gobernanza a diferencia de la gobernabilidad, el elemento central del estudio no es el poder político. Por cuanto la idea fundamental es lograr la funcionalidad y la participación de los diversos actores sociales dentro de la institucionalidad establecida previamente, para la toma de decisiones que se encuentra centralizada en el gobierno de turno, que ha sido determinado por valores y principios democráticos preestablecidos. Mientras tanto en la

governabilidad sí existe el elemento del poder político como la clave de la discusión, pues en ella cada actor social trata de imponer, negociar o transformar su rol político. En ambos casos la comunicación política es un instrumento determinante.

Pudiera ser que las discusiones de la gobernabilidad nos remitan a un debate que pretende modificar o alterar el poder y la capacidad de sus actores en el Estado, mientras que en la gobernanza podría darse algo al respecto pero no es su fin último, lo que sí lo es en la gobernabilidad. En esta última la comunicación política se potencializa a su máxima expresión como un proceso dinámico y abierto -en palabras de **Dominique Wolton**- "no como una técnica; se trata de un lugar de enfrentamiento de discursos políticos opuestos apoyado o bien por los periodistas o bien por los políticos, o bien por la opinión pública en virtud de los sondeos. Tiene así la característica de terminar siempre con la victoria frágil de un argumento sobre el otro".

En síntesis, la gobernanza y la instrumentalización que pueda realizar ella de la sectorialización, facilita un contacto más estrecho con los diversos actores sociales para que aquellos que tienen que tomar las decisiones dentro de la institucionalidad del Estado, lo realicen de manera más

acertada. No conlleva a ceder el ejercicio del poder del gobierno asignado por los ciudadanos- a los actores del momento, que presionan, pero si les facilita su acción. Es una interacción pública-privada que busca la coordinación.

Según **Jan Kooiman**:

"El concepto de gobernanza está siendo utilizado en diversas subdisciplinas de las ciencias sociales. A pesar de que hay numerosas diferencias en la manera en que es definido y utilizado, existen elementos comunes tales como el énfasis en las reglas y las cualidades de los sistemas, la cooperación para incrementar la legitimidad y la eficacia y la atención a nuevos procesos y acuerdos público-privado. El éxito aparente del concepto parece ser que reside en que refleja la necesidad social de nuevas iniciativas basadas en la realización de crecientes interdependencias sociales".<sup>XXI</sup>

Por su parte en la gobernabilidad la participación de actores como la sociedad civil, los políticos y los medios de comunicación, se entranan en una lucha por el poder y la imposición de los intereses particulares de cada uno de los componentes de los diversos actores de esos macrosectores. Aquí la comunicación política exige un pulso mayor, no solo para fortalecer al consentimiento y la participación

ciudadana, sino para la definición de la agenda política nacional. En la gobernabilidad, a diferencia de la gobernanza, la iniciativa no solo está en el Gobierno, pues este es un actor más dentro de la sociedad, aquí los liderazgos no están preestablecidos por la norma, sino por la acción y la personalidad de los actores.

Es por ello que si la goberna, como se dijo, está referida a la interacción del entramado institucional predeterminada por las reglas del juego, podría referirnos a una teoría de gobierno en la que solo son importantes las estructuras y los procesos. Esto entraría en contradicción con la idea de diseñar una teoría democrática de participación sociopolítica de los actores de la sociedad. Aquí es donde es requisito que la gobernabilidad haga su aparición para promover la interacción entre gobernantes y gobernados, que será lo que genere dinámica al régimen, lo que hemos definido como elasticidad política.

### CAPÍTULO III

**Las relaciones complejas entre Desarrollo y Gobernabilidad. Es el ámbito de los detonantes de la ingobernabilidad**

1. **Entonces, ¿cómo transformar las políticas en rendimientos efectivos y eficientes?**

Si la gobernanza es la capacidad de formular e implementar de un gobierno, esto exige, desde la institucionalidad del mismo, un mayor diálogo crítico entre las diversas perspectivas y las marcadas diferencias que se dan dentro de una sociedad. Esta interacción solo puede ser promovida mediante un instrumento clave como es la política, la cual permite la politización entendiéndose intercambio de ideas de los temas que son prioridad, y la toma de decisiones a partir de la convergencia de las ideas, objetivos y horizontes en común, en donde los diversos grupos ceden ante un proyecto en común que no solo lograra fortalecer a la democracia, sino que será la normativa para el desarrollo humano, clave para el bien común.

Es la política la que genera la participación de los diversos actores de la sociedad, y si entendemos a la participación como el fundamento de la democracia, irremediablemente se concluye que esta última es provocada y promovida como resultado de la política, por esa interacción de los diversos grupos que integran la sociedad y que generan en ella una lucha de intereses, que deberán resolverse con un interés común que será el sustento de las políticas públicas. Aquí es donde juega un papel clave la comunicación política como instrumento de la gobernabilidad.

Ahora, seguramente al lector le surge de lo anterior otra pregunta ¿cuáles son las instituciones más apropiadas para canalizar las demandas ciudadanas en políticas efectivas, que es el gran marco de la gobernabilidad?

Exactamente ahí surge el problema y la dificultad para diferenciar a la gobernanza de la gobernabilidad, pues aparecen las instituciones como fundamento clave. Empieza la discusión sobre si su participación, dentro del proceso de participación ciudadana y la conceptualización moderna de la gobernabilidad, las debe definir como endógenas (variables dependientes) o como exógenas (variables independientes) al proceso.

Si ubicamos a las instituciones sociales como variables exógenas se requiera un estudio más sistémico de ellas, pues siendo así estas permitirían condicionar al comportamiento político de los individuos y de los grupos de ellos, que no variarán sus posiciones. Empero, si vemos a las instituciones como variables endógenas la cosa cambia.

Cambia, puesto que serán concebidas como coaliciones de actores estratégicos que se modifican en la medida que logran establecer arreglos de poder, que las obligarán a ceder ante un proyecto que abrigue

intereses comunes. Como he dicho reiteradamente este es el tema central el poder de estudio de la ciencia política, y desde la perspectiva del autor de este ensayo lo fundamental de la gobernabilidad.

Para **Joan Prats** ambas perspectivas institucionales se complementan y son claves en los estudios de la gobernabilidad y de la gobernanza, ya que obligar a “la transformación de las demandas y preferencias a través de las instituciones políticas, requiere del estudio de cómo se forman las instituciones (aproximación endógena) que mejores resultados produce en términos de evitar crisis o fomentar políticas (aproximación exógena)”.<sup>XXII</sup>

Desde esta óptica debemos resaltar las virtudes de la sectorialización como un proceso útil tanto a la gobernanza como a la gobernabilidad, al permitir el gobierno de las instituciones políticas, tanto públicas como privadas, así como la participación de los diversos actores de un sector y la coordinación de todos los entes involucrados en este. Lo que se fortalece con la posibilidad de que el Ministro, que es un funcionario político y no administrativo, como rector del ramo o sector, pueda tomar la decisión más acertada de acuerdo con los lineamientos y programas que han sido definidos como prioridad del gobierno de turno.

Lo que me hace traer a recuerdo una de mis conclusiones en la tesis del licenciatura de 1995<sup>XXIII</sup>, cuando afirmé que los sectores se gobiernan y las instituciones se administran, hoy trece años después la podríamos ajustar, y decir que en los sectores se debe aplicar la gobernabilidad para la consecución de acuerdos políticos y la gobernanza para la confluencia de las políticas públicas dentro del entramado institucional. Puesto que la democratización de procesos exige cada día con más fuerza dar un paso de la representación ciudadana a la participación ciudadana, en sociedades que no solamente han crecido en cantidad y en la calidad de sus miembros, sino en la diversidad de intereses y objetivos.

La necesidad de lograr rendimientos efectivos como indicadores de desarrollo en las sociedades, es en muchos casos lo que ha llevado a los líderes políticos al debate sobre gobernabilidad, y a la confusión con gobernanza. Esa "maraña" institucional, que en muchos casos, especialmente para el caso de América Latina, ha tenido un crecimiento amorfo desproporcionado y descoordinado en lo que genera dificultades en la ejecución de las políticas públicas decididas por los gobiernos o liderazgos de turno.

Por eso la importancia de comprender que la gobernanza estudia y

diagnostica la interacción forjada por las reglas del juego entre las instituciones, que son en última instancia las que restringen a los actores en sus comportamientos y en la confluencia de las políticas públicas. Mientras que la gobernabilidad está referida a la capacidad de gobierno que tienen quienes lideran en el gobierno, es la capacidad que tienen de alinear necesidades e intereses, y luego hacerlos discurrir en el entramado institucional. La gobernabilidad conlleva altas dosis de liderazgo.

En alguna medida la gobernanza como proceso es más independiente de la política, mientras que en la gobernabilidad se presenta una dependencia de variables por la participación que se da de grupos de interés y diversos actores políticos en la definición de necesidades y prioridades de las políticas públicas. En ese distanciamiento, o falta de acuerdo, que se da entre los que deciden y los que promueven sus necesidades e intereses ciudadanos, es en donde se genera la ingobernabilidad, que pudiera generarse tanto por la captura de las políticas públicas por grupos de interés o por un veto mutuo entre actores políticos que no logran ponerse de acuerdo.

Podríamos creer que diferenciar entre un término y otro no tiene mayor relevancia en la sociedad, pero ello nos

llevaría a sesgar cualquier análisis o estudio que se realice de lo que acontece con las satisfacción ciudadana con la democracia y sus resultados, puesto que no se lograría establecer con claridad el objeto de estudio.

Esa arquitectura institucional que estudia la gobernanza es la que al final determina la capacidad del gobierno de transformar las necesidades en políticas para la satisfacción de estas, al definir patrones y reglas de interacción entre las instituciones que lo conforman. Por su parte, la gobernabilidad es la máxima expresión de la implementación de la comunicación política, en aras de la búsqueda de acuerdos y la toma de decisiones para establecer las políticas públicas efectivas. Esta las define y la otra las ejecuta.

Es acertado afirmar que en la gobernanza las reglas del juego son más rígidas y de previo están definidas, mientras que en la gobernabilidad estas pueden cambiar o modificarse de acuerdo a los intereses de los actores y a su interrelación estratégica con otros actores. En la gobernabilidad priva la relación entre las instituciones políticas mientras que la gobernanza está más limitada a las instituciones de gobierno. El radio de acción de la gobernabilidad supera el nivel de gobierno, su carácter es nacional, mientras que la gobernanza está más

limitada al entramado institucional de gobierno, en el sector público. La gobernabilidad trasciende al sector público pues involucra al sector privado. La gobernabilidad vincula a las políticas con la gobernanza, es la que promueve mayor participación y mayores niveles de democracia en la sociedad, en aras del bienestar común.

Hasta aquí se puede concluir que la gobernanza es la capacidad de implementación, mientras que la gobernabilidad es eso más la capacidad de formulación al transformar demandas en políticas y respuestas, por lo que es imposible que se genere donde no exista democracia, pues la diversidad y tolerancia política son sus requisitos.

### 1. **Desarrollo: su relación con Gobernanza y Gobernabilidad**

Desarrollo es otro concepto que ha desbordado su significación inicial, en su evolución por definirse, pasó de ser un sinónimo de progreso a sustituirle. Para luego transformarse en un concepto compuesto al estar acompañado ya sea con la palabra humano o sostenible, en aras de buscar una integralidad que le signifique y le aleje de la percepción meramente de riqueza material.

Si nos limitamos a definir a la gobernabilidad como la capacidad de formulación e implementación de

políticas, su corolario sería que aquella puede existir sin democracia, ya que un gobierno autoritario tiene mucha capacidad de implementación. Así las cosas, los países gobernados por dictaduras son los más gobernables puesto que se logran establecer sin contratiempo las decisiones tomadas por quienes ejercen el gobierno.

**P. Bardhan**, argumenta –cuando hace referencia al desarrollo económico– “que la democracia no es una condición necesaria ni suficiente para el desarrollo, pues los problemas de inconsistencia temporal de las políticas inhiben a los poderes públicos de adoptar compromisos creíbles, cayendo en manos de intereses concentrados que obtienen beneficios que para el resto de los ciudadanos suponen pérdidas difusas. No obstante, este mismo autor admite que cuando el concepto de desarrollo se amplía para incluir derechos civiles y políticos, casi por definición un régimen democrático es más conducente al desarrollo.”<sup>XXIV</sup>

Esta justificación de **Bardhan** es más que oportuna como referente de la gobernabilidad democrática, puesto que si concentramos nuestra atención únicamente en los beneficios materiales que genera el desarrollo enfocado desde una visión economicista, estaríamos dejando aspectos que son parte de

ese conglomerado de aspectos que definen en su magnitud el desarrollo humano y sostenible. Esto permite asegurar que no necesariamente el desarrollo produce democracia, pero al contrario esta última sí podría producir el desarrollo en todas sus aristas.

Como hemos dicho aquellos que quieren igualar el concepto de gobernabilidad con la facilidad de implementar las decisiones tecnócratas, en la mayoría de las veces caracterizadas por un enfoque de disonancia cognoscitiva y miopía política en cuanto a la realidad social, se han encargado de desviar su significado. La ausencia de gobernabilidad debilita a la democracia, ya que el punto medular de su falencia se deriva de la incapacidad de las instituciones políticas para resolver la interacción de los diversos actores sociales en conflicto por la vía de procedimientos democráticos, que facilitan la participación o al menos la exposición de posiciones sobre los temas de fondo que afectan a la sociedad.

En el punto de la interacción es clave el realineamiento y ordenamiento del entramado institucional (gobernanza) tanto del gobierno como de la sociedad. Para el caso de muchas naciones en desarrollo, como es el caso especial de América Latina, las



instituciones estatales en bastantes casos han crecido en una forma que desborda y desvía incluyendo duplicación de funciones los objetivos principales para los que fueron creadas. Es así como se presentan una mala ejecución de las decisiones tomadas a la hora de aplicar las políticas públicas, lo que acrecienta el descontento social y la pérdida de credibilidad en la democracia, como instrumento clave para la solución de los conflictos y las necesidades de las comunidades. Lo que aprovechan algunos políticos interesados en perpetuarse en el ejercicio del poder, y al decir de ellos “promoviendo cambios estratégicos en beneficio de la gobernabilidad del país”.

Pareciera que en alguna medida con la interpretación que se le quiere dar a la gobernabilidad, enfocándola en el éxito del desarrollo económico, se ha querido minar el poder público, la soberanía, que en la democracia ejerce la colectividad ciudadana, que es el sujeto principal. Como afirmaba **José Ortega y Gasset** el grado de concordancia de la sociedad es lo que permite mantenerla como un todo, de lo contrario el país se empieza a dividir en partes, en las cuales cada sector luchará por sentirse representado, lo cual podría llevar a dos caminos: una polarización social o una multiplicidad de interés, en ambos casos se complica la gobernabilidad.

La discusión sobre desarrollo -en una nación que se precie de ser una democracia- debe definir un horizonte de bien común, esto exige que la gobernabilidad sea interpretada como la toma de decisiones con sustento de la participación de los variados actores sociales, en palabras de **Ortega y Gasset**: “Se trata sólo de determinar el sujeto a quien el mando compete. La democracia propone que mandemos todos; es decir; que todos intervengamos soberanamente en los hechos sociales”.<sup>xxv</sup>

Del mismo autor agregaría “Consideramos el Gobierno, el Estado, como uno de los órganos de la vida nacional; pero no como el único ni siquiera el decisivo. Hay que exigir a la máquina Estado mayor, mucho mayor rendimiento de utilidades sociales que ha dado hasta aquí; pero aunque diera cuanto idealmente le es posible dar, queda por exigir mucho más a los otros órganos nacionales que no son el Estado, que no es el gobierno, que es la libre espontaneidad de la sociedad”.

Esa máquina del Estado lo que nosotros hemos definido como entramado institucional a que hace referencia Ortega y Gasset es exactamente a la que la gobernanza intenta “aceitar” para poner a trabajar con mayor eficiencia, pero sobre todo eficacia, valiéndose de un instrumento clave como es

la sectorialización de funciones superiores del gobierno. Y los otros órganos que no son el Estado ni el Gobierno, y que también son órganos fundamentales para la integración de un trabajo conjunto deben ser integrados mediante la comunicación política, instrumento determinante de la gobernabilidad, es la que logra descodificar la realidad nacional y los puntos de convergencia nacional que podrían conllevar a facilitar el camino hacia el desarrollo, entendido este como algo más que aspectos económicos y de infraestructura.

No podemos obviar que en el marco del desarrollo humano y sostenible lo que más ha costado a muchos países es lo correspondiente al establecimiento de una economía estable y con justa distribución de la riqueza. En los países desarrollados sus éxitos han sido logrados, en la mayoría de los casos, bajo regímenes democráticos, lo cual algunos no creen "oportuno ni necesario" para países en vías de desarrollo, en los cuales ven como un lujo la democracia política y no encuentran vinculación entre esta y el desarrollo. Por ese afán desarrollista se define la necesidad de mayor "gobernabilidad" como un asunto clave para el desarrollo económico, como primordial, así las cosas podríamos interpretar que la democracia política podría esperar.

Podemos concluir que el detonante de la ingobernabilidad dentro del marco del subdesarrollo, se ubica en las intenciones de los gobernantes de obviar la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas. En la consideración de dar mayor participación ciudadana para generar conciencia de lo que realmente es importante para la acertada toma de decisiones, lo que los lleva al sesgo, voluntario o involuntario, de encasillar a la gobernabilidad como sinónimo de agilidad o velocidad de ejecución, y no de participación civil. Que para el caso de los bien intencionados podría subsanarse entendiendo la diferencia que hay entre gobernanza y gobernabilidad.

**Desarrollo: en Democracia o en Autarquía.** Este es otro dilema en el que la gobernabilidad juega un papel fundamental, y es una decisión que debería tomar soberanamente cada nación, sin embargo, el delirio por el desarrollo a toda costa ha sido el detonante en los países mal llamados del tercer mundo, que han justificado cierto grado de totalitarismos en la toma de decisiones como un precio "normal" en la búsqueda del desarrollo como un objetivo, convirtiéndolo más en un fin que en un medio.

Esto me hace recordar a Aristóteles cuando hacía referencia a las formas ideales de gobierno (monarquía,

aristocracia y democracia) y a sus deformaciones (autarquía, oligarquía y demagogia), puesto que podríamos asegurar que la forma en que algunos políticos intentan conceptualizar a la gobernabilidad, a la que definen como la toma de decisiones rápidas, entendida esta rapidez como sinónimo de evitar la consulta ciudadana, y obviar la búsqueda de consensos. Así la deforman al convertirla en un instrumento útil para aquellos intereses que pretenden degenerar a la democracia en autarquía.

Hay temas que por su significado dentro de la sociedad como un todo y que por su carácter, pueden modificar o ampliar el pacto social, al obligar a la participación ciudadana. Son aquellos que exigen la politización social concepto entendido en toda su magnitud en aras de lograr el punto de convergencia dentro de las divergencias temáticas lógicas de una democracia, lugar único posible para el desarrollo de la gobernabilidad, entendida como participación y representación ciudadana.

Cuando el ataque es sobre los defectos o deficiencias del entramado institucional, que por un crecimiento amorfo termina atomizando la toma de decisiones y la funcionalidad institucional, y con ello bloqueando la ejecución y eficacia de las políticas públicas establecidas, ese es otro

tema, pues de lo que hablamos es de gobernanza.

Por otra parte, si entendemos al desarrollo desde la concepción integral de desarrollo humano y sostenible, este solo será posible dentro de una sociedad democrática, puesto que solo en ese marco las personas pueden lograr las máximas aspiraciones de sus ambiciones y sueños individuales. Empero, dentro de un marco de reglas de juego establecidas por una organización estatal que asegura la igualdad de oportunidades y resultados que sean de equidad e interés general de la sociedad. Estas a su vez tendrán que estar enmarcadas dentro de las posibilidades de participación y expresión de posiciones que solo un verdadero proceso de gobernabilidad puede asegurar.

Sobre esto vale la pena traer acotación el siguiente texto de **William A. Douglas** en su libro **Democracia y Desarrollo**, en el cual escribió sobre democracia política lo siguiente:

“La democracia se basa en el respeto a la dignidad de cada individuo. Para conserva su dignidad el hombre debe gobernarse a sí mismo; si permite que lo gobiernen otros, éstos lo usarán para lo que les convenga a ellos, y nadie respeta a una persona que se deja manejar por otros.

El Objetivo básico de la democracia es el desarrollo del individuo, sin embargo, si éste no gobierna su propia vida y son otros los que lo hacen con él, la riqueza de la nación podría ser utilizada para beneficio del individuo. Carecería entonces de las cosas que necesita para mejorarse. Ahora bien, el conjunto de individuos forma el pueblo, por lo tanto el pueblo tiene el derecho de gobernarse a sí mismo. Si el pueblo es gobernado por unos pocos, la nación, así como el individuo, pierden su independencia<sup>xxvi</sup>.

Agregaría a este último reglón que también pierde su sentido. Mi percepción me indica que en muchos casos algunos gobernantes intentan eliminar o minimizar la consustancialidad que debe existir entre la gobernabilidad y la democracia política, para provocar asegurar el dominio de decisiones del grupo de gentes que gobiernan en determinado momento histórico, y la neutralizar la participación de los ciudadanos.

Estos temas no son nuevos pero si recurrentes en las diversas coyunturas políticas que se presentan sobre todo en países en "vías de desarrollo". Allá por la década de los ochenta cuando **A.H. Somjee** criticaba los conceptos de desarrollo políticos, hacía la salvedad de que muchos de ellos son elaborados sin un verdadero

conocimiento de las complejidades de las sociedades políticas de estas naciones. Y agregaba que:

"Por encima de todo esto, sin embargo, las diferencias básicas en el desarrollo político han sido producto de las instituciones políticas nuevas y de la comprensión que los ciudadanos tienen de sus propios valores implícitos en ese campo. Así, las diferencias son también resultado de la participación real de los ciudadanos en el proceso político y del crecimiento de la capacidad política de los mismos de hacer efectivo el ejercicio del poder político, un ejercicio legítimo, responsable y controlable<sup>xxvii</sup>".

Para esta época en que **Somjee** escribía esas líneas era cuando apenas se empezaba a oír del concepto de gobernabilidad, tiempos en que la necesidad de superar los desajustes de la crisis financiera y de eficiencia se encontraban en choque con las demandas de la sociedad civil que estaban en franca expansión, las instituciones públicas fundamentales en el Estado de Bienestar se convulsionaron. Parafraseando a este autor, el ciudadano entendía a la gobernabilidad como su posibilidad de ejercer su poder político sobre instituciones que se empezaban a distanciar de sus demandas sociales y de su concepción original.

Luego de este devenir ciudadano que se cuestionaba resultados y objetivos como parte de la gobernabilidad, y ante los conflictos sociales que se presentaron entre la inoperancia de los gobiernos de turno con la sociedad, el concepto paso a ser patrimonio exclusivo y ejemplarizante de cómo funcionaban los asuntos políticos en las democracias consolidadas, que tenían dos características básicas: primero, no había en ellas autocracia y segundo, había una expansión de los derechos y las oportunidades de las personas que aseguraba el éxito para el desarrollo, pero en el cual los resultados económicos y comerciales eran en mucho lo determinante para su evaluación.

Sin embargo hoy en día pareciera que el concepto de gobernabilidad esta siendo desvirtuado, al punto de que en algunos casos podríamos decir que su significado es la toma de decisiones autárquica, sin consulta ni consenso, lo que podría llevarnos a definir a naciones como Cuba y Corea del Norte como países con altos grados de gobernabilidad.

Nuevamente recurriendo a **A.H. Somjee** transcribimos un amplio párrafo aún vigente a pesar de haber sido escrito hace más de 25 años:

“Los países desarrollados han conseguido, en grados diferentes, que los

ciudadanos tengan cierta influencia, que las instituciones públicas, respondan a las exigencias ciudadanas y que los elegidos a cargos públicos rindan cuentas. Pero estos logros no son absolutos. Dentro de un mismo país, hay diferencia en los grados de avance de un campo al otro. Las conquistas de un pueblo frente a sus autoridades electas son alteradas constantemente por la penetración de nuevas fuerzas. Por ejemplo, las multinacionales de nuestro tiempo han comenzado a burlar la regla de la ley de la disponibilidad a dar cuenta. Las computadoras están dando sutil ventaja a bancos, compañías de seguros y casas comerciales y así ha surgido una nueva desigualdad en beneficio de los que las manipulan. Los medios de comunicación dan enorme influencia política a un grupo selecto de personas que ni han sido electas ni pueden ser requeridas formalmente a rendir cuentas excepto en casos de violación de la ley. La complejidad creciente de la vida moderna limita continuamente la capacidad de comprensión del individuo sobre los asuntos públicos. Aunque formalmente el pueblo de las democracias liberales cuenta con una amplia gama de disposiciones para la participación y la igualdad, prácticamente lo que tiene es derecho a protestar cuando las decisiones públicas afectan su bolsillo. Así pues,

el desarrollo político de cualquier sociedad, incluyendo las consideradas desarrolladas, con referencia a las fuerzas nuevas que constantemente las afectan, no es ni el seguro ni el adecuado para resolver todos los problemas".XXVIII

La gobernabilidad debe ser entendida como la capacidad política de una nación, que en definitiva es el medio ideal para el desarrollo político de cualquier sociedad, base en que se debe de sustentarse cualquier otro tipo de desarrollo, sea este social, ambiental o económico. La gobernabilidad permite la elasticidad de la sociedad, adaptándola para acoplarse a los cambios coyunturales que se presentan en el tiempo, más cuando significa una participación real del ciudadano en el proceso político, así como la asimilación y ajustes requeridos en los propósitos de las instituciones políticas y su entramado, la gobernanza.

La gobernabilidad permite tanto a los ciudadanos como a los gobernantes el establecimiento de nuevas relaciones, que no necesariamente tienen que estar ligadas con relaciones de poder, pero que sí permiten la fluidez y la legitimidad de este. A la vez permite a los que son parte del gobierno ser responsables mediante un contacto real con los ciudadanos.

En fin, si gobernabilidad es participación en definitiva la misma podrá estar solamente garantizada en países democráticos. **Giacomo Saní**, en su libro **Participación Política**<sup>xxix</sup> llama la atención sobre los tres niveles de participación política existentes, el primero de ellos lo define como "presencia", así hace referencia a los comportamientos receptivos o pasivos, aquí las personas no realizan aportaciones personales significativas. El segundo lo llama participación de "activación" y donde el individuo desarrolla una serie de actividades ya sean dentro o fuera de la organización política; y el tercero, lo llamo "participación", en un sentido muy puntual, pues es aquel en donde el individuo incide directa o indirectamente en las situaciones políticas. Así las cosas, es con la última definición de participación que la gobernabilidad democrática se identifica, pues como afirmaba **Ortega y Gasset**:

"Toda nación es, pues, un proyecto de vida en común, algo que se va haciendo en vista de un futuro, no meramente algo que ya está ahí, en las espaldas, como pasado, como tradición", a lo cual agregó "sólo hombres capaces de vivir en todo instante las dos dimensiones sustantivas del tiempo pasado y futuro son capaces de formar naciones".

## A MANERA DE CONCLUSIÓN

El distanciamiento entre ciudadanos y gobernantes ha generado dos efectos que han golpeado a la sociedad, ambos fundamentales en un verdadero proceso de gobernabilidad: poca comunicación política y por ende mínima politización de los asuntos de interés social. Si los asuntos de interés ciudadano no se llevan a la mesa de discusión, difícilmente los diferentes actores sociales podrán exponer sus posiciones al respecto, y para que esta politización de asuntos sea fructífera es imperativo un verdadero proceso de comunicación política, pues esta última no es la política en sí, pero sí permite que ella se desarrolle o descubran gran cantidad de temas de interés político, que a su vez es lo que caracteriza a las sociedades democráticas.

La confusión adrede o por ignorancia de un verdadero proceso de comunicación política, ha llevado a hacerla sinónimo de periodismo e información, o en el peor de los casos a confundirla con *marketing* político y promoción de imagen. El primero de los casos es parte instrumental de la comunicación política, y el segundo puede que sea un buen resultado luego de su aplicación por aquellos que la aplican, pero el fin último de la comunicación política es poner a los actores sociales a discutir sobre

temas de interés particular de grupos o general de la nación, es el campo público de la politización de los temas. Y vuelvo a repetir, entendida la politización como la posibilidad de exposición y discusión de los diversos puntos de vista que se dan en cualquier sociedad que se precie de democrática y pluralista.

Por tanto, la gobernabilidad requiere no solamente de la comunicación política, sino del reconocimiento de que el poder discurre en la sociedad, que no existe un poder absoluto y que el que ejerce el entramado institucional no solamente tiene que desarrollarse dentro de un marco que se caracteriza por democrática gobernanza sino que debe gozar de una participación activa de los ciudadanos, que es la única que permite esa elasticidad tanto al Estado como a la sociedad.

En la medida que la sociedad goce de elasticidad para la definición de las políticas públicas, en esa misma medida es que la gobernabilidad se hace presente. Por su parte, la elasticidad del Estado como la máxima organización de una nación es la que permite al entramado institucional acoplarse a los requerimientos de las realidades y a las coyunturas que afectan a un país, tanto de factores internos como externos, para el logro no solamente de políticas públicas eficientes, sino también eficaces

dentro del concepto de la sociedad como un todo.

En muchos países, y Latinoamérica no es la excepción, se vive un desinterés por la política, el cual ha llevado a desdeñar la disciplina, desarraigándola de su indispensable función social, así como de ser el fundamento sobre el que se sostiene la democracia. Esto ha llevado a que tanto gobernantes como gobernados, de una u otra manera, prostituyan el término gobernabilidad, al encasillarlo en una toma de decisiones rápidas y muchas veces autárquicas, con el menoscabo que ello representa en la democracia.

En el mejor de los casos lo que ha sucedido es una confusión de términos entre gobernabilidad y gobernanza, que se ha generado desde aspectos semánticos hasta prácticos, siendo estos últimos los más riesgosos. Ambos conceptos son consustanciales, pero en el fondo conllevan diferencias que obligan a disociarlos a la hora de definirlos y aplicarlos, puesto que en ambos existe un alto grado de participación ciudadana, al punto de que hoy en día se habla tanto de gobernabilidad democrática como de gobernanza democrática. Con una diferencia sustancial en la primera lo fundamental es la participación en la cual el individuo incide en las políticas públicas, mientras que en la gobernanza democrática lo

que impera es su participación en la ejecución de estas dentro del entramado institucional, es exactamente aquí desde donde surge su consustancialidad.

Seguramente quienes lean estas líneas llegarán a la conclusión de que nada permite afirmar -como regla- que los niveles de dimensión de la participación ciudadana sean claves para definir si favorecen o complican la gobernabilidad, y que tampoco la intensidad con que se haga aseguran el éxito en la misma, pero sí debe quedar claro que tanto en la política como en la democracia los niveles de participación son claves para definir o determinar el desarrollo humano.

Tanto la gobernabilidad como la gobernanza exigen una clara definición y entendimiento de conceptos claves como son centralización, descentralización, concentración, desconcentración, sectorialización, politización, y seguramente algunos más. Puesto que en una sociedad el juego y el ejercicio del poder son una permanente tanto dentro de su institucionalidad como en el libre ejercicio de las relaciones sociales e individuales.

Esto es lo que ha sido nuestro ejercicio en este ensayo, y sin querer agotar el tema, todo lo contrario, podría terminar asegurando que tanto en el marco de los problemas presentado



en la década de los setenta con la crisis del estado de bienestar, así como la posterior con la caída de los países del eje soviético de economías centralizadas y planificadas, hasta llegar a la crisis actual de las economías neoliberales y del mercado como institución central de la sociedad.

El péndulo entre los pensamientos de izquierda (socialistas) y los de derecha (individualistas) han despertado nuevamente el interés por la búsqueda del centro y por el fortalecimiento del Estado como el eje de la vida de una nación, sin dejar de lado las posibilidades y beneficios que provocan los derechos individuales para el desarrollo humano y sostenible de una nación. Es en este marco en el cual la gobernabilidad se relativiza entre ser un fin o un medio para la sociedad.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- . Sani, Giacomo, *"Participación política"*, *Diccionario de Política*, Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Madrid, Siglo XXI, 1981.
- . Alcántara Saénz, Manuel, *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- . Ortega y Gasset, José, *De la Política*, San José, Costa Rica, Libro Libre, 1987.
- . Crick, Bernard, *En Defensa de la Política*, España, Tusquets Editores S.A., 2001.
- . Douglas A., William, *La democracia en los países en desarrollo*, San José, Costa Rica, Libro Libre, 1985.
- . Douglas A., William, *Democracia y Desarrollo*, San José, Costa Rica, Libro Libre, 1984.
- . Gauthier, Gilles, André Gosselin y Jean Mouchon, *Comunicación Política*, Barcelona, España, Editorial Gedisa, 1995.
- . Alpízar Otoya, Claudio, *La Sectorialización de las funciones superiores del Gobierno de Costa Rica (1936-1994)*, Tesis de Licenciatura, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1995.
- . Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, Editorial Estudiantil, FEUCR, San José, Costa Rica, 1984.
- . Koontz, Harold y Cyril O'Donnell. *Curso de Administración Moderna*, Editorial McGraw-Hill. Bogotá, Colombia
- . Jiménez Nieto, Juan Ignacio. *Política y Administración*, Colección de Ciencias sociales: Serie de Ciencias Políticas, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1977.
- . Prats, Joan Oriol. *El concepto y el análisis de la Gobernabilidad*. Instituto Internacional de Gobernabilidad, Diciembre, 2003.
- . Crozier, M.J., Hungtinton S.P. y Watanuki, J. *The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to he Trilateral Comision*. New York University Press. 1975.

. Easton, David, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, 5, 1975  
Kauffman, D., Kraay A. y Labatón-Zoito, P. Aggregating Governance Indicators. Policy Research Working Paper 2195, 2000. En [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg\\_ind.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf)

. Kooiman, Jan. Gobernar en Gobernaza. *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 16, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Comité d'Urgell. Barcelona, España, 2004.

### CITAS BIBLIOGRÁFICAS:

I. Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, Editorial Estudiantil, FEUCR, San José, Costa Rica, p. 251

II. Koontz, Harold y Cyril O'Donnell. *Curso de Administración Moderna*, Editorial McGraw-Hill. Bogotá, Colombia. Pág. 410.

III. Jiménez Nieto, Juan Ignacio. *Política y Administración*, Colección de Ciencias sociales: Serie de Ciencias Políticas, Editorial Tecnos, Madrid, España, pp. 33-34

IV. Gilles Gauthier y otros. *Comunicación y Política*. Colección el Mamífero Parlante. Gedisa Editorial. Madrid, España. 1995, pp. 105.

V.  dem, pp. 107.

VI. Crick, Bernard. En defensa de la política. *Kriterios Tusquets Editoriales*. España, pp. 16.

VII. Gilles Gauthier y otros. *Comunicación y Política*. Colección el Mamífero Parlante. Gedisa Editorial. Madrid, España. 1995. Pp. 110.

VIII.  dem, pp. 110

IX.  dem, pp. 118

X.  dem, pp. 204

XI.  dem, pp. 215-216

XII. Prats, Joan Oriol. El concepto y el análisis de la Governabilitat. *Instituto Internacional de Governabilitat*, Diciembre 2003, Pág.

XIII. Crozier, M.J., Hungtinton S.P. y Watanuki, J. *The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press. 1975.

XIV. Idem, p.p. 2

XV. Kauffman, D., Kraay A. y Labatón-Zoito, P. Aggregating Governance Indicators. Policy Research Working Paper 2195, 2000. En [http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg\\_ind.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf)

- XVI. Alcántara Sáez, Manuel. Gobernabilidad, crisis y cambio. Fondo de Cultura Económica. México, 1995. Página 11.
- XVII. Idem, pp. 25
- XVIII. Easton, David, "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, 5, 1975, pp. 435-457.
- XIX. Kooiman, Jan. Gobernar en Gobernaza. *Revista Instituciones y Desarrollo* No. 16, pag. 171-194. Institut Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. Comité d'Urgell. Barcelona, España.
- XX. Wolton, Dominique. Las contradicciones de la comunicación política. *Comunicación y Política*. Colección El Mamífero Parlante. Editorial Gedisa, Madrid, 1995. Pag. 111.
- XXI. Idem, pp. 171
- XXII. Ídem, pp. 16
- XXIII. Alpízar Otaya, Claudio. La sectorialización de las funciones superiores del gobierno de Costa Rica (1936-1994). Escuela de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, Junio de 1995
- XXIV. Prats, Joan O. El concepto y análisis de la gobernabilidad. Pag. 10.
- XXV. Ortega y Gasset, José. De la Política. Asociación Libro Libre, San José, Costa Rica. Pág. 37
- XXVI. Douglas, William A. Democracia y Desarrollo. Libro Libre, Trejos Hermanos Inversiones S.A. San José, Costa Rica. 1984. Pag. 37
- XXVII. Douglas, William A. La democracia en los países en desarrollo. Editorial Libro Libre, San José, Costa Rica. 1985. Página 204.
- XXVIII. Idem, Página 204-205
- XXIX. Sani, Giacomo, "Participación-política", *Diccionario de Política*. Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Madrid, Siglo XXI, 1981, pp. 1180-1183.

## LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y LA CONVALIDACIÓN DE LOS DECRETOS LEYES

Agapito González Gómez<sup>1</sup>

**Sumario:** I. Planteamiento. II. Fundamentos de la delegación. III. Fórmulas de habilitación. IV. Controles parlamentarios. V. Control jurisdiccional. VI. Reflexiones finales.

### I. Planteamiento de la cuestión

En el sistema constitucional panameño, el Órgano Legislativo puede otorgar facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo para que este legisle, durante el receso de aquel, mediante decretos leyes.

Aunque la posibilidad de que el Ejecutivo legisle, en virtud de autorización legislativa, está prevista en otros ordenamientos constitucionales, en el caso panameño, la situación propone algunas claves complejas, en cuanto al ejercicio de esta figura, que deben ser develadas.

Se trata de poner en perspectiva aspectos tales como la fundamentación jurídica de la delegación legislativa, los mecanismos de control que realiza el Legislativo y, sobre todo, la convalidación de los decretos leyes dictados por el Órgano Ejecutivo en ejercicio de la potestad legislativa delegada.

<sup>1</sup> Abogado. Especializado en Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario. Director Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios de la Asamblea Nacional.

### II. Fundamentos de la delegación

Por regla general, la función legislativa encargada a la Asamblea Nacional es privativa, por lo que no puede ser delegada a otro poder del Estado, puesto que de hacerlo, incurriría en la prohibición expresa contenida en el numeral 9 del artículo 163 de la Constitución.

Justamente, la única excepción que cabe a esa prohibición se relaciona con la posibilidad de que la Asamblea Nacional expida una ley de facultades extraordinarias precisas, a solicitud del Órgano Ejecutivo, para legislar sobre materias específicas.

Cuando la Asamblea Nacional expide una ley de facultades extraordinarias, en el fondo, se despoja de la potestad legislativa de la que es titular, para trasladarla temporalmente al Órgano Ejecutivo. Se trata de una suerte de delegación, en la que este asume la potestad de legislar sobre los asuntos y materias específicas determinadas en la ley de facultades extraordinarias.

Y, correlativamente, el Ejecutivo asume poderes extraordinarios, en la medida que la potestad de legislar excede la órbita natural de su ámbito funcional, para ejercer atribuciones

que no son consustanciales con su estructura ordinaria. De cierto modo, se rompe momentáneamente el orden constitucional de atribuciones otorgadas a este órgano para ejercer actuaciones propias del Legislativo, según el esquema tradicional de repartición de competencias del Estado consagrado en el artículo 2 de la Constitución.

La dinámica de funcionamiento del Órgano Legislativo ha estado marcada por los periodos prolongados de recesos plenarios seguidos de breves lapsos de sesiones ordinarias. Esta es la constante del parlamento universal. Siendo que este se compone de los representantes territoriales del Estado, la posibilidad de congregar a todos sus miembros está sujeta a las facilidades de los medios de transporte y a los cambios producidos por las estaciones del año.

Por eso, cuanto más extenso es un Estado, más difícil es reunir a los legisladores, lo que fue particularmente determinante en momentos en que los medios y las vías de comunicación se hallaban en fase de desarrollo incipiente.

Eso explica por qué el Legislativo, en el caso panameño, ha pasado de sesionar 90 días en un año, en 1904, a sesionar ocho meses al año, en el presente. Y, en 1941, cuando

formalmente se autoriza al Órgano Legislativo para conceder facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo (artículo 88), la Asamblea sesionaba por cuatro meses al año, abriendo un amplio interregno en la cual debían resolverse asuntos de Estado y de gobierno de impostergable atención legislativa.

Los periodos prolongados de recesos del plenario legislativo no podían paralizar la acción de la administración ni obstruir el desarrollo de la legislación del país. Bajo esta circunstancia, de cara a una necesidad concreta, el Ejecutivo solía ejercer potestades legislativas mediante decretos durante los recesos de la Asamblea Nacional, sin contar con la delegación legislativa.

Son estas las consideraciones que condujeron al Constituyente de 1941 a introducir en el texto constitucional la posibilidad de que la Asamblea revisara al presidente de la República de facultades extraordinarias para fines específicos, aunque se reservaba el derecho de ejercer una suerte de control sucesivo mediante la intervención de una comisión legislativa responsable de fiscalizar el ejercicio de este poder delegado.

En consecuencia, las facultades extraordinarias se justificaron en la medida en que el receso del pleno era extenso, con la finalidad de

prevenir que el Ejecutivo se arrogara la potestad de legislar de hecho mediante decretos sobre asuntos del Estado cuya regulación resultara impostergable y que, por lo mismo, no puedan aguardar a la reanudación de las sesiones.

Adicionalmente, la intervención de la Asamblea Nacional, al momento de delegar la potestad legislativa, permitía determinar la finalidad de la delegación y establecer el marco de las materias que serían objeto de desarrollo normativo mediante decretos, todo lo cual se reflejaba en la ley de facultades extraordinarias.

Y, aunque desde 1983, se redujo el receso plenario a solo dos meses, con la posibilidad añadida de que el Órgano Ejecutivo convoque a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias durante dicho receso, la norma sobrevivió y se continuó con la práctica de solicitar al Legislativo facultades extraordinarias para legislar, aunque ya no se motivaba por la necesidad, sino por el carácter esencialmente técnico de la normativa expedida.

Sin embargo, en el texto constitucional, la necesidad continúa siendo el fundamento primordial para solicitar las facultades extraordinarias, que viene a constituir un requisito de la solicitud que presente el Ejecutivo al Legislativo, derivada de la frase

“siempre que la necesidad lo exija.” Esta exigencia es la que ha servido para motivar toda suerte de pedido de poderes extraordinarios, sin que haya sido necesario que el Órgano Ejecutivo la demuestre ni el Órgano Legislativo la exija.

No obstante, en el modelo panameño, ha sido el carácter técnico el que mayormente ha servido de fundamento para sustentar, al menos implícitamente, la solicitud de una ley de facultades extraordinarias, pues ha sido el argumento central para apoyar la solicitud de poderes extraordinarios, aunque de manera solapada, en claro reconocimiento de la poca capacidad técnica del parlamento.

### III. Fórmulas de habilitación

Universalmente, en la habilitación legislativa para que el Órgano Ejecutivo adopte medidas urgentes o para que legisle en casos de necesidades, se han empleado distintas fórmulas que materializan la delegación legislativa. Tales fórmulas incluyen los llamados plenos poderes, los poderes especiales y las facultades extraordinarias.

#### a. *Plenos poderes*

La fórmula plenos poderes fue común durante los periodos de guerra europea, cuando el parlamento concedía al Ejecutivo esta clase de poderes en tiempos de guerra o de muy graves crisis económicas o financieras.

Bajo esta fórmula de habilitación, la facultad cedida permitía al Ejecutivo legislar sobre todas las materias legislativas o sobre una cantidad considerable e indeterminada, pero el margen de control parlamentario se tornaba casi nulo, porque a mayor cantidad de poderes delegados, menor control parlamentario ejercía el Legislativo, en la medida que el Ejecutivo no estaba supeditado a límites y parámetros objetivos al ejercer la potestad legislativa.

Los plenos poderes, por tanto, implicaban la delegación irrestricta de la potestad legislativa del parlamento.

#### *b. Poderes especiales*

Los poderes especiales corresponden a las autorizaciones legislativas precisas y específicas que el parlamento concede al Ejecutivo. Las autorizaciones legislativas específicas y precisas constituyen una medida de control más efectiva que los plenos poderes.

No obstante, bajo esta fórmula puede ocurrir que se concedan facultades precisas para legislar sobre una materia determinada, y el Ejecutivo llegue a asumir competencia para legislar todo lo que sea preciso regular sobre ella. Es decir, se puede llegar a ser tan exhaustivo como sea preciso en la regulación.

Por otra parte, también puede suceder que el carácter excesivamente

restrictivo y hasta meticulosamente detallado de las facultades lleguen a limitar de tal forma al Ejecutivo, que su radio de acción llegue a paralizarse o que opte por romper el estrecho marco en que se le encierra o, lo que es peor aún, que se legisle desde la propia ley de autorizaciones, casi sin dejar nada que legislar al Ejecutivo.

En el caso de Panamá, para mencionar un ejemplo de esta última situación, puede observarse en la Ley 1 de 2 de enero de 1998, que otorgó facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo para “modificar, adicionar y derogar algunos artículos de la Ley 8 de 1994 que promueve las actividades turísticas en la República de Panamá, a fin de redefinir las comprendidas dentro del concepto de oferta turística, eliminándole, entre otras, las operación de restaurantes, el transporte, la construcción de infraestructuras de acceso y talleres de artesanías; y derogar los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 24 de la citada Ley. Mantener vigentes, hasta el vencimiento de su término, las concesiones otorgadas al amparo de esta Ley, que se refieran a actividades no comprendidas dentro del concepto de servicio de alojamiento público turístico.”

Con tan minucioso detalle, mejor habría convenido que la Asamblea Nacional hubiera aprovechado el debate de la ley de facultades

extraordinarias para expedir la reforma a la ley de las actividades turísticas que reclamaba el Ejecutivo.

c. *Facultades extraordinarias*

La frase facultades extraordinarias es empleada por los países hispanoamericanos desde sus primeras constituciones. Dichas constituciones facultaban al congreso para que, en caso de crisis excepcionales como guerra o conmoción interior, revistiera al Ejecutivo de facultades extraordinarias.

En la Constitución de 1941 (artículo 88, numeral 20), Panamá acoge la fórmula de las facultades extraordinarias tomada de la Constitución colombiana de 1886 y que aún se mantiene en la Constitución de 1991 de este último país (artículo 150, numeral 10). La fórmula así introducida permitía a la Asamblea Nacional de Panamá a “revestir *pro tempore* al Presidente de la República de facultades extraordinarias para fines específicos”.

En esa primera formulación, se observa que las facultades extraordinarias no parecían limitarse exclusivamente a la autorización para legislar, lo que se asumía al exigir el concepto favorable de una comisión legislativa durante el ejercicio de esas funciones. En la práctica, sin embargo, fueron ejercidas efectivamente para legislar mediante decretos leyes.

Por esa razón, en una segunda formulación, la Constitución de 1946 (artículo 118, numeral 25) dispuso que la Asamblea podía “revestir *pro tempore* al Ejecutivo, cuando este lo solicite, de facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas mediante decretos-leyes, siempre que la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen.”

En una tercera formulación, tuvo lugar con la actual Constitución, tras la reforma de 1983.

Se debe recordar que en el texto original de 1972 no se consagraron las facultades extraordinarias, debido al diseño particular del Órgano Legislativo (Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y el Consejo Nacional de Legislación). En este diseño *sui generis*, el Ejecutivo participaba en el Consejo Nacional de Legislación, por lo que no requería autorización para legislar, aunque la aludida Asamblea solo sesionara durante el mes de octubre de cada año.

Volviendo a la formulación de la disposición aún vigente, la Asamblea Nacional puede conceder “al Órgano Ejecutivo, cuando este lo solicite, y siempre que la necesidad lo exija, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas durante el receso de la Asamblea Nacional, mediante Decretos-Leyes.”



En esencia, las facultades extraordinarias suponen una suerte de delegación de la potestad legislativa para que el poder Ejecutivo lo ejerza, según el sistema constitucional, mediante decretos legislativos, decretos leyes o decretos con fuerza de ley.

En la Constitución panameña ninguna disposición atribuye valor de ley a los decretos leyes expedidos por el Ejecutivo en el ejercicio de las facultades extraordinarias. En realidad tienen el carácter de ley, en virtud de una presunción de constitucionalidad y porque así lo ha reconocido la jurisprudencia nacional.

La Constitución colombiana, por ejemplo, sí es explícita al expresar que el Congreso puede revestir, "al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley." En la Constitución española, se denominan decretos legislativos a las disposiciones dictadas por el gobierno en virtud de la delegación legislativa.

#### **IV. Controles parlamentarios**

Teniendo presente que la potestad legislativa es un atributo privativo del Órgano Legislativo, en pura teoría constitucional, cuando este delega esa potestad, ejerce una forma de control parlamentario preventivo

(o de fiscalización preventiva como le llama la doctrina), que consiste en el examen legislativo sobre la oportunidad de la necesidad, el carácter preciso de la autorización, las materias y fines específicos, los límites y duración, consignados en la solicitud que formula el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Nacional.

El Legislativo también puede ejercer un mecanismo de control parlamentario posterior (llamada fiscalización sucesiva) que comprende su intervención durante la expedición del decreto ley (mediante comisiones legislativas permanentes) y después de su promulgación o de su puesta en vigencia (mediante la convalidación).

En la mayoría de los ordenamientos constitucionales que permiten la delegación legislativa, la fiscalización se lleva a cabo de manera preventiva, en la fase de aprobación de la ley de facultades extraordinarias.

Por ejemplo, la Constitución española autoriza a las Cortes Generales para delegar en el gobierno la potestad legislativa para dictar normas con rango de ley, las cuales se deben ajustar a la fiscalización preventiva que realiza el Parlamento durante la expedición de la llamada ley de bases en la cual se delimita con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa (artículo 82).

En este mismo ordenamiento constitucional, encontramos un ejemplo del modelo de control posterior, mediante la convalidación, pero únicamente aplicable a los decretos leyes que expida el gobierno en casos de extraordinaria y urgente necesidad, sin una ley de autorizaciones, los cuales requieren del pronunciamiento expreso del Congreso sobre su convalidación o derogación, mediante un procedimiento especial y sumario (artículo 86, 3).

En el caso de Panamá, el control debe realizarse al momento de la expedición de la respectiva ley de facultades extraordinarias, puesto que según el numeral 16 del artículo 159 de la Constitución, dicha ley debe expresar “específicamente la materia y los fines que serán objeto de los Decretos-Leyes y no podrán comprender las materias previstas en los numerales tres, cuatro y diez de este artículo, ni el desarrollo de las garantías fundamentales, el sufragio, el régimen de los partidos y la tipificación de delitos y sanciones.”

En la norma vigente, no obstante, el constituyente introdujo un trámite posterior, con apariencia de fiscalización sucesiva, que pretendía suplir el control que realizaba la comisión legislativa permanente, cuando dispuso que “todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren, deberá ser sometido al

Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate.”

El último aspecto anotado es fuente de dudas constitucionales, en cuanto a la eventual necesidad de intervención activa del legislativo en la convalidación de los decretos leyes, como presupuesto de validez del decreto, tal como ocurre con los decretos leyes expedidos sin autorización legislativa.

Esto no es solo cuestión teórica, si se toma en cuenta que en los últimos años, ningún decreto ley ha sido ratificado o convalidado por la Asamblea Nacional, lo que ha generado fundados cuestionamientos acerca de la constitucionalidad de esos actos con valor de ley.

Como se ha adelantado, las facultades extraordinarias se reincorporan al texto constitucional con las reformas de 1983, que retoma el precepto anterior de 1946. Sin embargo, en la fórmula vigente tras la reforma desaparece el control parlamentario sucesivo que ejercía la comisión legislativa permanente en el momento de expedir el decreto ley.

Además, con la reforma se introdujo una aclaración que generó dudas

acerca de la necesidad de ratificación parlamentaria. Esto ocurre al añadir un término para que el Ejecutivo someta a la consideración de la Asamblea el decreto ley, pues en la norma anterior existía el vacío.

Con la forma añadida, el precepto indica que el decreto ley expedido por el Ejecutivo, en ejercicio de las facultades, deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia "en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate."

El siguiente comparativo de la disposición constitucional en referencia permite apreciar mejor el alcance de la reforma así introducida:

1946	1972
Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en ejercicio de las facultades que se le confieran, deberán ser sometidos a la Asamblea Nacional para que legisle sobre la materia.	Todo Decreto-Ley que el Ejecutivo expida en el ejercicio de las facultades que se le confieren, deberá ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia <i>en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del Decreto-Ley de que se trate.</i>
Si el decreto-ley ha surtido sus efectos, por ser de carácter transitorio, la Asamblea deberá declarar si lo aprueba o imprueba, a fin de determinar las responsabilidades correspondientes, si las hubieren.	El Órgano Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decretos-Leyes así dictados.

El precepto constitucional vigente ha suscitado las dudas sobre la aparente necesidad de que la Asamblea legisle sobre la materia contenida en

los decretos leyes para convalidar al acto en la legislatura ordinaria inmediatamente posterior.

Como cuestión fundamental, hay que tener presente que el precepto no establece que el Ejecutivo debe someter a la Asamblea los decretos leyes que dicte para que los ratifique, apruebe o convalide, sino "para que legisle sobre la materia."

Desde la perspectiva constitucional legislar para aprobar, ratificar y convalidar son actos con efectos jurídicos distintos a legislar para modificar, adicionar o derogar el decreto ley.

La aplicación literal, según la cual todo decreto ley expedido por el Ejecutivo en el ejercicio de las facultades, debe ser sometido al Órgano Legislativo para que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a su promulgación, solo contribuye a su debilitamiento, ya que lo transforma, automáticamente, en simple proyecto de ley, sobre el cual habrá de pronunciarse.

Asimismo, el efecto de nulidad que se endilga a los decretos ley por no haber sido convalidados por la Asamblea Nacional es tan exagerado como inconveniente, ya que nada en la norma supone la pérdida del valor normativo del decreto no convalidado,

ni nada en ella sugiere que la falta de actividad legislativa implica su inconstitucionalidad por omisión.

Ambos efectos deben ser expresos. No hay nulidad presunta. La única presunción que sí opera, en estos casos, es la que concierne a la vigencia indefinida, como cualquier ley, que rige hasta tanto sea derogada expresamente por el órgano que la expide o sea anulada por el órgano de control jurisdiccional.

Solo entonces cabría aceptar que los decretos leyes no convalidados pierden su vigencia, si el precepto dijera que el decreto ley “deberá ser sometido al Órgano Legislativo para a de una autorización transitoria; como tampoco que legisle sobre la materia en la legislatura ordinaria inmediatamente siguiente a la promulgación del decreto ley de que se trate, concluida la cual, sin que el legislativo haya legislado, se entenderá derogado.”

La frase únicamente viene a confirmar el interés de la norma de reivindicar el monopolio del Órgano Legislativo de la potestad de legislar en cualquier tiempo, por lo que no estaría atado al decreto ley. Eso es así, porque la ley de habilitación o de autorización entraña, en sí misma, una ratificación anticipada del decreto ley.

No se trata es transitoria la norma que contiene el decreto ley. Si el decreto ley fuera transitorio, necesariamente precisaría de convalidación legislativa para continuar surtiendo sus efectos; pero, por otro lado, si fuera transitorio, no requería de ser derogado, simplemente porque dejaría de regir por el solo agotamiento del tiempo para el cual fue transitoriamente expedido.

Un decreto ley expedido por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias es ley en sentido material, en plenitud de vigor.

En contraste, si el decreto ley se expide sujeto a ser convalidado por la Asamblea Nacional, tendría una vigencia temporal. La vigencia temporal cabría si la necesidad de que se legisle sobre él fuera una condición resolutive, la que, una vez producida, conllevaría inequívocamente a la pérdida de eficacia de la norma. Y una condición de este tipo, por el impacto de sus efectos jurídicos derogatorios, tendría que estar expresamente consagrada en la norma constitucional. Como este efecto material no ha sido previsto, no se puede presumir.

Además, habría que considerar que si ha mediado fiscalización parlamentaria preventiva cuando se aprueba la ley de autorización, no tendría razón de ser la fiscalización

parlamentaria sucesiva, por vía de la rectificación o convalidación.

Piénsese en la siguiente situación hipotética: si la Asamblea Nacional, al legislar sobre el decreto ley advierte que este excede el marco normativo de la ley de autorizaciones, ¿cuál sería la actitud que debería asumir? En verdad, lo más que podría hacer es modificarlo y, en caso extremo, derogarlo, porque no puede exigir responsabilidad política por desbordar el mandato legislativo. En contraste, si el decreto se ajusta a los límites de la ley de facultades, la decisión de legislar carecería de objeto y el debate se tornaría insustancial. Al final, el control posterior derivaría en un ejercicio inútil.

De manera que la frase parece sugerir que la Asamblea debe legislar sobre la materia inmediatamente, pero tal sugerencia sería un contrasentido constitucional, ya que no tendría objeto alguno que se dicte un decreto ley para que al día siguiente o la semana siguiente la Asamblea deba dictar una ley sobre la misma materia o que la ratifique.

En consecuencia, las disposiciones que se derivan del numeral 16 del artículo 159 denotan una altísima confusión de la evolución histórica de la figura. En primer lugar, la exigencia de que el Legislativo convalide o derogue el

decreto ley, se justificó en los casos de los decretos expedidos por el Ejecutivo sin autorización legislativa. Y, en segundo lugar, la exigencia de que la Asamblea legisle sobre la materia, se justificaba cuando el decreto ley era de carácter provisional, por lo que requería la convalidación mediante ley para continuar en vigor.

Lo cierto es que las facultades extraordinarias que concede el Legislativo al Ejecutivo entrañan la delegación integral de su potestad legislativa, al menos en lo que a las materias a que se contrae la ley de facultades extraordinarias concierne.

No es una delegación parcial ni condicionada, como no sea que el Ejecutivo no puede desorbitar el ámbito temático de la delegación. La facultad legislativa delegada no está condicionada a la ratificación parlamentaria para su validez.

Ciertamente, el carácter incondicional de la autorización y la vigencia plena del decreto ley, se atempera cuando en la misma norma se establece que el "Órgano Legislativo podrá en todo tiempo y a iniciativa propia derogar, modificar o adicionar sin limitación de materias los Decretos-Leyes así dictados", con lo cual se convalida, no el decreto ley expedido por el Ejecutivo, sino el carácter absoluto de la potestad legislativa que la Asamblea

Nacional delega transitoriamente al Órgano Ejecutivo.

Se debe tener presente, adicionalmente, que el párrafo arriba citado fue incorporado al texto constitucional vigente con la reforma de 1983, para reemplazar el precepto de la Constitución de 1946, de la cual fue tomado, con arreglo al cual, si el decreto ley había “surtido sus efectos, por ser de carácter transitorio, la Asamblea deberá declarar si lo aprueba o imprueba, a fin de determinar las responsabilidades correspondientes, si las hubieren.”

## V. Control jurisdiccional

Si la Asamblea Nacional no ha convalidado los decretos leyes, ¿cuál es el estatus jurídico de aquellos que no han sido derogados o convalidados expresamente? Asimismo, si la Asamblea ha modificado parcialmente algunos decretos leyes, como lo ha hecho, ¿habrá que entender convalidada la parte no modificada o, por el contrario, por no ser convalidada ni modificada, se entenderá que esta parte queda derogada?

La posición institucional del Legislativo y del Ejecutivo ha sido uniforme en el sentido de que el precepto constitucional se cumple con la entrega material de los decretos leyes en la legislatura inmediatamente siguiente.

Pero, ante la duda constitucional, cabe preguntarse: ¿cuál ha sido la postura asumida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en funciones de control constitucional? Ciertamente, los precedentes jurisdiccionales poco contribuyen a despejarla.

Los pronunciamientos más relevantes acerca de las facultades extraordinarias se recogen en los fallos que siguen.

Sobre la delegación legislativa que implica la ley de facultades extraordinarias, en Fallo de 30 de diciembre de 1999, el Pleno de la Corte se pronunció en el sentido de que el numeral 16 del artículo 159, recoge “una institución de abo- lengo en nuestro constitucionalismo, encaminada a facultar al Órgano Ejecutivo, mientras se encuentre en receso, que conceda facultades extraordinarias al Órgano Ejecutivo para que, mediante decretos leyes éste dicte reglamentaciones sobre materias que le corresponde como competencia propia al Órgano Ejecutivo. Constituye un fenómeno generalizado en el constitucionalismo moderno el otorgamiento de facultades legislativas al Ejecutivo. Nuestro país no podía sino sumarse a los otros ordenamientos constitucionales, no obstante que, en su elaboración, ha encerrado o sometido a límites, tanto al Órgano Legislativo, como al Órgano Ejecutivo.”

Por eso, continúa señalando, el Órgano Legislativo está sometido a límites constitucionales al momento de la aprobación de la ley de facultades extraordinarias, por cuanto “debe expresar específicamente la materia sobre la cual recae la delegación legislativa, e impide que determinadas materias que señala la propia norma puedan ser objeto de delegación.” Y, por su parte, el Órgano Ejecutivo “viene enmarcado en su función legislativa delegada al contenido de la ley de autorización, cuyas actuaciones deben realizarse dentro del marco específico de las facultades legislativas concedidas.”

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de 31 de enero de 2000, se pronunció acerca de los límites constitucionales que se deben observar, como parte del control preventivo, en la aprobación de la ley de facultades extraordinarias, dicta en ocasión de una acción de inconstitucionalidad contra la Ley 1 de 2 de enero de 1998, por medio de la cual la Asamblea Legislativa concedió al Órgano Ejecutivo facultades extraordinarias, conforme lo dispone el numeral 16 del artículo 153 de la Constitución Política.

Entre los cargos atribuidos a esa Ley, el recurrente sostenía que no existía la necesidad que justificara la delegación de la función legislativa a otro Órgano

del Estado y también sostenía que la Ley infringía la norma constitucional porque, dentro del mismo periodo de receso en que se habían concedido las facultades extraordinarias, la Asamblea había sido convocada a sesiones extraordinarias por el Ejecutivo.

Respecto del primer cargo, la Corte eludió entrar al fondo de la cuestión propuesta cuando sostuvo que el requisito de necesidad “se cumplió en la medida en que las materias respecto de las cuales se concedieron las facultades extraordinarias requerían de una rápida reglamentación, habida cuenta de su estrecha vinculación con el programa económico que el Órgano Ejecutivo adelantaba en esos momentos.”

Y, respecto del segundo cargo, la Corte simplemente se limitó a desestimarla señalando que el recurrente no había “probado debidamente el citado cargo de inconstitucionalidad, toda vez que se limita a mencionar la fecha en que la Asamblea Legislativa supuestamente inició las sesiones extraordinarias, mas no prueba esta afirmación ni mucho menos la fecha en que culminaron dichas sesiones. Tampoco aporta prueba alguna con relación al momento en que el Órgano Ejecutivo ejerció las facultades extraordinarias que le fueron concedidas mediante la Ley impugnada.”

En referencia a la exigencia de necesidad para conceder las facultades extraordinarias, en Sentencia de 31 de enero de 2000, la Corte se pronunció en el mismo sentido antes citado al estimar que, en la situación concreta planteada en la acción de inconstitucionalidad contra la Ley 27 de 5 de julio de 1999, existían “algunos elementos que determinan el cumplimiento del requisito relativo a la ‘necesidad’, al cual alude el precepto que se cita como violado. Fundamentalmente, interesa destacar el hecho de que las materias sobre las cuales se concedieron tales facultades requerían de una rápida reglamentación y ello en modo alguno sería posible, habida cuenta de que los miembros de la Asamblea Legislativa elegidos en 1994, estaban por culminar su última legislatura ordinaria (la cual fenecía el 30 de junio de 1999, según el artículo 143, constitucional) y de que en la ‘legislatura extraordinaria’, a la cual fueron llamados mediante el Decreto Ejecutivo 66 del 6 de julio del mismo año, estos discutirán otras materias.”

En cuanto a la necesidad de la convalidación legislativa de los decretos leyes se han promovido algunas acciones constitucionales, sin que se haya emitido pronunciamiento de fondo.

Por otra parte, la Corte ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las

materias que no pueden ser objeto de delegación legislativa, concretamente, el establecimiento de sanciones y al desarrollo de las garantías constitucionales.

Se trata de la Sentencia de 24 de mayo de 2007 proferida dentro de la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 54 del Decreto Ley 9 de 20 de febrero de 2006, por medio de la cual se creó la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, el cual modificó el artículo 112 de la Ley 29 de 11 de febrero de 1996.

En ese fallo, la Corte sostuvo que las sanciones administrativas establecidas por la aludida Ley y los procesos administrativos llevados a cabo por la transgresión a sus disposiciones legales “no implican, necesariamente, la comisión de un delito o hecho punible, cuya competencia recae única y exclusivamente en el Derecho Penal.”

Por eso, concluye que “las sanciones previstas entonces en la norma demandada de inconstitucional en nada infringe el numeral 16 del artículo 159 del Estatuto Fundamental, por cuanto no se está tipificando un hecho punible, ni producto de ello se están fijando sanciones de naturaleza penal.”

Respecto al desarrollo de las garantías constitucionales mediante un decreto



ley, la Corte aclaró que, al desarrollar el artículo 49 de la Constitución Política, el decreto no rebasa los parámetros previstos en el numeral 16 del artículo 159, por cuanto el mencionado artículo 49 contiene derechos difusos y, por su lado, el decreto ley “contiene criterios generales de protección a los derechos de los consumidores, imponiendo sanciones en caso de violaciones a esos derechos y eso es, ciertamente, lo que busca la norma demandada de inconstitucional, sancionar aquellas prácticas que vayan en detrimento de los derechos de los consumidores.”

En un ejercicio de prospectiva, cabría pensar en la eventualidad de que un decreto ley desborde los límites que le impone la ley de facultades extraordinarias, y que, por lo ese motivo, sea objeto de impugnación por la vía jurisdiccional. En tal caso, sería conveniente determinar el objeto de la confrontación que debería realizar el tribunal para dirimir la consulta constitucional, ya que la infracción se produce a la ley de habilitaciones y no al texto constitucional.

Ante un dilema como este, seguramente la Corte recurrirá a la ampliación del llamado bloque de la constitucionalidad, pero esta vez para adicionar otro elemento a la lista de instrumentos jurídicos que utiliza

para el análisis de la controversia constitucional: la ley de facultades extraordinarias. Es decir, otra ampliación a la Constitución material.

## VI. Reflexiones finales

Desde que fueron restablecidas las facultades extraordinarias en 1983, el Órgano Legislativo ha expedido ocho leyes de facultades, producto de las cuales el Órgano Ejecutivo expidió 47 decretos leyes.

En el cuadro **Anexo** aparece la mención a las leyes de facultades extraordinarias y de los decretos leyes expedidos en ejercicio de estas.

Todos fueron sometidos a la consideración de la Asamblea Nacional, en la legislatura inmediatamente siguiente, en la forma indicada en el numeral 16 del artículo 159; no obstante, ha quedado claro que la Asamblea Nacional no ha dictado una ley para ratificar o legislar sobre la materia contenida en los decretos leyes, como no haya sido

TOTAL DE LEYES DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS (desde 1983)	8
Total de decretos leyes expedidos en ejercicio de las facultades extraordinarias	47
Decretos leyes convalidados o ratificados	0
Decretos leyes sin modificaciones	25
Decretos leyes derogados	5
Decretos leyes modificados por leyes y otros decretos ley	15
Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes de facultades extraordinarias y de las leyes de afectación a los decretos leyes.	

para modificarlos o derogarlos, según ha ocurrido en los últimos años, pero no porque sea un requisito para completar sus efectos jurídicos.

Los decretos leyes tienen plena vigencia, lo mismo que la ley formal, en cuanto entren en vigencia.

En todo caso, sería necesario reflexionar un poco en torno a la conveniencia de preservar las facultades extraordinarias, si se toma en cuenta que dichas facultades podían entenderse en la época en que el Órgano Legislativo se reunía por cuatro meses cada dos años y cuando se reunía por 90 días cada año. Por eso, en el presente, que sesiona por ocho meses por año, interrumpidos por un receso de dos meses cada cuatro meses, las facultades extraordinarias carecen de sentido práctico.

Por último, pienso que si prevaleciera la interpretación de que la Asamblea debe convalidar los decretos leyes, surgirían las siguientes dificultades:

1. ¿Cuál sería el trámite parlamentario que se le daría? ¿Se tendrían como proyectos de ley? Quizás se someterían al trámite de ratificación y aprobación que corresponde a los instrumentos internacionales?
2. ¿Cómo se pronunciaría la Asamblea, mediante una resolución ra-

tificatoria o mediante una ley formal?

3. En caso de que fueran sometidos al control jurisdiccional de constitucionalidad, ¿contra cuál acto se dirigirá la acción, contra el decreto ley original o contra la ley de convalidación?
4. ¿Qué ocurre con los efectos cumplidos de los decretos leyes?
5. ¿Qué sentido tendría desestabilizar el ordenamiento jurídico y generar la inseguridad jurídica que conllevaría dictar un decreto ley cuya vigencia y aplicación estuviera condicionada a que el Órgano Legislativo legisle sobre él?

En síntesis, todo apunta a que, quizás, lo más aconsejable sería suprimir la tentación de que el Órgano Ejecutivo solicite facultades extraordinarias al Órgano Legislativo, así como también la posibilidad constitucional de que esta las conceda, por los riesgos que suponen de que se confieran, como ocurre, sin necesidad y urgencia demostrada.

Algunos decretos han sido promulgados el día anterior al inicio de la legislatura y otros han entrado a regir seis meses después de que ha iniciado la legislatura ordinaria, demostrando con ello que no tenía la urgencia que

se invocó al solicitar la facultad de legislar.

La recurrencia de las facultades extraordinarias ha permitido que, de hecho, el Ejecutivo haya instituido una reserva legal en algunas materias que solo admitirían desarrollo mediante decretos leyes, los cuales se adoptan en el seno del Consejo de Gabinete cuyas sesiones, como se sabe, están apartadas del escrutinio público.

Al lo dicho, se debe tener presente la frecuencia con la que se hacen convocatorias a sesiones extraordinarias, durante el receso de dos meses, lo que torna innecesaria la delegación legislativa y suscita los conflictos de actuación simultánea que han llegado hasta la Corte Suprema de Justicia.

Pienso, consecuentemente, que se debe suprimir del texto constitucional

toda forma de delegación de la potestad legislativa, especialmente si se tiene presente que el Ejecutivo conserva la posibilidad de convocar al Órgano Legislativo a sesiones extraordinarias, con lo cual se puede atender cualquier situación de auténtica urgencia que se requiera.

Si alguna delegación legislativa fuera necesaria durante los recesos del Pleno, bien podría ser a favor de una comisión legislativa permanente, constituida por el Pleno para legislar, sobre algunas materias específicas, durante el receso legislativo.

Después de todo, en Costa Rica, sin ir muy lejos, el Pleno puede delegar a las comisiones permanentes el conocimiento y la aprobación de algunos proyectos de ley (artículo 124 de la Constitución).

## ANEXO

### LEYES DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONTROL DE DECRETOS-LEYES (1996-2012)

Total	Tipo			Gaceta		TÍTULO	REFORMAS
	Norma	No.	Fecha	No.	Fecha		
--	<b>Ley</b>	<b>3</b>	<b>03-01-1996</b>	<b>22944</b>	<b>04-01-1996</b>	<b>Concede Facultades Extraordinarias</b>	
<b>1</b>	Decreto Ley	1	11-01-1996	22950	12-1-1996	Por el cual se agiliza el trámite para el establecimiento de empresas en la zonas procesadoras para la exportación y se dictan otras medidas.	Decreto Ley 3 de 1997, lo deroga en su totalidad.
<b>2</b>	Decreto Ley	2	26-02-1996	22982	28-02-1996	Por el cual se modifican y derogan algunos artículos del Decreto Ley No.1 de 11 de enero de 1996.	Decreto Ley 3 de 1997, lo deroga en su totalidad.
--	<b>Ley</b>	<b>1</b>	<b>02-01-1997</b>	<b>23197</b>	<b>06-01-1997</b>	<b>Concede Facultades Extraordinarias</b>	
<b>3</b>	Decreto Ley	1	07-01-1997	23201	11-01-1997	Por el cual se modifican los artículos 2 y 3 de la Ley No. 20 de 15 de mayo de 1995, por la cual se crea el fondo fiduciario para el desarrollo.	No tiene reformas
<b>4</b>	Decreto Ley	2	07-01-1997	23201	11-01-1997	Por el cual se dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.	Ley 77 de 2001 deroga el Capítulo IV y los artículos 75, 76, 77, 78, 79, 80 y 81 del Capítulo VI.
<b>5</b>	Decreto Ley	3	07-01-1997	23201	11-01-1997	Por la cual se adiciona un artículo a la Ley No.25 de 1992, "Por la cual se establece un Régimen Especial, integral y simplificado para la creación y funcionamiento de zonas procesadoras para la exportación."	No tiene reformas
<b>6</b>	Decreto Ley	4	07-01-1997	23201	11-01-1997	Por el cual se regula el sistema de Formación Profesional Dual.	Decreto Ley 8 de 2006, deroga los artículos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18.
--	<b>Ley</b>	<b>1</b>	<b>27-06-1997</b>	<b>23320</b>	<b>30-06-1997</b>	<b>Concede Facultades Extraordinarias</b>	
<b>7</b>	Decreto Ley	5	02-07-1997	23327	09-07-1997	Por la cual se modifica y se adicionan algunos artículos del Código de Comercio con el objeto de modernizar algunas de sus instituciones, se modifica la Ley 1 de 1984 sobre fideicomiso y se dictan otras disposiciones.	Decreto Ley 1 de 1999, deroga los artículos 22, 23, 25, 26 y 30.
<b>8</b>	Decreto Ley	6	02-07-1997	23328	10-07-1997	Por el cual se crean la dirección de tesorería y la Comisión Nacional de Tesorería, se le asignan funciones y se dictan otras disposiciones.	Ley 97 de 1998, deroga las disposiciones referentes a la estructura organizativa del Ministerio de Hacienda y Tesoro.
<b>9</b>	Decreto Ley	7	02-07-1997	23327	10-07-1997	Por el cual se crea el Consejo Económico Nacional (CENA) y se modifican algunas disposiciones de la Ley No.56 de 27 de diciembre de 1995.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ley 48 de 2011, modifica el artículo 1.</li> <li>· Ley 22 de 2006, modifica el artículo 1 y deroga los artículos 11, 12, 13, 14 y 15.</li> <li>· Ley 31 de 1999, modifica el artículo 2, 9 y el primer párrafo del artículo 3.</li> </ul>
<b>10</b>	Decreto Ley	8	02-07-1997	23331	15-07-1997	Por la cual se modifican el artículo 46 del Decreto de Gabinete No. 252 de 30 de diciembre de 1971 (Código de Trabajo) y se dictan otras disposiciones.	Ley 51 de 1999, lo deroga en su totalidad.
<b>11</b>	Decreto Ley	9	27-08-1997	23366	30-08-1997	Se establece un régimen especial de incentivos para la restauración y puesta en valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ley 61 de 2002, exonera el pago de impuestos</li> <li>· Ley 4 de 2002, modifica los artículos 22, 23, 24, 29, 36 y 41.</li> </ul>
--	<b>Ley</b>	<b>1</b>	<b>02-01-1998</b>	<b>23452</b>	<b>03-01-1998</b>	<b>Concede Facultades Extraordinarias</b>	
<b>12</b>	Decreto Ley	1	10-02-1998	23480	12-02-1998	Por el cual se crea la Dirección General de Auditoría y Fiscalización Interna del Ministerio de Hacienda.	Ley 97 de 1998, deroga las disposiciones referentes a la estructura organizativa del Ministerio de Hacienda y Tesoro.
<b>13</b>	Decreto Ley	2	10-02-1998	23484	17-02-1998	Por el medio del cual se reestructura la Junta Control de Juegos, se le asignan funciones y se dictan otras disposiciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ley 71 de 2011, modifica el artículo 61.</li> <li>· Ley 33 de 2010, modifica el último párrafo del artículo 61.</li> <li>· Ley 8 de 2010, modifica el último párrafo del artículo 61.</li> <li>· Ley 69 de 2009, modifica el numeral 4 del literal F del artículo 71.</li> <li>· Ley 49 de 2009, deroga los artículos 48, 53, 57, 58, 59, 62, 63 y 64, modifica el numeral 1 del artículo 16 y los artículos 49, 54, 55, 61, 77, 97 y 98, adiciona el artículo 71-A.</li> <li>· Ley 23 de 2000, deroga el artículo 32.</li> </ul>

14	Decreto Ley	3	10-02-1998	23480	12-02-1998	Por la cual se autoriza a la Dirección General de Ingresos para la expedición de Certificados con Poder Cancelatorios Especiales (C.P.C.E).	No tiene reformas
15	Decreto Ley	4	10-02-1998	23480	12-02-1998	Por el medio del cual se modifica la Ley No.8 de 1994, promueve las actividades Turísticas en Panamá.	No tiene reformas
16	Decreto Ley	6	10-02-1998	23480	12-02-1998	Por el cual se aprueba el contrato entre el Estado y la Fundación Ciudad del Saber para el establecimiento y desarrollo de la Ciudad del Saber.	No tiene reformas
17	Decreto Ley	7	10-02-1998	23484	17-02-1998	Por el cual se crea la Autoridad Marítima de Panamá, se unifican las distintas competencias marítimas de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ley 69 de 2009, modifica el artículo 5.</li> <li>· Ley 57 de 2008, modifica los artículos 1, 10, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27 y 30.</li> <li>· Ley 40 de 2005, deroga el numeral 3 del artículo 33.</li> <li>· Ley 62 de 1999, modifica el artículo 14 y 26.</li> </ul>
18	Decreto Ley	8	26-02-1998	23490-A	28-02-1998	Por la cual se reglamenta el trabajo en el mar y las vías navegables y se dictan otras disposiciones.	No tiene reformas
19	Decreto Ley	9	26-02-1998	23499	12-03-1998	Por el cual se reforma el Régimen Bancario y se crea la Superintendencia de Bancos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ley 67 de 2011, modifica los artículos 8, 12 y 13</li> <li>· Decreto Ejecutivo 52 de 2008, Texto Único.</li> <li>· Decreto Ley 2 de 2008, modifica los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 16, 18, 20, 21, 23, 24, 25, 26, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 73, 73-A, 80, 81, 82, 83, 84.</li> <li>· Ley 97 de 1998, modifica el artículo 19, adiciona el artículo 73-A.</li> </ul>
20	Decreto Ley	10	26-02-1998	23490-A	28-02-1998	Por el cual se modifican algunos artículos de la Ley 6 de 3 de febrero de 1997, mediante el cual se dicta el marco regulatorio e institucional para la prestación del servicio público de electricidad.	No tiene reformas
--	<b>Ley</b>	<b>27</b>	<b>05-07-1999</b>	<b>23848</b>	<b>26-07-1999</b>	<b>Concede Facultades Extraordinarias</b>	
21	Decreto Ley	1	08-07-1999	23837	10-07-1999	Por el cual se crea la Comisión Nacional de Valores y se regula el mercado de valores en la republica de Panamá.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Ley 67 de 2011, modifica los artículos 24, 26, 27, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 120, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 257, 263, 264, 267, 280. Adiciona los artículos 44-A, 44-B, 68-A, 68-B, 68-C, 68-D, 68-E, 68-F, 68-G, 68-H, 68-I, 68-J, 68-K, 68-L, 68-M, 68-N, 68-O, 68-P, 98-A, 145-A, 151-A, 176-A, 177-A, 203-A, 208-A, 208-B, 208-C, 208-D, 208-E, 208-F, 208-G, 208-H, 208-I, 208-J, 208-K, 208-L, 208-M, 208-N, 267-A y deroga los artículos 133 y 266.</li> <li>· Ley 6 de 2005, deroga el numeral 2 del artículo 269.</li> <li>· Ley 11 de 2002, modifica el artículo 17 y 18 y deroga el artículo 19.</li> <li>· Ley 29 de 2001, adiciona una definición al artículo 1 y un numeral al artículo 8.</li> <li>· Ley 42 de 2000, adiciona el artículo 153-A.</li> </ul>
22	Decreto Ley	2	08-07-1999	23837	10-07-1999	Orgánico del Servicio de Protección Institucional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Decreto Ley 6 de 2008, modifica los artículos 41, 42, 43, 46, 53, 54, 57, 81 y 82; adiciona los artículos 48-A, 48-B, 48-C, 48-D, 82-A, 82-B, 82-C, 122, 125 y 132; deroga los artículos 49 y 50.</li> <li>· Decreto Ley 2 de 2006, modifica el artículo 103.</li> <li>· Decreto Ejecutivo 88 de 2001, desarrolla el artículo 124 y 126.</li> </ul>
23	Decreto Ley	3	08-07-1999	23837	10-07-1999	Por el cual se modifica la Ley 3 de 6 de enero de 1999 para transferir las direcciones de Gaceta Oficial y Archivos nacionales a la entidad autónoma Registro Público de Panamá.	No tiene reformas.
24	Decreto Ley	4	08-07-1999	23837	10-07-1999	Por el cual se establecen Tribunales de Comercio y se dictan normas de procedimiento.	Ley 38 de 2000, lo deroga en su totalidad.
25	Decreto Ley	5	08-07-1999	23837	10-07-1999	Por el cual se establece el Régimen de Arbitraje de la Conciliación y de la Mediación.	Ley 15 de 2006, modifica el artículo 7, adiciona el artículo 7-A y restituye la vigencia del artículo 17.
26	Decreto Ley	6	08-07-1999	23837	10-07-1999	Por la cual se reglamenta la Profesión de Corredores de Bienes y Raíces y se crea la Junta Técnica de Bienes Raíces en el Ministerio de Comercio e Industria.	No tiene modificación
27	Decreto Ley	7	23-08-1999	23870	24-08-1999	Por el cual se modifican los artículos 53 (transitorio) y 54 del Decreto Ley No.4 de 8 de julio de 1999.	Ley 38 de 2000, lo deroga en su totalidad.

--	<b>Ley</b>	<b>1</b>	<b>03-01-2006</b>	<b>25457</b>	<b>04-01-2006</b>	<b>Concede Facultades Extraordinarias</b>	
<b>28</b>	Decreto Ley	1	09-01-2006	25461	11-01-2006	Que crea el Fondo del Canal de Panamá, para la ejecución del Programa de Desarrollo Comunitario para Infraestructura Pública (PRODEC).	No tiene reformas.
<b>29</b>	Decreto Ley	2	11-01-2006	25461	13-01-2006	Que dicta medidas para agilizar ciertas actuaciones administrativas.	No tiene reformas
<b>30</b>	Decreto Ley	3	16-01-2006	25467	19-01-2006	Que declara extinguida la Corporación para el Desarrollo Integral de Bayano, dispone la creación de un fideicomiso y dicta otras disposiciones.	No tiene reformas
<b>31</b>	Decreto Ley	4	18-01-2006	25468	20-01-2006	Que subroga la Ley No.20 de 22 de abril de 1975 y dicta otras disposiciones.	Ley 22 de 2006, deroga el artículo 41
<b>32</b>	Decreto Ley	5	01-02-2006	25478	03-02-2006	Que constituye un fideicomiso en el Banco Nacional de Panamá para el cobro de la cartera de préstamos morosos que mantiene la corporación financiera nacional y dicta otras disposiciones.	No tiene reformas.
<b>33</b>	Decreto Ley	6	15-02-2006	25491	22-02-2006	Que reorganiza el Ministerio de Comercio e Industria y dicta otras disposiciones.	Ley 82 de 2009, modifica el artículo 30
<b>34</b>	Decreto Ley	7	15-02-2006	25491	22-02-2006	Que establece normas para la protección y defensa de la producción nacional y dicta otras disposiciones.	Fallo del 29 de enero de 2009. Declara que son inconstitucionales las frases "Los procesos judiciales..." y "...que se hayan iniciado con anterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto Ley.
<b>35</b>	Decreto Ley	8	15-02-2006	25491	22-02-2006	Que reestructura el Sistema de Formación Profesional, capacitación Laboral en gestión Empresarial y dicta otras disposiciones.	No tiene reformas
<b>36</b>	Decreto Ley	9	20-02-2006	25493	24-02-2006	Que crea la Autoridad de Protección al Consumidor y defensa de la Competencia, modifica y adiciona disposiciones a la Ley 29 de 1 de febrero de 1996 y dicta otras disposiciones.	Ley 45 de 2007, lo deroga en su totalidad.
<b>37</b>	Decreto Ley	10	20-02-2006	25493	24-02-2006	Que reorganiza la estructura y atribuciones del Ente Regulador de los Servicios Públicos y dicta otras disposiciones.	No tiene reformas
<b>38</b>	Decreto Ley	11	20-02-2006	25493	24-02-2006	Que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos y dicta otras disposiciones.	No tiene reformas
--	<b>Ley</b>	<b>1</b>	<b>02-01-2008</b>	<b>25951</b>	<b>03-01-2008</b>	<b>Concede Facultades Extraordinarias</b>	
<b>39</b>	Decreto Ley	1	13-02-2008	25984	22-02-2008	Que crea la autoridad nacional de aduanas y dicta disposiciones concernientes al régimen aduanero.	No tiene reformas
<b>40</b>	Decreto Ley	2	22-02-2008	25985	25-02-2008	Que modifica el Decreto Ley 9 de 1998, por el cual se reforma el régimen Bancario y se crea la Superintendencia de Bancos	No tiene reformas
<b>41</b>	Decreto Ley	3	22-02-2008	25986	26-02-2008	Que crea el Servicio Nacional de Migración, la carrera migratoria y dicta otras disposiciones.	Ley 54 de 2011 Que establece la categoría de residente temporal en calidad de profesional del deporte, modifica el artículo 28.
<b>42</b>	Decreto Ley	4	27-02-2008	25989	29-02-2008	Que crea la Autoridad de Turismo de Panamá y dicta otras disposiciones.	No tiene reformas
--	<b>Ley</b>	<b>40</b>	<b>3-07-2008</b>	<b>26078</b>	<b>8-07-2008</b>	<b>Concede Facultades Extraordinarias</b>	
<b>43</b>	Decreto Ley	5	18-08-2008	26107	19-08-2008	Que modifica el artículo 41 de la Ley 18 del 1997, Orgánica de la Policial Nacional.	No tiene reformas
<b>44</b>	Decreto Ley	6	18-08-2008	26107	19-08-2008	Que reforma el Decreto Ley 2 de 8 de julio de 1999, Orgánico del Servicio de Protección Institucional.	No tiene reformas
<b>45</b>	Decreto Ley	7	20-08-2008	26109	22-08-2008	Que crea el Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá.	No tiene reformas
<b>46</b>	Decreto Ley	8	20-08-2008	26109	22-08-2008	Que crea el Servicio Nacional de Fronteras de la República de Panamá.	No tiene reformas
<b>47</b>	Decreto Ley	9	20-08-2008	26109	22-08-2008	Que reorganiza el Consejo de Seguridad Pública y Defensa Nacional, crea el Servicio Nacional de inteligencia y seguridad y dicta otras disposiciones.	Derogado por la Ley 11 de 18 de marzo de 2010.



**LEGISLACIÓN  
AL DÍA**

## LEY 62

De 4 de agosto de 2011

# Que crea el Programa Nacional para la Detección Temprana del Cáncer y dicta normas para su implementación

## LA ASAMBLEA NACIONAL

### DECRETA:

**Artículo 1.** Se crea el Programa Nacional para la Detección Temprana del Cáncer, adscrito al Ministerio de Salud, con el objeto de establecer el marco jurídico para la atención integral basada en la educación, promoción, investigación, prevención, capacitación, detección, tratamiento y cuidados paliativos del cáncer detectado en la población.

**Artículo 2.** Las instituciones de salud públicas, dentro del territorio nacional, crearán un plan estratégico para la prevención, el control, los cuidados paliativos y el manejo de las personas a las que se les haya detectado cáncer.

**Artículo 3.** El Ministerio de Salud garantizará, mediante el Programa Nacional para la Detección Temprana del Cáncer, la atención integral en cualquier entidad de salud que se relacione directa o indirectamente con esta Ley, desde el diagnóstico de la enfermedad hasta su tratamiento. La atención integral será gratuita

para las personas afectadas por el cáncer procedente de zonas rurales, comarcales y urbanas de pobreza o pobrezas extremas y no aseguradas, previa evaluación socioeconómica.

**Artículo 4.** El Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, las universidades oficiales y particulares y otros organismos docentes promoverán programas de educación, orientación y prevención, a través de seminarios, charlas y medios de comunicación, para motivar a la detección temprana del cáncer y su atención integral y divulgar los avances tecnológicos que se alcancen en su tratamiento.

**Artículo 5.** El Ministerio de Salud es el responsable de coordinar con las instituciones de salud públicas las acciones de prevención y detección temprana del cáncer a través de unidades de salud especializadas creadas en las provincias o distritos para beneficiar a los pacientes con cáncer.



**Artículo 6.** En las instituciones de salud públicas, se crearán enlaces con el Instituto Oncológico Nacional para concertar las acciones de prevención y detección temprana del cáncer a fin de analizar la incidencia y distribución de casos de cáncer en pacientes que se les haya diagnosticado.

**Artículo 7.** El Ministerio de Salud pondrá a disposición de las instituciones de salud públicas los recursos necesarios para el traslado de los pacientes con cáncer procedentes de zonas rurales, comarcales y urbanas de pobreza o pobrezas extremas y no aseguradas de las provincias para tratamientos en el Instituto Oncológico Nacional.

**Artículo 8.** Las instituciones de salud públicas deberán presentar un informe trimestral relacionado con el Programa Nacional para la Detección Temprana del Cáncer al Ministerio de Salud.

**Artículo 9.** El Estado, con el apoyo y la asistencia de organismos nacionales e

internacionales, obtendrá fuentes de financiamiento para la implementación de las unidades de atención, la sostenibilidad y la capacitación del personal que desarrolle el Programa Nacional para la Detección Temprana del Cáncer, así como para la atención integral gratuita que esta Ley señala.

**Artículo 10.** El Ministerio de Salud gestionará oportunamente con el Ministerio de Economía y Finanzas las asignaciones presupuestarias para la implementación del Programa Nacional para la Detección Temprana del Cáncer.

**Artículo 11.** La presente Ley será reglamentada por el Órgano Ejecutivo.

**Artículo 12.** Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

### **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Proyecto 133 de 2010 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los días del mes de julio del año dos mil once.

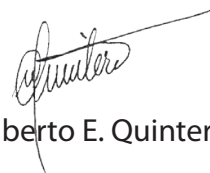
El Presidente,

Dr. Héctor E. Aparicio Díaz



El Secretario General,

Wigberto E. Quintero G.



## TEXTO ÚNICO

**De la Ley 34 de 1949, que adopta como Símbolos de la Nación la Bandera, el Himno y el Escudo y reglamenta su uso, que comprende las reformas de la Ley 2 de 2012**

### LA ASAMBLEA NACIONAL

#### DECRETA:

#### Capítulo I

#### Disposiciones Básicas

**Artículo 1.** Se adoptan como Símbolos de la Nación el Escudo, la Bandera y el Himno descritos en esta Ley.

**Artículo 2.** El Estado panameño es el titular de la propiedad intelectual de los Símbolos de la Nación establecidos en esta Ley, cuyos derechos son custodiados a través del Ministerio de Gobierno.

**Artículo 3.** Para efectos de la aplicación, alcance e interpretación de esta Ley y de su reglamentación, se emplearán los términos y las frases con los significados y elementos característicos de los Símbolos de la Nación contenidos en el Anexo de esta Ley.

#### Capítulo II

#### Bandera Nacional

**Artículo 4.** La Bandera Nacional, diseñada por don Manuel E. Amador T.,

consiste en un rectángulo cuartelado así: el primero superior, cerca del asta, de color blanco con una estrella azul de cinco puntas en su centro, orientada hacia arriba; el segundo superior, a continuación del ya descrito, de color rojo; el primero inferior, cerca del asta, de color azul; y el segundo inferior, a continuación de este, de color blanco con una estrella roja de cinco puntas en su centro, orientada hacia arriba.

**Artículo 5.** La Bandera Nacional tiene forma rectangular con una proporción de una unidad de medida de alto por una y media unidad de medida de largo, y la dimensión será de acuerdo con el uso o fin a que se destine el diseño.

Las estrellas serán de un cuarto de medida del alto o un sexto de medida del largo, respecto de las dimensiones de la Bandera. En casos excepcionales, debidamente reconocidos en el Manual, la representación de la Bandera podrá tener formas representativas distintas a las establecidas en los párrafos anteriores, como la Bandera

diseñada para uso naval o según los acuerdos internacionales de los que la República de Panamá sea signataria, y deberá ser confeccionada de manera proporcional.

**Artículo 6.** Los colores y elementos de la Bandera Nacional tienen el siguiente significado: el azul representa el Partido Conservador, el rojo representa el Partido Liberal y el blanco representa el campo de la paz para hacer patria en la nueva Nación. La estrella azul simboliza la pureza y la honestidad que habrán de normar la vida cívica de la patria y la estrella roja simboliza la autoridad y la ley que habrán de imponer el imperio de estas virtudes.

**Artículo 7.** Una Bandera con las especificaciones establecidas en el artículo 5, confeccionada en seda, deberá mantenerse en la presidencia de cada órgano del Estado, en el Museo de Historia de Panamá y en los despachos superiores del Ministerio de Educación y del Ministerio de Gobierno, como referencia para reproducciones en colores.

### **Capítulo III** **Himno Nacional**

**Artículo 8.** El Himno Nacional se compone de la música, creada por don Santos Jorge A., y la letra, por don Jerónimo De La Ossa, cuyas

copias firmadas y certificadas por el secretario de Gobierno de la época se guardan en el archivo del Ministerio de Gobierno y en el Museo de Historia de Panamá.

**Artículo 9.** Habrá tres versiones oficiales del Himno Nacional: piano y voz, banda de viento y percusión y sinfónica con coro de voces y sin coro. No obstante, podrán haber, según las necesidades y recursos disponibles, versiones con otros instrumentos, que deberán ajustarse en todo al patrón oficial.

Copia de las partituras de director y de las *particellas* de instrumentos y de coros deberán constar en el Museo de Historia de Panamá, en la presidencia de cada órgano del Estado y en los despachos superiores del Ministerio de Educación y del Ministerio de Gobierno.

**Artículo 10.** En los actos solemnes y oficiales del Estado, se interpretará el Himno Nacional.

El Manual reglamentará el uso y la interpretación de la música y letra aplicables en los actos cívicos de los centros educativos oficiales y particulares, entidades públicas y privadas y otros actos análogos con características de oficiales.

## Capítulo IV Escudo Nacional

**Artículo 11.** El Escudo Nacional, ideado por don Nicanor Villalaz L. e interpretado artísticamente por don Max Lemm, se describe en términos heráldicos de la manera siguiente:

De forma ojival, terciado en faja, con proporciones de tres para el alto y dos para el ancho en fondo de sinople (verde), símbolo de vegetación, y bordura o boca de oro (amarilla). La faja del centro o punto de honor muestra al Istmo con sus mares y su cielo en el cual se destacan: el sol que comienza a esconderse tras el monte, por el oeste, y la luna que comienza a elevarse tras las ondas nocturnas, por el este, para significar la hora solemne de la Separación de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903.

El jefe o parte superior está partido en dos cantones: en el de la diestra, en campo de plata (blanco), se ven un sable y un fusil colgados y cruzados en posición de abandono, para significar el adiós para siempre a las guerras civiles; y en el de la siniestra, en campo de gules (rojo), una pala y un azadón cruzados y relucientes simbolizan el trabajo.

La punta del Escudo o parte inferior está partida en dos cantones: el de la diestra, en campo de azur (azul), muestra una cornucopia de oro

rebotante de monedas, emblema de riqueza; y en el de la siniestra, en campo de plata, una rueda alada de madera con alas de oro, símbolo de progreso.

Como cimera, un águila arpía adulta, emblema nacional de soberanía, posada con las alas extendidas, la cabeza vuelta hacia la izquierda, símbolo de autonomía, y llevando en su pico una cinta de plata cuyos cantos cuelgan a diestra y siniestra y sobre la cual se lee estampada en sable (negro), de un extremo al otro, la divisa: PRO MUNDI BENEFICIO que significa para beneficio del mundo.

Sobre el águila, las estrellas de oro, orientadas hacia arriba y dispuestas en forma de arco, serán la cantidad de provincias que tenga el país.

Por tenantes o soportes, a diestra y siniestra, dos Banderas Nacionales en astas con puntas de lanza artesana cuelgan y se recogen en la parte inferior hacia la punta del Escudo, dejando ver los colores rojo y blanco.

**Artículo 12.** Un Escudo Nacional, en técnica de óleo sobre tela, deberá estar visible en la presidencia de cada órgano del Estado, en el Museo de Historia de Panamá y los despachos superiores del Ministerio de Educación y del Ministerio de Gobierno, como

referencia para sus reproducciones en colores.

## **Capítulo V**

### **Uso de los Símbolos de la Nación**

**Artículo 13.** La Bandera y el Escudo presidirán el salón de sesiones de cada órgano del Estado en sitio de honor y de las instituciones autónomas y semiautónomas.

La Bandera y/o el Escudo podrán colocarse en cualquier documento de identidad emitido por el Estado, pero su reproducción no deberá ser alterada.

**Artículo 14.** Las leyes, los decretos, los contratos, los resueltos y las resoluciones emitidos por las distintas instancias de los órganos del Estado deberán ser impresos en papel que tendrá en su centro en impresión difuminada el Escudo Nacional encerrado en un doble círculo entre cuyas líneas irá el texto REPÚBLICA DE PANAMÁ.

**Artículo 15.** El Escudo Nacional plasmado en dorado será usado en el vehículo del presidente de cada órgano del Estado, así como en su papelería oficial, haciendo extensivo este uso a los gobernadores de provincia y a los embajadores acreditados en el exterior, por ser representantes del Órgano Ejecutivo.

Los embajadores podrán optar por el uso del Escudo Nacional en colores en su papelería.

La papelería de los demás servidores públicos llevará el logotipo de su institución o, en su defecto, el Escudo Nacional, en negro sobre el color del papel, y en plateado en caso de representarse sobre las puertas delanteras de los vehículos. También será permitido en la papelería colocar el logotipo de su institución o, en su defecto, el Escudo Nacional, repujado, grabado en acero, sin esmaltes.

Se autoriza el uso de representaciones en broches y pines para solapa y/o corbata con el Escudo y la Bandera, siempre que sean por separado y que estén de acuerdo con lo regulado por esta Ley y el Manual.

Se permitirá a los diversos servicios de policía que componen la Fuerza Pública y al Benemérito Cuerpo de Bomberos de la República de Panamá la utilización del Escudo Nacional en metal blanco, plateado, en sus quepis, y en colores en sus placas y carnés de identificación. Este uso será determinado en el reglamento de uso de uniformes de cada institución.

**Artículo 16.** La Bandera Nacional podrá representarse en astas adaptadas a la defensa frontal del

lado derecho de los vehículos de cualquiera naturaleza que conduzcan a altas autoridades en el ejercicio de sus funciones.

**Artículo 17.** La Bandera Nacional podrá ser izada desde las siete de la mañana y no deberá permanecer enarbolada después de las seis de la tarde en los centros educativos oficiales y particulares, así como en las oficinas y establecimientos públicos.

Las empresas, industrias, comercios, centros educativos nocturnos, estadios y gimnasios, así como entidades públicas y privadas, que laboren en horario mixto o nocturno, podrán mantener enarbolada la Bandera mientras estén funcionando u operando.

En los estadios y gimnasios, podrá ser izada y permanecer enarbolada la Bandera Nacional mientras se efectúe un evento o competencia.

Cuando la Bandera permanezca enarbolada después de las seis de la tarde, deberá ser iluminada.

Deberán permanecer enarboladas las veinticuatro horas las Banderas ubicadas en el cerro Ancón, en los puestos fronterizos, en los puertos establecidos en el Sistema Portuario Nacional, en los aeropuertos internacionales y nacionales, en el

puente de las Américas, en el puente del Centenario, frente al Centro de Convenciones Atlapa y otros que determine el Órgano Ejecutivo, a través de decreto ejecutivo, previa consulta a la Comisión Nacional de los Símbolos de la Nación.

**Artículo 18.** Se permite a toda persona o institución colocar en balcones, fachadas y recintos Banderas, banderolas, banderines, listones o pollerines confeccionados con telas o guirnaldas de papel o tela de los colores de la Bandera Nacional, en las efemérides patrias, en los días de fiesta cívica o cuando se celebre un acontecimiento de importancia general o local con las excepciones previstas en esta Ley.

También se permite colocar Banderas pintadas o tendidas y colgantes sin astas, desplegadas en fachadas, balcones y otras partes exteriores de edificios o en recintos, altares y sitios similares. En estos casos, el cantón blanco con la estrella azul deberá quedar arriba, hacia la derecha, es decir, a la izquierda del observador.

**Artículo 19.** El Estado exhortará a la ciudadanía para el uso de la Bandera, de listones o pollerines en los establecimientos comerciales y en las residencias durante las efemérides patrias e incluso fuera del mes de noviembre. No obstante, se ajustará a lo que establezca el Manual.

**Artículo 20.** Se les reconoce a las misiones diplomáticas y consulares acreditadas o establecidas en la República de Panamá y a las residencias de los jefes de misión el derecho de desplegar banderas extranjeras en los edificios que ocupan y colocar su escudo de acuerdo con los estándares internacionales.

A los particulares se les permitirá enarbolar banderas de naciones amigas exclusivamente en los días feriados o en sus días nacionales, siempre que se mantenga izada o colocada en sitio de honor una Bandera Nacional con las mismas dimensiones y de igual calidad. También podrán portarse banderas extranjeras en los actos a que se refiere el artículo 23, siempre que se lleve al mismo tiempo, en posición de honor, una Bandera Nacional de las mismas dimensiones y de igual calidad.

**Artículo 21.** Las asociaciones civiles, cívicas o de comunidades extranjeras radicadas en el territorio nacional podrán tener en sus sedes las banderas de los países a que pertenezcan, siempre que se tenga la Bandera Nacional en sitio de honor, de iguales materiales y dimensiones que la del país extranjero.

A los símbolos patrios extranjeros se les dará en territorio panameño el mismo tratamiento de respeto que se da a los Símbolos de la Nación.

**Artículo 22.** En los casos en que se enarbolan o se porten banderas extranjeras, conforme a lo dispuesto en esta Ley y el Manual, se considerará como sitio o posición de honor que corresponde a la Bandera Nacional el lugar de la derecha en el caso de que las banderas sean dos; en el centro, a la derecha en caso de número par mayor de dos; y en todos los casos de número impar, en lugar central.

En los países en donde la República de Panamá mantenga representaciones diplomáticas o consulares o deba estar representada por delegaciones oficiales, el uso y despliegue de los Símbolos de la Nación se sujetará a las normas que rijan el evento, a las disposiciones protocolares de las leyes locales o a las que indiquen los convenios internacionales, según el caso lo amerite.

**Artículo 23.** Se permitirá encabezar con la Bandera Nacional, marchas, desfiles o paradas que se efectúen en días cívicos o en honor del jefe de Estado, en días nacionales de países amigos o en celebración de eventos internacionales de carácter oficial o en memoria de panameños ilustres, así como funerales a los cuales asistan entidades estatales y el cuerpo diplomático o cubrir con ella el féretro, según la ocasión, siempre dentro de las normas del protocolo y de respeto a los Símbolos de la Nación.

Entodamarcha, desfile o manifestación pública se podrá portar la Bandera Nacional, siempre que sea de carácter pacífico y cumpla con los requisitos establecidos en la legislación vigente.

**Artículo 24.** Se permitirá la impresión de los Símbolos de la Nación en textos u objetos cuyos fines sean didácticos o históricos de conformidad con esta Ley. También se permitirán las representaciones de estos, debidamente autorizadas, en objetos comerciales y publicidad, siempre que se ajusten a lo establecido en esta Ley, reservándose el Estado el derecho de regalías sobre su propiedad intelectual en las aplicaciones que por su uso le agreguen un valor comercial.

El Ministerio de Gobierno administrará los recursos provenientes de los aportes o regalías correspondientes al uso de los Símbolos de la Nación con fines comerciales. El Manual reglamentará lo que corresponda.

No se entenderá como publicidad el uso que los medios de comunicación del país les den a la Bandera y al Himno al iniciar y al finalizar las transmisiones del día, siempre que en su reproducción no se incluyan logotipos o anuncios propios de empresa privada alguna.

**Artículo 25.** El uso indebido o incorrecto no subsanable de cualquier Símbolo de la Nación faculta a la

autoridad competente a decomisarlo para su posterior destrucción.

En el Manual se establecerá el procedimiento para la aplicación de esta disposición.

## **Capítulo VI** **Obligaciones en el Uso de los Símbolos de la Nación**

**Artículo 26.** Es obligatorio izar la Bandera Nacional diariamente en los edificios o establecimientos públicos, a bordo de las naves de matrícula panameña, así como a bordo de las naves extranjeras que entren a aguas jurisdiccionales panameñas o a los puertos nacionales o que transiten por el canal de Panamá. También es obligatorio que se mantenga enarbolada la Bandera Nacional en todos los despachos superiores de las oficinas públicas del país.

La Bandera Nacional será enarbolada los días de fiesta nacional o los días feriados o cívicos decretados por el Órgano Ejecutivo. También deberá enarbolarse cuando este Órgano así lo disponga y por motivo de duelo nacional o de duelo de naciones amigas, según lo establezca el Manual.

En cualquier empresa, industria, comercio o residencia podrá ser izada la Bandera, siempre que cumpla con las disposiciones de esta Ley y su reglamentación.



El asta tendrá la longitud que establezca el Manual.

**Artículo 27.** Es obligatorio el uso de la Bandera Nacional en todos los aviones de matrícula panameña, en lugar visible, de acuerdo con el uso internacional.

**Artículo 28.** Quien enarbole o despliegue la Bandera Nacional deberá mantenerla en buen estado físico.

Las Banderas dañadas o deslucidas deberán entregarse a la respectiva gobernación de cada provincia para ser cremadas en una ceremonia protocolar privada. El Manual reglamentará el procedimiento y extensiones.

Se exceptúan de lo establecido en el párrafo anterior las Banderas que deban conservarse por su valor histórico en el estado en que se encuentren. Estas Banderas permanecerán en el Museo de Historia de Panamá con las medidas especiales que garanticen su conservación y con un relato sobre su procedencia, el suceso que provocó su estado, su rescate y los nombres de quienes la hubieran honrado.

**Artículo 29.** Es obligatorio colocar el Escudo Nacional en el frente de las embajadas y consulados de la República, así como en la residencia

de los jefes de misión acreditados en el exterior, cuando las condiciones del lugar lo permitan. Podrá ser usado exteriormente en los edificios públicos o dentro de los despachos superiores de los altos servidores públicos de la República de Panamá.

**Artículo 30.** Es obligatorio para todas las plantas televisivas, radioemisoras y sistemas informativos por Internet que generen su señal en el territorio nacional difundir la letra y música del Himno Nacional al iniciar y terminar su programación regular.

Las plantas televisivas y radioemisoras que funcionen de manera ininterrumpida deberán suspender momentáneamente su programación regular a las seis de la mañana, con el propósito de difundir la letra y música del Himno Nacional.

También es obligatorio entonar el Himno Nacional, con su letra y música, en los actos conmemorativos del aniversario de la Separación de Panamá de Colombia y de la Independencia de España y demás fechas cívicas nacionales; al tomar posesión de su cargo el presidente de la República y en cualquier otro acto análogo que revista caracteres especiales, culturales, científicos y deportivos.

En los actos solemnes que celebren las instituciones públicas y privadas,

durante el momento en que se entona el Himno Nacional, toda persona en la proximidad del área deberá mantenerse de pie en posición de firmes y en silencio, sin sombrero los caballeros, con excepción de las personas con alguna discapacidad.

La entrada y la salida del presidente de la República en los actos oficiales serán anunciadas, los presentes se pondrán de pie y se entonará la partitura de *Saludos al Presidente*, autoría del profesor José Luis Cajar.

Igualmente, es obligatorio para la comunidad educativa entonar las notas y cantar el Himno Nacional en todo centro educativo oficial o particular de la República en el acto cívico, con o sin acompañamiento musical.

## Capítulo VII Prohibiciones y Sanciones

**Artículo 31.** Se prohíbe incorporar sobre la Bandera, el Escudo o la letra y/o la partitura del Himno algún elemento gráfico o heráldico o estos sobre otros elementos.

**Artículo 32.** Se prohíbe quemar en público o tratar en forma irrespetuosa o irreverente Banderas de cualquier clase o material, como burla o en señal de protesta, al igual que las banderas

de otras naciones y de organizaciones internacionales reconocidas por la República de Panamá.

**Artículo 33.** Se prohíbe mantener en uso Banderas manchadas, sucias, desteñidas, rasgadas o que estén viejas o estropeadas en cualquiera forma, así como darles a estas un uso distinto al que les corresponde según lo establecido en esta Ley.

**Artículo 34.** Se prohíbe el uso, la interpretación o la representación de cualquiera de los Símbolos de la Nación en cantinas, cabarés, clubes nocturnos, salas de bailes, sitios de juego de azar, casas de prostitución o sitios de ocasión y otros establecimientos semejantes. Asimismo, la interpretación del Himno Nacional, total o parcial, en los sitios señalados.

**Artículo 35.** Se prohíbe que los logotipos y marcas de fábrica contengan la representación de algún Símbolo de la Nación, lo cual será reglamentado en el Manual.

Las empresas privadas no podrán utilizar en sus uniformes ni logotipos los Símbolos de la Nación.

**Artículo 36.** Se prohíbe a las personas y a las entidades públicas o privadas utilizar los Símbolos de la Nación como recipiente para cubrir otros objetos o como soporte de ellos.

**Artículo 37.** Se prohíbe tocar o reproducir el Himno Nacional o parte de él como propaganda e incorporarlo a otras producciones en ritmos o estilos diferentes del original.

También se prohíbe el uso de estandartes o banderas de entidades públicas y privadas junto a la Bandera Nacional, salvo que se ubique en el extremo opuesto del mismo recinto.

**Artículo 38.** Se prohíbe el uso de banderas que no sean representativas de un Estado independiente junto a la Bandera Nacional, con excepción de aquellas que sean representativas de organismos internacionales, regionales o de unión de Estados que actúen como un todo y hayan sido reconocidos y acreditados en la República de Panamá.

**Artículo 39.** Quien infrinja lo establecido en el primer párrafo del artículo 28 será advertido por escrito, la primera vez, y se le ordenará reemplazar la Bandera deteriorada.

En caso de reincidencia, será sancionado por el alcalde del distrito respectivo con multa de doscientos balboas (B/.200.00) y en caso de nuevas reincidencias, con multa de mil balboas (B/.1,000.00).

**Artículo 40.** Quien infrinja lo establecido en el segundo párrafo del artículo 30 será sancionado por

la autoridad competente que regule la actividad de los servicios públicos, con multa de mil balboas (B/.1,000.00) a cinco mil balboas (B/.5,000.00). La autoridad podrá iniciar la investigación de oficio o por denuncia de cualquiera persona.

**Artículo 41.** Las infracciones a las disposiciones de esta Ley para las cuales no haya prevista sanción específica serán sancionadas con multa de cincuenta balboas (B/.50.00) a quinientos balboas (B/.500.00), según la gravedad de la falta.

**Artículo 42.** Será de competencia de los alcaldes el conocimiento del proceso sancionador por las infracciones a esta Ley que ocurran en el respectivo distrito.

Cualquiera persona podrá denunciar a la autoridad de policía las infracciones a esta Ley.

Para la determinación de las infracciones y la aplicación de las sanciones establecidas en esta Ley, se observará el procedimiento ordinario previsto en la Ley 38 de 2000.

## **Capítulo VIII**

### **Comisión Nacional de los Símbolos de la Nación**

**Artículo 43.** Se establece con carácter permanente la Comisión Nacional de los Símbolos de la Nación, adscrita

al Ministerio de Gobierno, la cual será designada mediante decreto ejecutivo.

Dicha Comisión estará integrada por cinco miembros, quienes permanecerán en sus cargos por un término de tres años prorrogable.

**Artículo 44.** La Comisión Nacional de los Símbolos de la Nación tendrá las siguientes funciones:

1. Recomendar al Ministerio de Gobierno el presupuesto necesario para cumplir con sus funciones, que podrá incluir los gastos y operaciones logísticas para la divulgación de esta Ley, el Manual y los fines de la Comisión y para charlas y seminarios a nivel nacional.
2. Elaborar y proponer, a la consideración del Órgano Ejecutivo, el Manual sobre el Procedimiento, Diseño y Uso de los Símbolos de la Nación, que deberá ser aprobado mediante decreto ejecutivo.
3. Recomendar al Órgano Ejecutivo las propuestas de modificación de esta Ley y del Manual.
4. Remitir la documentación que corresponda a la

autoridad competente para la investigación y sanción de las infracciones de esta Ley, sin perjuicio de que cualquiera persona denuncie el hecho a la autoridad competente.

5. Emitir el concepto oficial en caso de dudas sobre el uso correcto de los Símbolos de la Nación.
6. Dictar su reglamento interno.
7. Ejercer las demás funciones que le asigne el Órgano Ejecutivo a efectos de promover el uso adecuado de los Símbolos de la Nación en colaboración con las autoridades competentes.

**Artículo 45.** Cuando sea integrada la Comisión Nacional de los Símbolos de la Nación, esta elaborará el Manual sobre el Procedimiento, Diseño y Uso de los Símbolos de la Nación, el cual será aprobado mediante decreto ejecutivo, y se ordenará la publicación de una edición oficial, a través del Ministerio de Educación, que incluirá lo siguiente:

1. El texto único de esta Ley.
2. El Juramento a la Bandera, adoptado por la Ley 24 de 1959.
3. La historia de cada Símbolo y sendas notas biográficas de sus autores.

4. Las versiones aceptadas para la representación del Escudo y la Bandera en dibujo lineal, en colores, en esmalte, en metal, en miniatura, en tamaño estándar y en dimensiones extraordinarias y también en tonalidades de grises de acuerdo con los códigos de colores aceptados internacionalmente.
5. La partitura del Himno Nacional para banda de instrumentos de viento y percusión, la partitura para orquesta sinfónica y la partitura para piano y voz, en los términos establecidos en esta Ley.
6. Un disco compacto o medio de almacenamiento de uso común con las versiones del Himno Nacional establecidas en esta Ley, ejecutadas por la Orquesta Sinfónica Nacional, la Banda Republicana, en piano y voz.
7. La partitura de *Honores al Pabellón* que acompaña la izada y arriada de la Bandera Nacional.
8. La partitura de *Saludos al Presidente*.

El Manual se actualizará, almacenará y divulgará, según

sea necesario, para mantenerlo vigente y disponible para consulta.

## **Capítulo IX**

### **Disposiciones Transitorias y Finales**

**Artículo 46 (transitorio).** Los Decretos 268 de 18 de junio de 1953 y 379 de 7 de diciembre de 1953 tendrán vigencia hasta que se apruebe el Manual sobre el Procedimiento, Diseño y Uso de los Símbolos de la Nación.

**Artículo 47.** El Manual se distribuirá a los centros educativos oficiales y particulares, a las instituciones del Estado, a las embajadas y consulados acreditados en la República de Panamá.

El Manual debe estar disponible en medios que permitan su fácil acceso y consulta general, incluyendo su disponibilidad en la versión más actualizada en los sitios oficiales del Gobierno Nacional.

El Ministerio de Educación incluirá lo correspondiente a la historia, significado y uso de los Símbolos de la Nación en los textos y currículos escolares de forma obligatoria.

**Artículo 48.** Cada entidad del Estado, según su competencia, está obligada a velar por el cumplimiento de esta Ley y dar aviso a la Comisión Nacional de los Símbolos de la Nación y a las

autoridades competentes para el seguimiento del tratamiento que se dará a un objeto o documento que, teniendo derecho a llevar algún Símbolo de la Nación, adolezca de defectos.

Es obligatorio que los documentos, textos, libros, folletos, materiales y otros de cualquiera naturaleza en que se hayan empleado incorrectamente los Símbolos de la Nación se corrijan para la próxima edición. En el caso de artículos que tengan irregularidades y que se encuentren en el comercio deberán ser retirados y se tendrá el término de un año para subsanar los problemas de diseño, reproducción y uso de los Símbolos de la Nación, previa consulta por escrito a la Comisión. De no poderse subsanar, tendrán que ser destruidos levantándose acta de este procedimiento.

Los materiales u objetos en posesión del comercio o de entidades particulares que tengan un fin público o comercial que irrespeten o hayan incumplido las leyes anteriores deberán ser retirados del mercado para su destrucción inmediata, siempre que no puedan ser subsanados.

**Artículo 49.** Todo ciudadano debe convertirse en guardián de los Símbolos de la Nación e instar a otros a hacer lo mismo, con campañas para que se cambien y repongan

los que estén dañados, manchados, descoloridos, rasgados, sucios o en cualquiera forma estropeados, mal utilizados o que infrinjan esta Ley y las disposiciones que reglamentan su diseño y uso correcto, procurando evitar daños, menoscabo o rápido deterioro de estos observando las medidas de conservación establecidas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, junto con las embajadas y consulados, velará por el cumplimiento de esta Ley a nivel internacional.

**Artículo 50.** Se declara el 4 de noviembre de cada año Día de los Símbolos de la Nación.

El Órgano Ejecutivo promoverá e incentivará en los centros escolares oficiales y particulares e instituciones públicas la celebración de actividades que rindan homenaje a los Símbolos de la Nación y sus autores.

**Artículo 51 (transitorio).** Los documentos oficiales emitidos con errores antes de la entrada en vigencia de esta Ley mantendrán su vigencia hasta la fecha de su vencimiento o al recibo de una nueva edición que los sustituya y no perderán la validez legal para efectos probatorios, incluso pasado su término de vencimiento. Esta excepción será aplicable para las acuñaciones de monedas y medallas que se realicen antes de la entrada en

LEGISLACIÓN  
AL DÍA

vigencia de esta Ley.

Las entidades públicas y privadas tendrán un periodo máximo de un año, a partir de la entrada en vigencia de esta Ley, para adecuar los usos de los Símbolos de la Nación a las reformas de la Ley 34 de 1949 introducidas por la presente Ley.

**Artículo 52.** Esta Ley modifica los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19 y 20, adiciona los artículos 1-A, 1-B, 1-C, 2-A, 2-B, 3-A, 3-B, 5-A, 5-B, 6-A, 6-B, 7-A, 7-B, 7-C, 12-A, 15-A, 17-A, 20-A, 20-B, 20-C, 20-D, 20-E, 20-F, 20-G, 20-H, 20-I, 20-J, 20-K, 20-L, 20-M, 20-N y 20-Ñ y deroga los

artículos 9, 11, 17, 21 y 22 de la Ley 34 de 15 de diciembre de 1949, así como la Ley 71 de 11 de noviembre de 1955, la Ley 36 de 16 de febrero de 1956, la Ley 28 de 30 de enero de 1967, la Ley 35 de 27 de septiembre de 1979, la Ley 49 de 15 de julio de 1998 y la Ley 52 de 1 de diciembre de 1999.

**Artículo 53.** Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

### COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

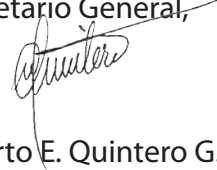
Texto Único de la Ley 34 de 15 de diciembre de 1949, ordenado por el artículo 62 de la Ley 2 de 23 de enero de 2012.

El Presidente,



Dr. Héctor E. Aparicio Díaz

El Secretario General,



Wigberto E. Quintero G.

## Anexo del Texto Único de la Ley 34 de 1949

### Términos y frases con los significados y elementos característicos de los Símbolos de la Nación

1. **Alegoría.** Representación simbólica de ideas abstractas por medio de figuras, atributos, entre otras.
2. **Bandera o Bandera Nacional.** Pieza confeccionada en tela o material sintético, no plástico, con dimensiones, características y textura equivalente, que será izada, enarbolada, colgada o colocada según se establece en esta Ley.
3. **Boca o bordura.** Borde del Escudo o línea exterior que conforma la figura de este. Reborde o filo que ocupa todo el contorno del Escudo. Se denomina filera si es estrecha y orla, si va remetida del borde.
4. **Campo.** Área total o parcial de un escudo cuyo fondo lleva un esmalte.
5. **Desfile o marcha.** Conca-tenación ordenada y organizada de personas en una calle o sitio público. Cuando se acompaña de bandas se denomina marcha.
6. **Día de reflexión cívica.** Aquel destinado para reflexionar y desarrollar actividades culturales en las instituciones públicas, autónomas y semiautónomas, y municipios, orientadas a resaltar el valor, reconocimiento e historia de los Símbolos de la Nación. Este día no implica cierre de oficinas, salvo que lo decrete el Órgano Ejecutivo.
7. **Días festivos y cívicos.** Aquellos establecidos por Ley o decretados por el Órgano Ejecutivo que implican cierre total o parcial de instituciones públicas nacionales y municipales.
8. **Elementos tradicionales del folclore.** Aquellos elementos significativos de la nacionalidad, como las representaciones del Istmo, la flor del espíritu santo, el águila harpía, el jaguar, el árbol Panamá, la pollera, la moneda metálica balboa, la rana dorada, la torre de Panamá Viejo y las huacas. Estos elementos no se consideran Símbolos de la Nación.
9. **Escudo.** Estructura de madera o metal de color dorado o plateado, con o sin esmaltes, sobre el que se dibujan o incorporan figuras de uso heráldico o no, que tienen el significado otorgado por quien las utiliza. El Escudo Nacional tendrá las características y



- dimensiones establecidas en esta Ley.
10. **Esmalte.** Colores con que puede pintarse o cubrirse un escudo.
  11. **Figuras del Escudo Nacional.** El fusil con correa de cuero, el sable envainado con correa de cuero, el azadón con pieza de metal blanco y mango de color madera, la pala con pieza de metal blanco y mango de madera, la cornucopia de oro rebosante de monedas, la rueda alada en metal blanco, el Istmo de Panamá con sus mares y su cielo, en el que se destacan el sol por el oeste y la luna por el este, momento histórico de la Separación de Panamá de Colombia.
  12. **Heráldica.** Ciencia del escudo o estudio de las armerías o armas. También es un campo de expresión artística, un elemento del derecho medieval y de las dinastías reales hasta nuestros días. En heráldica, plata significa blanco; azur significa azul primario; gules significa rojo primario; sable significa negro; sinople significa verde y oro significa amarillo, los cuales se especifican según las normas de la Federación Internacional de Asociaciones Vexilológicas o su equivalente en Pantone. En cuanto a las posiciones o ubicación dentro de un escudo, diestra significa derecha y siniestra izquierda; jefe es la parte superior, punto de honor es el centro y punta es la parte inferior.
  13. **Himno.** Composición con partitura musical para instrumento y voz, con interpretación que dependerá del recurso musical apropiado con que se cuente o elija.
  14. **Logotipo.** Elemento gráfico que identifica a una persona, empresa, organismo, institución, producto o servicio. Los logotipos suelen incluir símbolos claramente asociados a quienes representan.
  15. **Manifestación.** Conjunto de personas que han acordado hacer pública una intención caminando de un punto a otro de la ciudad, con arengas y pancartas.
  16. **Manual.** Manual sobre el Procedimiento, Diseño y Uso de los Símbolos de la Nación aprobado mediante decreto ejecutivo, el cual se mantendrá actualizado según lo dispuesto en la ley, el protocolo y las buenas prácticas reconocidas nacional e internacionalmente.
  17. **Material, objeto o medio de soporte.** Aquel que se utiliza como soporte de un Símbolo

- de la Nación, que podrá ser tela, madera, metal, papel o vehículo análogo o digital según la necesidad de reproducción o representación. El soporte podrá ser, sin limitar otros medios, insignias, insignias de solapa o pines, adhesivos y artesanías.
18. **Obra de arte.** Producto de expresión intelectual en letras o artes y con particularidades específicas que lo hacen único.
  19. **Ornamentos del Escudo Nacional.** El águila harpía, ave representativa de la Nación según la Ley 18 de 2002; arco de estrellas de oro, que serán la cantidad de provincias que tenga el país, y orientadas hacia arriba; Banderas de soporte o tenantes que serán dos a cada lado del Escudo, montadas en astas con puntas de lanza artesana y recogidas en su punta por detrás, dejando ver los colores rojo y blanco.
  20. **Partesana.** Lanza larga de moharra ancha de doble filo y con aletillas laterales.
  21. **Pollerín.** Volado de tela, en forma de abanico, en tres colores, del centro hacia afuera azul, blanco y rojo, recogido en tabletas, utilizado para adornar balcones o paredes en los días de fiesta nacional.
  22. **Representación de la Bandera y del Escudo.** Cuando el Símbolo es dibujado, pintado, grabado o impreso, entre otras técnicas de reproducción, en materiales, medios análogos o digitales u objetos que no sean de tela o su equivalente en el caso de la Bandera, o en madera o metal en el caso del Escudo.
  23. **Símbolo.** Representación perceptible de una idea, con rasgos asociados por una convención socialmente aceptada. En el caso de los Símbolos de la Nación, son las representaciones del Escudo, la Bandera y la interpretación auditiva e impresa de la partitura y letra del Himno.
  24. **Tenantes o soportes.** Figuras que sostienen el Escudo y que derivan de los ornamentos que en los sellos lo rodeaban. Los soportes pueden ser tenantes (figuras humanas o semihumanas) y soportes propiamente dichos (animales u objetos inanimados).
  25. **Timbre o cimera.** En heráldica, insignia que se coloca en la parte superior de un escudo para indicar el grado nobiliario de quien lo posee.



# **REFLEXIONES**

## DE LOS PRIMEROS PASOS EN EL EJERCICIO DE LA ABOGACÍA

Alex Campbell Bolívar<sup>1</sup>

“Abogados pocos, licenciados en Derecho muchos”. Esta reflexión quedó en mi mente y entendí el significado, puesto que en Panamá las universidades particulares están graduando muchos licenciados en Derecho, la mayoría de los cuales carecen de conocimiento práctico, que es fundamental, pues en la praxis, se hace el abogado. Ese conocimiento, que no se adquiere en las aulas por falta de tiempo u otros motivos, no permite que los nuevos profesionales del Derecho, salgan graduados como abogados.

En España, por ejemplo, país que consideramos como una potencia, de grandes y prominentes figuras del Derecho, primero tienen que pasar, igual que nosotros, por una universidad y obtener el título de licenciado en Derecho para luego entrar a una escuela práctica que los acredita para ejercer la carrera. Al graduarse, el estudiante debe interactuar entre abogados que sean reconocidos en las distintas ramas del Derecho antes de ejercer la profesión, ya que se ha alcanzado la primera meta que era obtener

el título de licenciado en Derecho, tratando de apegarse un poco al sistema español, es contar con un tutor o mentor que nos guíe para no cometer errores, en especial ninguno que perjudique a algún cliente, que ha puesto toda su confianza en darnos sus problemas jurídicos para que se los resolvamos.

Las primeras experiencias que compartí con estos mentores fue un principio básico y que no es privativo del Derecho, sino que se enseña en el hogar y es que al cliente se le deben decir las posibilidades que existen de resolverle su asunto jurídico, y si se sabe que no se puede conseguir el objetivo, exponerle de forma clara la situación para que no espere obtener resultados que no pueden lograrse.

Otro punto muy importante para llegar a ser abogado es investigar todo lo que se pueda sobre Derecho, dominar los Códigos y leer fallos que aclaran dudas en cuanto a interpretación. Por otro lado, debemos comprometernos cien por ciento con el expediente, darle el seguimiento debido a tiempo, lo cual nos llevará a que no se pasen los términos y no quedar mal con los clientes; y debemos ser respetuosos

<sup>1</sup> Asesor legal de la Asamblea Nacional

y defensores del sistema judicial siempre que esté ejerciendo sus funciones de forma debida, que es la mayoría de los casos. Estos son los primeros pasos y acciones que, como principiantes del Derecho, debemos tomar para encaminarnos en la carrera y ser un buen abogado sobre todo, uno de los mejores en esta hermosa carrera para orgullo propio, de familiares y amigos.

Ahora ahondaré un poco sobre cómo se maneja en España la formación de los abogados, empezando por el muy atinado título que le dan a la Ley 34 de 30 de octubre de 2006, sobre el acceso a las profesiones de abogado y Procurador de los tribunales. En su exposición de motivos, se expresa que esta Ley es una exigencia de los artículos 17.3 y 24 de la Constitución: estos profesionales son colaboradores fundamentales en la impartición de justicia, y la calidad del servicio que prestan redundan directamente en la tutela judicial efectiva que su Constitución garantiza a la ciudadanía, por lo tanto esta Ley constituye un complemento a la Ley Orgánica 6 de 1 de julio de 1985, del Poder Judicial. La experiencia del Derecho comparado muestra que la actuación ante los tribunales de justicia y las demás actividades de asistencia jurídica requieren la acreditación previa de una capacitación profesional que

va más allá de la obtención de una titulación universitaria. En Panamá, deberíamos optar por tener, por lo menos, algo parecido y así evitarnos tener licenciados en Derecho que, por falta del conocimiento práctico de la materia, cometen errores haciendo que el sistema judicial pierda tiempo valioso.

Esta Ley, para los representantes de la abogacía, es una reivindicación, ya que los congresos de la abogacía española, tales como el de León de 1970, el de Palma de Mallorca de 1989, el de La Coruña y muchos otros, han expresado el sentir unánime que se ha reivindicado la garantía de una formación inicial igual para todos los profesionales de la abogacía, principio que yo acuerdo y apruebo, puesto que no todos los estudiantes de Derecho en Panamá tienen la oportunidad de trabajar como amanuenses en una firma de abogados, formándose en la práctica de esta, o tienen en su camino abogados que los guíen de una forma u otra hacia el conocimiento práctico del ejercicio de la profesión, como fue mi experiencia. Esta Ley conjuga la idoneidad formativa de las universidades con el acervo de experiencia de los colegios profesionales. El reconocimiento a efectos profesionales de la formación práctica adicional al grado en Derecho permite coordinar e integrar el

proceso con el sistema de estudios universitarios.

En el Capítulo II de esta ley española se establece la obtención de la capacitación profesional, la cual no obvia la acreditación académica por parte de las universidades públicas y privadas, así como por las escuelas de práctica jurídica. Tenemos que, como requisitos principales o indispensables para la acreditación de los referidos cursos se incluye que estos comprendan la realización de un periodo de prácticas externas en los términos que dice la ley.

Las prácticas externas deberán constituir la mitad de un contenido formativo de los cursos, que en ningún momento representarán relación laboral o de servicio. Las prácticas se realizarán bajo la supervisión o tutela de un abogado.

La evaluación de la aptitud profesional, que culmina el proceso de capacitación profesional, tiene por objeto acreditar la formación práctica suficiente para el ejercicio de la profesión de abogado, así como del conocimiento de las normas deontológicas y profesionales.

El gobierno garantizará la igualdad de oportunidades para el acceso al ejercicio de las profesiones de abogado. A tal efecto se establecerán

ayudas y becas para aquellos licenciados en Derecho que quieran obtener el título de abogado.

Lo completo e interesante de esta Ley lo demuestra adicionando la accesibilidad, ya que con el objeto de favorecer el acceso de las personas con discapacidad a la profesión de abogado se diseñan y realizan cursos y evaluaciones que tendrán en cuenta criterios de accesibilidad.

Es interesante también señalar cuáles son las funciones de las escuelas de práctica jurídica. Para empezar, estas son "centros de formación práctica profesional de los licenciados en Derecho, teniendo como finalidad preparar de forma adecuada a través de las prácticas de iniciación a la Abogacía en las técnicas y modos de actuación profesional propios de la Abogacía", a los licenciados en Derecho, las prácticas de iniciación a la abogacía son "el conjunto de actividades formativas específicamente diseñadas para capacitar al licenciado en Derecho en las habilidades, actitudes y conocimientos necesarios para iniciarse en el ejercicio de la profesión de abogado con eficacia, responsabilidad, seguridad y respeto a la deontología, y también para que pueda incorporarse a los servicios de Turno de Oficio y asistencia al detenido y en el de orientación jurídica de cualquier Colegio de Abogados".

### **Objetivos de la de Práctica Jurídica**

Formar a los letrados en prácticas para: asumir la abogacía como una función social y solidaria; defender con lealtad los intereses confiados por el cliente; realizar, con desenvoltura y seguridad, las tareas cotidianas en los ámbitos en los que desarrolla la profesión el abogado; tener siempre presente la trascendencia de ontológica de sus actos profesionales, y apreciar su importancia para sí mismos, el cliente, la sociedad, la justicia y el colectivo profesional; apreciar la conveniencia de propiciar una solución negociada al conflicto, y conocer las técnicas de negociación; conocer y aplicar las técnicas, tácticas y estrategias que les permitan dirigir, seguir y resolver cualquier asunto jurídico, tanto judicial como extrajudicial; elegir, si procede, la acción judicial más adecuada para la resolución del caso; analizar la viabilidad de las posibles soluciones al conflicto, desde el punto de vista jurídico, sustantivo y procesal, tomando en consideración la posible duración del litigio o de la negociación, los aspectos económicos, incluidos los fiscales, y las repercusiones en el aspecto humano para las partes en conflicto; conocer el funcionamiento de los servicios de turno de oficio y asistencia al detenido, así como el de orientación jurídica. Estos son

algunos de los muchos objetivos de las escuelas de formación práctica.

La duración de las prácticas de formación queda establecida en un mínimo de 12 meses y un máximo de 24, las escuelas de práctica jurídica emplean estrategias metodológicas de carácter práctico y participativo. Los formadores son mayoritariamente abogados en ejercicio, contando también con otros juristas y profesionales. Todos ellos deben tener un mínimo de cinco años de experiencia profesional acreditada y estar cualificados específicamente para la formación inicial de los abogados. La deontología profesional es impartida a través de los colegios de abogados.

Finalmente, en Panamá se debe tomar en cuenta que, no obstante la preparación académica, siempre es necesaria la formación práctica, ya que actualmente en Panamá no contamos con escuelas ni cursos de formación práctica. Cada uno de nosotros debemos proponernos, de una forma u otra, buscar ayuda en abogados idóneos que nos puedan transmitir sus conocimientos prácticos en esta profesión y tengamos una nueva generación de abogados exitosos y respetados. Para ello, necesitaremos, hasta que se creen

las escuelas de formación práctica, la ayuda de los abogados, quienes prestarán sus conocimientos a los nuevos licenciados en Derecho a fin

de que estos vayan teniendo una formación práctica que permita que esta profesión sea respetada por toda la sociedad.





**Discurso**

**DISCURSO PRONUNCIADO POR EL HONORABLE DIPUTADO  
HÉCTOR APARICIO DÍAZ, PRESIDENTE  
DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

**Tercer Periodo de Sesiones Ordinarias1 de julio de 2011**

La vida política, dijo una vez Don Leandro Allen, político argentino fundador, forma esas grandes agrupaciones, que llámeseles como ésta, populares, o llámeseles partidos políticos, son las que desenvuelven la personalidad del ciudadano, le dan conciencia de su derecho y el sentimiento de la solidaridad en los destinos comunes. Esta frase, bien puede, aplicarse a esta coyuntura política en la cual por vocación y derecho nos vemos envueltos hoy.

Nos anima, en principio, el deseo solidario de profundizar y llevar a otro nivel la participación política, el grado de compromiso y la voluntad de acción de esta Asamblea, a la cual, por cuarto periodo estoy sirviendo. Pienso, que la Asamblea tiene el deber primordial de ser un receptáculo activo de las necesidades apremiantes de la sociedad. Necesidades que, convertidas en leyes, posibilitan el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado.

Esto es de suma importancia para mí y para el partido que represento.

Antes de formar parte de la Asamblea Nacional formé parte del personal médico del Hospital de Soná. Allí entré, por primera vez, en contacto con las necesidades, la miseria y la pobreza de estas comunidades. Comprendí también que un pueblo trabajador merece acceder a mejores condiciones de vida y trabajo. Entonces amplí mi rango de acción, participando en cuanto comité, grupo cívico y liga deportiva necesitase mí apoyo.

Así, además de adquirir las bases de un liderazgo participativo, fui conociendo cada vez más las apremiantes necesidades de las comunidades y la inmensa riqueza humana que ellas poseen. Así pude comprender que debía extender mi radio de participación y entré al escenario político, representando el circuito que comprende los distritos de Las Palmas, La Mesa y Soná.

Mi circuito, en el sur de Veraguas, se caracteriza por ser una región donde campea la pobreza, pero también es una región con una gran riqueza agropecuaria y ecoturística

que merece ser explotada para beneficio de sus habitantes, quienes incrementarían con esto su calidad de vida.

En los cuatro periodos que llevo en la Asamblea, he trabajado incansablemente por conciliar, desde mi perspectiva, las urgentes necesidades del campo con las inaplazables necesidades de los centros urbanos. Mirando al campo me preocupa la seguridad alimentaria del país porque pienso que estamos desaprovechando los recursos y las posibilidades al no emprender, de una vez por todas, una política agresiva en el sector agroindustrial que pueda resolver los problemas de la canasta básica familiar, incrementando y mejorando la producción. Y esto se puede lograr, no solo con la asignación de más recursos económicos, sino con la implementación de una política agropecuaria que vea en la capacitación, la reconversión, y la modernización la respuesta que el sector del agro espera. En tal dirección han sido dirigidas las iniciativas legislativas y los anteproyectos de ley que hemos presentado a consideración de la Asamblea en los últimos años.

En los centros urbanos, en las principales ciudades del país, siento una gran preocupación por los

problemas sociales. Problemas como la seguridad, la violencia y la pobreza que afectan a amplios sectores de la sociedad panameña requieren para su solución el concurso de todas las voluntades.

Desde esta perspectiva, la Asamblea Nacional está llamada a desempeñar un rol activo en la promulgación de leyes tendientes a enfrentar de manera creativa y decidida los problemas de la delincuencia, de la violencia que afectan la sociedad, en general. En este sentido, creo que, desde aquí, se debe hacer todo lo posible para disminuir el alto costo de la vida de manera que los ciudadanos y las comunidades puedan sufragar los costos de los bienes y servicios que requieren con mayor solvencia económica. Además, pienso que el combate contra la pobreza incluye el fortalecimiento de las estructuras productivas del país, el incremento de las oportunidades de trabajo para los panameños, el incentivo al autoempleo y el desarrollo de la actitud emprendedora en los jóvenes. Y aun más importante fortalecer la educación.

Para ello, desde la Asamblea y durante mi gestión haré todo lo posible para apoyar legislativamente el crecimiento económico del país para que sigamos gozando de este auge económico

que las acertadas decisiones del Ejecutivo han permitido y para que construyamos las estructuras sociales adecuadas que permitan que éstas puedan llegar a más panameños, sobre todo a los más humildes.

Así mismo, como profesional de la salud, veo con buenos ojos el desarrollo de las infraestructuras hospitalarias, la construcción de Minsa-Capsi, a que se ha abocado el Ejecutivo, porque veo en ello la oportunidad de muchos panameños, especialmente de los ciudadanos más pobres, de recibir atención de calidad en materia de salud preventiva y curativa.

En este periodo legislativo, la Asamblea Nacional se verá abocada a trabajar en dos temas fundamentales para el país, como lo son los proyectos políticos de reforma Constitucional y la Reforma Electoral, que están orientados a proveer al país de una dinámica más acorde con el momento y el desarrollo actual. Por otro lado, las reformas electorales profundizarán el sistema democrático y afinarán las estructuras de representación política de los ciudadanos, entre ellos la segunda vuelta electoral que confiamos será un avance de la democracia.

Deseo comunicarles a todos los presentes, al pueblo en general y a mis colegas diputados que mantendremos

una política de puertas abiertas, tal como sostuvo nuestro predecesor, el honorable diputado José Muñoz Molina, para que todos sin excepción puedan ser escuchados y atendidos por una Asamblea que trabaja para el pueblo y por el pueblo.

Deseo agradecer a Dios, a mi familia, a mis electores, esa gente humilde y valiosa de mi circuito que me han apoyado durante cuatro periodos. Siento un profundo agradecimiento a los compañeros que me postularon y a los diputados que me eligieron porque confiaron en mi liderazgo conciliador para dirigir los destinos de esta Asamblea en un periodo tan crucial y, también, a los diputados que me adversaron porque tuvieron los principios para apoyar lo que creían que era justo.

Ortega y Gasset escribió que el hombre tiene que asumir sus circunstancias. Estas han sido mis circunstancias y he asumido el reto. Con la ayuda de Dios, con la ayuda de ustedes, colegas, y con la orientación del pueblo panameño, saldremos adelante.

Cuando era estudiante en la Universidad de Panamá leí un pensamiento del eminente doctor español Gregorio Marañón, quien escribió “vivir no es sólo existir, sino existir y crear, saber gozar y sufrir y

no dormir sin soñar. Descansar, es empezar a morir". Y esto, señores, es por lo que vivo, este es mi sueño, servir a mi país, sin descanso, sin tregua y

con el compromiso siempre presente de que trabajo por mi gente, el pueblo que me eligió y a quien represento y para toda la sociedad panameña.

Muchas gracias.



# **ARCHIVOS HISTÓRICOS**

## 1º Discurso de Justo Arosemena en el Congreso

### Hispanoamericano de Lima (1864)

Abril 02, 2010 09:17 Publicado por Dr. Juan Oscar Pons

**Etiquetas: Discursos Históricos: Justo Arosemena**

### **PRIMER DISCURSO PRONUNCIADO EN EL CONGRESO HISPANOAMERICANO DE LIMA [1] “Nos urge celebrar un tratado de liga o alianza”**

**Justo Arosemena [2]**

**[19 de Noviembre de 1864]**

Señores:

Hace cosa de cuarenta días que principiaron nuestras conferencias, y aún no hemos obtenido de ellas ningún fruto. Continuando de la misma manera, temo que el Congreso Americano, de que tanto se espera y que tanto respeto infunde hoy, pierda todo prestigio, y aun la idea que representa caiga en completo descrédito. En nuestra primera reunión, se propuso que ante todo considerásemos la cuestión originada por la ocupación de las islas de Chíncha, tanto por su urgencia como para que no nos sirviese luego de embarazo, al consagrar el tiempo a los asuntos de un orden general y abstracto.

Mi parecer fue que en el estado actual de la cuestión peruana española, no era claro cómo pudiéramos intervenir en ella de un modo directo, y hacer marchar al gobierno del Perú por la senda que nosotros juzgásemos deber seguirse.

Manifesté que la situación de todas las repúblicas hispanoamericanas no era igual respecto del Perú; y concluí exponiendo que a mi modo de ver debíamos apresurarnos a celebrar un tratado de Liga o alianza, del cual saliese la solución de la cuestión con España. Pensóse por mis honorables colegas que este modo de proceder sería lento; que la cuestión de Chíncha no permitía perder instantes, y que debíamos consagrarle nuestra preferente solicitud, como cuestión práctica, de que era preciso descartarse cuanto antes y por medios expeditivos.

Cedí gustoso a la opinión de personas tan respetables. Discutimos y adoptamos algunas medidas. Levárnosle a efecto, sin que lo tuviesen satisfactorio, y hoy nos hallamos poco más o menos como al principio de octubre, sin haber adelantado una pulgada en el sentido de la solución que buscábamos y con más de un mes perdido para nosotros y ganado por nuestros enemigos.

En esta situación, pienso nuevamente, que la más natural, digna y expedita solución de la cuestión Chíncha, que hemos declarado americana, debe buscarse en un tratado de alianza general que podría estar ya, no sólo ajustado, sino aun aprobado por varias repúblicas y próximo a serlo en otras.

Aun el instrumento que extendiéramos dentro de ocho días pudiera sernos de grandísima utilidad. Prescindiendo de su gran efecto, para con el gobierno español, no veo por qué no pudieran fundarse en él pasos eficaces, como si estuviese aprobado, siempre que nuestros gobiernos aceptasen la idea. En casos urgentes se procede así, y de ello hay numerosísimos ejemplos.

Aceptada por nuestros gobiernos la alianza que celebrásemos, y la idea de notificar al gobierno español, junto con esta notificación iría la intimación de desocupar las islas de Chíncha, la promesa de que el Perú atendería los justos reclamos que se le hiciesen y hasta la garantía del cumplimiento de tales promesas.

España no tendría por qué objetar la falta de ratificación y canje de nuestro tratado de alianza. Esas formalidades no interesarían principalmente sino a nuestros gobiernos, y si prescindían de ellas por el momento, nadie tendría derecho a reclamarlas. Siendo la naturaleza, la historia, la necesidad y el más claro interés quien dicta la alianza sudamericana, y no un espíritu de hostilidad o de intolerancia

a las potencias contra las cuales necesita Sudamérica defenderse, la opinión racional estaría de nuestra parte al ejecutar desde luego un tratado que consultase la seguridad común, aun cuando no hubiese pasado por todas las formalidades que su perfeccionamiento exige. Al razonar así, supongo que en virtud del tratado uniesen desde luego sus fuerzas todas las repúblicas e hiciesen uso de ellas si las fuerzas españolas atacasen las del Perú o sus puertos. ¿Qué pudiera alegar España en contra de ese procedimiento? ¿Acaso los artículos que como el 12º del Tratado con Chile exigen ciertas declaraciones y solicitudes antes de autorizar actos de represalia o de hostilidad?

Esos artículos suponen la guerra ofensiva y desde que se definiese bien la condición de aliados entre todas las repúblicas hermanas del Perú, ya no serían aplicables; porque los aliados obrarían a la defensiva rechazando la invasión española.

Además, semejantes disposiciones en los tratados son siempre de difícil cumplimiento, y por eso rara vez se cumplen. La razón es clara, si en vez de simples actos de represalia o de hostilidad, se trata de una guerra formal, como en el presente caso. La violación consiste precisamente en lo mismo que constituye la sanción, es decir, en la guerra; y por lo mismo el estímulo para evitarla desaparece.

Termino, pues, proponiendo: 1) que concluyamos un Tratado fundamental



de Liga o alianza, en el menor término posible; 2) que en su virtud y aceptado que sea por nuestros Gobiernos se junten todas las fuerzas de los aliados que puedan inmediatamente aprontar se para el efecto de defender las del Perú y sus puertos del continente si fuesen atacados, y 3) que el tratado se notifique a España por uno o más ministros representantes de la liga, anunciándole que procederemos como aliados del Perú, aun a la guerra ofensiva, si no son desocupadas las islas de Chincha y prometiendo que se atenderán las justas solicitudes del Gabinete de Madrid. Lima, noviembre 19 de 1864.

### **JUSTO AROSEMENA**

[1] Este y otro discurso que publicamos fueron pronunciados por Justo Arosemena en el Congreso Hispanoamericano reunido en Lima en 1864. El Congreso constituía una continuación de los esfuerzos por estrechar los vínculos entre los pueblos hispanoamericanos que se iniciaron bajo la influencia de Bolívar en el cónclave de Panamá de 1826, y que se reiteraron en Lima (1847-1848) y en Santiago de Chile (1856-1857). La invasión a México por parte de Francia, la recolonización de Santo Domingo por España y las amenazas de la escuadra de esta última en el Pacífico suramericano constituía el marco dentro del cual se realizó, durante el siglo pasado, este último intento de estrechar los lazos políticos entre los estados hispanoamericanos.

[2] Justo Arosemena (1817-1896), jurista y sociólogo, es llamado “el más ilustre de los panameños y padre de la nacionalidad” y la Asamblea Legislativa de Panamá lleva su nombre. Dedicó su vida a la defensa de la autonomía nacional. En 1855 fue designado primer gobernador del Estado Federal de Panamá donde pronunció el recurso publicado, pero a la que renunció a los pocos meses. En 1863 fue presidente de la Convención Nacional de Río Negro por la que Colombia pasa a ser una confederación de Estados Soberanos, entre los que se encontraba Panamá. Los múltiples estudios constitucionales de Justo Arosemena, encierran el análisis de las constituciones americanas. Otra de sus obras fue el Código Administrativo del Estado Federal de Panamá, conjunto de disposiciones legales que resultan de importancia en la conformación del Estado. Desde 1865 estuvo vinculado al servicio exterior de Panamá. Fue representante panameño en Washington por varios períodos, Embajador de Panamá en Chile, diputado a la Asamblea Legislativa de Panamá y senador al Congreso de Colombia, Ministro residente de Colombia en Gran Bretaña, embajador extraordinario y plenipotenciario en Inglaterra y Francia en 1872, intermediario en el arreglo fronterizo entre Colombia y Venezuela en 1880 y abogado consultor de la Compañía del Ferrocarril de Panamá en 1888. Le correspondió negociar las condiciones en que Colombia autorizaba a los Estados Unidos para la excavación

de un canal interoceánico. En 1878 impulsó la fundación de la primera Biblioteca Pública de Panamá, alladode Manuel José Hurtado y Buenaventura Correoso, oportunidad en la que donó al Istmo más de 60 volúmenes sobre Historia y Derecho. Luego del incendio de Colón de 1885 y de la intervención militar norteamericana, que culmina con la promulgación de

la Constitución de 1886, Arosemena se retira de la actividad pública y se dedica al ejercicio de Abogado hasta su fallecimiento a los 78 años en la ciudad de Colón, el 23 de febrero de 1896. El Dr. Justo Arosemena es antepasado de muchos Fábregas por el matrimonio de su hija Inés Arosemena con José Manuel Fábrega.



**DOCUMENTOS  
DE INTERÉS**

**Resolución No.216**  
De 5 de julio de 2007

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

**La Directiva de la Asamblea Nacional**

**Considerando:**

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

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

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

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

aprovechados de la mejor manera,

**Resuelve:**

**Artículo 1. Naturaleza y régimen jurídico.**

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

**Artículo 2. Funciones.**

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

1. Elaborar y promover tareas de estudio e investigación sobre el carácter, evolución

- y funcionamiento de los sistemas sociales, políticos, constitucionales y electorales, tanto en su dimensión nacional como internacional.
2. Realizar, promover y publicar, en su caso, estudios sobre cualesquiera materias relacionadas con las áreas a que se refiere el precedente apartado.
  3. Formar y custodiar un fondo documental y bibliográfico sobre Derecho Constitucional, Teoría del Estado, Teoría de la Constitución, Ciencia Política, Historia de las Ideas Políticas e Historia Política de la República de Panamá, y materias conexas de Derecho Público.
  4. Programar ciclos y cursos de actualización, ya sea presenciales o virtuales en las materias citadas en los apartados precedentes, así como en técnica legislativa y formación de la ley.
  5. Respaldar técnicamente las actividades interparlamentarias ejecutadas por otras instancias administrativas y parlamentarias de la Asamblea Nacional.
  6. Analizar y estudiar la actividad del PARLACEN y del PAR-

LATINO, de otros parlamentos nacionales, subnacionales y supranacionales, en lo relativo al cambio de la legislación nacional.

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

### **Artículo 3. Órganos Rectores.**

Son órganos rectores del Centro de Estudios Parlamentarios:

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

### **Artículo 4. Consejo Directivo.**

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

### **Artículo 5. Integración del Consejo Directivo.**

El Consejo Directivo tendrá la siguiente composición:

- 1) El Presidente de la Asamblea Nacional o la persona que él designe, quien la presidirá.
- 2) El Secretario General de la Asamblea Nacional.
- 3) El Director Nacional de Asesoría Legislativa.
- 4) El Secretario Técnico solo con derecho a voz.

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

#### **Artículo 6. Consejo Académico.**

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

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

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

La participación en el Consejo Académico es ad-honorem.

#### **Artículo 7. Secretario Técnico del Centro de Estudios Parlamentarios.**

Al Secretario Técnico del Centro de Estudios Parlamentarios le corresponde:

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

#### **Artículo 8. Estructura orgánica básica.**

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

- 1) Área de Documentación y Publicaciones
- 2) Área de Estudios e Investigaciones.
- 3) Área Administrativa.

### **Artículo 9. Área de Documentación y Publicaciones.**

Al área de Documentación y Publicaciones le corresponde:

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

### **Artículo 10. Área de Estudios e Investigaciones.**

Al Área de Estudios e Investigaciones le corresponde:

- 1) Programar, promover y realizar los estudios, informes y proyectos de investigación necesarios para el ejercicio de las funciones atribuidas al Centro.
- 2) Programar las actividades que correspondan al Centro en los aspectos docentes e investigadores del mismo.
- 3) Refundir los textos legales vigentes, conforme sea requerido.

**Elías A. Castillo G.**  
Presidente

- 4) Aquellas otras que le encomiende la dirección del Centro.

### **Artículo 11. Área Administrativa.**

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

- 1) Elaborar el anteproyecto de presupuesto, la justificación de cuentas y la memoria anual de actividades.
- 2) Aquellas otras que le encomiende la dirección del Centro.

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

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

### **Comuníquese y cúmplase.**

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

**Carlos J. Smith**  
Secretario

**RESOLUCIÓN No. 47**  
De 5 de agosto de 2010

**LA DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL,  
EN USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES y LEGALES,**

**CONSIDERANDO:**

Que la estructura organizativa de la Asamblea Nacional se encuentra jurídicamente establecida mediante la Resolución N°. 52 de 12 agosto de 2009;

Que este Órgano del Estado ha puesto en marcha un proceso de modernización y de reestructuración de sus instancias administrativas y técnicas, el cual es necesario continuar de manera permanente, para elevar la eficiencia en el desempeño y la ejecución de sus funciones constitucionales;

Que la Directiva de la Asamblea Nacional considera necesaria la modificación de las unidades vinculadas al nivel coordinador, así como la actual estructura del nivel asesor y de algunas unidades del nivel auxiliar de apoyo, como la Dirección de Recursos Humanos, la Dirección de Comunicación y el Departamento de Seguridad, con el propósito de mejorar la coordinación institucional en el ámbito de sus respectivas funciones reglamentarias;

Que, en virtud de las recientes reformas al Reglamento Orgánico del Régimen Interno, se redujo a quince el número de Comisiones Permanentes, lo que

debe reflejarse en el nivel operativo de la Asamblea Nacional y en la reorganización de los servicios de apoyo que se brindan a las Comisiones.

**RESUELVE:**

Primero: Modificar la estructura organizativa de la Asamblea Nacional. Los niveles estructurales de la Asamblea Nacional estarán integrados de la siguiente manera:

1. El Nivel Político y Directivo General estará integrado así:
  - 1.1. Pleno
  - 1.2. Directiva
  - 1.3. Presidencia
  - 1.4. Primera Vicepresidencia
  - 1.5. Segunda Vicepresidencia
  - 1.6. Fracciones Parlamentarias
  - 1.7. Unidad de Asesoría de la Presidencia
  - 1.8. Unidad de Relaciones Internacionales
2. El Nivel Fiscalizador estará integrado así:
  - 2.1. Dirección de Auditoría Interna
    - 2.1.1 Subdirección de Auditoría Interna
  - 2.2. Oficina de Fiscalización de la Contraloría General de la República
  - 2.3. Unidad de Seguridad Informática



- 3. El Nivel Coordinador estará integrado así:
  - 3.1. Secretaría General
    - 3.1.1. Subsecretarías Generales
  - 3.2. Unidad de Promoción de la Participación Ciudadana
  - 3.3. Unidad de Protocolo
  - 3.4. Unidad de Estadística
  - 3.5. Consejo de la Carrera de Servicio Legislativo
  - 3.6. Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios  
Esta Dirección estará integrada por los siguientes Departamentos:
    - 3.6.1. Departamento de Revisión y Corrección de Estilo
    - 3.6.2. Departamento de Actas y Anales
  - 3.7. Dirección de Desarrollo Institucional  
Esta Dirección estará integrada por los siguientes Departamentos:
    - 3.7.1. Departamento de Planificación y Procesos
    - 3.7.2. Departamento de Gestión de Calidad
    - 3.7.3. Departamento de Proyectos Especiales
  - 3.8. Dirección de Documentación y Publicaciones
    - 3.8.1. Subdirección de Documentación y Publicaciones  
Esta Dirección estará integrada por los siguientes Departamentos:
      - 3.8.1.1. Biblioteca
      - 3.8.1.2. Archivos  
Con las siguientes Secciones:
        - 3.8.1.2.1. Microfilmación
        - 3.8.1.3. Correspondencia
        - 3.8.1.4. Digitalización
- 3.9. Centro de Estudios Parlamentarios y Red GLIN
- 4. El Nivel Asesor estará integrado así:
  - 4.1. Dirección Nacional de Asesoría Legal y Técnica de Comisiones
    - 4.1.1. Subdirección Nacional de Asesoría Legal y Técnica de Comisiones  
Esta Dirección estará integrada por los siguientes Departamentos:
      - 4.1.1.1. Secretaría Técnica de Justicia Interior
      - 4.1.1.2. Secretaría Técnica de Gobierno
      - 4.1.1.3. Secretaría Técnica de Presupuesto
      - 4.1.1.4. Secretaría Técnica de Asuntos Económicos
      - 4.1.1.5. Secretaría Técnica de Infraestructura Pública
      - 4.1.1.6. Secretaría Técnica de Asuntos Sociales.
      - 4.1.1.7. Secretaría Técnica de Relaciones Internacionales
      - 4.1.1.8. Secretaría Técnica de Ambiente y Asuntos Agropecuarios
      - 4.1.1.9. Departamento de Actas de Comisiones
    - 4.2. Dirección Nacional de Asesoría Legal en Asuntos Administrativos
      - 4.2.1. Subdirección Nacional de Asesoría Legal en Asuntos Administrativos  
Esta Dirección estará

integrada por los siguientes Departamentos:

4.2.1.1. Departamento de Derecho Administrativo

4.2.1.2. Departamento de Litigios Institucionales

5. El Nivel Auxiliar de Apoyo estará integrado así:

5.1. Dirección General de Administración y Finanzas

5.1.1. Subdirección General de Administración y Finanzas

5.1.1.1. Departamento de Presupuesto

5.1.1.2. Departamento de Contabilidad Con las siguientes Secciones

5.1.1.2.1. Registros Contables

5.1.1.2.2. Bienes Patrimoniales

5.1.1.3. Departamento de Transporte

5.1.1.4. Departamento de Imprenta

5.1.1.5. Departamento de Compras y Proveeduría.

Con las siguientes secciones:

5.1.1.5.1. Compras

5.1.1.5.2. Proveeduría

5.1.1.5.3. Contrataciones Públicas

Esta Dirección General está integrada por las siguientes Direcciones:

5.1.1. Dirección de Tecnología Informática y Comunicaciones

5.1.1.1. Subdirección de Tecnología Informática y Comunicaciones

Esta Dirección estará integrada por los siguientes Departamentos:

5.1.1.1.1. Desarrollo de Sistemas Informáticos

5.1.1.1.2. Soporte Técnico

5.1.1.1.3. Comunicaciones

5.1.1.1.4. Procesamiento Informático

5.1.2. Dirección de Infraestructura y Servicios Generales 3

5.1.2.1. Subdirección de Infraestructura y Servicios Generales

Esta Dirección estará integrada por los siguientes Departamentos:

5.1.2.1.1. Arquitectura e Ingeniería

5.1.2.1.2. Mantenimiento

5.1.2.1.3. Servicios Generales

5.1.3. Dirección de Tesorería

5.1.3.1. Subdirección de Tesorería Con las siguientes Secciones

5.1.3.1.1. Recaudación y Pagos

5.1.3.1.2. Registro y Control de Fondos

5.2. Dirección de Recursos Humanos.

5.2.1. Subdirección de Recursos Humanos.

Esta Dirección estará integrada por los siguientes Departamentos:

5.2.1.1. Administración de Recursos Humanos y Carrera Legislativa Con las siguientes Secciones:

5.2.1.1.1. Reclutamiento, Selección y Evaluación

5.2.1.1.2. Pruebas

5.2.1.1.3. Clasificación de Cargos y Remuneraciones

5.2.1.1.4. Planificación de Recursos Humanos

5.2.1.2. Bienestar Social y Relaciones Laborales

Con las siguientes secciones:

5.2.3.2.1. Asistente Social y Laboral

- 5.2.3.2.2. Clínica Médica
- 5.2.3.2.3. Equiparación de Oportunidades
- 5.2.1.3. Capacitación
- 5.2.1.4. Registro y Control de Recursos Humanos  
Con las siguientes Secciones
- 5.2.1.4.1. Trámite y Control de Documentos
- 5.2.1.5. Contratos
- 5.2.1.6. Planillas
- 5.2.1.7. Servicios Legislativos
- 5.2.1.8. Asociación de Servidores Públicos de la Asamblea Nacional.
- 5.3. Dirección de Comunicación
- 5.3.1. Subdirección de Comunicación  
Esta Dirección estará integrada por los siguientes Departamentos
- 5.3.1.1. Relaciones Públicas
- 5.3.1.2. Medios de Comunicación
- 5.3.1.3. Radio y Televisión  
Con las siguientes Secciones
- 5.3.1.3.1. Noticias
- 5.3.1.3.2. Radio
- 5.3.1.3.3. Producción
- 5.3.1.3.4. Ingeniería y Operaciones
- 5.3.1.3.5. Programación, Promoción y Mercadeo
- 5.4. Departamento de Seguridad

El Presidente,

Dr. Héctor E. Aparicio Díaz



Parlamentaria

6. El Nivel Operativo estará integrado así:

6.1. Comisiones Permanentes

Segundo: Siempre que en una disposición legal o reglamentaria se asignen tareas a la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa o la Dirección Nacional de Asesoría Legal Parlamentaria, deberá entenderse a atribuida a la Dirección Nacional de Asesoría Legal en Asuntos Administrativos, salvo que la Directiva acuerde otra cosa.

Tercero: Se ordena realizar los ajustes formales al Manual de Organización y Funciones del Órgano Legislativo para adecuarlo a las modificaciones introducidas por la presente Resolución.

Cuarto: Esta Resolución entrará a regir a partir de su aprobación y deroga la Resolución NO.52 de 12 agosto de 2009.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá a los cinco (5) días del

El Secretario General,

Wigberto E. Quintero G.

