

NÚMERO 27 MAYO 2019



# Debate



***Parque Eólico Laudato Si  
Fundado 2011***





# ASAMBLEA NACIONAL

DIRECTIVA

2018-2019



**Yanibel Ábrego Smith**  
Presidente



**Leandro Avila**  
Primer Vicepresidente



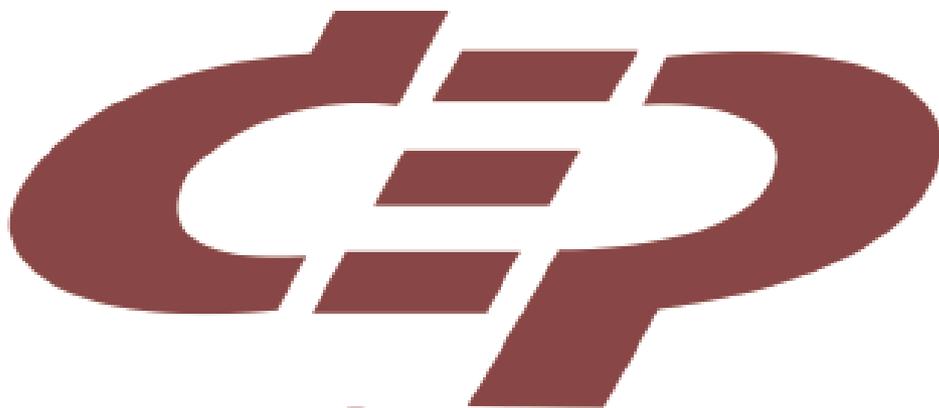
**Carlos Motta**  
Segundo Vicepresidente



**Franz O. Wever Z.**  
Secretario General



**Anelis Bernal**  
Subsecretaria General



**DIRECCIÓN DE ESTUDIOS  
PARLAMENTARIOS**

# CONTENIDO

## PRESENTACIÓN

Marianela G. de Flórez ..... 7

## MONOGRAFÍAS

..... 9

A 20 años de Carrera del Servicio legislativo.

Delia Villarreal

..... 11

La Mujer desde la Antigüedad hasta la Actualidad.

Carlos Aguirre Castillo

..... 22

El Código Civil de Panamá de 1916.

Romel Escarreola Palacios

..... 31

Parque Eólico Laudato, SÍ.

Jamilette Guerrero

..... 43

El Crimen Organizado, Percepción o Realidad.

Jaime Beitia Fernández

..... 51

Reformas Constitucionales, ¿Como se han hecho?

Grisel Bethancourt

..... 63

Consideraciones generales sobre la migración entre Panamá y Venezuela  
en el marco del Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular.

Orellys E. Castillo Durán

..... 77

Discapacidad humana, declaración universal de los derechos humanos,  
sociedad humana, formularios para solicitar discapacidad.

José T. Bermúdez

..... 89

## ENSAYOS

..... 102

A los 201 años del natalicio del Dr. Justo Arosemena Quesada, Padre de la  
nacionalidad panameña.

Lisimaco Jacinto López y López ..... 103

Justo Arosemena Quesada, 201 años de su natalicio ( 9 de agosto de 1817 - 2018 ) .....	105
La corrupción en Panamá un problema, ético o sistémico. Mario Enrique De León .....	109
Ética, Familia y Sociedad. Olmedo Beluche .....	114
<b>‘LEGISLACIÓN AL DIA</b> .....	119
LEY 70 del 12 de octubre de 2012 De protección a los animales domésticos. .....	120
LEY 6 De 6 de febrero de 2018 Que establece la gestión integrada de residuos sólidos en las instituciones públicas. .....	127
<b>DISCURSOS Y CONFERENCIAS</b> .....	131
Discurso de la presidenta de la Asamblea Nacional, Yanibel Ábrego Smith Primera Legislatura del Quinto Periodo de Sesiones Ordinarias 1 de julio, 2018 .....	132
Discurso de la presidenta de la Asamblea Nacional Yanibel Ábrego Smith, Segunda Legislatura del Quinto período de Sesiones Ordinarias.....	137
<b>DOCUMENTOS PARA CONSULTAS</b> .....	142
Dirección Nacional de promoción de la Participación Ciudadana .....	143
Resumen Estadístico Asamblea Nacional ( Unidad de Estadística ) .....	148
Periodo del 1 de julio de 2018 al 26 de abril de 2019 .....	149



# **Presentación**



---

## PRESENTACIÓN

Hace 18 años en el 2000, se tuvo como iniciativa elaborar la Revista Debate, la cual pretende plasmar las vivencias parlamentarias y brindar información de actualidad a nuestros lectores, además ofrecer un espacio a escritores interesados en compartir sus experiencias.

En las primeras páginas se encontrará un tema de mucha importancia por significar la estabilidad laboral para los servidores de la Asamblea Nacional, donde la Licenciada Delia Villarreal, escribe un artículo sobre los 20 años de Carrera del Servicio Legislativo.

El escritor Carlos Aguirre, en su escrito La mujer desde la antigüedad hasta la actualidad, nos revela la importancia de ésta tanto en el ámbito familiar como en el profesional por el espacio que se han ganado, pero siempre tomando en consideración que no es una lucha de género, que ambos deben enfocarse en lograr ese equilibrio familiar que se traducirá en un equilibrio social y, si se quiere, también estatal. La familia y el Estado siempre han estado, están y estarán unidos por un lazo universal inseparable.

Romel Escarreola, historiador, aborda lo relativo a el Código Civil de Panamá, es un conjunto unitario, ordenado y sistematizado de normas de derecho privado, lo que significa que es un cuerpo legal cuya finalidad es regular las relaciones civiles de las personas dentro de la sociedad. Sin embargo, su evolución estuvo supeditada por las circunstancias históricas de cada época y cada país, lo que ha determinado que tenga una evolución más rápida o quede confinado por poderes internos que impiden su modernización. Su ensayo no solo se enfoca en el Código Civil panameño de 1916, sino sus antecedentes, que han determinado sus inicios en la legislación nacional y las circunstancias por las cuales nuestro primer Código Civil tomado del Código de Bello se adaptó a las situaciones que se dio luego de independizarse de Colombia.

Jamilette Guerrero, nos ofrece la importancia y proyección a futuro de la energía eólica que busca dejar una huella positiva en el ámbito social, económico, medioambiental y renovable para el desarrollo sostenible de Panamá y el respeto a las comunidades.

El licenciado Jaime Beitía, presenta un análisis sobre el crimen organizado en Panamá, si es una percepción o una realidad y las nuevas características del mismo.

Grisel Bethancourt, periodista y expresidenta del Colegio Nacional de Periodistas, en su escrito, nos ilustra cómo se han realizado las reformas constitucionales en nuestro país.

El problema del cómo efectuar los cambios a la Carta fundamental no es nuevo, ya que ninguna de las constituciones que se han creado en Panamá en 1904, 1941, 1946 y 1972, han sido originadas atendiendo la vía jurídica.

En el artículo, “Consideraciones generales sobre la migración entre Panamá y Venezuela en el marco del Pacto Mundial para la migración segura, ordenada y regular la licenciada Orellys E. Castillo, de nacionalidad venezolana, nos ofrece un análisis de cómo ha afectado negativa y positivamente el constante flujo de venezolanos en nuestro territorio y como debe existir más regulación en cuanto a este tema.

El licenciado José Bermúdez, asesor de la Dirección de Estudios Parlamentarios, en su escrito Discapacidad humana, declaración universal de los derechos humanos, sociedad humana, busca resaltar la importancia de las personas con discapacidad, que no deben ser excluidas y respetarle sus derechos constitucionales laborales consagrados dentro de la carta magna.

Presentamos un ensayo sobre la corrupción en Panamá un problema, ético o sistémico, escrito por el licenciado Mario Enrique De León, como afecta a todas las instancias de la vida social, como suele encontrarse en empresas privadas, gremios asociaciones, sindicatos, iglesias, partidos políticos.

También presentamos el ensayo Ética, Familia y Sociedad por el doctor Olmedo Beluche, la importancia que deben tener los valores en nuestra sociedad.

La revista cuenta con la sección de legislación al día donde incluimos en esta edición la Ley 70 del 12 de octubre de 2012, que tiene por objeto prevenir, erradicar y sancionar el maltrato, el abandono y los actos de crueldad en contra de los animales domésticos y la Ley 6 de 6 de febrero de 2018, que establece la gestión integrada de residuos sólidos en las instituciones públicas.

En la sección de discursos y conferencias exhibimos la disertación de la presidente de la Asamblea Nacional, Yanibel Ábrego Smith, de la Primera Legislatura del Quinto Período de Sesiones Ordinarias.

Les agradecemos a todos los que nos enviaron sus escritos, con temas de tanta importancia en el acontecer nacional, y los exhortamos a continuar aportando a nuestro acervo cultural.

Por: Marianela G. de Flórez





## A 20 AÑOS DE LA LEY DE CARRERA DEL SERVICIO LEGISLATIVO

**Delia Villarreal**

Asesora Técnica de la Dirección  
de Estudios Parlamentarios

### Antecedentes

En la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, modificada por los actos reformativos de 1978 y por el acto constitucional de 1983, se establecen importantes aportes en materia del Recurso Humano del Estado contemplados en el Título XI, referente a los Servidores Públicos entre los cuales tenemos.

- Introducción del término servidores públicos
- Establece el sistema de méritos
- Establecimiento de las diferentes carreras en los Servicios públicos,
- entre otros

La Carrera del Servicio Legislativo se instituye mediante acto legislativo N°2 de 23 agosto de 1994, cuando se establece en la Constitución Política en el Artículo 305 numeral 8, como una más de las carreras en la función pública conforme a los principios del sistema de méritos.

En el año 1996 la Asamblea Legislativa y el Banco Interamericano de Desarrollo, firman un Convenio de Préstamo de

Cooperación Técnica para la modernización del Órgano Legislativo, en busca de una institución más efectiva y eficaz, además de promover una nueva cultura organizacional fundamentada en el respeto, la igualdad, la libertad política y la dignidad del hombre, con el propósito de mejorar la percepción de la opinión pública con respecto al Órgano Legislativo.

Uno de los acuerdos de este convenio fue el impulso de una ley de Carrera Legislativa, que permitiera darle continuidad a los procesos legislativos y otras funciones especialmente en las Asesorías, a través de funcionarios permanentes e idóneos que no fuesen objeto de los cambios políticos, típicos del Órgano Legislativo.

Es por ello, que el 2 de septiembre de 1997 el Honorable Legislador Gerardo González (q.e.p.d.), presenta el Proyecto No.54 mediante el cual se establece la Carrera del Servicio Legislativo, el mismo manifestó que con esta ley se lograría que los trabajadores de este Órgano del Estado obtuvieran estabilidad, con un elevado nivel técnico nombrados en base a su capacidad y no por filiación política.

Dicho proyecto se discutió y fue aprobado, estableciéndose como Ley 12 de 10 de febrero de 1998, cuya finalidad era regular las relaciones de trabajo de los servidores que prestan sus servicios al Órgano Legislativo, con el propósito de establecer los fundamentos organizativos, técnicos y administrativos de un régimen laboral fundamentado en los principios de libertad política, igualdad, mérito, honestidad y capacidad. Cabe señalar, que esta ley tomó como marco de referencia aspectos de la Ley 9 de 20 de junio de 1994 que desarrolla la Carrera Administrativa, por lo que lo no previsto en la misma será regulado por lo dispuesto en la Ley 9 de 1994.

Una vez entró en vigencia la Ley de Carrera del Servicio Legislativo, se hace necesario garantizar la aplicación de la misma, y que permitiera a la Asamblea Legislativa contar con una planta de personal permanente y eficiente.

Por lo que en abril de 1998, a través del Convenio de Préstamo de Cooperación Técnica No. 923/OC-PN, entre la Asamblea Legislativa de la República de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo se contrata un Consultor, para brindar capacitación al personal que llevaría a cabo el desarrollo e implementación de la Ley de Carrera del Servicio Legislativo, este convenio establecía términos de referencia de los cuales podemos mencionar:

- Clasificación de funcionarios.  
Organizar la Dirección de

#### Recursos Humanos

- Elaborar el reglamento de Administración de Recursos Humanos
- 
- Implementación del Régimen de Carrera del servicio Legislativo

Para iniciar el proceso de implementación del régimen de Carrera del Servicio Legislativo, se procedió a través de la Dirección de Recursos Humanos con jornadas educativas, dirigidas a producir cambios en los procesos administrativos, en los conocimientos de las disposiciones del sistema y en las actitudes de los servidores públicos de la Asamblea Legislativa.

Este enfoque de cambio organizacional y metodológico se centró en las diferentes unidades administrativas, tanto de naturaleza técnica como de apoyo.

La ejecución de la Ley de Carrera estuvo garantizada con la integración del Consejo de la Carrera Legislativa, que aprobó el Reglamento de Administración de Recursos Humanos mediante Resolución No.31 de 22 de junio de 1998 y la escogencia mediante concurso del Director de Recursos Humanos, recayendo este cargo en el Licdo. Mario Bey Guillen.

## **Procedimiento Especial de ingreso en 1998**

Para dar cumplimiento a la Ley de Carrera del Servicio Legislativo de acuerdo al artículo No.30, se inicia el procedimiento especial de ingreso, donde la Dirección de Recursos Humanos procedió primeramente con las adecuaciones a los expedientes de los servidores públicos, que permitieron la evaluación de antecedentes a través del historial laboral del mismo, y admitir el ingreso de aquellos servidores en funciones que cumplieran con los requisitos para obtener el estatus de Servidor de Carrera del Servicio Legislativo, como se establecía en el artículo 31 del Reglamento de Administración de Recursos Humanos.

La actividad de mayor relevancia en 1998, fue la Aplicación del Procedimiento Especial de Ingreso, lo cual significó actualizar las estructuras organizativas y el ordenamiento de los expedientes de personal, como herramientas necesarias para las acreditaciones de los servidores públicos.

También, a través del Consejo de Carrera Legislativa se aprueba las reformas al Reglamento de Administración de Recursos Humanos, dándole prioridad a las normas que permitieron la aplicación del

Procedimiento Especial de Ingreso, e iniciar la evaluación de antecedentes a los servidores públicos sujetos a ingresar a la Carrera Legislativa.

Un primer acto protocolar se realizó el 14 de agosto de 1998 donde 89 funcionarios recibieron su certificado como servidores con estatus de Carrera del Servicio Legislativo, de mano del entonces Presidente de la Asamblea Legislativa H.L. Gerardo González Vernaza (q.e.p.d.).

El Procedimiento Especial de Ingreso fue de carácter excepcional según el artículo 30 de la ley 12 de 1998, el mismo inició el 1 de julio de 1998 y finalizó el 31 de mayo de 1999, con la incorporación de 356 funcionarios al Régimen de Carrera del Servicio Legislativo.

No podemos finalizar esta etapa, sin mencionar otros aspectos que marcaron momentos importantes para el cumplimiento del Régimen de Carrera del Servicio Legislativo, como la integración del Consejo de Carrera, la escogencia de los primeros representantes de los servidores de carrera del servicio legislativo ante el Consejo de Carrera resultando electos, César A. Sánchez y Miguel Saucedo, así como la elección de la primera Asociación de Empleados Públicos

Legislativos, cuyo presidente fue el Sr. Ricardo Álvarez.

Quedo pendiente el ingreso del resto de servidores legislativos, a través del Procedimiento Ordinario de Ingreso establecido en el artículo 25 de la ley 12 de 10 de febrero de 1998, pero esto no se cumplió ya que coincidió con el cambio de Gobierno.

Una vez se implementó la Carrera del Servicio Legislativo, los funcionarios de la Asamblea se clasificaron así:

- Diputados
  - de elección (secretario y subsecretario)
  - de carrera legislativa (personal regular y permanente)
  - de libre nombramiento y remoción
  - temporales.

Es necesario señalar, que a pesar de que la ley otorga estabilidad a los trabajadores del Órgano Legislativo, no quiere decir que no pueden ser despedidos, ya que se han establecido las causales de destitución y demás normas en el Reglamento de Administración de Recursos Humanos.

### **Períodos subsiguientes**

Durante el periodo 1999 - 2000 el

entonces Presidente de la Asamblea Legislativa Honorable Diputado Enrique Garrido, suspendió todo lo concerniente al Régimen de Carrera del Servicio Legislativo.

Para los siguientes periodos legislativos, el régimen de Carrera Legislativa fue sometido a algunas revisiones, por ejemplo:

Periodo 2000-2001 el entonces Presidente de la Asamblea Legislativa H.L. Laurentino Cortizo, convocó al Consejo de Carrera Legislativa, con el fin de darle continuidad a los procesos de la Ley 12 de 1998, el mismo determinó que era necesario actualizar el Manual de Clases Ocupacionales y otros instrumentos necesarios para ejecutoriar la Ley de Carrera Legislativa.

Como resultado de estas consultas se determinó la necesidad de contratar una firma consultora recayendo dicha responsabilidad en la Consultora Change Manasmeng, S.A., esta empresa realizó una investigación y actualización de los cargos que existían en la Asamblea Legislativa a través de recolección de datos, dentro de las diferentes unidades administrativas de la institución.

El resultado final fue la presentación del Manual de Descripción de Cargos, y las estructuras de Escala Salarial, además de otros instrumentos como el Manual de Evaluación de Cargos y el Manual

de Evaluación del Desempeño, sin embargo, no se reactivó el proceso de acreditación mediante el Procedimiento Ordinario de que estaba pendiente.

Periodo 2001-2002 bajo la presidencia del H.L. Rubén Arosemena, la Asociación de Servidores Públicos y los Representantes de los Servidores Legislativos ante el Consejo de Carrera, solicitaron la aprobación de los instrumentos presentados por la firma Change Manasmeng, por lo que se convocó a reunión al Consejo de Carrera quien determinó formar un Subcomité que revisaría dichos documentos.

Una vez se creó este subcomité se hicieron las respectivas revisiones y posterior presentación de los documentos a la siguiente administración, la cual no emitió ningún concepto o decisión.

Es necesario señalar que una vez finalizado el Procedimiento Especial de Ingreso de 1998, no se abrió el Procedimiento Ordinario de Ingreso, como se establece en el artículo 25 de la Ley 12 de 10 de febrero de 1998.

Durante los periodos de 2002-2007 el sistema de la Carrera Legislativa prácticamente quedó en afección, al no haberle dado continuidad a la implementación de la Ley.

## **Reactivación de la Carrera del Servicio Legislativo**

En atención a la necesidad de hacerle justicia a los colaboradores con muchos años de servicios en la Asamblea Nacional, se aprobó una nueva legislación para reactivar la Carrera del Servicio Legislativo, se trata de la Ley No.16 de 8 de febrero de 2008, la cual aprobó un régimen especial de Carrera Legislativa y así poder darle continuidad a la acreditación de los funcionarios, ya que habían transcurrido casi 2 periodos constitucionales sin implementar la Ley de Carrera Legislativa.

El marco legal para el inicio de la evaluación de antecedentes que permitió la incorporación de nuevos servidores públicos de la Asamblea Nacional, al régimen de Carrera Legislativa, descansa en la Ley 16 de 8 de febrero de 2008 que reforma la Ley 12 de 10 de febrero de 1998 que desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo, la Resolución No.2 “Por la cual se aprueban las modificaciones a la sección segunda del capítulo segundo del Reglamento de Administración de Recursos Humanos en lo relacionado al Procedimiento Especial de Ingreso” y otras resoluciones emitidas por el Consejo de Carrera referente al ingreso a la Carrera del Servicio Legislativo.

## **Procedimiento Especial de Ingreso 2008**

La aplicación del Procedimientos Especial de Ingreso en el año 2008 inicia con las evaluaciones de antecedentes, a través del historial laboral del servidor público y atendiendo lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 16 que reforma la Ley 12 de Carrera del Servicio Legislativo y las reformas al Reglamento de Administración de Recursos Humanos, que permitieron la aplicación de este procedimiento, las cuales fueron analizadas, reformadas y aprobadas mediante resolución #002 de 22 de abril de 2008.

Ya para el mes de mayo se había evaluado a más de 300 servidores permanentes, de los cuales 100 recibieron su certificado como servidores de carrera del servicio legislativo, en un primer acto protocolar el 30 de mayo de mano del Sr. presidente Honorable Legislador Pedro Miguel González. Igualmente se efectuó un segundo acto de entrega el 30 de junio donde se acreditaron un aproximado de 350 servidores.

Mediante Resolución No. 1 de 8 de agosto de 2008 se declaró cerrado el Procedimiento Especial de Ingreso.

Una vez finalizado el Procedimiento Especial se analizaron las diversas reconsideraciones presentadas, por

aquellos servidores que no estuvieron de acuerdo con la respuesta brindada por Recursos Humanos, las mismas fueron resueltas por Consejo de Carrera Legislativa.

Podemos mencionar que una vez finalizado el Procedimiento Especial de Ingreso de 2008, no se desarrollo el Procedimiento Ordinario de Ingreso, como se establece en el artículo 25 de la Ley 12 de 10 de febrero de 1998.

## **Periodo Nefasto Para el Régimen de Carrera del Servicio Legislativo**

Con el cambio de gobierno en el 2009-2010, ” El entonces presidente de la Asamblea Nacional, H.D. José Luis Varela, manifestó que: “de manera fraudulenta se le entregaron certificados de Carrera Legislativa, a los funcionarios del Órgano Legislativo”.

Esta afirmación motivo la presentación del proyecto de ley 108, que reforma la Ley 12 de 10 de febrero de 1998, que desarrolla la Carrera del Servicio legislativo reformada por la Ley 16 de 8 de febrero de 2008, la cual fue aprobada como Ley 4 de 25 de febrero de 2010, que dejaba sin efecto todo lo actuado por la administración del 2008, en lo concerniente al ingreso de servidores públicos de la Asamblea Nacional al régimen de carrera legislativa.

La Ley 4 establecía en su artículo 2

que a partir de su entrada en vigencia el Presidente de la Asamblea Nacional tenía la facultad de desacreditar, a los funcionarios que habían ingresado en el año 2008 a la Carrera del Servicio legislativo, considerando que fueron acreditados de manera irregular.

Lo cual se cumplió quedando desacreditados inmediatamente, sin más trámites, todos los servidores públicos de Carrera del Servicio Legislativo que ingresaron en el 2008, mediante el Procedimiento Especial de Ingreso (PEI), por lo que pasarían a ser funcionarios de libre nombramiento y remoción.

Con la aprobación y aplicación de la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, se desacredita y destituye gran cantidad de servidores públicos del Órgano legislativo, incluyendo servidores acreditados en 1998 a quienes se les aplicó una resolución donde se desacreditaba y se destituía a la vez, recayendo la mayor cantidad en aquellos que estaban jubilados.

Como resultado de estos acontecimientos, la Asociación Nacional de Servidores de la Asamblea Nacional de ese entonces, liderizada por el Licdo. Franklin Rivera, aprovechó los vínculos que se tenía con la Federación Nacional de Servidores Públicos, para presentar ante la Corte

Suprema de Justicia una demanda legal de inconstitucionalidad a la Ley 4 de 25 de febrero de 2010.

### **Respuesta al Fallo de la Corte Suprema de Justicia**

Luego de 4 años de espera, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales artículos pertenecientes a la Ley 4 de 25 de febrero de 2010, que modificó la Ley 16 de 8 de febrero de 2010, mediante el Fallo de 11 de agosto de 2014.

Una de las normas declaradas como inconstitucional es la que le otorgaba –entre otras atribuciones– la potestad al presidente de la Asamblea Nacional de destituir a funcionarios jubilados y pensionados.

Los artículos además establecían que el recurso de reconsideración solo se podía presentar ante la propia Asamblea, como único medio de apelación. También se declaró inconstitucional la disposición que desacredita a los funcionarios que entraron en carrera legislativa por el procedimiento especial en 2008.

Cabe señalar que con el beneplácito de este fallo todos los servidores que fueron desacreditados mediante la Ley 4 de 25 de febrero 2010, recuperaron su estatus de Carrera del Servicio Legislativo.

Durante los periodos legislativos del

2009-2016, no se ejecuto ningún proceso relacionado al desarrollo e implementación de la Ley de Carrera del servicio legislativo, sin embargo podemos mencionar que algunas de estas administraciones le hizo justicia a los servidores en cuanto a mejoras salariales, no así al respeto de los cargos ocupados por el personal con estatus de carrera legislativa, ya que se hicieron movimientos de personal sin tomar en cuenta el cargo, experiencia y/o años de servicio en la institución.

### **Nuevas Modificaciones a la Ley de Carrera del Servicio Legislativo 2017**

Se trata del proyecto de Ley 496, que Modifica la Ley 12 de 1998, por la cual se aprobó un régimen especial de Carrera Legislativa y se da por la necesidad urgente, según sus proponentes, de abrir un tercer período de acreditación, ya que han transcurrido casi dos períodos constitucionales sin que se implemente un procedimiento de acreditación de funcionarios públicos en el Órgano Legislativo.

Con la finalidad de hacerle justicia a los servidores públicos con años de ejercer funciones en la Asamblea Nacional, se aprueba la Ley 39 de 30 de mayo de 2017, considerada moderna y sobre todo porque implica más beneficios en favor de las condiciones laborales de los funcionarios, entre ellos podemos

mencionar:

- Mejora las condiciones laborales de los servidores públicos de Carrera de la Asamblea Nacional, mediante el reconocimiento de beneficios como bonificación por antigüedad, o por terminación de relación laboral,
- Establece los parámetros para el ingreso de los servidores, instaura el procedimiento especial de ingreso a la carrera,
- Crea un Programa de Retiro Voluntario para servidores que gocen de una pensión por vejez y continúen trabajando en la institución, al 31/12/2017.
- Y reestructura la integración del Consejo de Carrera del Servicio Legislativo e incorpora a esta legislación derechos plasmados en otras leyes.

Lo primordial de la Ley 39, es que establece el Procedimiento Especial de Ingreso, como medio excepcional, diseñado para regular la incorporación al Régimen de Carrera Legislativa de los servidores públicos de la Asamblea Nacional, nombrados en la planilla permanente de la institución y que se encuentren ejerciendo funciones en el cargo por un período de dos años o más, siempre que reúnan los requisitos mínimos de preparación académica y experiencia, que el cargo requiera, según lo establece el Manual de Clases Ocupacionales, y que se pueda acreditar

su asistencia al puesto de trabajo, mediante marcación digital.

Además, esta normativa otorga el derecho de asociación que tiene todo trabajador, independientemente que pertenezcan o no a la Carrera de Servicio Legislativo.

En términos generales, la iniciativa legislativa aprobada mediante Ley 39 de mayo de 2017 bajo la administración del H.D. Rubén De León, fortalece la Ley de Carrera del Servicio Legislativo, concediendo derechos y otorgando nuevos beneficios a quienes por años han servido a la Asamblea Nacional.

Con la aprobación de la ley 39 de 30 de mayo de 2017 se logra la reactivación de la Asociación de Servidores Públicos de la Asamblea Nacional, a través de la celebración de nuevas elecciones recayendo este cargo la compañera Karina Connell, juramentada como presidenta de la nueva junta directiva para el periodo 2017-2019.

También se escogen mediante votación a los 2 representantes de los servidores públicos ante el consejo de Carrera., saliendo electos Jaime Decerega y su suplente César Cruz por dos años.

Además, luego de siete años se logró que la actual administración que preside la Honorable Diputada Yanibel Abrego, reactivara el Consejo de Carrera

del Servicio Legislativo, que en los últimos años estaba inoperante y el cual tiene entre sus funciones atender las apelaciones de los servidores públicos de Carrera, que por algún motivo sean destituidos, para evaluar las causales y dar respuesta, tanto al funcionario como al Presidente, si cabe o no la acción.

El cambio hacia una nueva cultura laboral, como lo es el Régimen de Carrera del Servicio Legislativo, se dirige a producir variantes en los procesos administrativos, en los conocimientos y en las actitudes de los servidores legislativos.

Ser un servidor de Carrera es un privilegio obtenido con mucha honra, la cual tenemos obligación de cuidar y muchos nos preguntamos cómo cuidar el estatus de carrera, la respuesta es cumpliendo con nuestros Deberes, Derechos y Obligaciones contemplados en la Ley de Carrera Legislativa y el Reglamento de Administración de Recursos Humanos.

Lo que permitirá al Órgano Legislativo contar con un recurso humano eficiente y adecuado a las necesidades de la institución.

A veinte años del régimen de Carrera del Servicio Legislativo, todavía nos encontramos con muchos inconvenientes y obstáculos que no han permitido el desarrollo de la Carrera Legislativa en un 100%.

## **Retos pendientes de la carrera del Servicio Legislativo**

- Uno de los más importantes es la actualización y revisión del manual de cargos.
- revisión y actualización del Reglamento de Administración de Recursos Humanos, acorde con las diferentes modificaciones a la de carrera legislativa.
- Se deben identificar ‘los puestos de carrera’; es decir, aquellos que se requieren para llevar a cabo la misión de la institución. demás, hay muchas ocupaciones nuevas no contempladas en el manual de cargos actual.
- realizar evaluaciones a los funcionarios ya que hay que medir constantemente su desempeño.
- es necesario dotar a los funcionarios de un paquete de compensación que los motive a desempeñar sus cargos con eficiencia y eficacia’. Entre estos el pago de bianuales contemplados en la Ley desde 1998, además la homologación de salarios.
- establecer un sistema de ingreso para proceder con la acreditación de aquellos funcionarios permanentes, que cumplen con los requisitos para el puesto, como lo establece la Ley 39 de 30 de agosto de 2017.
- Divulgación de la Ley de

Carrera Legislativa, ya que hay desconocimiento de algunos aspectos de la misma.

- Se requiere la modificación y aprobación de los manuales y el Reglamento de Administración de Recursos Humanos, por el Consejo de Carrera Legislativa ya que los mismos permitirán el desarrollo del régimen de carrera legislativa.
- Emitir concepto mediante resolución, a favor de los servidores acreditados en el 2008, como respuesta al Fallo N. emitido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, donde declara la inconstitucionalidad de los artículos 1, 2, 12 y 15 de la ley 4 de 25 de febrero de 2010.

### **Reflexiones**

La ley de Carrera del Servicio Legislativo se creó para regular las relaciones laborales entre la Asamblea Nacional y sus colaboradores, de tal manera que el Órgano Legislativo cuente con un cuerpo de servidores públicos idóneos y cuyos cargos sean permanentes para que no se vea afectada la labor legislativa, por los cambios políticos.

Esta ley consigna deberes y derechos para los servidores del Órgano Legislativo, pero con el pasar del tiempo

los mismos han sido vulnerados por distintas administraciones en diferentes periodos legislativos.

Si bien es cierto, la Ley de Carrera del Servicio Legislativo es uno de los mayores logros institucionales que ha obtenido el Órgano Legislativo, no cumple con los fundamentos por la cual se fue creada, en cuanto a los procedimientos de selección del recurso humano.

Considero que uno de los beneficios más importantes, es el derecho de constituir una Asociación de los servidores de la Carrera del Servicio Legislativo, para la defensa y promoción de su dignidad y derechos.

La falta de divulgación de la Ley a todos los niveles del Órgano Legislativo, es uno de los factores que ha contribuido al incumplimiento de la ley por parte de las diferentes administraciones.

La falta de decisión, ha sido un impedimento para el desarrollo e implementación de la ley de Carrera para acreditar a mas servidores de la Asamblea Nacional, ya sea a través del procedimiento especial de Ingreso que establece la Ley 39 del 30 de mayo 2017 o el procedimiento Ordinario de Ingreso que establece la ley de 12 de febrero 1998.

Adicional a otras propuestas de reformas y modificaciones al cuadro de sanciones disciplinarias, y otros vacios que contempla el Reglamento de Administración de Recursos Humanos,

se debe crear el texto único con las nuevas modificaciones mediante Ley 39 de 30 de mayo de 2017, inclusive lo establecido en el Fallo de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto a la inconstitucionalidad de algunos artículos de la ley 4 de 2010.

No podemos dejar de mencionar, que es necesario que el Consejo de Carrera Legislativa apruebe, los documentos que permitan el adecuado funcionamiento de un sistema de gestión de Recursos Humanos.

Creo que la aspiración de los colaboradores de nuestra Institución, es que el sistema de carrera se cumpla y que se provea de mujeres y hombres, sin distinción de ninguna clase, para que el Órgano Legislativo se gane la credibilidad de propios y extraños.

**“La Ley de Carrera del Servicio Legislativo se instituye mediante Ley 12 de 10 de febrero de 1998, la cual ha sido modificada por la Ley 16 de 8 de febrero de 2008, Ley 43 de 30 de julio 2009, Ley 4 de 25 de febrero de 2010 y la Ley 39 de 30 de mayo 2017.”**

## LA MUJER DESDE LA ANTIGÜEDAD HASTA LA ACTUALIDAD

**Carlos Aguirre Castillo**

Profesor de Historia de la Universidad de Panamá (CRUA)

Durante la prehistoria, específicamente en el paleolítico inferior, las primeras sociedades humanas evolucionaron en torno al matriarcado. Las hordas promiscuas copulaban y luego el macho se alejaba dejando a la hembra en estado de preñez. Después del parto, la madre lidiaba con su vástago para alimentarlo, creándose así el primer lazo familiar madre e hijo. Al aumentar la prole, todas sus necesidades giraban alrededor de esta que buscaba la forma de resolverlas, convirtiéndose en la principal proveedora familiar y dando lugar al primer sistema social conocido en el largo proceso de la evolución humana: el **matriarcado**.

El descubrimiento del fuego y el crecimiento de la población trajeron consigo una incipiente división del trabajo: las mujeres se dedicaban a mantener el fuego encendido debido a la larga distancia que muchas veces debían recorrer para obtenerlo, mientras que los hombres proveían lo necesario para la subsistencia del grupo a través de la caza y la recolección de alimentos. Es aquí donde se invierten los roles sociales: el matriarcado cede su prominencia al patriarcado. El hombre

se convierte en el gran proveedor por excelencia, relegando a un segundo plano a la mujer; y a excepción de las míticas historias de las Amazonas, las grandes civilizaciones emergieron teniendo como base fundamental el patriarcado.

Es harto conocido la sistematización del machismo durante la época antigua, media, moderna y aun gran parte de la época contemporánea. En la democracia ateniense "...esta solo afectaba a los ciudadanos, y dentro de ellos a los varones mayores de 18 años..." (1), mientras que el elemento femenino estaba relegado a un plano puramente existencial. En Mesopotamia, las mujeres acusadas de hechicería eran arrojadas a la corriente del Éufrates, y si no eran tragadas por las aguas se consideraban inocentes y se les conmutaban las penas (2). Sin embargo, como todos sabemos, toda norma tiene siempre sus raras excepciones. Durante las civilizaciones prehelénicas entre los egipcios, contrario a los micénicos, a la mujer "...se le hacía objeto de especial distinción, tanto en el seno de la familia como en la vida pública" (3) Vestían con gran elegancia

adornándose con brazaletes, collares y diferentes joyas, y ocupaban cargos públicos disfrutando del respeto de sus colegas y demás funcionarios. Y en Egipto, al final de su último período, sobresalió Cleopatra quien, después de seducir a Julio César y a Marco Antonio, optó por el suicidio al no poder hacerlo con Octavio y al enterarse de que este, a su regreso, pretendía asesinarla arrastrándola por las calles de Roma.

Durante la edad media, las mujeres muy hermosas o muy feas tenían un grave problema: si resplandecía su belleza, era objeto continuo del asedio y lujuria de algunos miembros corruptos e inescrupulosos del alto clero quienes, al negárseles sus solícitos favores sexuales, las llevaban al cadalso acusadas de brujería e indicando que tal hermosura no podía ser más que el producto de un pacto con el mismo demonio; y si su fealdad causaba repugnancia, de igual forma era sacrificada en la hoguera bajo el ridículo pretexto de que la misma era una representación del mal entre los vivos.

En lo que respecta a la modernidad, en términos generales, esta época no le hizo justicia a la mujer, pues solo le quedaban dos caminos a elegir: convertirse en esposa y madre o ingresar al convento. El elemento femenino estaba excluido de la educación profesional. Se le educaba para servir con esmero a su

esposo y para atender, solamente, las cuestiones hogareñas; hasta se les prohibía la manifestación física de un orgasmo, alegando la iglesia católica que su papel era puramente procreativo y nada más. Esto, recalamos, era en términos generales; porque es de conocimiento de algunos eruditos la vida licenciosa que llevaban algunas damas traviesas y golosas de esta época, cuyos comentarios eran secretos a voces entre los cortesanos. Nos referimos taxativamente a Isabel I de Inglaterra, Catalina de Rusia y María Antonieta, esposa de Luis XVI. Pero también debemos mencionar a las que sobresalieron por su recato y dedicación a sus prósperos reinos: María Teresa de Austria, Isabel de Castilla y Josefina, esposa de Napoleón Bonaparte, sin descartar en este último aspecto, también, a la gran matriarca de Inglaterra, Isabel I, quien, pese a las liviandades amorosas con algunos de sus favoritos, combatió con fiereza y carácter al súper machista y fanático católico Felipe II, destruyéndole por completo la famosa Armada Invencible en el paso de Calais, ubicado entre Inglaterra y Francia. Y en esta misma línea religiosa, pero en otro ámbito, sobresale en Irán durante la primera mitad del siglo XIX la loable poetisa defensora de la fe Bahía y de los derechos inalienables de la mujer, **Táchira o Tahereh**, quien antes de ser estrangulada con su propio velo

exclamó una sentencia que le dio la vuelta al mundo: “Podéis matarme tan pronto como queráis, pero no podréis parar la emancipación de la mujer” (4). Su cuerpo fue tirado a un pozo como una bazofia y, acto seguido, cubierto con una tapa con la malsana intención de que nadie encontrara los restos de tan insigne mujer. Pero ocurrió todo lo contrario: sus versos, su prosa y su mensaje trascendieron las fronteras del espacio y el tiempo, animando a las féminas del mundo a lanzarse con coraje y sin temor alguno a la conquista de sus tan ansiados y correctos derechos. Sin embargo, salvo algunas raras y diversas excepciones durante esta polémica y prolífera época, la mujer siempre estuvo al margen de las aspiraciones sociales y políticas.

Y si en occidente llovía en oriente no escampaba. En esta parte del mundo la mujer estuvo sujeta a la cuasi esclavitud. En Japón el hombre era amo, dueño y señor de la vida de su esposa que debía obedecer a ciegas, sin derecho a protestar ni a chistar. En la India, ni hablar, mejor nos ahorramos los comentarios; y en China, hasta la revolución de 1949, las niñas eran vendidas por su padre para procurarse algo de alimento, a veces sin el consentimiento de la madre. América no ha sido la excepción de la regla. Durante la época prehispánica la mujer estuvo relegada a un plano ultra inferior, era tratada como un animal de carga y

un objeto sexual. En algunas culturas de Norteamérica las viudas ancianas y sin hijos vivos, eran dejadas a la intemperie hasta morir congeladas porque se convertían en una carga innecesaria para la tribu. Más adelante, con la llegada de los europeos y, particularmente, con el arribo de la española, la violencia contra la mujer se exacerbó al grado de cazarlas con perros para sumirlas en la esclavitud laboral y sexual. La frase muy común en nuestros días **“tirarle los perros a una mujer”** tiene su génesis en esa época. Literalmente le tiraban los perros y luego las hacían sus concubinas. Actualmente significa cortejarlas, enamorarlas, seducirlas, pero ya no con perros sino con rosas, lirios, jazmines o al estilo campestre: con chavelitas y azucenas.

Anayansi o “caretita”, por ser hija del cacique Careta, fue usada por su padre para mitigar la guerra que libraban sus guerreros con los hombres de Vasco Núñez de Balboa, a la usanza de las cortes europeas. Y tan poco fue el respeto que sintió Balboa por tal matrimonio y por ella en su condición de mujer y esposa, que tan pronto el Gobernador Pedro Arias de Ávila, el legendario Pedrarias, le ofreció su hija de 11 años en matrimonio para tenderle una trampa y llevarlo al patíbulo más tarde, aceptó gustosamente sin importarle el honor de la pobre caretita ni el ultraje a la honra de su querido

padre. En México, durante la conquista de Hernán Cortés, “La Malinche”, como la bautizaron los españoles, no corrió con mejor suerte; también fue entregada al gran conquistador para que le sirviera como intérprete y amante.

El período colonial no reprimió las vejaciones de los españoles contra el elemento femenino indígena, pero sí “las suavizó”. Prueba de ello es el alto mestizaje registrado en México y casi toda Centroamérica, exceptuando a Costa Rica, y en Perú, Bolivia, Ecuador, etc. Y qué decir de Las Tablas, aquí en Panamá que, según Hernán Porras, los originarios fueron depurados por la larga y constante incursión del español sobre las indias, plantando una y otra vez sus cromosomas caucásicos hasta descolorarlos por completo y hacerlos tan similares que, con el transcurrir del tiempo, olvidaron su árbol genealógico y ascendieron a la clase prominente. Todo esto ocurría en estas tierras lejanas a pesar de que una Real Cédula expedida por los monarcas, no solo ordenaba el matrimonio de indias con españoles sino también el de indios con españolas. “Es nuestra voluntad, que los indios, e indias tengan, como deben, entera libertad para casarse con quien quisieren, así con indios como con naturales de estos reinos, o españoles nacidos en las indias...Y mandamos que ninguna orden...impida el matrimonio entre los indios, e indias con españoles,

o españolas...” (5) No obstante, esto era letra muerta porque no hay que ser adivino para saber lo que le pasaría a un indio que osara pedir la mano de una española. Así que es de suponer que el “emblanquecimiento” de que habla Hernán Porras fue de una sola vía.

La contemporaneidad introdujo algunos cambios favorables respecto al maltrato de las féminas y su lucha milenaria por las reivindicaciones sociales, económicas y políticas. Su participación en los diferentes estamentos de la maquinaria bélica de la Segunda Guerra Mundial, incluyendo la línea de fuego, le granjeó cierta simpatía de los grandes líderes de los países capitalistas beligerantes que, terminada la contienda, les permitieron la conquista de algunos de sus tan anhelados derechos como: el de elegir y ser elegidas en los comicios electorales, el acceso a algunas profesiones que hasta ese momento les estaban vedadas porque eran exclusivas de los hombres, el ascenso a puestos de mando y jurisdicción y mejoras del salario en la relación obrero-patronal. Y en lo que respecta a los países que en ese entonces pertenecían al bloque socialista, las mujeres lograron la paridad en todos los aspectos mencionados. En ambos casos adquirieron hasta los malos hábitos como el de beber y fumar en público.

En Panamá, el doctor Arnulfo Arias Madrid hábilmente le dio el derecho a la mujer de elegir, pero le negó el derecho de

ser elegida. Esta tarea recayó en la fuerza y voluntad de Clara González, la primera abogada graduada en nuestra gloriosa Universidad Nacional de Panamá, quien, a través de marchas, mítines y una lucha tesonera y sin cuartel, conquistó para el elemento femenino el derecho a competir por un puesto de elección popular.

Las décadas de los 70' y 80' marcaron un hito en la proliferación mundial de los movimientos reivindicativos feministas quienes, con la ayuda de los medios de comunicación, logran llegar a todos los rincones de la Tierra sumando así cada día una avalancha de simpatizantes proclives a su causa. Como producto de estos movimientos, pensadores, filósofos, escritores y poetas escribían sin cesar; ofrecían conferencias, seminarios y participaban en recitales, coloquios y programas televisivos de opinión. Y en los años que le siguieron mujeres como Oprah Gail Winfrey y Cristina Salaregui sobresalen en el mundo de la televisión; la guatemalteca, Rigoberta Menchú, obtuvo el Premio Nobel de la Paz en 1992; la betsellerista Isabel Allende se destaca como escritora; y resaltan gobernantes como Margaret Thatcher, “La Dama de hierro de Inglaterra” e Indira Gandhi en la India (asesinada por su guardia personal) y Violeta Chamorro alcanza la presidencia de Nicaragua; Eva Perón se acentúa como política en argentina y Hillary Clinton descuella en la política

norteamericana; Cristina Fernández de Kirchner asciende a la presidencia de Argentina, Laura Chinchilla Miranda, a la de Costa Rica, Michelle Bachelet a la de Chile y Dilma Rousseff a la de Brasil, entre otras.

Actualmente la polémica y controversial Teresa May es la segunda mujer, después de Margaret Thatcher, en ocupar el cargo de Primera Ministra de Inglaterra, no sin antes superar todos los obstáculos y las críticas impuestas por sus detractores. Y qué decir de la física y política Ángela Dorothea Merkel, la actual Canciller Federal de Alemania, considerada por la revista *Forbes* en el 2016 como “...la mujer más poderosa del mundo por décima ocasión según el listado oficial anual de la publicación” (6).

De igual forma, las féminas panameñas se sumaron a la lucha obteniendo muchos frutos en el camino. Las mujeres empezaron a destacarse en todos los ámbitos de la sociedad. Balbina Herrera logra la Presidencia de la Asamblea Nacional y Mireya Moscoso la de la República, convirtiéndose ambas en las primeras mujeres panameñas en ocupar esos altos cargos. Hoy, las hay desde representantes de corregimientos hasta diputadas y ministras, gerentes de bancos y ejecutivas de grandes empresas y corporaciones. Y recientemente, durante las pasadas elecciones, tres

mujeres fueron postuladas para aspirar a la Vicepresidencia de la República de Panamá; nos referimos a Isabel Saint Malo, por el Partido Panameñita, a Mariela Gordon, por el Frente Amplio por la Democracia (FAD), y a Marta Linares de Martinelli, por Cambio Democrático. Estas beldades incursionan en todo el quehacer político, social, económico y cultural del país y, en algunos casos, lograron su cometido como es caso de la actual Vicepresidente y Canciller de la República de Panamá, **Isabel de Saint Malo de Alvarado**.

Hace algunos años, recién instalado el gobierno actual, tres diputadas con mucha determinación profesionalismo tuvieron el alto honor y la gran responsabilidad de someter a juicio al escurridizo exmagistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Alejandro Moncada Luna, condenado posteriormente a 60 meses de prisión por enriquecimiento injustificado y falsedad de documentos. Nos referimos específicamente a Katleen Levy, Ana Matilde Gómez y Zulay Rodríguez. Y actualmente una mujer ocupa por segunda vez, después de Balbina Herrera, la presidencia de la Asamblea Nacional de Diputados de la República de Panamá, la diputada Yanibel Ábrego, quien, a pesar de sus aciertos para unos y errores para otros, ha demostrado entereza en el cargo. Recordemos que el objetivo esencial de este artículo, es resaltar la participación activa del

elemento femenino y su introducción y desempeño paulatino en todos los quehaceres de la vida cotidiana, desde la antigüedad hasta el presente, y no el juzgamiento de sus actuaciones; esta tarea se la dejamos a los críticos que nos siguen y nos leen en esta prestigiosa revista.

Aunque existen algunos países retrógrados en materia de los derechos de la mujer, como aquellos en que las lapidan por el delito de adulterio, estos maravillosos seres humanos gozan hoy de gran consideración y respeto a sus conquistas en la mayoría de los países del mundo. Precisamente, hacen cuatro años, la Asamblea Nacional aprobó la Ley 7 de 5 de marzo de 2013 que establece el marco regulatorio de la esterilización femenina, y cuyo propósito es "...reconocer la esterilización como un derecho personalísimo y voluntario de la mujer y establecer el marco regulatorio que legaliza el procedimiento quirúrgico de esterilización en los centros hospitalarios públicos del país" (7) Antaño solo aquellas que podían pagar esta cirugía en clínicas privadas tenían acceso a este derecho a temprana edad, porque la exigencia en los centros estatales de salud era, si no me equivoco, de 28 años y tres hijos o más. Ahora, "El procedimiento será accesible para todas las mujeres mayores de veintitrés

años de edad y con dos hijos o más. Debe ser solicitado en los centros de salud u hospitalarios del sector público y su práctica será gratuita” (8).

Todavía falta mucho por hacer, principalmente en Panamá donde la paridad de salarios y oportunidades políticas y sociales, de alguna forma, les siguen siendo truncadas al elemento femenino. No obstante, en la actualidad, las jovencitas panameñas, al igual que las de la mayoría de los países civilizados de este Planeta, han optado por apoyarse en la mejor arma que existe en la lucha por alcanzar sus plenos derechos frente al elemento masculino: **la educación**. Como decía el Gran Libertador Simón Bolívar “Nos dominan más por la ignorancia que por la fuerza” (9) La educación es la savia dignificante de la especie humana, y tanto la necesita el opresor como el oprimido. El primero, para dejar de oprimir; y el segundo, para liberarse de esa lacra social. Ahora bien, también hay abusadores que pasaron por una universidad, pero lamentablemente de la universidad no se quedó nada en ellos; y si algo quedó fue anulado por la cadena de abusos registrados por generaciones en su árbol genealógico.

Desde los años 90’ se ha observado un aumento significativo y sin parangones de la presencia de las jóvenes en las aulas de clases de todas las

escuelas secundarias del país, frente al disminuido número de estudiantes varones. Actualmente por cada 10 mujeres hay un máximo de 6 hombres, como promedio, en las aulas de clases; y la deserción escolar es mayor en los varones que en las señoritas, porque éstas, aun cuando enfrentan embarazos precoces, continúan sus estudios secundarios y hasta universitarios.

Ahora..., qué decir de las universidades, donde la mayoría de las escuelas de las diferentes facultades están repletas de mujeres. Incluso en algunas escuelas donde años atrás la presencia de varones era mayoritaria, hoy el promedio es de 6 o 7 por cada 10 jovencitas.

Hay más estudiantes masculinos que mujeres deambulando de escuela en escuela o de facultad en facultad y que finalmente se retiran de la universidad.

En una ocasión, hace unos años, trataba este tema en un grupo de estudios generales y un estudiante exclamó: “es que nosotros dejamos que estudien para luego hacerlas nuestras amantes o casarnos con ellas”, a lo que con todo respeto inmediatamente le repliqué: “históricamente el mayor proveedor ha llevado las riendas del hogar; entonces prepárate para cuidar los niños, alimentarlos y asearlos; limpiar la casa, lavar la ropa y realizar todos esos quehaceres que por años ha

llevado la mujer a cuesta, y además dejarla salir, sin rezongos, a cumplir con los eventos sociales, de negocios o propio de cualquier trabajo intelectual mientras cuidas y duermes los nenes, porque el rol se invertiría”. Como era de esperarse, y para bien de la clase, este joven muy inteligentemente acentuó “creo que mejor estudio para estar a la par de mi futura esposa y compartir así todas esas responsabilidades”. Minutos después terminamos la clase exhortando tanto a los varones como a las damas, a estudiar y prepararse antes de dar ese gran paso, por el bien de sus futuros hijos, de su hogar, del país y, especialmente, de ellos mismos; porque la familia nuclear que vive y comparte sus responsabilidades en paridad de condiciones, es o forma parte de lo que se conoce como **“la familia ideal”**. Ojalá todos tuviéramos la oportunidad de conquistar esa familia ideal. Sin embargo, por los vientos que soplan, pareciera ser que, si la población estudiantil masculina no se pone en la pila, el patriarcado cederá su prominencia nuevamente al matriarcado, en un futuro muy cercano.

Si aspiramos a conquistar la familia ideal debemos, primero, lograr el equilibrio entre las partes. Y ese trabajo compete tanto a padres de familia como a maestros y profesores, en lo que respecta a las escuelas primarias y secundarias, y exclusivamente a

todos los jóvenes con buenas y sanas aspiraciones económicas, políticas, sociales y culturales de este y todos los demás países del mundo; deben dejar la pereza a un lado, “echarle ganas” a la escuela, como dicen los mexicanos, asistir a las universidades o centros de enseñanzas superiores y no claudicar hasta el día de la graduación. No se trata de que si el patriarcado es mejor o peor que el matriarcado o viceversa. Quienes dirigen los movimientos feministas deben entender que no pueden combatir el machismo teniendo como base el feminismo, porque no se puede criticar lo mismo a que se aspira. Hombres y mujeres debemos luchar por lograr ese equilibrio familiar que, a la postre, se traducirá en un equilibrio social y, si se quiere, también estatal. Porque la célula del cuerpo del Estado es la familia, y si esta goza de ese balance interno, entonces también ese balance reflejará en el buen funcionamiento de este. Porque la familia y el Estado siempre han estado, están y estarán unidos por un lazo universal inseparable.

### Citas Bibliográficas

- (1) VALDEÓN, Julio y OTROS: Historia de las civilizaciones y del arte. Editorial Anaya, S.A., Madrid, 1985. P.44.
- (2) MARBÁN ESCOBAR, Edilberto: Historia Antigua y Media. s/ed. New York., 1965. P. 53.

- (3) Ibid, p.
- (4) <https://es.wikipedia.org/wiki/T%C3%A1hirih#Ejecuci%C3%B3n>
- (5) DÍAZ LÓPEZ, Laurentino: **El Derecho en América en el Período Hispánico**. Edit. La Antigua. Panamá, 1989. P. 318.
- (6) [https://es.wikipedia.org/wiki/Angela\\_Merkel](https://es.wikipedia.org/wiki/Angela_Merkel)
- (7) ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ. Revista DEBATE, No. 21 de septiembre, 2013. P. 83.
- (8) Idem.
- (9) Slogan de la REVISTA: TEMAS de Nuestra América. No. 376, junio/2013.

#### Fuentes Bibliográficas

AGUIRRE BAZTÁN, Ángel: **Diccionario Temático de Antropología**. Edit. Boixareu Universitaria. Barcelona, 1993.

ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ. Revista DEBATE, No. 21 de septiembre, 2013.

DÍAZ LÓPEZ, Laurentino: **El Derecho en América en el Período Hispánico**. Edit. La Antigua. Panamá, 1989.

FEO, Herminia, **Prehistoria**. Serie Historia Universal, No.1. Edit. Kapeluz, Madrid, 1979.

HARRIS, Marvin: **Introducción a la Antropología** General. Edit. Alianza, Madrid, 1987.

MARBÁN ESCOBAR, Edilberto: **Historia Antigua y Media**. s. ed. New York., 1965.

PONCE, Aníbal: **Educación y lucha de clases**. Edit. Mexicanos Unidos, S.A. México, 1968.

PORRAS, Hernán: **Papel histórico de los grupos humanos en Panamá** (folleto) s. ed. s.f.

REVISTA: **TEMAS de Nuestra América**. No. 376, junio/2013.

VALDEÓN, Julio y OTROS: **Historia de las civilizaciones y del arte**. Editorial Anaya, S.A., Madrid, 1985.

#### Infografía

<https://es.wikipedia.org/wiki/T%C3%A1hirih#Ejecuci%C3%B3n>  
[https://es.wikipedia.org/wiki/Angela\\_Merkel](https://es.wikipedia.org/wiki/Angela_Merkel)

## EL CÓDIGO CIVIL DE PANAMÁ DE 1916

Rommel Escarreola Palacios

Catedrático de la Universidad de Panamá, Historiador

### Introducción

El Código Civil es un conjunto unitario, ordenado y sistematizado de normas de derecho privado, lo que significa que es un cuerpo legal cuya finalidad es regular las relaciones civiles de las personas dentro de la sociedad. Surge, precisamente, por el respeto y debido a la sana convivencia o relaciones armoniosas de las personas en una sociedad de derecho. Sin embargo, su evolución estuvo supeditada por las circunstancias históricas de cada época y cada país, lo que ha determinado que tenga una evolución más rápida o quede confinado por poderes internos que impiden su modernización. Por ello, este ensayo no solo se enfoca en el Código Civil panameño de 1916, sino sus antecedentes, que han determinado sus inicios en la legislación nacional y las circunstancias por las cuales nuestro primer Código Civil tomado del Código de Bello se adaptó a las situaciones que se dio luego de independizarse de Colombia.

#### A. Antecedentes

1. El sistema jurídico en la época colonial

Durante la época colonial, *regía en el Istmo de Panamá, “un conjunto*

*de leyes y normas que en conjunto se denominaban Derecho Indiano o Leyes de Indias, que fueron disposiciones de la corona promulgadas por reyes y otras autoridades subordinadas a ellos. En dichas leyes se incluían el Derecho Castellano, la Costumbre Indígena, las Bulas Pontificias, las Capitulaciones entre la Corona y los descubridores y colonos, y la Costumbre Criolla.” Dichas leyes se caracterizaban por ser normas evangelizadoras y poco igualitarias, dadas las castas sociales y étnicas que imperaban en aquel entonces. Por ello, para Ortiz Urquidí “la palabra civil es anfibológica y de sentido casi puramente negativo, contraponiéndose unas veces a lo eclesiástico, otras a lo militar, o a lo administrativo, etc., y que una investigación puramente racional no puede proporcionar resultados útiles, porque, ni existe una clasificación del derecho, ni el derecho civil tiene una naturaleza simple y homogéneo.”<sup>2</sup>*

En 1680, se recopilaron las leyes de los reinos de indias, que más que un código era una enciclopedia y rigió hasta 1810. De esta manera, cuando finaliza la conquista española en el siglo XIX, era muy difícil aplicar el

régimen jurídico español a las antiguas colonias americanas, por la disparidad socioeconómica entre España y sus separadas colonias. Además, los territorios americanos conquistados por España eran objeto de pertenencia de la corona española, por lo que el derecho castellano en las colonias españolas solo tuvo un carácter supletorio, pues era muy variada, cambiaba según las circunstancias y si las autoridades locales lo exigían.

Por ello, para Guzmán Brito en *“La codificación civil en Iberoamérica”, todas aquellas reales cédulas, provisiones, cartas reales, expedidas por el rey de España, el Consejo Supremo de las Indias, la Casa de Contratación de Sevilla y demás autoridades, ya sea con sede en España, ya en la Colonia, eran normas para regir únicamente en América.*<sup>3</sup>

## 2. El aporte de Andrés Bello al Código Civil hispanoamericano

Cuando las naciones hispanoamericanas se independizan de España en el siglo XIX, todavía se regía el arcaico y complicado sistema jurídico colonial, a pesar de que ya estaban dotadas de nuevas Constituciones Políticas y de leyes necesarias para modernizar nuevos hechos; no obstante, la vieja legislación civil estuvo en vigencia, debido a que, por las guerras externas e internas que

amenazaban el sosiego o la tranquilidad de las naciones independizadas, era difícil reemplazarla.

Cuando Chile tuvo la necesidad de crear su propio Código Civil, tuvo el mérito de contar con la presencia del erudito Andrés Bello, quien se dispusiera, solo o en el seno de las comisiones creadas, a trabajar arduamente el Código Civil. Ya para el año 1831, se había consagrado con constancia a terminar el Código Civil, cuya conclusión se dio en 1855. Dicho código entró en vigencia el 1 de enero de 1857.

Posteriormente, cuando Panamá se independiza de España el 28 de noviembre de 1821 hasta la fecha en que entró a regir el Código Civil de la República de Panamá, es decir, el 1 de octubre de 1917, periodo que abarca casi 96 años, la influencia del Código de Bello se manifiesta en toda su plenitud. Bajo el liderazgo del Dr. Justo Arosemena se había logrado que la Constitución Colombiana de 1853 fuera reformada y que reconociera a Panamá como un Estado Soberano que dependiera de la Nueva Granada en materias de orden público, como relaciones exteriores, servicio militar y otras, pero que dejara al Estado Soberano de Panamá definir la legislación que se refería a las relaciones patrimoniales y personales.<sup>3</sup>

## 3. El Istmo de Panamá y el Código colombiano

En efecto, en 1860 se expide el Código Civil del Estado Soberano de Panamá para que entrara a regir el 1 de marzo de 1862. Este, nuestro primer Código Civil, fue prácticamente una copia textual del de Cundinamarca, que, a su vez, era copia del Código de Bello, con la diferencia de que el comisionado, don Gil Colunje, le añadió al Código Civil de Panamá un libro Quinto, sobre Notariado y Registro de Instrumentos Públicos. Este Código rigió hasta 1887, fecha en que Colombia, bajo el liderazgo de don Rafael Núñez, restablece la unidad legislativa basado en la Constitución centralista de 1886. De más está decir que el Código Civil colombiano de 1887 era una copia textual del Código de Bello, por lo que no hubo cambios de fondo, salvo en la eliminación del Libro Quinto sobre Notariado y Registro de Instrumentos Públicos, que tampoco lo contiene el Código Civil colombiano.

En 1903, y teniendo por antesala la llamada Guerra de los Mil Días, que desoló al Istmo, y el rechazo por parte del Senado colombiano de un tratado con Estados Unidos para la construcción de un canal, Panamá se separa de Colombia, pero aprueba la Ley 37 de 1904, que establece enfáticamente que “... *continuarán en vigor, en la República, los códigos y las leyes colombianas que regían en el antiguo Departamento de Panamá*

*el 2 de noviembre de 1903...*”,<sup>5</sup> salvo en lo que sean contrarias a las normas expedidas por la Junta Provisional de Gobierno. Una norma parecida fue introducida en nuestra primera Constitución Política, en 1904, que señala en su artículo 147 que todas las leyes, decretos, reglamentos, órdenes y demás disposiciones que estuvieron en vigor al promulgarse esta Constitución continuarán observándose, en cuanto no se oponga a ella ni a las leyes de la República de Panamá. En otras palabras, el Código de Bello continuó rigiendo en Panamá después de su separación de Colombia. Finalmente, por medio de la Ley 2 de 1916 se promulga el Código Civil de Panamá, el cual entró a regir el 1 de octubre de 1917.<sup>6</sup> En conclusión, el Código de Bello estuvo plenamente vigente en Panamá, de una u otra forma, **durante 55 años.**

Por la secuela que había dejado la Guerra de los Mil Días en el Istmo de Panamá, se mantuvo el Código Civil colombiano de 1887, o sea el Código de Bello. Paralelo a eso, los norteamericanos establecieron una legislación especial para regular las relaciones patrimoniales y personales, las cuales se ejecutaban por las cortes de apelaciones del Estado de Lousiana, que basaba en el derecho común de este Estado, es decir según el Código Civil de Lousiana de clara influencia del Código Napoleónico.

Andrés Bello en Chile creó un código en 1840 basado en el de Francia, el cual presentó al congreso Chileno en 1852 y fue aprobado en 1855. En 1858 el estado soberano de Santander adoptó con pocas modificaciones al código de Bello luego Cundunamarca y Cauca en 1859, Panamá en 1860, Antioquia y Boyacá en 1864; y el 26 de mayo de 1873 por iniciativa del presidente Murillo Toro se adoptó como código civil de la unión. Esta decisión fue ratificada en el régimen de 1886.

Sin embargo, hay que destacar que, en los países hispanoamericanos recién independizados, entre los cuales se encuentra Panamá, se produce el fenómeno de la recepción del derecho común, que no es más que un proceso histórico mediante el cual una comunidad adopta libremente un sistema jurídico extraño o de otro país o región por vacío jurídico. Además, ese carácter de haber sido una colonia española no produjo una verdadera formación de juristas en el Istmo, ya que no podía obtenerse localmente, porque no existían instituciones que divulgaran el conocimiento jurídico y mucho menos capaz de generarlo. Por eso, el registro histórico muestra las regiones donde se formaban los Oidores de la Audiencia de Panamá.

El proceso de recepción se inicia con las ideas de la neoescolástica española

como el antecedente directo del iusnaturalismo racionalista europeo. Sin embargo, la enseñanza en las universidades de las colonias españolas en América muestra cómo las ideas de la ilustración se implantaron con facilidad en el pensamiento jurídico de nuestro continente, incluso el papel en el proceso constituyente de Cádiz tuvo impacto en las leyes hispanoamericanas.

#### A . El Código Civil de Panamá de 1916

En lo que respecta al Código Civil de Panamá de 1916, hay que destacar que, cuando el Istmo se independiza de Colombia, mediante el Decreto 114 del 7 de septiembre de 1904, se crea la Comisión Codificadora del Código Civil, jefaturada por Facundo Mutis Durán, con un plazo de un año para concluir su tarea. De acuerdo con el informe del proyecto elaborado por Mutis Durán, sus antecedentes son el Código Civil del Estado Soberano de Panamá de 1860, redactado por Gil Colunje, que era, indirectamente, una copia del Código de Bello; el Código Civil de Colombia de 1887, que a la vez era otra copia del Código de Bello, y termina el informe de la comisión señalando como fuente "... las obras de los autores chilenos y colombianos". Sin embargo, este proyecto nunca fue aprobado. Posteriormente, en 1913 se crea una nueva comisión codificadora,

presidida por Carlos A. Mendoza. En el artículo 4 del Decreto que la conforma se establece expresamente que “Para la confección del Código Civil se tomará como base el correspondiente proyecto elaborado por el Dr. Facundo Mutis Durán”.

Como se puede observar, el mandato legal a la nueva Comisión Codificadora se fundamentaba en el Código de Bello, pero fue adaptado a la nueva realidad en que vivía el Istmo por ser una nación que se iniciaba como país independiente. De esta forma, hubo otros códigos que también tuvieron mayor influencia sobre nuestros codificadores como es el caso del Código Civil español de 1889, que también se fundamentaba en el Código Civil de Francisco García Goyena, de 1851. Luego, el Código de Bello (a través del Código Civil colombiano de 1887), y, finalmente, el Código Civil de Costa Rica, de 1886 y algunas normas del Código Civil de Honduras, de 1906.

También hay que destacar que los codificadores que se sentaron a redactar nuestro código bajo la influencia del liberalismo, luego de la experiencia de la Guerra de los Mil Días, tuvieron la osadía de redactar normas propias, alguna de ellas alejadas de los códigos civiles vigentes para esa fecha.

En el Código Civil de Panamá, de 1916, en su estructuración es calco sistemático

al de Bello, ya que nuestro primer Código contiene los siguientes elementos:

**-Título Preliminar**

**El Libro Primero**

De las Personas

**El Libro Segundo**

De los Bienes y de su Dominio, Posesión, Uso y Goce

**El Libro Tercero**

De la Sucesión por Causa de Muerte y de las Donaciones entre Vivos

**El Libro Cuarto**

De las Obligaciones en General y de los Contratos

**El Libro Quinto**

Del Notariado y Registro Público (que no tiene el Código de Bello), por pura tradición histórica.

Pero se hacen cambios formales a la de Bello, cuando las secciones pasan a ser una subdivisión de los capítulos, como se observa en el siguiente índice.

En cuanto al Título Preliminar, el Código de Bello asume carácter territorial de la ley con las matizaciones ofrecidas por las normas sobre conflicto de leyes. En la exposición de motivos destaca al respecto: “*Conservando la tradición chilena y colombiana, la Comisión ha sentado el principio de que la ley obliga tanto a nacionales como extranjeros, domiciliados o transeúntes, que se hallen en la República*”.

## **LIBRO CUARTO**

### **DE LAS OBLIGACIONES EN GENERAL Y DE LOS CONTRATOS**

<b>TITULO 1</b>	<b>De las obligaciones</b>
<b>Capítulo 1</b>	<b>Disposiciones generales</b>
<b>Capítulo 11</b>	<b>De la naturaleza y efecto de las obligaciones</b>
<b>Capítulo 111</b>	<b>De las diversas especies de obligaciones</b>
Sección Primera	De las obligaciones puras y de las condicionales
Sección Segunda	De las obligaciones a plazo
Sección Tercera	De las obligaciones alternativas
Sección Cuarta	De las obligaciones mancomunadas y de las solidarias
Sección Quinta	De las obligaciones divisibles y de las indivisibles
Sección Sexta	De las obligaciones con cláusula penal
<b>Capítulo IV</b>	<b>De la extinción de las obligaciones</b>
Sección Primera	Disposición general
Sección Segunda	Del pago
Sección Tercera	De la imputación de pagos
Sección Cuarta	Del pago por cesión de bienes
Sección Quinta	Del pago por consignación
Sección Sexta	De la pérdida de la cosa debida
Sección Séptima	De la condonación de la deuda
Sección Octava	De la confusión de derechos
Sección Novena	De la compensación
Sección Décima	De la novación

En cuanto a bienes, se dispone que en el Código de 1916 publicado bajo la Ley N° 2 de 22 de agosto de 1916, lo siguiente: Artículo 6, “Los bienes situados en Panamá están sujetos a las leyes panameñas, aunque sus dueños sean extranjeros y no residan en Panamá. Esta disposición se entenderá sin perjuicio de las estipulaciones contenidas en los contratos otorgados válidamente en país extranjero” (Gaceta Oficial 2, 404 de 22 de agosto de 1916, pàg.7)

Con estos cambios, se permite adaptarse a la realidad jurídica nacional. También se adoptan las normas sobre interpretación de la ley, la definición de las personas de acuerdo con las edades, la clasificación de culpa, la precisión, las matizaciones y el cómputo de los plazos establecidos por las leyes o las decisiones de los tribunales. Estas normas generales prácticamente no han sufrido cambio alguno y siguen vigentes tal como fueron expedidas.

**Artículo 10.** *Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal.*

**Artículo 11.** *Las palabras técnicas de toda ciencia o arte en el sentido que les den los que profesan la misma*

*ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso.*

**Artículo 12.** *Cuando haya incompatibilidad entre una disposición y una ley se preferirá aquélla.*

**Artículo 13.** *Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana*

**Artículo 14.** *Si en los códigos de la República se hallaren algunas de disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en sus reglas siguientes.*

1. *La disposición relativa a un asunto especial, o a negocios o casos particulares, se prefiere a la que tenga carácter general.*
2. *Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad y se hallaren en un mismo Código, se preferirá la disposición consignada en el Artículo posterior, y si estuviese en diversos códigos o leyes, se preferirá la disposición del Código o ley especial sobre la materia de que se trate.*

**Artículo 15.** *Las órdenes y demás actos ejecutivos del Gobierno, expedidos en ejercicio de la potestad reglamentaria, tienen fuerza obligatoria, y serán aplicados mientras no sean contrarios a la Constitución o a las leyes.*

**Artículo 16.** *Todas las leyes sobre materia civil a este Código anterior quedan abolidas.*

**Artículo 17.** *Las leyes que establecen para la administración de un estado civil condiciones distintas de las que exigían una anterior, tienen fuerza obligatoria desde la fecha en que empiecen a regir.*

En cuanto al Libro Primero, Personas, se aprecia la adopción del Código de Bello que hace la clasificación de las personas en naturales y jurídicas, así como las diferentes clases de personas naturales. En cuanto a existencia de la persona natural, toma la definición de nasciturus y los derechos inherentes al concebido pero no nacido e igualmente, incorpora la mayor parte de las normas que regulan el domicilio de las personas.

En el título I, de las personas en cuanto a su naturaleza, nacionalidad y domicilio, en su capítulo I se refiere a la división de las personas, se aprecia lo siguiente:

**Artículo 38.** *Las personas son naturales o jurídicas.*

*Son personas naturales todos los individuos de la especie humana cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición.*

*Es persona jurídica una entidad una entidad moral o persona ficticia, de carácter político, público, religioso, industrial o comercial, representada por persona o personas naturales, capaz de ejercer derechos y de contraer obligaciones.*

**Artículo 39.** *Las personas naturales se dividen en nacionales y extranjeras, domiciliados y transeúntes. Son nacionales los que la Constitución de la República declara tales, a saber:*

1. Todos lo que hayan nacido o nacieren en el territorio de Panamá, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres.
2. Todos los que hayan nacido o nacieren en el territorio de Panamá, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres.
3. Los hijos de padre o madre panameños que hayan nacido en otro territorio de la República que profesando alguna ciencia, arte o industria, o poseyendo alguna propiedad raíz o capital en giro, declaren ante la municipalidad panameña en que residan su voluntad de naturalizarse en Panamá. Bastarán seis años de

residencia sin son casados y tienen familia en Panamá y tres si son casados con panameña.

4. Los colombianos que, habiendo tomado parte de la Independencia de la República de Panamá, hayan declarado su voluntad de serlo, o así lo declaren su voluntad de serlo, o así lo declaren ante el Consejo Municipal del distrito donde resida.

Incorpora también, textualmente, las normas relativas al hijo póstumo, así como las normas relativas al caso de pasar la mujer a otras nupcias. También tomó del Código de Bello normas sobre adopción, habilitación de edad, reconocimiento de hijos naturales, maternidad disputada y garantías de administración de tutor.

Otro dato curioso, en 1925, es decir, ocho años después de su promulgación, incorpora el artículo 300, que es copia textual del artículo 553 del Código Civil colombiano, y que a su vez fue copiado literalmente del artículo 465 del Código de Bello, que se refiere a la nulidad de los actos y contratos celebrados por el demente declarado en interdicción y, por el contrario, la presunción *juris tantum* de validez del acto, ante la ausencia de declaración de interdicción.

Las normas de familia contenidas en el Libro Primero estuvieron vigentes hasta 1994, año en que se promulgó el Código de la Familia de la República de Panamá.

Ya en el Libro Segundo, sobre bienes, se siente la fuerte influencia del Código Civil español; sin embargo, también en este libro se observa la presencia del Código de Bello. En efecto, casi todas las normas sobre ocupación provienen de ese Código. También todas las normas sobre reivindicación, con pequeñas precisiones locales, así como todas las normas sobre las acciones posesorias, entre estas, las especiales.

En cuanto al Libro Tercero, sobre sucesiones y donaciones entre vivos, el Código Civil de Panamá se aparta conceptualmente y, por consecuencia, categóricamente del Código de Bello. Casi todas las normas fueron tomadas del Código Civil español. Sólo conserva del Código de Bello una norma sobre representación sucesoria, por cierto, muy importante, y casi todas las normas sobre aceptación de la herencia a beneficio de inventario.

El Libro Cuarto, de las obligaciones en general y de los contratos, fue copiado casi totalmente del Código Civil español; sin embargo, toma del Código de Bello, por medio de su intermediario, el Código Civil

colombiano, materias como cláusula penal, aunque selectivamente; también toma algunas normas sobre prueba de las obligaciones, adopta la definición de contrato contenida en el Código de Bello y, por último, copió textualmente la norma que se refiere a prescripción de la acción por saneamiento en caso de evicción.

La última norma de este Libro en el Código Civil panameño es el 1713, mientras que en el Código de Bello es el 2524, o sea, una diferencia de 811 artículos. Los codificadores panameños, por razón de la influencia del Código Civil de Costa Rica de 1886, se inclinaron por un estilo de concisión y simplicidad. Como ya hemos señalado, el Código Civil de Panamá añade un Libro Quinto, sobre notariado y registro público, de aproximadamente 90 artículos, que si bien la gran mayoría de sus normas son propias del derecho administrativo, no podemos negar su estrecha vinculación con el derecho civil, ya que, por un lado, regulan las formalidades de los actos contenidos en escrituras públicas y, por el otro, lo concerniente a los efectos de la inscripción en el registro público de los títulos sujetos a registro, especialmente los concernientes a propiedades y a hipotecas.

Entre las innovaciones significativas que introdujo el Código Civil de la

República de Panamá, de 1917, que no se contemplaban en el Código Civil colombiano, figuran las siguientes:

1. *Se estableció el primer sistema de control de la constitucionalidad. En efecto, el artículo 12 de dicho Código señala: “Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, se preferirá aquella”.*

De esta forma, los jueces podían contar con una norma que evitaba violar la Constitución, aunque no resolvía la uniformidad de la jurisprudencia constitucional.

2. *Se secularizó el matrimonio. Es más, la Comisión estuvo tentada a no reconocer en lo absoluto el matrimonio religioso. El argumento contra este reconocimiento era que mal puede el Estado reconocer un acto en el que no ha sido parte. Sin embargo, al final de cuentas, se apartó de posturas radicales, y permitió, paralelo al matrimonio civil, el reconocimiento de efectos civiles a los matrimonios celebrados conforme a cultos religiosos, siempre y cuando se dé aviso anticipado al funcionario del Registro Civil, de tal manera que el registro produce los efectos civiles. Se despojó al matrimonio jurídico de su carácter religioso para*

convertirlo en un contrato social, eminentemente civil y disoluble.

3. Se abolió la incapacidad de la mujer casada.

La Comisión de Diputados, que en primer debate aprobó el proyecto de Código Civil, señaló al respecto: *“El concepto natural y social de la mujer se ha equiparado ya al del hombre en fuerza de la justicia, y la ley acepta la capacidad que tiene para administrar sus bienes tan pronto como llega a la mayoría de edad”*.

4. Se estableció el régimen de separación de bienes en el matrimonio, a falta de capitulaciones matrimoniales. Como consecuencia, se permite la contratación entre los cónyuges.

5. Se impuso la libertad de testar.

Acabó con las asignaciones forzosas, desapareció la legítima y la cuarta de mejoras. El razonamiento central de esta manifestación cimera del liberalismo no era otro que *“nadie mejor que el padre puede arreglar la distribución de los bienes entre sus hijos”*. Las únicas limitaciones a la libertad de testar fueron los alimentos a los hijos menores hasta su mayoría de edad, a los hijos inválidos por toda la vida y a los padres y cónyuge que carezcan de bienes, mientras los necesiten.

6. Eliminó la rescisión de la venta por

lesión enorme.

En otra manifestación del liberalismo de los comisionados, la Comisión argumentó que esta figura iba en contra de la ley de oferta y demanda. Por otro lado, la experiencia había demostrado que estas normas eran ineficaces, ya que se recurría a simulaciones y subterfugios que imposibilitaban el ejercicio de la acción rescisoria por lesión.

7. Se estableció la nulidad de la venta de cosa ajena, tratándose de inmueble, ya que no se ajustaba al nuevo sistema de registro de la propiedad.

8. Se estableció un innovador sistema de registro de la propiedad, donde la inscripción no se limitaba a prueba de la posesión, sino que constituía el título de dominio.

9. Prohibió el pacto de retroventa. Los comisionados lo consideraron una forma de encubrir los contratos de préstamos con hipoteca y, por consiguiente, sin las garantías de estos últimos a favor del prestatario o comprador.

De esta manera, el Código Civil de 1916 se constituye en normas que sentaron las bases para dar inicio a una nación que empezaba como país, pero sus logros, aunque tengan la influencia del Código de Bello, se mantienen vigencia en la actualidad.

## Referencias Bibliográficas

- 1 Arrocha Osorio, Olmedo. Biografía y genealogía de un código. 2000 p.97
- 2 Ortiz Urquidi, Raül. Derecho Civil, 2da ed. Editorial Porrúa, 1992, p.25
- 3 Guzmán Brito, Alejandro. La codificación civil en Iberoamérica (siglos XIX y XX), Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2000, p. 156.
- 4 Illueca, Jorge E. “Síntesis histórica de la codificación civil panameña”, en Boletín del Instituto de Legislación Comparada y Derecho Internacional, No. 1, Universidad Inter-Americana, Panamá, 1945, p. 105.
- 5 De Moral Octavio. El código civil de Bello, Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 8, núm. 1, enero-junio, 2006, pp. 169-179
- 6 Gaceta Oficial de la República de Panamá, 23 de septiembre de 1904.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arrocha Osorio, Olmedo. Biografía y genealogía de un código. 2000

Ortiz Urquidi, Raül. Derecho Civil, 2da ed. Editorial Porrúa, 1992.

Guzmán Brito, Alejandro. La codificación civil en Iberoamérica (siglos XIX y XX), Santiago de Chile,

Editorial Jurídica de Chile, 2000.

Illueca, Jorge E. “Síntesis histórica de la codificación civil panameña”, en Boletín del Instituto de Legislación Comparada y Derecho Internacional, No. 1, Universidad Inter-Americana, Panamá, 1945.

de moral, Octavio. El código civil de Bello, Revista Estudios Socio-Jurídicos, vol. 8, núm. 1, enero-junio, 2006, pp. 169-179.

Ley N° 2 de 22 de agosto de 1916, Gaceta Oficial 2, 404 de 22 de agosto de 1916.

## PARQUE EÓLICO LAUDATO SÍ

### Jamilette Guerrero

#### Gerente General del Parque Eólico Laudato Sí

Ubicado en Penonomé, provincia de Coclé, el Parque Eólico Laudato Sí, pertenece a la empresa UEP Penonomé II, S.A. compañía subsidiaria de InterEnergy Holdings, empresa con sólida experiencia en el sector de energías renovables en Latino América y el Caribe. Fundado en 2011 por el fondo de capital privado InterEnergy Partners LP, InterEnergy Holdings es dueña y opera plantas de generación de energía, así como negocios de distribución de combustibles y logística en Latinoamérica y el Caribe.

El 24 de abril de 2014, InterEnergy invirtió a través de su subsidiaria, UEP Penonomé II, S.A. (UEPII), en el desarrollo y construcción del Parque Eólico Laudato Sí en Penonomé, provincia de Coclé, Panamá.

Con 215 MW de capacidad total instalada, el Parque Eólico Laudato Sí, es el más grande de la región de Centro América y el Caribe. Está compuesto por 86 aerogeneradores de la marca Goldwing, modelo GW109/2.5 de 2.5MW de capacidad instalada por unidad. Estas turbinas

son máquinas con tecnología de imanes permanentes, contraviento, eje horizontal, y velocidad variable.

Cada aerogenerador tiene 90 metros de altura de la torre, con palas (aspas) de 52.5 metros de longitud, cuya área de barrido es de 110 metros, sostenidos por bases fabricadas con 1,400 toneladas de hormigón cada una; en total se utilizaron más de 120,000 toneladas de hormigón y 300,000 m<sup>3</sup> de movimiento de tierra.

El Parque Eólico Laudato Sí brinda energía limpia y confiable a la región, abasteciendo de energía renovable a más de 160,000 familias en promedio mensual, eliminando 400,000 toneladas de emisiones de CO<sub>2</sub> y ahorrando 900,000 barriles de petróleo al año. El primer circuito fue energizado el 28 de enero de 2015, y el primero de febrero de 2015, se vendió el primer kWh a través del contrato de UEPII con las empresas distribuidoras de electricidad de Panamá, dando inicio al abastecimiento de la demanda eléctrica nacional.

## Nuestra Misión

“Generar energía limpia y renovable para el desarrollo sostenible de Panamá, enfocándonos en el cuidado medioambiental y el respeto a las comunidades”.

## Nuestra Visión

Ser una empresa líder en el sector eléctrico, ofreciendo los servicios de más alta calidad y eficiencia, consolidando la confianza de nuestros clientes, el valor de nuestros colaboradores y las relaciones con la comunidad

## Nuestros Valores

- **Integridad:** Actuamos apegados a principios éticos respetando nuestro entorno y las personas que lo conforman.
- **Responsabilidad:** Inspiramos confianza cuando tomamos decisiones con responsabilidad: con plena consciencia de nuestros deberes y del impacto de nuestras actuaciones, tanto para el equipo como al medio ambiente.

**Trabajo en equipo:**  
Promovemos el Trabajo

en equipo incentivando a que todos se involucren y compartiendo informaciones y conocimientos, con la finalidad de optimizar los recursos para el logro de los resultados.

- **Orientación a resultados:**  
Asumimos responsabilidad personal por el logro de los resultados, promoviendo que nuestros colaboradores se adueñen de sus acciones.
- **Excelencia operativa:**  
Establecemos altos estándares en el desarrollo de nuestro trabajo y procuramos la optimización de los procesos de producción.
- **Innovación:** Mediante la Innovación nos adelantamos a las necesidades de nuestros grupos de interés, generando soluciones y promoviendo la mejora continua y la creatividad

Datos del parque:

- 86 unidades de generación, con tecnología de Imanes Permanentes (PMDD) (Goldwind GW 109/2500)

- Torres de 90 metros de altura, con palas de 52.5 metros de longitud. Área de barrido de 110 metros.
- 86 bases, cada una con 1.250 a 1.500 toneladas de hormigón - 120.000 toneladas de hormigón y 300.000 m3 de movimiento de tierra
- Se utilizó 6 millones de Kg de Acero
- 77 km de cable de media tensión, 62 km subterráneos y 15 km aéreos
- En la fase de construcción, se contrataron 250 trabajadores locales.
- En la fase de operación, 75% de todos los empleados son locales, y el 45% son de zona del proyecto

### Huella ambiental:

Nuestra visión sostenible de negocio y proyección a futuro se ve reflejada en la forma en la que trabajamos, que, sin duda alguna, desde el inicio ha buscado dejar una huella positiva en el ámbito social, económico y medioambiental. Contamos

con iniciativas y programas con enfoque preventivo frente a los retos ambientales, y alentamos el desarrollo y la difusión de tecnologías amigables con el medioambiente, tanto en nuestra empresa, como en la comunidad donde operamos.

La energía eólica es una industria viable económicamente, pero lo más importante, amigable con el medio ambiente. El parque eólico Laudato Sí, funciona a base de fuentes renovables, lo que quiere decir, que su materia prima son recursos naturales, que no dependen de procesos contaminantes para transformarse en energía.

El Parque Eólico Laudato Sí brinda energía limpia y confiable a la región, eliminando 400,000 toneladas de emisiones de CO2 y ahorrando 900,000 barriles de petróleo al año. La primera torre fue energizada el 28 de enero de 2015, y el primero de febrero de 2015, se vendió el primer kWh a través del contrato de UEPII con las empresas distribuidoras de electricidad de Panamá

Nuestro compromiso se mantiene, y a través de nuestra gestión, buscamos fortalecer el sentido de pertenencia de nuestros colaboradores, haciéndolos parte en todas las actividades de fomento de cultura ambiental que apoyamos.

## **Programa “Embajadores de Energía Limpia”:**

Formamos un equipo de jóvenes pertenecientes a la comunidad de Penonomé al que denominamos “Embajadores de Energía Limpia”. El objetivo es que este grupo de jóvenes estudiantes de nivel media reciban las herramientas para ser protagonistas y agentes de cambio social en las comunidades cercanas al proyecto, capaces de promover el cuidado ambiental y de transmitir la relevancia de la energía limpia y sustentable. La idea es que este equipo sea uno de los canales que fomente cultura de cuidado ambiental en la comunidad, e impacte a sus familias y sus escuelas, permitiendo además ser un canal de comunicación entre el Parque Eólico Laudato Sí y las principales escuelas de la comunidad.

Hemos construido una red de embajadores de 40 estudiantes de las primeras escuelas de Penonomé, que por 2 años consecutivos desarrollan en centros escolares y comunidades vecinas al proyecto, labores en pro de su objetivo de transformación cultural de la comunidad. En este contexto se fortalece el compromiso de estos jóvenes con el ambiente y se fomenta su espíritu de liderazgo y su vocación de voluntariado. Anualmente a este grupo de embajadores se les dan capacitaciones, se les involucra

en actividades y se les apoya en situaciones que promuevan su desarrollo. Algunas de estas actividades son:

- Reforestación en puntos estratégicos.
- Participación en eventos públicos que permitan la concientización sobre el cuidado ambiental, como la feria del libro en Panamá
- Jornadas de recolección de desechos para Reducir, Reciclar y Reutilizar.
- Campañas comunicacionales para mantener informadas a las personas sobre los problemas ambientales y concientizarlas acerca de la protección y el cuidado al medio ambientales.

### **Capacitación recibida:**

- ↪ Talleres de sistema de generación de energía eólica
- ↪ Talleres con habilidades de comunicación
- ↪ Talleres de interacción comunitaria
- ↪ Talleres de importancia del reciclaje

## **Saneamiento de playas y programas de reciclaje:**

Junto con los embajadores de energía limpia y voluntarios del Parque Eólico Laudato Sí, durante el 2016 llevamos a cabo 3 jornadas de saneamiento de las principales playas de Penonomé.

Contamos con más de 230 voluntarios durante las jornadas de saneamiento.

Entendemos que nuestro compromiso tiene que ser constante y por eso nos comprometemos a seguir fortaleciendo el relacionamiento comunitario con las comunidades adyacentes al parque, maximizando el impacto de los embajadores de energía limpia en sus familias y escuelas, ya que consideramos que a través de los jóvenes, podemos trabajar por el futuro que queremos.

## **Jornadas de reforestación:**

En el año 2016, firmamos una alianza público-privada con el Ministerio de Ambiente de Panamá, y nos comprometimos a focalizar parte de nuestros esfuerzos por el desarrollo sostenible, a través del programa “Alianza por un Millón de Hectáreas” que busca la reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques a través de la siembra de un millón de hectáreas de plantones.

Hemos llevado a cabo jornadas de reforestación, en las áreas aledañas al Parque Eólico, con el propósito de aportar de manera positiva en los esfuerzos para la disminución de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero y para que las mismas se contabilicen como parte de la lucha global contra el cambio climático.

Para nosotros es clave, poder aportar de manera positiva al acuerdo de Paris y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en el cual los países se comprometieron a trabajar para limitar el aumento de la temperatura global por debajo de los 2 grados centígrados y, dados los graves riesgos, a esforzarse por lograr que sea menos de 1,5 grados centígrados.

Seguimos trabajando en unir esfuerzos para que nuestras acciones tengan mayor impacto. La reforestación es clave en Panamá y en el mundo, y por eso en el parque eólico Laudato Sí, seguiremos esforzándonos por aportar nuestro granito de arena para llegar a la gran meta de un millón de hectáreas reforestadas.

## **Monitoreo de aves y protección de fauna:**

Como parte de nuestros esfuerzos por la protección del medio ambiente, contamos con el apoyo de la empresa Consultores y Ambientalistas S.A para el monitoreo de fauna dentro del Parque Eólico Laudato Si, esta labor

se lleva a cabo con el objetivo de saber si el funcionamiento del parque afecta de alguna manera la fauna de la región haciendo énfasis especial en las especies voladoras (Aves y Murciélagos).

Durante este año se han registrado cerca de cien especies entre aves y murciélagos, detallando características como: si son migratorias o residentes, ciclo de reproducción, de qué se alimentan, si anidan, entre otros.

De este monitoreo, mantenemos una base de datos digital que se alimenta diariamente con la información que los biólogos de campo suministran, esta base de datos es complementada con un registro fotográfico de las diferentes especies. Con esta información elaboramos informes mensuales y un informe anual que se presenta internamente y al Ministerio de Ambiente.

Ningún aporte es poco, cuando se buscan resultados positivos para el ambiente. Nuestro aporte en el monitoreo de aves y murciélagos representa una buena base para que estudiantes y universidades puedan profundizar en la fauna de Panamá. Nuestro propósito es mantener este apoyo, y poder desarrollar acciones positivas que sirvan como palanca

para la protección de las especies que viven dentro del parque.

### **Capacitación de las juntas administradoras de acueductos rurales:**

A través de una alianza público-privada con el Ministerio de Salud y la Universidad de Panamá, se desarrolló un Programa de capacitación de las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales de Coclé y el Coco, que contempla 8 módulos en un total de 40 horas.

Este Programa de capacitación, busca empoderar a las Juntas Administradoras de los Acueductos que surten a sus comunidades, para garantizar la buena gestión del servicio de abastecimiento de agua, así como procurar la calidad de las fuentes que lo surten. El proyecto surgió con el objetivo de fomentar el conocimiento y las buenas prácticas entre los vecinos. Hasta la fecha, hemos desarrollado el programa en las comunidades de las Guabas, Coclé, Agua Fría, El Rosario y Chorrerita y más de XX se han visto beneficiados.

Este proyecto, seguirá en marcha y buscará capacitar a todas las juntas administradoras de la Coclé y el Coco. Solo de esta forma, podemos

procurar que la buena gestión de los acueductos rurales sea llevada de forma sostenible.

### **Nuestro aporte al cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible:**

Con el objetivo de fomentar el desarrollo sostenible en Panamá y especialmente en las comunidades vecinas al Parque Eólico Laudato Si', la empresa fomenta iniciativas que aportan al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible definidos por las Naciones Unidas y ha desarrollado un modelo de gestión que permite motivar a otras empresas y aliados a sumar con estos objetivos. En este sentido y después de un análisis profundo nos hemos comprometido con aportar a logros de los objetivos 4, 7, 11, 13, 15 y 17 a través de los siguientes programas o iniciativas:

#### **Educación de Calidad:**

Construcción de aulas en la escuela Clelia F de Martinez, en alianza Público-Privada con el Ministerio de Educación con el programa "Mi Escuela Primero"

- Programa Embajadores de Energía Limpia" Red conformada

por más de 40 estudiantes de Penonomé con más de 30 horas de capacitación en temas de cuidado ambiental, generación de energía eólica y reciclaje

#### **Vida de ecosistemas terrestres:**

- Jornadas de reforestación en alianza con el Ministerio de Ambiente a través del programa "Alianza por un millón de hectáreas"

#### **Agua limpia y saneamiento:**

- Pruebas de PH y cloro residual en el agua en 12 comunidades adyacentes al Parque
- Revisión del funcionamiento de sistema de cloración de agua de las comunidades adyacentes al parque
- Programa de capacitación de las juntas administradoras de acueductos rurales de Coclé y el Coco

#### **Energía asequible y no contaminante:**

- Generación de energía limpia a través de fuentes renovables

### **Ciudades y comunidades sostenibles:**

- Programa Embajadores de Energía Limpia. Red conformada por más de 40 estudiantes de Penonomé con más de 30 horas de capacitación en temas de cuidado ambiental, generación de energía eólica y reciclaje
- Programa de huertos rurales en las escuelas de las comunidades vecinas al parque

### **Acción por el clima:**

- Programas de reciclaje en escuelas cercanas a las instalaciones del parque
- Jornadas trimestrales de limpieza de playas

### **Vida de ecosistemas terrestres:**

- Mejoras en la segregación de desechos de vertedero comunitario.
- Programa de monitoreo de aves y murciélagos dentro de las instalaciones del parque
- Programa de rescate de fauna y atención veterinaria dentro de las instalaciones del parque.

### **Alianzas para lograr los objetivos:**

- Alianza público-privada con el Ministerio de Ambiente con el programa “Alianza por un millón de hectáreas”
- Alianza Público-privada con la Ministerio de Educación con el programa “Mi Escuela Primero”
- Alianza con la universidad de Panamá con el programa de capacitación de las juntas administradoras de acueductos rurales para las comunidades de Coclé y el Coco.

## EL CRIMEN ORGANIZADO EN PANAMÁ

### Percepción o Realidad

**Jaime Beitia Fernández**

Licenciado en Sociología

Diplomado en Análisis Criminal en Materia de Narco Criminalidad.

El Crimen Organizado en Panamá cada vez va tomando más presencia en nuestra sociedad, la cultura del miedo esta en ascenso interrumpiendo así la paz social de los ciudadanos.

Con la globalización y la apertura de las fronteras, la delincuencia organizada transnacional se ha aprovechado de esta oportunidad para convertir a estos jóvenes en soldados del crimen organizado, para la ejecución de tareas de sicariato o custodios de drogas que están en tránsito hacia Estados Unidos.

Ante la falta de oportunidades, de formación académica y de un trabajo honrado, estas actividades les dejan dinero fácil que les permite satisfacer sus expectativas. Por otro lado, viniendo de hogares disfuncionales en los que la figura paterna-materna es invisible, estos jóvenes encuentran un sentido de pertenencia e identidad en las pandillas.

Existen en Panamá 250 grupos de pandilleros, y se estima el número de miembros activos entre 4 mil y 5 mil

que están inmerso en las actividades de la delincuencia organizada.

Percepción o realidad es la gran interrogante de la mayoría del pueblo panameño, a pesar de las afirmaciones de estamentos de seguridad del País de la disminución de los homicidios es evidente que está aumentando su radio de acción hacia las provincias centrales.

Palabras claves: Crimen Organizado, Pandillerismo, Homicidios, Derechos Humanos, Seguridad, Delincuencia, Percepción, Realidad. Riesgo Social.

**Ponencia: XVI Congreso Nacional de Sociología. (Universidad de Panamá).**

La población estimada de Panamá al cierre del año 2017 fue de 4, 058,372 habitantes. Limita al Norte con el Mar Caribe, al Este con la República de Colombia, al Sur con el Océano Pacífico y al Oeste con la República de Costa Rica. Área territorial, 75,517 Km. cuadrados.

Panamá cuenta con un Ministerio de Seguridad Publica, Policía Nacional,

una Dirección de Investigaciones Judicial, Servicio Nacional de Fronteras, Servicio Nacional Aeronaval y Servicio de Protección Institucional quienes tienen como objetivo general en una u otra forma la seguridad nacional.

La población penitenciaria es de 16, 155, (diciembre 2017) hombres 15,281 y mujeres 874. El 60% de los privados de libertad tienen menos de 30 años, 50 % de los jóvenes que mueren son por causas de pandillerismo.

A pesar de todos estos organismos de seguridad existentes en nuestro país, la seguridad es extremadamente vulnerable, la proliferación de fenómenos como el crimen organizado, nuestra posición geográfica y la virtud de mantener un centro bancario próspero nos hace envidiable para todos aquellos que viven del delito organizando pandillas o bandas delincuenciales a lo interno como externo del País, generando inseguridad e inestabilidad emocional en la ciudadanía que siente que a medida que pasa el tiempo este flagelo del crimen organizado cada día, van en aumento los homicidios vinculados a las organizaciones criminales.

El estudio del crimen organizado es un tema recurrente en las últimas décadas, debido principalmente a la

proliferación de estos grupos, a la necesidad de conocerlos y tratarlos desde punto de vista sociológico.

La Coalición de Derechos Humanos contra las Estructuras Clandestinas, define como crimen organizado al “Grupo estructurado de tres o más personas que existe durante cierto tiempo y actúa concertadamente para garantizar la continuidad de la empresa criminal y la creación de capital “limpio “producto de la misma a través del lavado de activos. Para garantizar su existencia, el grupo genera de forma sistemática violencia, corrupción y obstrucción de la justicia.”

Por su parte la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en su artículo 2.a define al grupo delictivo organizado, de la siguiente manera:

“Se entenderá como crimen organizado un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico de orden material.”

La noción de percepción deriva

del término latino perceptio y describe tanto a la acción como a la consecuencia de percibir (es decir, de tener la capacidad para recibir mediante los sentidos las imágenes, impresiones o sensaciones externas, o comprender y conocer algo).

La percepción puede hacer mención también a determinado conocimiento, una idea o a la sensación interior que surge a raíz de una impresión material derivada de nuestros sentidos.

Desde el punto de vista de la percepción podemos decir que el ser humano es un ente social que logra todos los aprendizajes dentro de la sociedad y la cultura en la cual vive. Aprende a percibir influido por las costumbres, las creencias, el lenguaje, las artes o los medios de comunicación de nuestra sociedad. Y es precisamente a través de estos factores, socioculturales que elabora experiencias y esquemas de conocimiento.

La existencia real y efectiva de algo, tiene valor práctico en contraposición con lo fantástico e ilusorio, son acontecimientos verdaderos que determinan el grado de conocimiento del Ser. Para ser más claros, definir la realidad, como hechos que pueden ser valorados estadísticamente.

Ahora si entrelazamos estas dos vertientes del conocimiento no

podemos negar que las percepciones no se quedan en realidades subjetivas, sino que se traducen en realidades objetivas desde el momento que existen como producto de la actividad humana. Para Berger y Luckmann *“la sociedad es un producto humano, la sociedad es una realidad objetiva siendo el hombre un producto social”*

Si la realidad se construye socialmente, lo que se debe analizar son los procesos por los cuales esto se produce. Con este fin analizamos uno de estos procesos que es la institucionalización sobre la base de: Sus orígenes, alcance y modos; la relación entre el organismo humano y su actividad. Existen causas por la cual el hombre como producto social asume un comportamiento frente a los problemas sociales en el entorno donde subsiste en la que desarrolla una forma de sobrevivencia la cual cae en actos delictivos, que con el tiempo va desarrollando hasta convertirse en criminal. ¿Cuáles son esas causas? ¿Tienen que ver con el factor económico? ¿Tendrá que analizarse desde la perspectiva del desarrollo económico versus desarrollo humano? en cuanto que, el desarrollo económico no llega a resolver los problemas sociales de una gran parte de nuestra sociedad, ya que se está profundizando más la brecha entre el rico y el pobre.

Entendemos que el propósito básico del desarrollo humano es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar a lo largo del tiempo. Por lo general, las personas valoran logros que no aparecen del todo, o por lo menos inmediatamente, en cifras de ingreso o crecimiento: mayor acceso al conocimiento, mejor nutrición y servicios de salud, medios de vida más seguros, seguridad frente a crímenes y violencia física, un tiempo libre más satisfactorio, libertades políticas, culturales y un sentido de participación en actividades comunitarias. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente que permita a las personas disfrutar de una vida larga, saludable y llena de creatividad.

Pero en lo que el Desarrollo Económico avanza el Desarrollo Humano se estanca, los problemas sociales son relegados a un segundo plano como lo es el tema de la delincuencia. Existe entonces una gran distancia, una gran brecha que se profundiza cada vez más, trayendo como una de sus consecuencias la organización del crimen.

Nuestra presentación está apoyada en hechos sociales que impactan a la ciudadanía cada vez más, como lo es la criminalidad y su forma de

expresión institucional en el país. La misma está dirigida a descifrar estos dos paradigmas los cuales trataremos de desarrollarlos en ambas instancias.

### **Primer paradigma**

Los crímenes ocurridos en los años 2010 al 2017 principalmente publicados en el tabloide el Siglo, el cual mantiene una controversia con los estamentos de seguridad del gobierno en cuanto a las estadísticas presentadas, a pesar que la crónica roja del mismo identifica con fotos y nombres los hechos ocurridos diariamente en nuestro país. El cual también hace mención de las bandas organizadas, haciendo referencia a la cantidad de jóvenes que pertenecen al crimen organizado, que cada vez deteriora más los valores de nuestra sociedad trayendo como consecuencia una dependencia al delito para poder subsistir, en contraposición con la delincuencia tradicional, habitual u ocasional.

### **Segundo paradigma**

Percepción o Realidad. Teniendo en consideración la “forma” real de hechos criminales con saña, alto grado de violencia, jóvenes sicarios que matan por encargo, la penetración de las bandas en las escuelas, los actos delictivos de iniciación de jóvenes menores de 14 años, la organización de bandas dentro de

las cárceles, secuestros organizados con consecuencias fatales como el asesinato; teniendo como efecto un impacto negativo en la sociedad generando una subcultura del miedo.

Hemos tomado como referencia algunos artículos periodísticos que nos describen el acontecer diario de nuestra vida cotidiana, la criminalidad, no se trata de femicidios, delitos o crímenes pasionales que son dignos de investigación sociológica, sino de algo más profundo; las bandas de sicarios que están perfeccionando su modus operandis en la cual participan jóvenes menores de 14 años inclusive acompañados por adultos quienes se escudan en estos jóvenes, los cuales ejecutan la acción criminal en forma desgarradora e inhumana.

Dentro de todas estas indagaciones realizadas por reporteros profesionales de la investigación periodística, hemos incluido algunas consideraciones del sociólogo Olmedo Beluche catedrático de la Universidad de Panamá quien nos conduce a realizar un análisis del fenómeno delincriminal dentro del marco de las crónicas presentadas.

Hacemos referencia al mapa interactivo cartográfico del delito expuesto por el periodista José Domingo Guardiola en donde nos

habla del delito, la criminalidad y su evolución en diferentes países, incluyendo Panamá la cual los indicadores visualizan la enorme brecha que existe entre la política de estado (en el marco económico) y la política de seguridad ciudadana o desarrollo humano (en el marco de la delincuencia). Algunos relatos de criminalidad de los últimos años 2017, son totalmente alarmantes, en donde se dieron casos que en una semana se revelan 16 asesinatos con características muy relevantes. Se calcula que el 80% de los asesinatos registrados en el periodo de 2010 al 2013 y parte del 2014, donde ya se especulaba sobre el crimen organizado en Panamá, explica que el 80% de los reos en las cárceles del país mantenían vínculos con el narcotráfico, que en los años actuales no ha cambiado en nada.

Desde el año 2014 hasta la fecha, se habla del crimen organizado con más frecuencia. Sociólogos y criminalistas han advertido de las ejecuciones que tienen ribetes internacionales, como son los asesinatos con sicarios provenientes de países extranjeros, en restaurantes de la localidad, profesionales involucrados en lavado de dinero con destino internacional, entre otras, hacen que nos cataloguen de Paraíso Fiscal. Escándalos como los Papeles de Panamá u otros que se

dilatan en nuestras cortes judiciales como si nunca hubiesen pasado, ahora con un sistema judicial como es el Penal Acusatorio que realiza tratos con criminales organizados en donde se convierten en “intocables” por la justicia panameña.

Tasa de homicidios según 2016 y de enero a diciembre del 2017

AÑO	C/HOMICIDIOS	TASA
2016	375	9.3
2017	412	10.2

Fuente: InSight CRIME / Centro de Investigaciones del Crimen Organizado, 2017

Podemos apreciar que este cuadro nos indica un aumento de la tasa de homicidios en 0.9 según el Centro de Investigaciones del Crimen Organizado que tiene regionales en varios países en el mundo incluyendo Panamá

Según esta organización investigadora del crimen organizado en centro américa, el homicidio en Panamá está aumentando, no en proporciones máximas pero contradice a los organismos internos de seguridad que tratan de ocultar la realidad, sometiendo a la sociedad panameña a un estatus de conformismo a la

actuación del gobierno frente a los hechos delictivos aduciendo que todo está normal en el país sin darse cuenta que la comunidad ya está adquiriendo la cultura del miedo por la inseguridad palpable a todos los niveles de la sociedad, esto se refleja en la ciudadanía que todos los día por los medios de comunicación escritos y televisivos reclaman más seguridad.

Es claro que todos los gobiernos desean mantener “ocultas” las estadísticas de los homicidios. Mucho más, si son de carácter premeditados o sicariato en el marco del crimen organizado, quizás pensando que así protegen a la ciudadanía.

La manipulación de las tasas de homicidios se da en cada administración ya que cada gobierno establece sus propios parámetros informativos para reportar sus datos delictivos.

Esto podemos verlo en el siguiente cuadro según los datos del 2016 y 2017 en donde se describe una “baja” de la tasa de homicidios, pero según lo establecido por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud. La tasa de homicidios “Epistémicas” son de índices superior a 10 por cada 100.000 habitantes, eso explicaría porque en reciente conferencia gubernamental se

habla de una tasa del 9.3 por 100.000 por el temor de ser clasificados como en 2015 que tuvimos la mayor tasa de homicidios 21.3 o sea con una tasa epistémica internacionalmente.

Tasa de homicidios según 2016 y de enero a diciembre del 2017

AÑO	C/HOMICIDIOS	TASA
2016	416	10.4
2017	412	10.2

Fuente: Unidades de Homicidios del Ministerio Público de Panamá

Según este cuadro presentado por el Ministerio Público se redujo la criminalidad en un 0.96 % en el 2017. Hasta el momento de lo que va del año 2018 de enero a mayo los 5 primeros meses del año se han cometido 172 homicidios. Dicen los expertos. La tendencia de los homicidios nos está diciendo que la estadística podría mantenerse o subir.

Hay crímenes que son a causa del narcotráfico, donde pagan por ejecutar a personas específicas.

Los sicarios a sueldo pueden ser una baratija (\$100 a \$1,000) o pueden poner precios que llegan hasta los \$6 mil. Todo depende de quién sea su blanco y ellos ponen su salario.

El panameño está siendo cada vez más

agresivo, esto genera los crímenes por violencia doméstica, riñas entre otras causas (crímenes fuera del contexto del crimen organizado.)

En Panamá, se han cometido 4,810 homicidios con una población 4,058.372 en comparación con algunos Países vecinos con mayor población, desde 2010 al 2017. Sin embargo, no podemos afirmar que la totalidad de los mismos han sido generados por el Crimen Organizado, pero la información es que en un 60% de estos, está la mano oscura del crimen internacional, drogas, ajustes de cuentas, blanqueo de capitales, tumbes de drogas, venta de narcóticos y trasiego internacional de drogas además, de la lucha por el dominio de territorios que trae como consecuencia la disputa entre las bandas, son Las características más notables del Crimen Organizado en Panamá.

La ciudadanía panameña tiene motivos para sentirse preocupada por el clima de inseguridad ciudadana que se vive en gran parte del País. Para la Organización Panamericana de la Salud un índice normal de criminalidad es el que se halla entre 0 y 5 homicidios por cada 100.000 habitantes por año. Ese puede ser tratado con los mecanismos convencionales. Cuando el índice de homicidios está entre 5 y 8 la situación

es delicada, pero cuando excede de 10, nos hallamos frente a un cuadro de criminalidad “epidémica”. La cual no puede ser tratada por las vías usuales, que por experiencia han demostrado ser insuficientes.

¿Cómo enfrentar la criminalidad, estos hechos delincuenciales, que hacen difícil la vida diaria, que comprometen la economía, crea multitud de daños intangibles y genera la atmósfera de miedo mencionada?

Las Bandas Delincuenciales, se han convertido en problema para el estado, las familias y la sociedad debido a las acciones violentas que éstas desarrollan. Ya que los programas para contrarrestar este flagelo no tienen la efectividad necesaria para que los jóvenes dejen de refugiarse en estas organizaciones delincuenciales con el pretexto de que son marginados por la sociedad, convirtiéndose estos en víctimas del medio que los rodea.

La falta de instituciones que desarrollen políticas preventivas en los barrios y comunidades marginales les da a estos grupos las oportunidades de reclutar a niños y adolescentes en situaciones de riesgos y se convierten en “protectores” hasta el extremo de brindarles abogados para cuando caen por algún delito. El control social, es necesario frente

a la existencia del crimen organizado para que las instituciones mantengan un orden formalmente aceptado de modo tal que se respeten las normas básicas que contribuyan a generar estilos de vida organizados y no conflictivos

Si observamos y analizamos las principales características de la delincuencia organizada, veremos qué tan efectivos y eficaces son los programas de prevención ejecutados por el gobierno en función del conocimiento que se tiene de su modo de operación.

Ejemplos

No tienen metas ideológicas. Sus metas son el dinero y el poder, (Salvo el caso del Terrorismo).

Su estructura es vertical y rígida con dos o tres mandos por mucho.

La membrecía implica criterios de aptitud y procesos de selección rigurosa.

La permanencia en estos grupos va más allá de la vida de sus miembros.

Opera mediante la división de trabajo por células.

Emplean el soborno y el chantaje para neutralizar a funcionarios públicos y políticos.

Proveen mercadería y servicios ilegales deseados por la población en general.

Desarrollan hegemonía sobre

determinada área geográfica.

Poseen una Reglamentación obligatoria para los miembros.

La delincuencia organizada no es más que un negocio donde los jóvenes son utilizados al iniciarse dentro de la organización.

Es muy fácil caer al respecto en soluciones simplificadoras. Pueden llevar a que el problema, se agrave en lugar de mejorar, deteriorando aún más los factores de riesgo que lo determinan. Es imprescindible profundizar frente a una posible pandemia de una magnitud incontrolada, internarse en su complejidad, tener muy en cuenta las experiencias fracasadas, las enseñanzas que se derivan de las experiencias exitosas a nivel regional e internacional, y actuar en consecuencia.

El camino hacia una gestión inteligente del tema ha estado fuertemente bloqueado en los últimos años por una serie de mitos, que se toman como verdades, a pesar de su choque permanente con la realidad. Esos mitos llevan a caminos altamente ineficientes. Desde ya tienen un sustento. Satisfacen los intereses de sectores que se apoyan en ellos para ganar poder mediante demagogias fáciles, de quienes no están dispuestos

a enfrentar las razones estructurales de la violencia en la sociedad panameña.

La ley 121 de 2013 modifica algunos artículos del Código Penal Judicial y el procesal Penal estableciendo penas cuya sanción mínima supera los cinco años de prisión para aquellos delitos que la propia ley, enmarca como graves. En el caso del Código Procesal introduce una participación activa del Ministerio de Economía y Finanzas, cuando se trata de Aprehensiones de bienes.

El Código Penal, es el conjunto unitario, ordenado y sistematizado de las normas jurídicas punitivas de un Estado, es decir, las leyes o un compendio ordenado de la legislación aplicable en materia penal que busca la eliminación de redundancias, la ausencia de lagunas y la universalidad. Esto es, que no existan normas. El Código Procesal Penal, es el que garantiza la transparencia del proceso penal. En el proceso se observan los principios del debido proceso, contradicción, intermediación, simplificación, eficacia, oralidad, publicidad, concentración, estricta igualdad de las partes, economía procesal, legalidad, constitucionalización del proceso y derecho de defensa.

En Panamá, el código penal ha sido revisado en 19 ocasiones algunas veces por hechos coyunturales

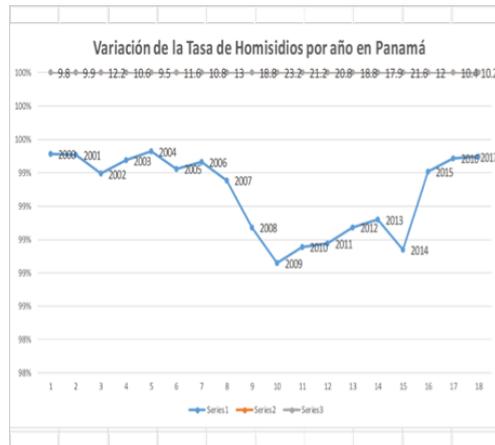
otras por exigencias de organismos internacionales y el código procesal se ha estado adaptando a las exigencias de la modernización de la justicia y con claros vicios de la intervención de las agencias internacionales de Derechos Humanos dejando a un lado los derechos de las víctimas que hoy en día se están exigiendo.

Se ha disminuido la delincuencia en Panamá relacionada al crimen organizado, según estudios realizados, pero es evidente que se está mirando hacia la delincuencia común y no hacia la organización en sí del delito, porque el brazo del crimen organizado es muy extenso y abriga a muchos estamentos de seguridad, he de ahí las denuncias públicas de elementos de la policía nacional con altos rangos inmersos en tráfico de drogas y aplicando la ley del hielo a lo que sucede a su alrededor y en ocasiones recibiendo remuneraciones por su colaboración.

Resulta urgente un dialogo entre el sector gubernamental y el sector privado para construir agendas de seguridad ciudadana con amplia participación de la sociedad civil, para plantear como estrategia un Plan Nacional de Seguridad implementando medidas de prevención que apliquen planes de desarrollo nacional y regionales destinado a aliviar la pobreza, pobreza extrema y el

desempleo, además ponerle más interés en atender la juventud que se gradúa de escuela secundaria y no asiste a la universidad, por razones económicas o de responsabilidad familiar, teniendo esto como causal la búsqueda de dinero fácil.

La cantidad de problemas sociales que abrumba a nuestra sociedad son tantos que no ayudan a encontrar soluciones a corto plazo y esto lo planteamos en base a que desde el 2009 (a la actualidad) la tasa de homicidios es oscilante y eso se debe a que los programas improvisados no responden a planes o programas permanentes. “cada quinquenio cambia el librito” podemos señalar gráficamente esta aseveración con los siguientes cuadros;



**Conclusión:**

Las tasas de homicidios en Panamá y en los países del área están absorbiendo la atención de la sociedad. Los ciudadanos se encuentran inseguros tanto fuera como dentro de los hogares; sin embargo, la seguridad ciudadana debe atenderse en su doble dirección: a) La subjetiva, que alude al sentimiento y percepción de la seguridad que comparte la ciudadanía y b) La objetiva, constituida por los principales indicadores de la criminalidad y delincuencia que dan cuenta de los casos registrados en las instituciones públicas receptoras de esa información. Según las cifras oficiales se registran en nuestro país dos asesinatos diarios los fines de semana hasta tres asesinatos entre sábado y domingo, por lo que este tema es prioritario en la agenda del Estado.

Además, los organismos internacionales, como la ONU, la UNICEF y un sin fin de Organizaciones de la Sociedad Civil orientan sus esfuerzos para combatir el crimen, organizado, presentando para ello programas y propuestas que con responsabilidad se cumplan a corto y largo plazo.

Hay una gran cantidad de estudios que tratan de explicar las causas de la criminalidad la mayoría admite que se trata de un problema complejo

donde participan muchas variables, algunas aún desconocidas. Psiquiatras, psicólogos, neurólogos, sociólogos, trabajadoras sociales y profesionales de otras disciplinas se dedican a desentrañar las determinantes y condicionantes de la violencia. Ningún factor por sí solo explica por qué algunos individuos tienen más comportamientos violentos que otros, ni por qué la violencia es más prevalente en algunas comunidades. La violencia es una de las principales causas de la violación de los derechos humanos. Es un freno para el logro de muchas de las metas de desarrollo humano, una de las mayores amenazas de la Salud Pública a nivel mundial, un obstáculo para el desarrollo temprano de la niñez, una barrera para la educación de calidad de vida de los niños y para la creación de un ambiente seguro para la población en su conjunto.

Destacar logros cuando la ciudadanía ve, siente y vive en su entorno como la criminalidad está venciendo los parámetros de lo imaginario, es una torpe decisión de nuestros gobernantes tratar de disminuir la tasa de homicidios en panamá sin reducir en realidad los homicidios es inaceptable, realizar estudios sobre este fenómeno social es lo más recomendable, hay proyectos en estudios y ejecución como: *La Armonización de la*

*legislación penal para combatir eficazmente el crimen organizado en Centroamérica presentado por la secretaria General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los países Iberoamericanos*, que es auspiciado por la agencia Española de Cooperación al Desarrollo (AECID) del fondo España – Cica. Solo falta la voluntad de los gobiernos en perseguir el Crimen Organizado.

El trabajo de una sociedad en los actuales momentos, es crear condiciones para que la gente vea y comprenda que actuar de acuerdo con la ley produce ganancias individuales, sociales y no como ahora donde el delito produce tan buenas ganancias y tan pocas restricciones, que la posibilidad de formar una empresa criminal es muy llamativa. El crimen ya no es el resultado de un sujeto anormal y peligroso, sino una actividad de personas altamente capacitadas y especializadas, que ven una gran posibilidad de obtener riqueza y dispuestos a utilizar cualquier medio, ayudados por una aliada de inmenso poder como es la corrupción, que se fundamenta en el afán de riqueza de todo aquel que cae rendido por la tentación del dinero fácil. El gran peligro del crimen organizado es que la víctima es la sociedad entera, que la concepción individualizadora del derecho penal

no permite restaurar el daño que produce en todo el conjunto social pues el ejercicio desigual del poder, al servicio de unos pocos, posibilita el florecimiento y fortalecimiento de actividades tales como el crimen organizado cuyo camino conduce a la búsqueda de la institucionalización de la ilegalidad.

El panorama que hemos podido percibir gracias al tema desarrollado, nos permite hacer una reflexión sobre las posibles alternativas para la lucha contra el crimen organizado. De esta manera, podemos concluir que el conocimiento actual sobre el fenómeno delincuencia, nos pone de presente que la actividad criminal organizada en el momento actual tiene repercusiones a nivel mundial. Las conexiones locales y nacionales se extienden a organizaciones de nivel internacional, convirtiéndose de esta manera en multinacionales del delito, con profundos conocimientos, no sólo tecnológicos sino jurídicos. Es bien sabido que, durante la época más violenta de la lucha contra el narcotráfico y los carteles, estos contaban con los más eminentes juristas para su defensa, concedores brillantes de la legislación tanto nacional como internacional.

## REFORMAS CONSTITUCIONALES ¿CÓMO SE HAN HECHO?

**Grisel Bethancourt**

Periodista

Ex presidenta del Colegio Nacional de Periodistas.

El problema del cómo efectuar los cambios a la Carta fundamental no es nuevo, ya que ninguna de las constituciones que se han creado en Panamá en 1904, 1941, 1946 y 1972, han sido originadas atendiendo la vía jurídica que señalaba la constitución anterior.

Lo señalado se encuentra destacado en un fallo que dictó la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el 21 de abril de 1983, a razón de una demanda de inconstitucionalidad que se interpuso contra la resolución del Consejo de Gabinete, que convocó a un referéndum para considerar las reformas a la constitución de ese año.

De acuerdo con el constitucionalista, José Dolores Moscote, los cambios constitucionales no deben ser “por un acto espontáneo de alguna persona o colectivo sino que deben ser el producto de la experiencia social cotidiana, formada por las observaciones que se realizan del modo cómo funciona el Gobierno, acerca de las dificultades que se oponen al juego libre, sin trabas, de las relaciones progresivas entre

gobernantes y gobernados, y acerca de las causas que entorpecen el desarrollo progresivo del bien común”.

Una vez proclamada la independencia de Colombia se convocó a una Asamblea Constituyente que se instaló en la capital en enero de 1904 y concluyó su labor el 13 de febrero de ese año elaborando la primera Constitución republicana panameña, que fue sancionada por el Ejecutivo el 15 de febrero de 1904. Según Jorge Fábrega P. en su obra Estudio de Derecho Constitucional Panameño, a pesar de que la Constitución de 1904 es la que más años ha regido con 37, desde su décimo aniversario, se comenzó a hablar la necesidad de reformarlas y sufre cambios en nueve ocasiones, pero todos muy fragmentados e insustanciales.

La Carta de 1904 fue reformada por la Asamblea Nacional así: mediante Ley 5 de 19 de septiembre de 1906; por un Acto Legislativo de 26 de diciembre de 1918; por dos actos legislativos de 19 de septiembre de 1928; por tres actos legislativos de 25 de septiembre de 1928; por un Acto Legislativo de

19 de octubre de 1928 y por un Acto Legislativo de 14 de octubre de 1932.

El presidente Arnulfo Arias una vez llega al poder en 1940 promete incluir Derechos Sociales en una nueva Constitución y en primera instancia utiliza el método jurídico (artículo 137) que establecía la Constitución de 1904, para introducir los cambios.

No obstante, conforme a ese procedimiento las reformas deberían esperar a ser discutidas y aprobadas por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional que empezaría sus funciones en 1944.

Arias ignoró el procedimiento y expidió el Decreto No. 141 de 26 de noviembre de 1940 por medio del cual asumió la representación del Estado y convocó a un denominado plebiscito para el 15 de diciembre de 1940.

La población aprueba por abrumadora mayoría los cambios y el Ejecutivo mediante Decreto No. 165 de 1940, declaró abolida la Constitución de 1904, y la nueva carta magna comenzó a regir el 2 de enero de 1941. El mandatario Arias es derrocado el 9 de octubre de 1941. El nuevo presidente Ricardo Adolfo De La Guardia expidió el Decreto Ejecutivo No. 1056 de 10 de noviembre de 1944, por

medio del cual designó una comisión encargada de elaborar un estudio que reformara la carta de 1941. Se nombró en esta comisión a los doctores Ricardo J. Alfaro, José Dolores Moscote y Eduardo Chiari. Los comisionados redactaron un proyecto de nueva Constitución en vez de optar por reformas.

Por tal razón, el mandatario De La Guardia, mediante Decreto de Gabinete No. 4 de 29 de diciembre de 1944, decidió suspender la Constitución de 1941 y llamó a la población a elecciones para el escogimiento de una Asamblea Constituyente.

El 15 de junio de 1945 cuando se instala la Asamblea Constituyente, el presidente De La Guardia renunció a su cargo y presentó a los constituyentes el proyecto de Constitución elaborado por Moscote, Alfaro y Chiari. Los constituyentes discuten por nueve meses el proyecto de Alfaro, Moscote y Chiari sin hacerle mayores cambios y aprueban el 1 de marzo de 1946, la nueva Constitución.

Estos constituyentes se auto proclamaron como Asamblea Nacional y designaron al Presidente Provisional Enrique A. Jiménez como Presidente de la República. En 1948

la entonces Asamblea Nacional se proclama nuevamente como Asamblea Constituyente e intentaron prorrogar su periodo por cuatro años más, pero al final fueron disueltos por el mandatario Jiménez.

Los militares asumen el poder tras el golpe que derrocó al mandatario Arnulfo Arias Madrid, el 11 de octubre de 1968. Tras consolidarse en el poder, Omar Torrijos Herrera, anunció el 11 de octubre de 1971, la creación de una “comisión de reformas revolucionarias a la Constitución Política”, compuesta por 25 miembros.

El 6 de agosto de 1972 se convocó a elecciones generales para escoger a 505 representantes de corregimientos, que serían los que se encargarían de aprobar lo que se llamó una nueva Constitución. La Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (ANRC) discute por un mes el proyecto de nueva constitución y las aprueba el 11 de octubre de 1972, fecha en la cual empezó a regir la nueva Carta Fundamental.

Los cambios de ese año se hicieron de acuerdo con la cláusula reformativa de la Constitución de 1972.

El Ejecutivo convocó a una reunión

extraordinaria, en septiembre de 1978, a la ANRC cuyo mandato expiraba el 11 de octubre de ese año y se aprueban las reformas. Estas fueron ratificadas por la asamblea de representantes de corregimientos que se instalaba en la última fecha indicada. Fue un acto apresurado, que resultó insuficiente, comentó Jorge Fábrega P.

Los militares que estaban en el poder y el Ejecutivo, optaron por crear una comisión reformadora, integrada por miembros de los partidos políticos existentes en esa época y sectores independientes. La comisión inició labores el 1 de diciembre de 1982 y las concluyó el 27 de marzo de 1983, día en que envió al Ejecutivo el pliego de reformas a la constitución de 1972.

Al recibir el mencionado pliego de reformas, el Ejecutivo dictó la Resolución de Gabinete No. 38 de 30 de marzo de 1983 por la cual dispuso la celebración de un referéndum el 24 de abril siguiente para someter a consideración de la población los nuevos cambios.

Un total de 476,716 ciudadanos votaron por Sí a los cambios y 66,447 votaron por el No, según los resultados de ese referéndum. Fueron reformados 135 artículos de la Constitución de

1972 y se introdujeron 15 nuevos, por lo que el documento fue denominado “Acto Constitucional de 1983”.

Estos cambios se dieron utilizando la vía jurídica existente en la Constitución vigente a través de la aprobación de dos Asambleas Legislativas distintas. La Asamblea Legislativa electa de 1989 a 1994 aprobó tres actos legislativos.

El Acto Legislativo No.1 agregó un nuevo título a la Constitución Nacional referente al Canal de Panamá. Esta reforma fue aprobada por las dos Asambleas Legislativas, por lo que fue adoptado dentro del orden constitucional panameño.

Mediante el Acto Legislativo No.2, aprobado el 23 de agosto de 1994, se sustituyó el Preámbulo, se introdujeron nuevos preceptos, se derogó un capítulo y se reformaron el contenido de varios títulos de la Constitución.

Este acto que fundamentalmente eliminó el ejército y desmilitarizó la Constitución Política recibió la aprobación de las dos Asambleas Legislativas, por lo que fue adoptado, según lo establecido en el artículo 308 de la Carta Magna.

El 15 de noviembre de 1992, se someten a consideración del electorado un paquete de 58 reformas a la Constitución de 1972, pero el pueblo la rechazó por abrumadora mayoría. Principalmente las propuestas de reformas incluían la eliminación del ejército y la creación de una Asamblea Constituyente como nuevo método para cambiar la Constitución.

El Acto Legislativo No. 3 del 30 de agosto de 1994, proponía, entre otros aspectos, la creación de la Constituyente Paralela, como un tercer método para aplicar reformas a la Carta Magna.

Los legisladores de 1989-1994 aprueban el señalado Acto Legislativo No.3, pero los miembros de la Asamblea Legislativa, electa para 1994-1999, lo rechazaron. El 30 de agosto de 1998, la población rechazó por margen de 2-1, los cambios constitucionales, que permitirían la reelección inmediata del Presidente de la República.

### **Reformas a la Constitución de 1946**

La Constitución de 1946 exigió, para reformas constitucionales, la expedición de dos actos legislativos

idénticos por dos Asambleas Nacionales diferentes (artículo 256, luego el 252, en conformidad con las reformas de 1956). Por eso, indicamos a continuación los actos legislativos correspondientes a cada una de las reformas exitosas.

En la edición de Ramón E. Fábrega F. y Mario Boyd Galindo de “Constituciones de la República de Panamá” publicado en septiembre de 1981 en Talleres Gráficos del Centro de Impresión Educativa, se señala con precisión que la versión de la Constitución de 1946 publicada en la Gaceta Oficial No.9938 de 4 de marzo de 1946 difiere en varios artículos de la versión mecanográfica suscrita por los Honorables Constituyentes. Esas variaciones suman al menos treinta y tres, y las hemos confirmado directamente sobre la fuente citada por dichos editores.

Actos Reformatorios Gaceta Oficial  
Materia

Acto Legislativo No.1 de 16 de febrero de 1956 G.O. 12.976 de 07 de junio de 1956

Por la cual se reforma el artículo 106 de la Constitución Política (base de representación en la Asamblea

Nacional).

Acto Legislativo No.1 de 24 de octubre de 1956 G, O 13.091 de 30 de octubre de 1956

Comentarios:

El artículo 106 establecía originalmente una relación entre habitantes y número de diputados para los circuitos electorales que correspondía a un diputado por cada quince mil habitantes y uno más por residuo que no bajara de siete mil quinientos. Igualmente establecía que las provincias con menos de quince mil habitantes tienen derecho a elegir un diputado. Por su parte, la reforma altera las magnitudes de estas dos disposiciones, señalando que habrá un diputado por cada veinticinco mil habitantes, y uno más por residuo que no bajará de quince mil. Adicionalmente señala que estas reglas se aplicarían a partir de las elecciones de 1964, y que la Ley podrá aumentar la base de la representación después que la población supere el límite de un millón quinientas mil personas.

Actos Reformatorios Gaceta Oficial  
Materia

Acto Legislativo No.2 de 16 de febrero de 1956 G.O. 12.982 de 14 de junio de

1956 Elecciones, Asamblea Nacional, Comisión Legislativa Permanente, Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la Nación.

Acto Legislativo No.2 de 24 de octubre de 1956 G.O. 13.091 de 30 de octubre de 1956

Comentarios:

Entre las modificaciones se incluyen la modificación del artículo 110 de la Constitución de 1946, que establecía el carácter prorrogable de las legislaturas ordinarias, y que a partir de esta reforma se hacen improrrogables. Simultáneamente, la reforma introduce un párrafo dedicado a las sesiones judiciales, condicionada en su duración únicamente al fallo de la causa pendiente de ser fallada por la Asamblea Nacional.

Actos Reformatorios Gaceta Oficial  
Materia

Acto Legislativo No.1 de 28 de enero de 1959 G.O 13.946 de 30 de septiembre de 1959 Calidad de panameños por nacimiento.

Acto Legislativo No.1 de 25 de enero de 1961 G.O 14.329 de 13 de febrero

de 1961

Comentarios:

La Constitución de 1946 estableció originalmente que no eran panameños por nacimientos los nacidos en Panamá si sus padres y madres eran extranjeros, salvo que cumplieran con algunos requisitos llegados a su mayoría de edad, como la expresión por escrito de su deseo de adoptar la nacionalidad panameña, su renuncia expresa a la nacionalidad de los padres, así como comprobar su incorporación espiritual y material a la vida nacional. La reforma aprobada por las Asambleas 1955-1960 y 1960-1964 estableció sencillamente que los nacidos en territorio de la República, independientemente de la nacionalidad de sus padres, son panameños por nacimiento.

Una particularidad de esta reforma es que el Acto Legislativo de 1959 habla de “nacidos en territorio de la República”, mientras que el Acto Legislativo de 1961 estableció la fórmula “nacidos en territorio nacional.”

Actos Reformatorios Gaceta Oficial  
Materia

Acto Legislativo No.2 de 30 de enero

de 1961 G.O. 14.335 de  
22 de febrero de 1961 Período anual  
de sesiones.

Acto Legislativo No.1 de 31 de enero  
de 1965 G.O. 15.315 de  
23 de febrero de 1965

Comentarios:

El artículo 109 de la Constitución de 1946 señalaba tan solo que la Asamblea Nacional se reuniría anualmente y por derecho propio cada primero de octubre, pero no establecía término fijo para su labor legislativa. Tan sólo el artículo 110 de la Constitución, que le era concordante, indicaba que las legislaturas ordinarias se extenderían por noventa días hábiles consecutivos, pero también, que eran prorrogables. Mediante esta reforma, se establece que el período anual de sesiones se extiende desde el primero de octubre hasta el treinta de enero siguiente en cada uno de los cuatro años del período para el cual fueren electos los diputados.

Actos Reformatorios Gaceta Oficial  
Materia

Acto Legislativo No.2 de 29 de enero  
de 1963 G.O. 14.806 de  
30 de enero de 1963 Nombramiento

de Magistrados, funciones de la  
Asamblea Nacional y Ministerio  
Público.

Acto Legislativo No.2 de 31 de enero  
de 1965 G.O. 15.316 de  
24 de febrero de 1965

Comentarios:

Se modifica la función judicial de la Asamblea Nacional, se señala la participación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional en la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y la función de defensa de los intereses del Estado a cargo del Ministerio Público.

### **Reformas a la Constitución de 1904 (1)**

Actos Reformatorios Gaceta Oficial  
y Materia

Acto Legislativo de S/N de junio de  
1904 G.O. No. 29 de  
15 de junio de 1904

Reforma el ordinal 18° del artículo 73  
de la Constitución (indultos y rebajas  
de pena).

Ley 5 de 19 de septiembre de 1906  
G.O. No. 355 de 21 de septiembre de 1906

Comentarios:

Se modifican las facultades del Presidente de la República, en el sentido de sólo poder expedir indultos por delitos políticos, y no en cualquier caso, como disponía la Constitución de 1904. Por otro lado, es llamativo que la ratificación del texto aprobado originalmente por la Asamblea 1904-1906 bajo la denominación “Acto Legislativo”, toma la forma de “Ley 5ª”. El origen de esta modalidad está en que el artículo 137 de la Constitución de 1904 estableció que la reforma se adoptaba mediante “actos legislativos” aprobados en la forma “legal”. Es decir, la teoría del acto legislativo como acto del Poder Legislativo hacía de estos una especie de los actos del Estado, pero el género respecto de la diversidad de actos emitidos por la cámara. En ese sentido, dado que la Constitución estableció la forma “legal” para aprobar la reforma constitucional, era razonable identificar estas como leyes que aprobaban reformas constitucionales.

Tiene la particularidad de ser la primera reforma constitucional de la República independiente, y la misma fue aprobada –en un primer lugar- por la misma Convención Nacional Constituyente en funciones legislativas.

Actos Reformativos Gaceta Oficial  
Materia

Acto Legislativo S/N de 15 de marzo de 1917 G.O. No. 2.599 de 17 de abril de 1917 (Pena de muerte, Asamblea Nacional, Presidente de la República, elecciones, Fuerza pública).

Acto Legislativo S/N de 26 de diciembre de 1918 G.O. No. 3.024 de 28 de enero de 1919

Comentarios:

La reforma aprobada por la Asamblea Nacional G.O. 1914-1918 contempló temas fundamentales, como la abolición de la pena de muerte, el establecimiento de la elección popular del Presidente de la República, la prolongación del mandato de la Asamblea 1918-1922 hasta 1924 (para hacerlo coincidir con el mandato presidencial) y una reformulación del carácter no deliberante de la fuerza pública.

Desde el punto de vista de la forma, llama la atención que se haya entendido derogado el artículo de la Constitución de 1904 que estipulaba la pena de muerte para los homicidios atroces (artículo 139) y subrogado el artículo que expone la forma de integrar la Asamblea Nacional (artículo 53) el que sólo había sido

afectado, y no expresamente, por una disposición transitoria (artículo 4 del Acto Legislativo ratificado).

Conviene reconocer que la reforma aprobada en primer lugar contempló también otras reformas que fueron originalmente desestimadas.

Actos Reformatorios Gaceta Oficial  
Materia

Acto Legislativo S/N de 5 de  
noviembre de 1924

G.O. No. 4.527 de 02 de diciembre de  
1924 Subrogan  
los artículos 82, 83 y 91 de la de la  
Constitución.

(Presidente de la República, Corte  
Suprema de Justicia).

Acto Legislativo S/N de 25 de  
septiembre de 1928 G.O. No. 5.373  
de 25 de septiembre de 1928

Comentarios:

Esta reforma se refiere a la subrogación de los artículos 82 y 83, que aumentan los supuestos cubiertos por la prohibición a la reelección presidencial consagrada originalmente en la Constitución Nacional de 1904. La subrogación del artículo 91 se refiere a la Corte Suprema de

Justicia, y aumenta el período para el cual son electos los Magistrados que la integran. Así, de los cuatro años establecidos en la Constitución originalmente, se pasa a diez años. También se elimina el efecto de la aceptación de empleos de Gobierno por Magistrados en ejercicio de su cargo (dejará vacante su puesto) y se le reemplaza por la prohibición de ser nombrado, al tiempo que se establecen otra incompatibilidad: no podrán los Magistrados celebrar contratos con entidades oficiales, por sí o ni por medio de interpuesta persona, ni ejercer el comercio.

La reforma del artículo 91 va acompañada de un párrafo transitorio, referido a la designación de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia a partir de la entrada en vigor de la nueva disposición, que hace progresiva la adopción del mandato de los diez años, de forma que el primer nombrado durará en su cargo dos años, el segundo cuatro años, el tercero seis años, el cuarto ocho años y el quinto, diez años.

Actos Reformatorios Gaceta Oficial  
y Materia

Acto Legislativo S/N de 7 de  
noviembre de 1924 G.O. No. 4.526  
de 01 de diciembre de 1924

Por el cual se subroga el artículo 68 de la Constitución. (Prohibiciones a la Asamblea Nacional).

Acto Legislativo S/N de 25 de septiembre de 1928 G.O. No. 5.379 de 04 de octubre de 1928

Comentarios:

Se subroga el artículo 68 de la Constitución Nacional de 1904, el cual establecía el listado de prohibiciones para la Asamblea Nacional. La subrogación se realiza exclusivamente en el ordinal 1º, en el sentido de prohibir el reconocimiento a cargo del Tesoro Público indemnizaciones no declaradas por el Poder Judicial, ni votar partidas para pagar erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las leyes generales preexistentes. Se trata de un mejoramiento de la fórmula jurídica para restringir el pago de indemnizaciones a su previa declaración judicial. Las restantes prohibiciones ya aparecen tal cual en el artículo 68 original.

Resalta la técnica empleada de establecer una reforma de un artículo extenso a partir de su íntegra subrogación, repitiendo los elementos inalterados.

Actos Reformativos Gaceta Oficial y Materia

Acto Legislativo S/N de 02 de marzo de 1925

G.O. No. 4.591 de 11 de marzo de 1925

Sufragio popular, proporcionalidad de representación.

Acto Legislativo S/N de 25 de septiembre de 1928 G.O. No. 5.379 de 04 de octubre de 1928

Comentarios:

Establece dos cláusulas, una que identifica el sufragio popular como un derecho inherente a la calidad de ciudadano y simultáneamente un deber, y otra que establece la proporcionalidad de la representación en las elecciones populares, según el sistema que disponga la ley. Se trata de una disposición trascendental en nuestro derecho electoral. Estas disposiciones se adoptaron sin establecer relación directa con otra que subrogue, derogue o reforme de la Constitución de 1904.

Actos Reformativos Gaceta Oficial y Materia

Acto Legislativo S/N de 02 de marzo de 1925 G.O. No. 4.591 de 11 de marzo de 1925

Juegos de suerte y azar.

Acto Legislativo S/N de 19 de septiembre de 1928 G.O. No. 5.379 de 04 de octubre de 1928

Comentarios:

Modifica el artículo 37 de la determinación de 1904, en el sentido de hacer menos complicado el establecimiento de juegos de suerte y azar en el territorio de la República. La redacción original los prohibía de forma absoluta, solamente dejando a la ley la determinación de la individualización de los mismos. Por el contrario, la modificación adoptada autoriza los juegos de suerte y azar autorizados por la ley.

Actos Reformatorios Gaceta Oficial y Materia

Acto Legislativo S/N de 20 de marzo de 1925 NO FUE PUBLICADA Por el cual se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución. (División política de la República).

Acto Legislativo S/N de 25 de septiembre de 1928 G.O. No. 5.379 de 04 de octubre de 1928

Comentarios:

El artículo 4 de la Constitución de 1904 estipulaba la división política del país en Provincias y Municipios. La importante reforma de 1928 faculta a la Asamblea Nacional para crear comarcas, regidas por leyes especiales, con territorio segregado de una o más provincias.

Tiene la particularidad, como ocurrió con la primera reforma de la Constitución de 1904, de que una de las aprobaciones legislativas fue denominada “Ley”.

Actos Reformatorios Gaceta Oficial  
Materia

Ley 14 de 23 de octubre de 1926 G.O. No. 4.978 de 29 de octubre de 1926 Por el cual se reforma el artículo 53 de la Constitución (Poder Legislativo).

Acto Legislativo S/N de 14 de noviembre de 1928 G.O. No. 5.489 de 30 de abril de 1929

Comentarios:

Nuevamente se trata de un acto legislativo que inicia con una primera aprobación en forma de ley, dedicada en esta ocasión a la fórmula de

integración de la Asamblea Nacional. Esta modificación establece una relación de un legislador por cada quince mil habitantes de los “círculos electorales” (actualmente conocidos como circuitos electorales) y otro por residuo que no baje de la mitad de esa cifra.

Actos Reformatorios Gaceta Oficial  
Materia

Acto Legislativo S/N de 11 de enero de 1927 G.O. No. 5.034 de 20 de enero de 1927

Por el cual se subroga el artículo 6 de la Constitución (nacionalidad panameña).

Acto Legislativo S/N de 19 de octubre de 1928 G.O. No. 5.388 de 20 de octubre de 1928

Comentarios:

Se modifica el artículo 6 de la Constitución de 1904, que regula la obtención de la calidad de panameño. Entre otros extremos, elimina la mención a los colombianos que habiendo tomado parte en la independencia hayan declarado su voluntad de ser panameños ante el Consejo Municipal del Distrito en donde resida.

Actos Reformatorios Gaceta Oficial  
Materia

Acto Legislativo S/N de 18 de diciembre de 1928 G.O. No. 5.421 de 22 de diciembre de 1928  
Por el que modificó el artículo 67 y se modifica el inciso 17 del artículo 73 de la Constitución (funciones administrativas de la Asamblea Nacional, nombramiento del personal del Órgano Judicial).

Acto Legislativo S/N de 14 de octubre de 1932 G.O. No. 6.434 de 25 de octubre de 1932

Se modifica el artículo 67 de la Constitución, estableciendo nuevas facultades y eliminando otras. Entre las facultades nuevas se encuentra el nombramiento del Procurador General de la Nación y sus suplentes, de ternas que le presente la Corte Suprema de Justicia, así como aprobar o improbar el nombramiento del Gerente y Miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional. También le otorga la facultad de nombrar el Jurado Nacional de Elecciones. Por otro lado, la reforma elimina la facultad administrativa de examinar y fenecer la cuenta general del Tesoro que le presente el Ejecutivo.

Resalta la técnica empleada de establecer una reforma de un artículo extenso a partir de su íntegra subrogación, repitiendo los elementos

inalterados, utilizada ya en la reforma al artículo 68 de la Constitución por las Asambleas 1924-1929 y 1929-1934.

El artículo 73 de la Constitución de 1904 también queda afectado, en su numeral 17, estableciendo la facultad del Presidente de la República de nombrar los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Fiscales y Personeros, de acuerdo con los requisitos exigidos por la Ley.



## CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA MIGRACIÓN ENTRE PANAMÁ Y VENEZUELA EN EL MARCO DEL PACTO MUNDIAL PARA UNA MIGRACIÓN SEGURA ORDENADA Y REGULAR

*Orelys Castillo Durán*

En diciembre de 2018, se adoptará en la Cumbre Internacional de Marrakech, Marruecos, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular; primer instrumento no vinculante que establecerá enfoques, objetivos y metas que promoverán la gobernanza global de las migraciones.

Ante esta propuesta auspiciada por las Naciones Unidas, y con la excepción de los gobiernos de los Estados Unidos y Hungría, los Estados, la sociedad civil y demás actores de la comunidad internacional, han reconocido la importancia de un instrumento, de un Pacto Mundial, que establezca los lineamientos generales para la adopción de políticas que permitan regularizar y brindar protección a las personas en movilidad internacional.

Esta Primera Cumbre de las Naciones Unidas (ONU) sobre una Migración Segura, Ordenada y Regular, tiene su antecedente inmediato en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de septiembre de 2016, de ella se recogen como premisas básicas para el Pacto: proteger los derechos humanos, asegurar que todos los niños migrantes estén estudiando

en un plazo de unos meses después de su llegada, prevenir la violencia sexual, prestar apoyo a los países que rescaten, reciban y acojan a un gran número de migrantes, poner fin a la práctica de detener a los niños a los efectos de determinar su estatus migratorio, condenar enérgicamente la xenofobia contra los migrantes y respaldar una campaña mundial para combatirla, reforzar la contribución positiva de los migrantes al desarrollo económico y social de los países de acogida e integrar a la Organización Internacional de las Migraciones en el sistema ONU.

Este Pacto Mundial igualmente se fundamenta en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Agenda 2030 de la ONU, en la cual se ha planteado y adoptado el:

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; específicamente:

La meta 8.8: Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores

migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países

Meta 10.7 Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

Meta 10.c: Para 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%.

Estos compromisos y consensos globales para el desarrollo sostenible, establecen agendas para los países y demás actores de la comunidad internacional, para diseñar políticas, adoptar indicadores y hacer seguimiento a las políticas; y en este contexto Panamá y Venezuela no son ajenas a estos compromisos.

Ambos países han manifestado su voluntad política para la adopción e incorporación en sus planes de desarrollo de los ODS y el Pacto Mundial. Venezuela en el año 2016 realizó su presentación voluntaria en el marco de los ODS y Panamá ha ratificado su compromiso participando

en las rondas de negociaciones para la adopción del Pacto Mundial.

Previo a este primer paso de la comunidad internacional para consensuar políticas en materia migratoria, los países habían adoptado instrumentos y acciones de política de manera nacional (individual), bilateral a través de acuerdos de cooperación generalmente con sus países fronterizos, regional como el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en Suramérica y a nivel multilateral-global, los esfuerzos solo habían permitido hasta el momento adoptar en la ONU, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en 1990, el cual entró en vigor en 2003. Panamá no lo ha ratificado y por ende no es aplicable a su país, y únicamente ha sido ratificada por 52 Estados de los 193 miembros de la ONU, de los cuales Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela, 10 países correspondientes a la región, realizaron reservas al texto de la Convención.

Para los gobiernos, el tema migratorio es considerado un tema altamente complejo y un reflejo de ello, es que este Pacto “no vinculante” viene a ser adoptado 19 años después del instrumento de la ONU reseñado up supra.

Uno de los elementos que otorga complejidad al tema, es que en primer lugar, el sujeto y objeto central del fenómeno es la movilidad humana y el segundo lugar, son las posiciones, las políticas e intereses de los gobiernos del Estado de origen, tránsito y receptor.

En este sentido, más fácil ha sido, la libre circulación de bienes y servicios en el escenario global... mientras que la libre movilidad humana, todavía es un reto por alcanzar.

***En el caso de Panamá, la institucionalidad migratoria se ha caracterizado por estar adscrita en:***

Desde 1940, los primeros controles migratorios, los realizaba la Policía Nacional.

En 1950 se creó la Sección de Extranjería y Naturalización en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En 1966, el Decreto Ley N° 38: el Departamento de Migración y Naturalización pasó a formar parte del Ministerio de Gobierno y Justicia.

En la década de 1980, el Departamento de Migración y Naturalización pasó a formar parte de las Fuerzas de Defensa. En 1990, mediante Decreto N° 11, se transfiere nuevamente al Ministerio de Gobierno y Justicia.

En 2008, el Decreto Ley N°3 , establece que la Dirección Nacional de Migración y Naturalización cambia su denominación a Servicio Nacional de Migración, institución que cumple funciones de seguridad pública, administrativa, de control y aplicación de las políticas migratorias.

En 2010, se adscribe el Servicio Nacional de Migración al Ministerio de Seguridad Pública creado según Ley N° 15.

La histórica adscripción institucional de la instancia rectora en materia migratoria de Panamá, se vincula al ejercicio de la seguridad pública. Según el sociólogo Lelio Marmora, se entiende que, según los modelos de gobernabilidad migratoria, los Estados deben conjugar los derechos y demandas de la población nativa y la migrante en el marco de la interacción económica, social, cultural y política en la que se mueven estas dos poblaciones. En este sentido, de la categorización planteada por Marmora sobre los modelos de gobernabilidad migratoria: securitización, de beneficios compartidos y de desarrollo humano de las migraciones, en Panamá se presentaría el modelo de securitización. Según el autor citado, el modelo de securitización, tiene como eje para el desarrollo de las políticas migratorias: la seguridad nacional, social, cultural y laboral del país receptor.

A nivel de políticas, Panamá ha implementado a través de Decretos Ejecutivos, los más recientes instrumentos de regulación migratoria. Partiendo en 2004, la Constitución Política de Panamá estableció en el artículo 14 que “La inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país”.

En 2008, a través del Decreto Ley N° 3 se adoptó la Ley de Migración. En el capítulo III, artículo 9 referido a la Política Migratoria contempla que son funciones del Ministro de Gobierno y Justicia – ahora en articulación con el Ministerio de Seguridad Pública -, las siguientes:

1. Elaborar y proponer al Órgano Ejecutivo las políticas migratorias que orienten al Estado en sus estrategias demográficas y de planificación de poblamiento, para que éste las apruebe cuando lo considere necesario.
2. Someter, a la consideración del Órgano Ejecutivo, programas de trabajadores migrantes, que atiendan los intereses políticos, económicos y demográficos del país.
3. Recomendar y desarrollar las medidas especiales que debe tomar el Estado panameño para controlar, fiscalizar y prevenir la migración irregular.

4. Promover la realización de estudios interdisciplinarios que faciliten la integración de los inmigrantes a la sociedad panameña.
5. Recomendar y supervisar la realización de censos y actualización de datos, con el propósito de determinar la cantidad y categoría migratoria de los inmigrantes que permanecen en el territorio nacional, las condiciones en las cuales desarrollan sus actividades y su relación con el conjunto nacional y con los otros grupos humanos que pueblan el país.
6. Recomendar al Órgano Ejecutivo la negociación, modificación o revisión de tratados, convenios o acuerdos migratorios internacionales.

En 2012, el Decreto Ejecutivo N° 547 crea las ferias de regulación migratoria llamadas Crisol de razas, con el objetivo de dar permisos de residencia por dos y hasta diez años provisionales.

A partir del 2014, con el gobierno de Juan Carlos Varela se han realizado ajustes en la política migratoria que ha incluido: a) la reducción a la mitad del tiempo de estadía como turistas de 180 a 90 días a ciudadanos de Colombia, Nicaragua y Venezuela; b) La solicitud

de visa estampada en el pasaporte de ciudadano de Cuba, República Dominicana, Venezuela, China y la India.

En 2016, se adoptaron los Decretos N° 167 y 168 que fomentan la regularización general y de los emigrantes chinos respectivamente.

Desde el órgano de política exterior de Panamá, se han introducido ajustes a la política migratoria motivado a la nueva política exterior de Panamá, por ejemplo en el caso de Oriente Medio, Asia y África, la Canciller Isabel de Saint Melo indica que: *“Si nosotros aspiramos a que turistas, inversionistas y empresarios procedentes de esas regiones venga al país a generar valores, necesitamos que lo hagan de una manera más ágil, por ello estamos revisando nuestra política migratoria con el debido resguardo en materia de seguridad”*.

Indiscutiblemente, la migración de tránsito y destino de personas migrantes por el territorio panameño está ligado con el proceso constitutivo de la nación y la construcción del Canal de Panamá y la Zona Libre de Colón a principios del siglo XX, lo que a su vez generó el establecimiento de políticas, en algunos casos restrictivas, a la migración de determinados grupos nacionales con presencia importante en el país.

Panamá históricamente y por proximidad geográfica, ha sido un país receptor de emigrantes colombianos que huían del conflicto interno en su país; mientras que la llegada de venezolanos se ha incrementado en los últimos tres años. Según Censo del año 2000, un gran número de la población extranjera en Panamá la constituyen personas originarias de Colombia (21.069), China (9.093), República Dominicana (5.753), Estados Unidos (5.113), Nicaragua (4.833), Costa Rica (4.565), Perú (2.649), España (2.468), México (2.299), India (2.056), Taiwán (2.001) y El Salvador (1.996).

Según Censo del año 2010, se registraron de un total de 140.236 personas extranjeras residenciadas en Panamá, 41.885 colombianos, 7.497 venezolanos y 2.028 ecuatorianos.

De los datos extraídos del Servicio Nacional de Migración de Panamá, se identifican los siguientes elementos:

***De los permisos de Residencia otorgados por Panamá en 2018,*** se identifica que de las 18.454 solicitudes realizadas, los venezolanos presentaron un total de 6.384 solicitudes (4.475 aprobadas y 1.909 negadas), los colombianos un total de 2.865 solicitudes (1.977 aprobadas y 888 negadas) y los peruanos con 1.119 solicitudes (1.077 aprobadas y 42

negadas), de un estimado poblacional en Panamá de 4.137.405 para 2018.

***De las 3.839 Deportaciones, Expulsiones y Retornados*** realizadas en 2018 por el Servicio Nacional de Migración se destacan las efectuadas según orden a 2.274 venezolanos, 576 nicaragüenses y 562 colombianos. Estas acciones son propias del modelo de securitización, en la cual se realiza la detención por determinado tiempo hasta la deportación al país de origen o donde sea recibido, así como la creación de centros de detención.

***De los extranjeros con estatus irregular y faltas a la legislación administrativa y penal de Panamá*** y remitidos por país para el periodo 2010-2016, se identificaron 17.642 personas, correspondiendo principalmente a los nacionales de Colombia con 6.667, Nicaragua con 2.732, República Dominicana con 1.623, Bangladesh con 1.000, Nepal con 922, Cuba con 713, Somalia con 449 y Venezuela, en una octava posición con 431.

Para el periodo transcurrido hasta junio de 2018 y bajo esta misma clasificación, se identificaron 300 colombianos con estatus irregular y en segundo lugar, 179 venezolanos.

***De las 27.559 Legalizaciones*** presentadas por el Servicio Nacional

en este periodo 2018, los venezolanos realizaron 12.451, los colombianos 4.103 y los nicaragüenses 3.370.

Con el manejo de las cifras oficiales publicadas por instituciones migratorias de Panamá, se evidencia y ratifica que de los flujos tradicionales migratorios, se mantiene el movimiento migratorio de colombianos, sin embargo, este ya no es el principal. El flujo migratorio de venezolanos y venezolanas ocupa el primer lugar en la vida migratoria panameña y por ende, es el foco de acciones y reacciones en la opinión pública.

En estos tres últimos años, se han presentado diversos fenómenos no generalizables a la sociedad panameña, pero sí de notable y significativa importancia ante la opinión pública, tales como:

- Protestas contra la presencia de los venezolanos, impulsada por agrupaciones sociales denominadas “Panamá para los panameños”.

- Quema en espacios públicos de símbolos venezolanos.

- Acciones de violencia u agresión contra venezolanos.

- Programas de opinión en la TV, sobre lo negativo de la migración venezolana

en Panamá, o segmentos transmitidos en las redes sociales como “adopta a tu venezolano”.

Opiniones de la ciudadanía panameña y de medios de comunicación también señalan que:

“..Años atrás, cuando el crecimiento poblacional no era tan grande, se recibía con facilidad al extranjero, y era mucho más fácil el manejo migratorio, pero debido al aumento de población, las leyes migratorias han venido cambiando sus políticas para protegerse del crecimiento y evitar transformar su población natal; no deja de preocupar esta situación, ya que el endurecimiento de las políticas migratorias puede crear otra problemática no menos importante como es la ilegalidad...

...Hay descontento en la población panameña, ya que se están sintiendo afectados por mano de obra barata; se elevan los precios de la canasta familiar, ya que debido a una nueva ola de migrantes que vienen con gran capital económico, y huyendo de los problemas en su país nativo, pagan el precio que sea, en detrimento del bolsillo de los ciudadanos panameños... La flexibilidad que ha permitido el ingreso de tantas personas al país, está afectándolo duramente tanto en la economía como en el bienestar

de los panameños” (Casiano Karen, 2017. Diario la Estrella de Panamá).

Algunos ciudadanos achacan un aumento de la inseguridad a una reciente oleada de inmigrantes, atraídos por un auge económico. (Moreno Élide, 2017. Reporte en Reuters)

Marmora L. (2015) señala que en el marco de los modelos de gobernabilidad influenciados por la visión de la securitización, el migrante es visto por segmentos de la sociedad receptora como una amenaza potencial debido a su posible vinculación con el narcotráfico o la delincuencia en general. Esta amenaza se extiende también a la cultura o formas de vida del país receptor, en la medida en que el migrante mantenga sus hábitos culturales, lengua o religión, si estas no son las mismas que las predominantes en el Estado receptor, pudiendo generarse casos de xenofobia y discriminación, como los anteriormente señalados.

Las amenazas potenciales, se construyen a partir de las falsas percepciones de miembros de la sociedad y cerrar la brecha perceptual entre la realidad y el imaginario con información objetiva del fenómeno, es esencial para abordar más que un problema, un fenómeno poblacional, multidimensional, transnacional como la migración internacional.

El caso de los migrantes venezolanos en Panamá igualmente es paradigmático en este contexto, porque si bien es el primer grupo de nacionales extranjeros con mayor presencia en este momento en Panamá, su presencia no supera los 100 mil habitantes. Según datos del Plan de Acción Regional para fortalecer la respuesta a los flujos de venezolanos en las Américas y en el Caribe publicado en abril de 2018 por la Organización Internacional para las Migraciones, se observa que de un aproximado de 1.600.000 venezolanos en condición de migrante, en Panamá se refleja un stock de población venezolana migrante distribuida para 2015 en 9.883, para 2016 con 20.999 y 2017 con 36.365, siendo este uno de los principales destinos en Centroamérica, en el cual han obtenido un número alto de autorizaciones de permiso de residencia y de legalizaciones aprobadas a través de Legalización Extraordinaria (Decreto 167).

***Propuestas de atención ante la creciente movilidad internacional: caso de venezolanos en Panamá.***

-Panamá y Venezuela deben evaluar su actual política migratoria considerando que el primero es un país tradicionalmente de tránsito y receptor de migrantes, con la consideración de que en este momento histórico, es uno de los principales receptores de

migrantes venezolanos, y el segundo, país cuyo patrón migratorio cambió radicalmente de ser exclusivamente receptor de inmigrantes, a ser emisor de emigrantes.

-Para la elaboración de las políticas, se deben considerar los principios, objetivos y metas del Pacto Mundial para las Migraciones y el Objetivo 8 y 10 de los ODS, ajustados al respeto de los derechos humanos, el reconocimiento de la movilidad internacional como un fenómeno transnacional propio de la globalización del siglo XXI.

- Las políticas migratorias deben superar la clásica visión de población escasa o excedentaria, o de seguridad nacional y considerar las migraciones y sus políticas como factores de incidencia en el desarrollo económico, social y cultural de los países.

- Las leyes de ambos países deben reformarse y atender a los flujos, patrones y modalidades migratorias actuales. La construcción de la política debe ir más allá de la gobernabilidad del fenómeno. Alcanzar su gobernanza vital a través de la incorporación en las decisiones a los múltiples actores de la sociedad, adoptando instrumentos internacionales en la materia y adoptando enfoques integrales, donde el Estado debe recabar, analizar y utilizar datos e información fidedignos

sobre la demografía, los movimientos transfronterizos, los desplazamientos internos, las diásporas, los mercados laborales, la educación, la salud y la comprensión de las tendencias migratorias.

- La movilidad humana, su incremento o disminución entre los países, no debe ser un instrumento político para la presión, coerción y discriminación. La migración, como fenómeno natural de la evolución humana, como derecho a la libre movilidad y tránsito, es un hecho social, con diversas motivaciones que debe ser reconocido, atendido y focalizado para atender al ser humano.

-Reconocer el fenómeno, sin el cristal de la xenofobia y discriminación, permitirá disminuir el nivel de vulnerabilidad de las personas migrantes, fomentará la integración del migrante, y aupará la noción de responsabilidad compartida de los países involucrados.

-Para reconocer el impacto positivo de los migrantes en el desarrollo de las naciones, es importante conocer el perfil migratorio de los migrantes en Panamá, específicamente de los venezolanos que ingresan en el territorio.

-La voluntad política, debe trascender al interés del ser humano, y en la medida en que se focalice y centren las políticas en el hombre y la mujer, en esa medida

las políticas serán más humanas.

-Todas las acciones de los países, son respetadas por su carácter soberano, sin embargo, más allá de implementar medidas unilaterales, como exigir nuevos y más requisitos administrativos, lo esencial para abordar una temática trasnacional, es abordarla desde una óptica integral y entre las partes involucradas. Por ello, con atino el Pacto plantea que “ninguna nación puede enfrentar el fenómeno migratorio solo”. “Es crucial que la migración internacional nos una en lugar de dividirnos”.

### **Lista de Referencias:**

Abuelafia, Emmanuel (junio 2018). La política migratoria de los EEUU y su impacto en el triángulo norte de Centroamérica. Publicación del Banco Interamericano del Desarrollo (BID) [Documento en línea] Disponible en línea: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8957/La-politica-migratoria-de-los-EE-UU-y-su-impacto-en-el-Triangulo-Norte-de-Centroamerica.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Consultado: agosto 2018]

Constitución Política de la República de Panamá (Con reformas de noviembre de 2004) [Documento en línea] Disponible en línea: <http://www.unesco.org/>

culture/natlaws/media/pdf/panama/pan\_constpol\_04\_spaorof [Consultado: agosto 2018]

Contraloría General de la República de Panamá. (2010) XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda: Volumen V: Migración y Fecundidad: 2010. Disponible en línea: [http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID\\_SUBCATEGORIA=59&ID\\_PUBLICACION=359&ID\\_IDIOMA=1&ID\\_CATEGORIA=13](http://www.contraloria.gob.pa/inec/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=59&ID_PUBLICACION=359&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=13) [Consultado: agosto 2018].

Coria Márquez, Elba Y. (s.f) Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana: Estudio Migratorio de Panamá. [Documento en línea]. Disponible en línea: <http://www.coparem.org/attachments/Estudio-2011/PANAMA.pdf>

Ley de Migración. (Febrero 2008) Decreto Ley No.3. [Documento en línea]. Disponible en línea: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/25986/9070.pdf>

Marmora, Lelio. (2015) Manual sobre Aspectos Básicos de Políticas Públicas y la Gestión Migratoria. Publicación de la OIM-MPPRE.

OIM. (2018) Plan de Acción Regional para fortalecer la respuesta a los flujos de venezolanos en las Américas y

en el Caribe. [Documento en línea]. Disponible en línea: [www.oim.int](http://www.oim.int)

Portal El País (Junio 2018) Trump advierte de una “invasión” de inmigrantes y pide deportaciones extrajudiciales. Disponible en línea: [https://elpais.com/internacional/2018/06/24/estados-unidos/1529855667\\_103467.html](https://elpais.com/internacional/2018/06/24/estados-unidos/1529855667_103467.html)

Portal el Universo (mayo 2017). Panamá endurecerá política migratoria hacia tres países. <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/05/26/nota/6201337/panama-endurecera-politica-migratoria-hacia-tres-paises> [Consultado: agosto 2018]

Portal Prensa Latina (Abril 2018). Panamá introduce cambios a política migratoria. Disponible en línea: <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=168708&SEO=panama-introduce-cambios-a-politica-migratoria> [Consultado: agosto 2018].

Portal la Estrella de Panamá. (2017). Artículo de Karen Casiano: ¿Panamá está adecuada a la política internacional de migración?. Disponible en línea: <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/panama-esta-adecuada-politica-internacional-migracion/24038347>

Portal Reuters. (2017). Reportaje de Élide Moreno: Panamá endurecerá su política migratoria hacia Colombia, Nicaragua y Venezuela. Disponible

en línea: <https://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKBN18M2F6-OUSLD> [Consultado: agosto 2018].

Servicio Nacional de Migración. Consultas sobre Estadística e Historia de la Institución, disponibles en línea: <https://www.migracion.gob.pa/inicio/historia> y <https://www.migracion.gob.pa/inicio/estadisticas> [Consultado: agosto 2018].



## DISCAPACIDAD HUMANA, DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, SOCIEDAD HUMANA, FORMULARIOS PARA SOLICITAR DISCAPACIDAD.

**José Bermúdez -Abogado**  
**Asesor de la Dirección de Estudios Parlamentarios**

### **Presentación**

“Todas las personas están expuesta a padecer alguna discapacidad humana, o adquirirla, además tienen todos los derechos y libertades proclamados en la Constitución Política de la República de Panamá, leyes que establecen protección para las personas con discapacidad, decretos, reglamentos y la **Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) aprobada el 10 de diciembre de 1948**, esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional, en Panamá es común ver a personas con discapacidad que sufren de (convulsiones, parálisis cerebral, asma, esclerosis múltiple, epilepsia, cáncer, diabéticos, presión alta o baja, colesterol alto, o bajo con enfermedades del corazón, ciegos, totales o parciales, imputación de uno o dos brazos, de una pierna, o ambas piernas, afectados de

las columna, de la rodilla, afectaciones auditivas, con aneurisma, taticardía) trabajando en el Gobierno, entidades autónomas y en instituciones civiles.”

En los semáforos, los menores de edad también los mayores son considerados para beneficiarse en los proyectos de becas para que asistan a las escuelas, colegios o a las universidades, las personas que padecen de un alto grado de discapacidad se les otorga una bonificación de ciento veinte balboas, (B/120.00 también hay personas que representan ONG. Organizaciones No Gubernamentales que dirigen campañas en beneficio de personas que nacen con discapacidad logrando obtener éxitos y beneficios para los enfermos.

Algunas de las enfermedades enunciadas anteriormente pueden producirle la muerte a las personas desde el asma que produce asfixia sin permitir que pase el aire a los pulmones de los enfermos de asma, una convulsión puede producirle un derrame cerebral al enfermo, el colesterol alto puede producirle un infarto al corazón, el enfermo si sabe que padece alguna de las enfermedades consideradas tiene que iniciar un

tratamiento médico si desea prolongar su vida, debe ser tolerante no permitir que nada ni nadie lo altere.

En la actualidad existe una mora quirúrgica y falta de medicamentos si no lo tienen le responde al solicitante está agotada, también se da la falta de implementos en los hospitales de la república de Panamá y en la Caja del Seguro Social los médicos le preguntan a los pacientes si tienen dinero para realizarse las operaciones fuera de la Caja del Seguro Social.

Como asegurados muchas personas hemos pagado más de treinta años de seguro social suficiente dinero para que le practiquen los estudios previos a las operaciones en hospitales públicos o privados pagados con los dineros que le descuentan a las personas que pagan seguro social además existe una ley que condena con multas a los empresarios que no paguen el seguro social de sus empleados. El asegurado o persona necesitada tiene pagarse el medicamento si tiene suficiente dinero de lo contrario tendrá que esperar que llegue a la C. S. S.

Debe existir una Ley Que establezca la devolución de un 20% del dinero que gasto el enfermo en las farmacias privadas o en los hospitales privados previa comprobación de gastos.

## **2. Definición de Sociedad Humana**

El hombre es un ser social, eso quiere

decir que vive en unión con otros seres humanos. No se puede vivir solo, vivimos en sociedad, entonces el hábitat de los niños de la mujer del hombre y es este, al mismo tiempo, el constructor y el transformador de la comunidad. La sociedad humana es la unión de los hombres. Juntos transforman la naturaleza y la ponen a su servicio para protegerse y satisfacer sus necesidades de alimento, agua, vestido, habitacionales para su familia, la escuela, el gobierno, el Estado, agrupaciones, asociaciones clubes, Organizaciones no Gubernamentales (ONG), sindicatos empresariales de la comunidad.

Las relaciones humanas son las relaciones entre los miembros de la sociedad. siempre son mutuas, es decir que las personas se influyen recíprocamente.

La mujer o hombre establecen relaciones de muy variada índole, como las que se producen por el solo hecho de la vecindad, o por ser miembro de un club o de una institución profesional o religiosa, etc. Resulta muy difícil enumerarlas a todas, ya que la lista sería interminable. Estas relaciones constituyen variadas manifestaciones de convivencia humana

## **3. Las normas son una necesidad para la convivencia**

El hombre, ya agrupado socialmente

y viviendo en comunidad con sus semejantes, se dio cuenta de que la manera más fácil de llevar a cabo sus tareas era encontrando una cierta forma de organización. Necesitó crear un mecanismo de regulación. Para que sea posible la vida en sociedad y para que, además, el desarrollo de la vida individual no sea un obstáculo para la vida social, se requiere un sistema normativo. Si éste no existiera viviríamos en un clima de anarquía, donde cada uno defendería sus intereses individuales aun en detrimento de las necesidades colectivas. Algunas normas, como las jurídicas, fiscales de instrucción, jueces de Paz, magistrados cuyas funciones consisten en velar por el cumplimiento de las normas, en beneficio de la comunidad.

Existe un tipo de norma que se diferencia nítidamente de todas las demás: la norma jurídica.

**Las normas jurídicas** poseen una sanción en su enunciado las instituciones que se ocupan de velar por el cumplimiento de las normas poseen la autoridad necesaria para hacerlas cumplir, se puede utilizar órdenes de conducción de ser necesario.

Ejemplo: “El que roba será castigado con la prisión”. Este es un ejemplo de norma jurídica son de carácter coercitivo, es decir se exige su cumplimiento y su incumplimiento es castigado. Hay otro tipo de normas, como las de urbanidad, cuyo incumplimiento no es sancionado, salvo por la protesta, el reproche de la

sociedad o de un grupo social, que hasta puede llegar a marginar al infractor. El cumplimiento de estas normas de urbanidad nos permite integrarnos en forma armónica en el grupo al que pertenecemos.

Normas, costumbres y leyes organizan la naturaleza social del hombre, para que la misma se pueda consolidar. Si bien éstas limitan la libertad del hombre, también la hacen posible.

#### 4. Las Normas Sociales

A lo largo del tiempo todas las agrupaciones humanas, desde los grupos primarios hasta las más complejas instituciones, han necesitado normas para funcionar y desarrollarse positivamente. Cuando vimos que el hombre crea cultura, diferenciamos distintos tipos de objetos culturales. Así como las creencias y los valores, las normas son objetos culturales no materiales. Ellas reflejan los valores de una sociedad.

En un grupo primario, en una comunidad y en las más complejas instituciones, las normas buscan armonizar la convivencia, para hacer más positivo el funcionamiento del grupo.

Las actividades humanas, que como hemos visto se realizan en sociedad, son necesaria la existencia de las normas. Si un grupo de alumnos se reúne para concretar una tarea escolar, se establecen normas de funcionamiento para lograr el objetivo deseado. Las

normas son imprescindibles para el accionar social.

En el desarrollo de un deporte, en el funcionamiento del o la presidenta del club de padres de familia de una escuela, pautas de orden familiar, en todos los casos existen normas aprobadas y aceptadas por los miembros participantes.

La familia y la escuela son grupos socializadores, ambas transmiten cultura y con ella, las normas.

Las normas pueden referirse a cuestiones morales, sociales, religiosas, budismo, cristianismo, islamismo, hinduismo, etc.

En toda sociedad, paralelamente con la aparición de normas, surgieron autoridades religiosas ejecutadas por sacerdotes o pastores, caciques, capitanes de barco, corregidores,

A veces las normas sociales reciben sanción por la comunidad, aunque no se encuentre explícito, si una persona no practica las costumbres de higiene y pulcritud dentro de un grupo, puede llegar a ser rechazada por él. En este caso el grupo aplica una sanción de tipo moral, pero no existe como en el caso de la norma jurídica, una sanción obligatoria que las autoridades se ocupan de hacer cumplir, usando la fuerza si es necesario.

## **5. Normas del Derecho Internacional.**

Es importante saber el contenido del:

Artículo 4. De la Constitución Política de la República de Panamá el cual establece

o mandata que nuestro país acata las normas del Derecho Internacional.

## **6. Derechos y Deberes Individuales y Sociales.**

El Estado Panameño, en lo que respecta a los Derechos y Deberes Individuales y Sociales establece en su:

**Artículo 17** Las autoridades de la república están instituidas para proteger en su vida honra y bienes a los nacionales dondequiera que se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de sus derechos y deberes individuales y sociales, cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona. Continuando con los mandatos constitucionales consignamos los artículos:

**Artículo 46.** Las Leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada.

**Artículo 109.** Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El

individuo como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, a la protección conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida esta como el completo bienestar físico, mental y social.

Los Derechos y Deberes Individuales y Sociales enumerados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) son mencionados en nuestra Constitución Política de la República de Panamá.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) aprobada hace casi 70 años, ha inspirado un valioso conjunto de tratados internacionales de Derechos Humanos legalmente vinculantes y la promoción de estos derechos en todo el mundo a lo largo de las últimas seis décadas. Además, sigue siendo una fuente de inspiración para cada uno de nosotros, ya sea en momentos de conflicto, en sociedades que sufren represión, en la lucha contra las injusticias, y en nuestros esfuerzos por lograr el disfrute universal de los derechos humanos.

Todo sujeto tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Todo hombre o mujer tienen el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

**La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público;** esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse. Periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad. Toda hombre o mujer tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a

su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

Todo individuo tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene, asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la

comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

**Ministerio de la Juventud, La Mujer, La Niñez y la Familia mediante Decreto Ejecutivo No. 88 (Del 12 de noviembre de 2002)**

**“reglamenta la Ley No 42 de 27 de agosto de 1999** Por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad” en ámbitos como: **trabajo, salud, educación, vida familiar, recreación, deportes, cultura, entre otros. Elementos alternativos:** Son medidas para compensar la función o una limitación funcional, mediante ayudas otras medidas mecánicas encaminadas a facilitar a la sociedad.”

Formularios y requisitos para solicitar certificación de discapacidad ante la Secretaría Nacional de Discapacidad de Panamá los podemos resumir de la siguiente forma:

**1-A Discapacidad auditiva los requisitos para solicitar la certificación de discapacidad auditiva son:**

1. Formulario de solicitud completo con letra imprenta.
2. Copia de cédula o pasaporte si es de otra nacionalidad y en el caso de menores de edad, certificado

de nacimiento, además deberá aportarse copia de cédula de la madre, padre o tutor.

3. Resumen del historial clínico contenido en el formulario de informe clínico, en original, con firma, fecha y sello del médico especialista tratante, donde conste el diagnóstico clínico-audiológico, estado actual del paciente, evolución, tratamiento permanente y complicaciones.

En el caso en que al momento de realizar el trámite, el solicitante se encuentre recibiendo terapia, presentar resumen del historial de atención, en original, con firma, fecha y sello del terapeuta tratante, donde conste el estado actual del paciente, tratamiento y evolución.

4. Estudios complementarios realizados a la persona tales como: audiometría tonal, logo audiometría, impedanciometría, potenciales evocados auditivos, emisiones auto acústicas o cualquier otro que guarde relación con la condición de salud y diagnóstico de la persona. En los pacientes con equipamiento o ayudas técnicas, el estudio de audiometría tonal deberá ser realizado con previa desconexión del mismo. De contarse con ellos.
5. En los casos de menores de dos años de edad es obligatorio presentar estudios electro fisiológicos tales como BERA, potenciales evocados

auditivos de estado estable opere, fotoemisiones acústicas - OAs.

## **2-B Para acreditar discapacidad en personas con condición de salud de origen respiratorio se requiere:**

1. Formulario de solicitud completo con letra imprenta.
2. Copia de cédula o pasaporte si es extranjero y en el caso de menores de edad, certificado de nacimiento, además deberá aportarse copia de cédula de la madre, padre o tutor.
  - a) Resumen del historial clínico contenido en el formulario de informe clínico, en original, con firma, fecha y sello del médico especialista tratante, donde conste el diagnóstico clínico, estado actual del paciente, evolución, tratamiento y complicaciones.
  - b) Examen funcional respiratorio (espirómetro).
  - c) Estudios Médicos Complementarios: Radiografía de tórax, Test de caminata a los seis 6 minutos, Gases arteriales al medio ambiente, Difusión de Monóxido de carbono (DMO), Tomografía de Tórax, Ecocardiograma con Ecodoppler, Polisomnografía, Biopsia, o cualquier otro que guarde relación con la condición de salud y diagnóstico de la persona. De contarse con ellos.

## **3.C. Discapacidad visual. Los**

**requisitos para solicitar la certificación de discapacidad visual son:**

1. Formulario de solicitud completo con letra imprenta.
2. Copia de cédula o pasaporte y en el caso de menores de edad, certificado de nacimiento, además deberá aportarse copia de cédula de la madre, padre o tutor.
3. Resumen del historial clínico contenido en el formulario de informe clínico, en original, donde conste el diagnóstico, estado actual, si es total o parcial le corresponde al médico especialista determinar evolución, tratamiento que realiza, secuelas, agudeza visual con y sin corrección de ambos ojos, refracción de ambos ojos, biomicroscopía de ambos ojos, presión ocular de ambos ojos, fondo de ojo de ambos ojos, campo visual central de ambos ojos.
4. Estudios complementarios que avalen el diagnóstico como: Ecografía, Angiografía, Estudios Electro fisiológicos o cualquier otro que guarde relación con la condición de salud y diagnóstico de la persona. De contarse con ellos.

**4-D. Los requisitos para solicitar la certificación de discapacidad física o motor son:**

1. Formulario de solicitud completo con letra imprenta.

2. Copia de cédula o pasaporte y en el caso de menores de edad, certificado de nacimiento, además deberá aportarse copia de cédula de la madre, padre o tutor.
3. Resumen del historial clínico contenido en el formulario de informe clínico, en original, donde conste el diagnóstico completo, estado actual del paciente, tratamientos realizados y respuesta a los mismos en original, con firma, fecha y sello del médico tratante. En el caso en que, al momento de realizar el trámite, el solicitante se encuentre recibiendo terapia, presentar resumen del historial de atención, en original, con firma, fecha y sello del terapeuta tratante, donde conste el estado actual del paciente, tratamiento y evolución.
4. Estudios complementarios de acuerdo a la patología, estos pueden ser:  
Goniometría, Electromiografía, Radiografías, Ecografías, Tomografía Computada, Resonancia Magnética Nuclear, Biopsia, Estudios Genéticos o cualquier otro estudio que guarde relación con la condición de salud y diagnóstico de la persona, de contarse con ellos.

**5-E. Para acreditar discapacidad el requisito en personas con condición de salud de origen cardiológico se requiere:**

1. Formulario de solicitud completo

con letra imprenta.

2. Copia de cédula o pasaporte y en el caso de menores de edad, certificado de nacimiento, además deberá aportarse copia de cédula de la madre, padre o tutor.

- a) Resumen del historial clínico contenido en el formulario de informe clínico, en original, con firma, fecha y sello del médico especialista tratante, donde conste el diagnóstico clínico, estado actual del paciente, evolución, tratamiento y complicaciones.

- b) Estudios Complementarios como: Ecocardiograma y/o Doppler, Ergometría y/o SPECT Estudio Perfusión Miocárdica, Coronariografía; Electrocardiograma, Rx. de Tórax, y otros estudios complementarios que posea, para elaborar el diagnóstico de contarse con ellos.

**6-F Para acreditar discapacidad en personas con condición de salud de origen renal y/o urológico se requiere:**

1. Formulario de solicitud completo con letra imprenta.
2. Copia de cédula o pasaporte y en el caso de menores de edad, certificado de nacimiento, además deberá aportarse copia de cédula de la madre, padre o tutor.
- a) Resumen del historial clínico contenido en el formulario de

informe clínico, en original, con firma, fecha y sello del médico especialista tratante, donde conste el diagnóstico clínico, estado actual del paciente, evolución, tratamiento y complicaciones.

- b) Estudios complementarios como Ecografía Renal, Tomografía Renal, Laboratorio de Función Renal que son imprescindibles para certificar insuficiencia renal de contarse con ellos.

**7-G Para acreditar discapacidad en personas con discapacidad intelectual se requiere:**

1. Formulario de solicitud completo con letra imprenta.
2. Copia de cédula o pasaporte y en el caso de menores de edad, certificado de nacimiento, además deberá aportarse copia de cédula de la madre, padre o tutor.
3. Resumen del historial clínico contenido en el formulario de informe clínico, en original, con firma, fecha y sello del médico tratante, donde conste el diagnóstico clínico, estado actual del paciente, evolución, tratamiento y complicaciones.
4. Criterios diagnósticos por CIE-10 / DSM-V sobre la base del grado de severidad que refleja el nivel deterioro intelectual, indicando Coeficiente Intelectual del paciente.
5. Estudios genéticos y/o antecedentes patológicos prenatales, perinatales y

postnatales, de contar con ellos.

6. Estrategias de rehabilitación: Estimulación Temprana, atención integral, Educación Especial, educación inclusiva, otras. De contarse con ello.
7. Valoración de Apoyos (maestro tutor, acompañante terapéutico, etc.), de contar con ellos.
8. Estudios complementarios (Informes escolar, psicopedagógico, psicológico, neurolingüística, fono audiológico).
9. En caso de personas con trastornos del aprendizaje se requiere estudios de la Comunicación y del Lenguaje: Escalas o evaluaciones de razonamiento, comprensión y expresión verbal. Valoración de memoria audiovisual (mediata-inmediata). De contarse con ello.

#### **8-I Para acreditar discapacidad en personas con condición de salud de origen digestivo se requiere:**

1. Formulario de solicitud completo con letra imprenta.
2. Copia de cédula o pasaporte y en el caso de menores de edad, certificado de nacimiento, además deberá aportarse copia de cédula de la madre, padre o tutor.
  - a) Resumen del historial clínico contenido en el formulario de informe clínico, en original, con firma, fecha y sello del médico especialista tratante, donde conste

el diagnóstico clínico, estado actual del paciente, evolución, tratamiento y complicaciones.

- b) Estudios complementarios de acuerdo a la patología que fueron necesarios para elaborar el diagnóstico. De contarse con ellos.

#### **9-H. Para acreditar discapacidad en personas con condición de salud de origen hepático se requiere:**

1. Formulario de solicitud completo con letra imprenta.
2. Copia de cédula o pasaporte y en el caso de menores de edad, certificado de nacimiento, además deberá aportarse copia de cédula de la madre, padre o tutor.
  - a) Resumen del historial clínico contenido en el formulario de informe clínico, en original, con firma, fecha y sello del médico especialista tratante, donde conste el diagnóstico clínico, estado actual del paciente, evolución, tratamiento y complicaciones.
  - b) Estudios complementarios como:  
Análisis de laboratorio de función hepática y coagulo grama (imprescindible para certificar insuficiencia hepática); Biopsia, centello grama, tomografía abdominal, o cualquier otro que guarden relación con la condición de salud y diagnóstico de la persona. De contarse con ellos. Es por ello que el Estado ha promovido y fortalecido

el diseño de políticas públicas, basadas fundamentalmente en los derechos de las personas con discapacidad procurando su inclusión e integración como ciudadanos del país, miembros de una familia y comunidad.

**Ley No.42 de 27 de agosto de 1999. Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.**

Decreto Ejecutivo No. 88 de 12 de noviembre de 2002. “Por medio del cual se reglamenta la Ley N° 42 de 1999, el Estado debe garantizar la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en ámbitos como: el trabajo salud, educación, vida familiar, recreación, deportes, cultura, entre otros.

Ley No.23 de 28 de junio de 2007. Por la cual se crea la Secretaría Nacional de Discapacidad.  
Ley No. 25 de 10 de julio de 2007. Por la cual se adoptan la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptados en Nueva York, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 13 de diciembre de 2006.  
Ley 134 de 31 de diciembre de 2013. Que establece la equiparación económica para las personas con discapacidad.

Ley No. 15 de 31 de mayo de 2016. Que reforma la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Los objetivos de la Ley 15 son:

1. Crear las condiciones que permitan, a las personas con discapacidad, el acceso y la plena integración a la sociedad.
2. Garantizar que las personas con discapacidad, al igual que todos los ciudadanos, gocen de los derechos que la Constitución Política y las leyes les confieren.
3. Servir de instrumento para que las personas con discapacidad alcancen su máximo desarrollo, su plena participación social y el ejercicio de los deberes y derechos consagrados en nuestro ordenamiento jurídico.
4. Establecer las bases materiales y jurídicas que permitan al Estado adoptar las medidas necesarias para la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, garantizándoles la salud, la educación el trabajo, la vivienda, la recreación, el deporte y la cultura, así como la vida familiar y comunitaria.
5. Fomentar la creación de veedurías ciudadanas conformadas por familiares, organizaciones no gubernamentales

constituidas, gremios y la sociedad civil como instrumento de apoyo.

6. Asegurar el apoyo que las familias requieran para ofrecer las condiciones necesarias para una crianza y desarrollo integral de sus hijos con discapacidad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en resumen promueve la amistad entre naciones, la Carta de las Naciones Unidas, la igualdad de derechos de hombres y mujeres, las tratas de esclavos están prohibidas en todas sus formas, Nadie será sometido a torturas, toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, no es un documento obligatorio o vinculante para los Estados, sirvió como base para la creación de las dos convenciones internacionales de la ONU, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pactos que fueron adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

### **Sociedad Humana**

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) es el ideal común por el que todos las y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones,

inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicaciones universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros.

La Declaración supone el primer reconocimiento universal de que los derechos básicos y las libertades fundamentales son inherentes a todos los seres humanos, inalienables y aplicables en igual medida a todas las personas, y que todos y cada uno de nosotros hemos nacido libres y con igualdad de dignidad y de derechos. Independientemente de nuestra nacionalidad, lugar de residencia, género, origen o étnico, color de piel, religión, idioma o cualquier otra condición, el 10 de diciembre de 1948 la comunidad internacional se comprometió a defender la dignidad y la justicia para todos los seres humanos. Basándose en los logros de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en 1976 entra en vigor el Pacto Internacional de Derechos de los Civiles y Políticos, junto con sus dos Protocolos Facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los dos Pactos han des arrollado la mayoría de los derechos ya consagrados por la (DUDH), haciendo que sean

efectivamente vinculantes para los Estados que los han ratificado. En su mayoría, definen derechos ordinarios tales como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley, la libertad de expresión, el derecho al trabajo la seguridad social y la educación. La legislación relativa a los derechos humanos sigue creciendo y ampliándolos derechos y libertades fundamentales que figuran en la Carta Internacional de Derechos Humanos, abordando asuntos como la discriminación racial, la tortura, las desapariciones forzosas, las personas con discapacidad, y los derechos de la mujer, los niños, los migrantes, las minorías y los pueblos indígenas.

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

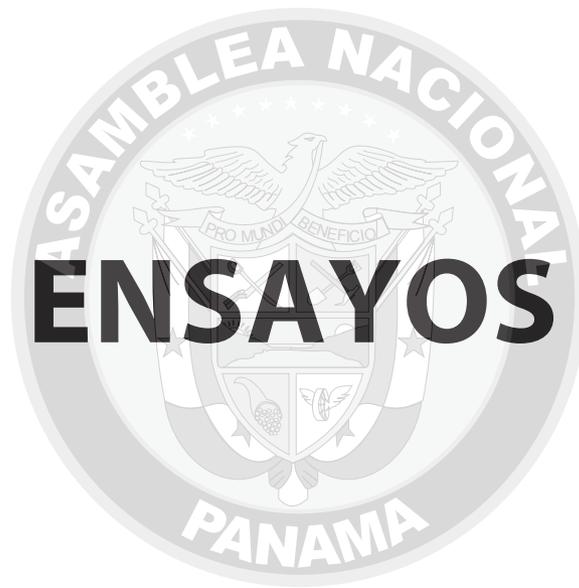
Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de

cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.



## A LOS 201 AÑOS DEL NATALICIO DEL DR. JUSTO AROSEMENA QUESADA, PADRE DE LA NACIONALIDAD PANAMEÑA.

Por: Lisimaco Jacinto López y López

Con motivo de la Celebración de los 201 años del Natalicio del Dr. Justo Arosemena Quesada, la Asamblea Nacional de Diputados me hizo el Gran Honor de que, en nombre de la Comisión del Bicentenario de su Natalicio, de la Revista histórico-política L@S PANAMENÑ@S y en mi propio nombre; dijera unas palabras ante el busto del Insigne Patricio, erigido en el patio de la Asamblea Nacional, para destacar su historia, trayectoria como Legislador y el trabajo dedicado a la creación de la Nacionalidad Panameña en el siglo XIX y que continúe siendo Faro Orientador de Ciudadanos del Siglo XXI, comprometidos en aspectos de HONESTIDAD, SOBERANÍA y Servicios Públicos, del cual Don Justo fue un ejemplo.

ES OBLIGANTE DESTACAR LAS VIRTUDES CÍVICO-POLÍTICAS DE DON JUSTO AROSEMENA y más, en fecha tan importante como lo es hoy 9 de agosto de 2018, a 201 años de su Nacimiento.

Los 9 de agosto de cada año, los panameños debemos conmemorar, por todo lo alto, el NACIMIENTO DEL DR. JUSTO AROSEMENA QUEZADA, por ser el más insigne de los panameños, llamado por los historiadores, con justicia, el PADRE DE LA NACIONALIDAD PANAMEÑA. El Dr. Octavio Méndez Pereira, uno de sus biógrafos, en 1917, lo describió como un panameño de RAIZ Y DE ALAS, porque así fue su vida y su obra en Colombia y en el Istmo de Panamá.

Se destacó como abogado, pensador, diplomático y político. Representó a Panamá en el Congreso Colombiano como diputado y senador en varias ocasiones. Fue el Presidente de la Constituyente de Río Negro de 1863 que creó la República de los Estados Unidos de Colombia, donde el Estado Federal de Panamá, fue uno de sus nueve Estados Federales.

Su obra cumbre como político está en su alegato en el Congreso colombiano cuando propuso y defendió la

creación del ESTADO FEDERAL DE PANAMA, donde en 1855, fue su primer Presidente; preámbulo, sin lugar a dudas, de la independencia panameña en 1903.

Su memoria empieza a perderse en estos tiempos modernos. La juventud se levanta sin su pensamiento orientador. La ciudadanía desconoce sus acciones cívico-políticas por afianzar los valores morales y todos nos olvidamos que su pensamiento profundo dio paso al nacionalismo histórico que los panameños hemos levantado durante los doscientos años de vida como nación.

De **JUSTO AROSEMENA** hay que divulgar su vida ejemplar y su obra, como herramienta inspiradora que ayude a que los panameños no pierdan su sentido de nación y que, al inspirarse en su vida, podamos continuar la lucha que los próceres y nuestros mártires señalaron para perfeccionar el Estado Nacional, la Democracia Representativa y el goce de nuestros recursos canaleros para beneficio de todos.

Don Justo es el **INCORRUPTIBLE PADRE DE LA NACIONALIDAD Y FARO ORIENTADOR** del buen Ciudadano panameño, en este andar por el siglo XXI.

Comprometámonos en que los servidores públicos, principalmente, obren siempre con Honestidad, Transparencia y Defensa de la Soberanía Nacional, del cual, Don Justo fue un ejemplo.

Cientista Político;

Miembro de la Comisión de la Asamblea Nacional de Panamá, para la Celebración del Bicentenario del Natalicio del Dr. Justo Arosemena Quesada;

Miembro de la Comisión evaluadora para el otorgamiento de la Medalla Dr. Justo Arosemena, de la Asamblea Nacional de Diputados;

Ex Vice Canciller y Ex Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1990-1993;

Ex Encargado de Negocios ante el Gobierno de la República de Colombia, 1993-1994;

Jubilado por el ministerio de Educación.

## JUSTO AROSEMENA QUESADA, 201 AÑOS DE SU NATALICIO (9 DE AGOSTO de 1817-2018)

### **Resumen de su gestión cívico-político, diplomática y gubernamental.**

Nació en la ciudad de Panamá el 9 de agosto de 1817. Sus padres fueron Doña Dolores Quesada Velarde y Don Mariano Arosemena, uno de los principales próceres de la Independencia de Panamá de España en 1821. Asistió a la escuela primaria en Panamá y continuó estudios en el Colegio Mayor de San Bartolomé en Bogotá, donde obtuvo el diploma de bachiller a la edad de 16 años.

Pocos años más tarde se graduó en Derecho en la Universidad Central de Bogotá, y en 1837, con tan solo 20 años de edad, alcanzó el título de Doctor en la Universidad de Magdalena y del Istmo. También realizó estudios en el campo de la sociología y ejerció como periodista.

Políticamente, se destacó por su activa participación en el parlamento, logrando ser elegido diputado de la Cámara Provincial de Panamá, Representante ante el Congreso de Bogotá y Senador de la República, cargos que desempeñó con loable brillantez.

Desde la Cámara de Representantes presentó en el año 1852 el Proyecto de Estado Federal de Panamá, que tenía como objetivo establecer la autonomía política y económica del Istmo, que era una larga aspiración de los panameños en la primera mitad del siglo XIX.

Su anhelo federalista se materializó en 1855, cuando el Congreso aprobó su proyecto federalista, logrando convertirse, con el respaldo popular, en el primer Presidente del Estado Federal de Panamá.

Su actuar parlamentario fue fecundo en cuanto a la proposición de iniciativas legislativas, algunos de los proyectos de ley que presentó ante el Congreso fueron: Códigos de Minería (1853), Enjuiciamiento en Asuntos Civiles (1853), Enjuiciamiento en Asunto Penal (1853), Leyes Complementarias del Código Penal (1853), Organización Judicial (1853) y Código Civil (1853), que en su mayoría se convirtieron en Ley de la República.

El doctor Justo Arosemena, fue elegido en 1863 Presidente de la Constituyente de Rio Negro, que creó la República de los Estados Unidos de Colombia, formada por nueve (9)

estados federales, siendo uno de ellos, El Estado Federal de Panamá y amplió el marco de los derechos sociales y políticos de los ciudadanos.

En el ámbito diplomático prestó servicios a la nación colombiana en distintos cargos, entre ellos:

Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en el Perú, de 1863 a 1866;

Ministro Residente en Francia e Inglaterra de 1871 a 1872;

Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en Francia e Inglaterra, de 1873 a 1874;

Ministro Residente en los Estados Unidos de América, de 1879 a 1880;

Ministro Residente en los Estados Unidos de Venezuela en 1881 y

Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en dicho país, desde septiembre del mismo año hasta junio de 1882.

En 1886, después de la promulgación de la Constitución Centralista de Rafael Núñez, donde el Istmo de Panamá pierde su condición de Estado Federal para ser provincia colombiana,

se apartó de la vida pública y dedicó gran parte de su tiempo al ejercicio de su profesión de abogado, hasta su deceso el 23 de febrero de 1896 a la edad de 78 años en la ciudad de Colón.

Fue el intelectual y político más prominente del Istmo en el siglo XIX, y es considerado, como “el Padre de la Nacionalidad”, por todos los aportes que brindó hacia el fortalecimiento del ser panameño.

Dejó para la posteridad una estela de importantes ensayos que muestran parte de su pensar político, económico y social, los cuales pueden ser consultados por las presentes y futuras generaciones que deseen conocer más afondo su intelecto, de estos, nos permitimos nombrar solo algunos:

“Estado Económico del Istmo” (1839), “Apuntamientos para la Introducción a las Ciencias Morales y Políticas” (1840-1845),

“Índice metódico de las leyes de la República vigentes hasta 1844” (1845),

“Examen sobre la franca comunicación entre los dos océanos por el Istmo de Panamá” (1846),

“Principios de moral política, redactados en un catecismo” (1848),

“Código de Moral fundado en la naturaleza del hombre” (1860),

“El Convenio de Colón o sea los intereses políticos del Estado de Panamá (1863),

“Constituciones Políticas de la América Meridional, reunidas y comentadas”, y que en ediciones posteriores, cambió su nombre por el de “Estudios Constitucionales sobre los gobiernos de América Latina” (1870) y su obra cumbre “El Estado Federal de Panamá” (1855).

Su legado como: parlamentario, político, jurista y ensayista ha sido reconocido póstumamente cuando se decidió, por parte de la Asamblea Nacional Constituyente de 1946, que la sede de la Asamblea Nacional de Diputados, Primer Órgano del Estado panameño, llevara su nombre por su trabajo de Legislador y haber defendido siempre los intereses más sagrados de la Patria Istmeña aportando, como cual FARO ORIENTADOR, los fundamentos de nuestra nacionalidad panameña.

Nota: esta parte de la gestión cívico-político, diplomática y gubernamental

por e el Dr. Jaime Flores Cedeño, Asesor de la Asamblea Nacional y Lisimaco López y López



## La corrupción en Panamá: ¿Un problema ético o sistémico?

Mario Enrique De León,  
Estudiante de Sociología, Universidad de Panamá

### Introducción

La corrupción no es un fenómeno social exclusivo de la modernidad capitalista, pero sí fundamental para la construcción de este proceso histórico. Su rastro tiene una presencia preponderante en la acumulación originaria (proceso por el cual se obtuvo los medios y recursos para el desarrollo capitalista), así como fueron los “hechos históricos como el despojo de la tierra a los pequeños parceleros, la expoliación del continente de América y la caza de humanos en África para su sucesiva venta como esclavos”. Además, se ha demostrado como desde “el apogeo de la producción capitalista en la base misma de la producción está instalada la corrupción que se materializa en la explotación y el robo en contra del sujeto que se ve obligado a vender la única mercancía que dispone: su fuerza de trabajo, y en las múltiples formas de adulteración de los productos industriales (mercancías) a las que recurren los capitalistas desde el mismo inicio del industrialismo para rebajar la inversión en los costos y poder competir con ventajas extras en el mercado”.

La corrupción manifiesta la presencia de poder o influencia, discrecionalidad, violaciones a las normas e intercambio de dinero o beneficios. Son actos que ocurren a nivel horizontal y tiene una causalidad de corto y largo plazo. Generalmente son pactos entre pares iguales mediados por el dinero. Sin embargo, el mayor impacto de estos actos es que degradan o distorsionan lo asaltado, logrando que el mismo pierda o disminuya sus atributos. Esto sugiere que un órgano contaminado por la corrupción deja de ser funcional para un sistema-cuerpo, ya que el mismo no podría cumplir a cabalidad o parcialmente con su rol. Al menos que el cuerpo, en este caso el Estado, esté diseñado para permitir la corrupción. En este sentido, la corrupción más que una sustancia corrosiva, se transforma en una institución necesaria para el funcionamiento de un Estado corrupto. Sin embargo, para estas reflexiones descartaremos a la corrupción como una institución funcional, de manera que dejaremos a un lado este enfoque para un próximo ensayo.

Para continuar con las pretensiones de este ensayo podemos señalar que la corrupción no es un fenómeno exclusivo de un sector, como normalmente la opinión pública de Panamá la relaciona con el Estado y los partidos políticos tradicionales. Con bastante razón pero sin las interconexiones necesarias que conlleven a entender las raíces del problema. En ese sentido, queremos subrayar que la corrupción es un cáncer que recorre todas las instancias de la vida social, como suele encontrarse en las instituciones públicas, en las empresas privadas, en los gremios, asociaciones, sindicatos, iglesias y, entre todos ellos, los partidos políticos. No obstante, aquella corrupción que afecta el bien del conjunto de la sociedad, que es la que exclusivamente nos interesa analizar en este trabajo, tiene su germen bien definido, lo cual más adelante estaremos explicando.

Antes de continuar con definir que es corrupción, consideramos importante detenernos en explicar que es el Estado. Para este objetivo tenemos, en resumidas palabras, que el Estado no es más que el resultado de las correlaciones de fuerzas, lo que presupone esta definición, en primer lugar, es que no es una institución supra, ni neutra, sino una definición propia y cabal de las disputas entre las distintas clases sociales y sectores que componen a una sociedad, que a su vez permite

dar cuenta como están conformados y cuanto poder tienen cada uno de estos en el tablero de tensiones. Pero pese a esta realidad, los Estados modernos como Panamá, en papel, tienen como finalidad el bien común de todos sus ciudadanos y ciudadanas, de manera, que deben garantizar las condiciones necesarias para que cada uno de éstos puedan desarrollarse libremente. En ese sentido, haremos una defensa tácita de lo que el Estado panameño ha asumido, por escrito, como su fin último: “el bien común”.

Sin embargo, para lograr avanzar tenemos que comprender que el Estado se encuentra sumergido y supeditado a un sistema social, político y económico que tiene como finalidad la acumulación de capital permanentemente. No podemos desconocer que el Estado panameño está inmerso en un sistema capitalista globalizado. Dicho esto, tenemos que el fin último del Estado y del sistema son contradictorios por naturaleza. Por un lado el primero persigue el bien común y el segundo los intereses económicos privados (la continua acumulación y expansión de capital). Lo que sugiere que el Estado al estar constreñido por el sistema entra a un proceso de degeneración que no permite que éste cumpla con su función.

También, nos indica que los sectores económicos privados son los que mejor están organizados y mayor poder tienen

en la sociedad panameña, de manera, que logran imponer su voluntad sobre los demás grupos sociales que la componen. Además, no por casualidad, son estos mismos grupos los que controlan las esferas políticas (partidos políticos, gremios, sindicatos, sociedad civil organizada), culturales (educación, iglesias, medios de entretenimiento y comunicación), dicho de paso, el propio aparato estatal (Órgano Ejecutivo, Legislativo, Judicial).

Entonces, nos estamos refiriendo a que el germen de la corrupción es la ganancia privada. Su necesidad imperativa de seguir acumulando riquezas. En esa dirección, “la corrupción que implica a los gobiernos no es realizada por entidades públicas o privadas separadamente, sino que la misma implica la acción conjunta de agentes públicos y privados. En estas acciones no solo es cierto que el origen de los actos de corrupción puede deberse a la iniciativa de los agentes públicos, sino que también pueden generarse en la de los agentes privados, quienes, por ejemplo, hacen de las coimas su cultura básica de acción”. Tal como ocurre en la mayoría de las licitaciones públicas. En ocasiones quienes se las adjudican pueden ser juez y parte, ya que muchas veces suelen ser gobierno y socio o propietario de la empresa privada. Es decir, los mismos. Las élites económicas dominantes, de Panamá, precisan del control del Estado para continuar

acrecentado sus riquezas, es un hecho histórico que explica las disputas entre sectores de su propia clase a lo largo de la historia nacional.

En el repertorio también se encuentra la corrupción por ausencia del Estado, forma que muy pocas veces es discutida en los debates que tratan el problema, incluso suele no ser percibido por la opinión pública. Este tipo de corrupción se da no precisamente por razones de ineficiencia o por alguna distracción de los administradores de la cosa pública, sino para permitir que los grupos económicos dominantes puedan especular en nombre del libre mercado. Esto ocurre principalmente con los alimentos, las medicinas (salud en general), los servicios de energía y telecomunicaciones, incluso, hasta con la educación. “Un ejemplo de este tipo de corrupción en Panamá es la utilización del poder del mercado de los oligopolios que se dedican a la intermediación de bienes básicos, los cuales generan precios artificialmente bajos para los productores (poder de monopsonio) y artificialmente elevados para los consumidores (poder de oligopolio)”. En esa línea, podemos señalar, a modo de ejemplo, que este tipo de corrupción degrada la producción nacional de alimentos, atentando con la seguridad y soberanía alimentaria del país, que en última instancia se resume a un ataque directo a la familia y a la vida de cada uno de los panameños. Es decir, al bien común.

## **El problema de la corrupción, la ética, la moral y la educación**

La ética como rama de la filosofía estudia lo moral, lo inmoral y lo amoral. Pero ¿Quién define que acción es moral, inmoral o amoral? Esta pregunta suele ser eludida en la discusión pública. Se toma por sentado a los valores de la actual sociedad panameña como universales, eternos y propios de un orden natural. Sin embargo, los valores no tienen ninguna de estas características mencionadas. Ellos son propios de construcciones sociales, que sin más tienen sus orígenes en las interacciones sociales, pero dicho orígenes no niegan que los valores que se institucionalizan en la sociedad, es decir que son aceptados y practicados, son aquellos que sean funcionales al sistema hegemónico de un periodo histórico determinado. Lo contrario fuesen reprimidos por el propio sistema.

De manera, que si actualmente la sociedad panameña se encuentra sumergida en un sistema que no prioriza el bien común sino las ganancias de las empresas privadas, que en efecto lo está, entonces la corrupción, que deteriora el bienestar de la sociedad, tiene un lugar -como valor- muy bien reservado y apreciado en ella. Al menos que la correlación de fuerza cambien, en ese sentido los valores también se modificarían y el modelo actual

entraría en crisis. Entonces, esto nos lleva a pensar que a mayor ausencia de los sectores populares (trabajadores, campesinos, profesionales, sectores medios, estudiantes) estén del poder, mayor corrupción habrá. En otras palabras, a menor democracia, mayor corrupción. ¿Pero por qué estos sectores? Porque son la absoluta mayoría, el 90% de la población, que además producen toda la riqueza económica del país.

“De lo anterior surge la idea de que los actos extendidos de corrupción no pueden entenderse como el simple resultado de la conducta individual” o de la ausencia de moral o de educación en los sujetos, “sino que es indispensable establecer como la estructura institucional vigente en la sociedad los permite, tolera y promueve”. Lo que sugiere estas líneas es que culpar a los individuos de las acciones corruptas es un cálculo superficial, ya que el problema de fondo no es ético sino estructural y se encuentra en la lógica de un modelo económico que irrumpe en todas las esferas de la vida social y política, para ensañarlas en la búsqueda constante de mayores dividendos privados. Provocando un estado de riña continuo entre los intereses privados y los públicos.

Esto viene de la mano con el vacío y la ausencia de las normas para prevenir y sancionar la corrupción, como en

Panamá ocurre con la debilidad de la legislación vigente en materia de contrataciones públicas y, a su vez, el porqué de la existencia de normas que permiten que las correlaciones de fuerzas no se modifiquen; cómo son el caso del anti-democrático código electoral, que favorece al poder económico dominante sobre cualquier aspiración alternativa ajena a estos sectores, las normas que regulan las frecuencias para la creación de medios de comunicación alternativos y como aquellas que criminalizan las protestas sociales, principalmente.

Cabe entonces preguntarse si es posible prevenir o disminuir la corrupción en un Estado sumergido en un sistema globalizado que prioriza los intereses privados. Es un reto que los pueblos del mundo deberán asumir, para lograr su supervivencia frente a los nuevos embates que les proporciona el cambio climático y detener el continuo avance de la desigualdad mundial, para ello tendrán que modificar las correlaciones de fuerzas e imponer su voluntad, de manera que alcancen sociedades más democráticas, socializantes y amigables con el ambiente.

### Referencias

Gandáseguí, Marco. Entrevista aplicada.  
Ibarra, Hernán. Reseña de “Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada” de Mario Caciagli, 2002. P. 157.  
Jované, Juan. Corrupción Instituciones y Economía Política, 2018. P. 8 - 9.

Reyes, Marlo. La corrupción, hedor del capitalismo, 2010.

Fecha: 26/2/2018

## ETICA, FAMILIA Y SOCIEDAD

### Olmedo Beluche Catedrático de la Universidad de Panamá

La resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el matrimonio igualitario, para parejas del mismo sexo, ha abierto un interesante debate sobre ética, moral, valores, religión, familia y derecho.

Los valores emanan de la realidad social y cambian con el tiempo

La primera afirmación que corresponde hacer es que la ética, la moral, los valores y el derecho, como en general el mundo de las ideas y la cultura, no caen del cielo, sino que son producto de la sociedad. El grado de desarrollo tecnológico y la existencia o no, y de qué tipo clases sociales, que posea una sociedad determinada, produce el orden moral que calza con sus necesidades. Como dijera Carlos Marx, “el ser social determina la conciencia”.

Lo que quiere decir que, en términos generales, en una sociedad dividida en clases sociales los valores prevalecientes serán los que impongan los grupos dominantes y sus intereses. Aquí la moral es un mecanismo de control social tan efectivo como el aparato represivo del Estado. Por supuesto, los grupos dominados

también pueden forjar valores alternos que salen a flote eventualmente por algunos “resquicios”, pero la moral prevaleciente siempre será la que convenga a la clase dominante, la que cuenta con el derecho y el Estado para imponerla.

Claro que la frase de Marx no debe ser interpretada en sentido mecanicista, pues puede haber individuos de la clase dominante que desarrollen criterios éticos confrontados con el interés de su clase, así como de hecho hay elementos de las clases dominadas que asimilan los valores que sirven a sus explotadores.

La segunda afirmación general que debemos hacer es que los valores, el derecho y los tipos de familia, cambian conforme cambian las sociedades, no son eternos. Y se nos dirá que esto es una “locura” pues hay valores fundamentales que son inherentes al ser humano. A lo cual responderemos que esos valores son interpretados acorde con la situación del momento y nunca han sido tomados por la sociedad de manera absoluta.

Por ejemplo, “no matarás”. Pareciera que estamos ante el valor más absoluto, pues lo dicta la preservación de la especie y, sin embargo, las sociedades siempre lo han relativizado. La auto preservación y el dominio de algunos pueblos o grupos sociales sobre otros siempre las ha permitido “justificar” la muerte de los contrarios. Es la ley de todas las guerras. La propia Iglesia católica y evangélica, defensora de los “diez mandamientos”, muchas veces justificó la muerte de los “infieles” en nombre de la Fe. Quien lo dude que repase la historia de la Conquista de América, de las Cruzadas o la lucha entre la Reforma y la Contrarreforma.

### **La religión no es eterna, también cambia**

La religión misma, generadora y transmisora de valores, cambia con el tiempo. No siendo igual las religiones animistas de los pueblos primitivos, basadas en la absoluta incomprensión y el estado de impotencia frente a las fuerzas de la Naturaleza; que las religiones de las primeras civilizaciones, mucho más volcadas al control de las sociedades, en que gobernantes y sacerdotes, reyes y dioses, se confundían en las mismas personas; que las religiones modernas, mucho más sofisticadas.

Incluso dentro del propio cristianismo hay múltiples variantes, surgidas históricamente por claras razones sociales: ortodoxos y católicos romanos, dos vertientes surgidas de la división del imperio romano; el cisma protestante nacido al calor de los nuevos valores capitalistas confrontados con el catolicismo medieval, etc.

Así mismo podríamos decir que, aun dentro del catolicismo, no es lo mismo el Opus Dei que la Teología de la Liberación; como tampoco se puede reducir a todos los musulmanes a sinónimos de talibanes. Cada versión depende del contexto social que le ha dado origen.

### **No hay un “diseño natural de familia”**

Las formas de familia también han variado con el tiempo: en muchas comunidades primitivas, como las estudiadas por el antropólogo L. H. Morgan (citado por F. Engels en su libro “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado”), en las que prevalecía ciertos tipos de promiscuidad sexual; a la familia patriarcal heredada de la antigüedad romana, en la que “famulus” era sinónimo de esclavitud o propiedad del “pater”; a la sociedad moderna capitalista, en la que las mujeres, luchando, han pasado de subordinadas legales a sus padres, hermanos y

maridos, a lograr espacios de igualdad legal.

Ni hablemos de sociedades como la Grecia clásica, tan querida de los defensores de la cultura occidental, de cuyas ideas se nutrió el cristianismo, en la que prevalecía tal grado de obcecación patriarcal que los matrimonios heterosexuales, sólo servían para la reproducción, puesto que la mujer era considerada inferior.

Por ende, el verdadero amor (“platónico”) solo era posible entre iguales, es decir, entre hombres. Donde era común que los hombres de las élites tuvieran amantes jóvenes varones (efebos). De manera que siempre han existido parejas del mismo sexo, lo único que ha cambiado es la moralidad pública, que a veces acepta y otras rechaza, las relaciones homosexuales, las cuales siempre han existido de hecho.

En ningún lado ha existido algo como “el diseño natural” de familia, ni siquiera en la Biblia, donde se aprecian todo tipo de familias, patriarcales, por supuesto. Desde Abraham, que tenía dos mujeres, a Salomón que tuvo más de doscientas, de acuerdo al libro sagrado. Lo que tienen en común la Biblia, como El Corán, es la descripción de un tipo de familia, prevaleciente en la Edad Media, en la que la mujer se supedita

a la voluntad omnímoda del marido. Una época en que la Iglesia, la nobleza y el Estado se fundían.

### **Sobre el “matrimonio civil”**

Ese tipo de familia pertenece al pasado. Desde la Revolución Francesa, la Independencia de Estados Unidos y la de Hispanoamérica y a lo largo del siglo XIX, los valores de la modernidad capitalista han ido sacando a la religión y a la Iglesia de las relaciones entre “civiles” y con el estado.

El derecho civil moderno, impuesto en Europa por Napoleón, establece que es el Estado, mediante la Ley, el que regula las relaciones entre civiles, quitándole ese poder que en la Edad Media tuvo la Iglesia católica. La educación, los registros de nacimiento y defunción, además del matrimonio son regidos por el Estado a través de autoridades designadas por la ley.

De manera que el matrimonio que no se hace en una iglesia, sino ante un juez o notario debidamente autorizado por la ley, es un MATRIMONIO CIVIL.

Por ende, que las iglesias católica y evangélica pretendan que las parejas homosexuales pueden tener una “unión civil”, pero no un matrimonio,

es una falacia lógica, porque toda unión de parejas regulada por el Estado es un “matrimonio civil”.

Por supuesto, las iglesias tienen el derecho de negar el “matrimonio religioso” a parejas del mismo sexo si eso contraviene sus convicciones. Pero las iglesias no pueden pretender imponerle al Estado sus valores religiosos para regular las relaciones civiles, eso sería retroceder a la Edad Media, en materia de ética, moral y derechos.

Eso es lo que debiera defender cualquier estadista o político que se jacte de “liberal”, para no decir “progresista”, menos de izquierda. Pero en la actual crisis moral de este capitalismo decadente, en que los principios no valen nada, y lo que impera es la corrupción y el oportunismo, los supuestos liberales y progres juegan con el silencio o se inclinan ante las Iglesias a ver si así ganan votos a costa de lo que sea.

### La “crisis de valores” y la familia

En este sentido, la llamada “crisis de valores” de la sociedad moderna no es más que el reflejo de la crisis de la sociedad misma. Crisis compleja, donde elementos arcaicos chocan con la modernidad “globalizada” del capitalismo, así como con incipientes esfuerzos por una sociedad nueva,

que chocan contra los dos anteriores. Es decir, hay un conflicto de valores provenientes de varios planos distintos de la realidad.

Por ejemplo, se habla de la crisis de la familia como el origen de la crisis de los valores, lo que supuestamente es germen de diversos males sociales como la delincuencia, la drogadicción, la sexualidad libre, etc.

Frente a los descarnados valores capitalistas, centrados en el lucro y el dinero por encima de todo, algunos añoran la familia, y la sociedad tradicional, supuesto modelo de felicidad y encarnación de valores estables. Si los jóvenes se vuelcan a las pandillas o la delincuencia, se culpa a sus familias, por descuidar su crianza. Si las jóvenes se convierten en madres adolescentes, se culpa de su desenfreno a sus padres, y en especial a sus madres, por no moldearlas en los valores de la castidad y la continencia.

Pero este enfoque es doblemente equivocado. Por un lado, porque exonera de responsabilidad al verdadero causante de los males sociales y de la crisis de la familia, el sistema capitalista, sustentado en la explotación y la ley de la ganancia. Si padres y madres no pueden criar y atender a sus hijos, no se debe a que el “mal” se haya entronizado en sus

mentos, sino porque el capitalismo los obliga a trabajar desafortadamente para añanar algo del sustento diario.

Por otro lado, la familia tradicional estaba lejos de ser el emporio del amor y comprensión mutua entre sus miembros. La familia tradicional, apoyada por la religión y el Estado era un centro de la opresión de los hijos y la mujer, donde padre era el “rey de la casa”.

Las conquistas democráticas de la modernidad están mediatizadas por el capitalismo

La modernidad y sus valores es un fruto contradictorio. Por un lado, ha significado la conquista de derechos y nuevos valores democráticos para sectores sociales anteriormente subordinados, como la mujer.

El divorcio, la anticoncepción, la ciudadanía y el derecho al trabajo son conquistas de las mujeres que la sociedad, la familia y los valores tradicionales les negaban. Son conquistas, no depravaciones, ni antivalores.

El aspecto negativo de la modernidad es que sigue siendo una sociedad escindida en clases, donde la clase dominante obtiene su riqueza y poder

de la ganancia capitalista. Entonces todas las conquistas democráticas y los nuevos valores positivos están mediatizados por el lucro. La familia, se ha vuelto esclava del trabajo, la sexualidad se ha convertido en objeto de consumo, la democracia, un instrumento de los ricos y por encima de todo, reina el dinero venerado como ídolo.

Cambiar esta situación no puede resolverse en el mero plano de los valores, menos mediante la restitución de dudosos valores arcaicos, sino transformar la sociedad para que, sobre una base de equidad social puedan prevalecer nuevos valores centrados en la solidaridad humana.



## LEY 70

De 12 de octubre de 2012

De protección a los animales domésticos

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

### Capítulo I

#### Disposiciones Generales

**Artículo 1.** Esta Ley tiene por objeto prevenir, erradicar y sancionar el maltrato, el abandono y los actos de crueldad en contra de los animales domésticos.

**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley, los siguientes términos se entenderán así:

1. Animal doméstico. Aquella especie que convive o sea susceptible de convivir con el ser humano, cuyo ciclo vital, en condiciones ideales, se desarrolla en dependencia de este, ya sea como animal de compañía, trabajo, granja o producción, espectáculo, deporte o alguna actividad relacionada con el ser humano.
2. Actos de crueldad. Acciones inhumanas que generan dolor y sufrimiento innecesarios a otro ser vivo.
3. Criadero. Sitio destinado a la cría de animales.
4. Eutanasia. Muerte tranquila, sin padecimiento e inducida o realizada por un médico veterinario idóneo.
5. Explotación. Aprovechamiento comercial de una especie animal.
6. Hacinamiento. Amontonar y aglomerar animales en condiciones que atentan contra su integridad física y salud.

7. Propietario. Aquel que tiene dominio, derechos y deberes sobre un animal doméstico.
8. Trato digno. Medida tomada para evitar dolor y sufrimiento a los animales durante su cría, traslado, captura, tenencia, cuarentena, comercialización, aprovechamiento, entrenamiento y sacrificio, entre otros.

**Artículo 3.** El animal doméstico que el hombre haya escogido como mascota tendrá derecho a que la duración de su vida sea conforme a su longevidad natural, mediante su atención, cuidado y protección; en consecuencia, no deberá ser sometido a malos tratos ni a actos de crueldad.

**Artículo 4.** El animal doméstico de trabajo tendrá derecho a una alimentación adecuada y nutricional, a una limitación razonable del tiempo y la intensidad de trabajo, al reposo y a no ser obligado a trabajar más allá de sus condiciones físicas corporales.

**Artículo 5.** En caso de que resulte necesaria la muerte de un animal, esta medida deberá ser aplicada por un médico veterinario idóneo utilizando un método instantáneo, indoloro y no generador de angustia.

## Capítulo II

### Experimentos con Animales

**Artículo 6.** Los experimentos con animales solo podrán realizarse cuando exista justificación de que los resultados deseados no pueden obtenerse mediante otros procedimientos y de que son necesarios para el control, la prevención, el diagnóstico o el tratamiento de enfermedades que afecten al ser humano o a las especies animales, así como para el avance de los conocimientos de ciencia básica.

Se prohíbe la experimentación o cualquier tipo de pruebas en animales con fines comerciales o cosméticos.

**Artículo 7.** Para efectos de lo previsto en el artículo anterior, se deberán aplicar las siguientes reglas:

1. Ningún animal podrá utilizarse más de una vez en experimentos, si estos afectan su calidad de vida.
2. Los animales serán atendidos, alimentados y curados, antes, durante y después de la práctica experimental.

3. Los animales tendrán que ser sedados, tranquilizados y anestesiados por un médico veterinario idóneo y deberán recibir un trato digno antes, durante y después del experimento.
  4. Se procederá a la eutanasia por un médico veterinario idóneo, si como consecuencia del experimento el animal disminuyera severamente en su calidad de vida.
  5. Los laboratorios de las universidades acreditadas tendrán que ser regentados por un médico veterinario idóneo y con personal capacitado que proporcione el debido trato humanitario a los animales.
- crezcan, vivan, coman, se reproduzcan y desarrollen en un ambiente adecuado, limpio, sano, sin hacinamiento y reciban trato humanitario.
  2. Garantizar y ofrecer el bienestar y las condiciones básicas para la vida del animal como alimento, agua, ambiente propicio, atención veterinaria, prevención y tratamiento de enfermedades.
  3. Programar las preñeces y pariciones de manera escalonada de tal forma que las hembras se recuperen adecuadamente.

**Artículo 9.** El comercio con animales domésticos se permitirá siempre que la exhibición y venta se realicen en locales con instalaciones adecuadas para cada especie y se cumplan los reglamentos sanitarios.

Toda persona natural o jurídica podrá comercializar perros y gatos a partir de los dos meses de edad.

La venta de animales domésticos no se permitirá en las vías públicas.

### Capítulo III

#### Criaderos y Comercio

**Artículo 8.** Quien establezca un centro para la cría y/o explotación de animales domésticos estará obligado a cumplir, adicional a los requerimientos establecidos en otras normas legales, lo siguiente:

1. Cuidar que los animales nazcan,

## Capítulo IV

### Obligaciones

**Artículo 10.** Quien sea propietario de un animal doméstico tendrá que cumplir las siguientes medidas zoonosanitarias:

1. Recolectar el excremento del animal doméstico cuando este defeque en la vía pública o predios privados.
2. Mantener libre el acceso al agua y alimentos a los animales dentro del hogar o sitio donde se destinen.
3. Cuando el animal esté amarrado por razones de seguridad, mantener la cadena o soga a una distancia prudencial que le permita moverse, acceder a su fuente de alimentación, descansar y defecar sin tener contacto directo con las heces.
4. Mantener al día y a la vista su registro de vacunación o control veterinario.
5. Disponer de manera higiénica del cadáver de su animal cuando este muera.

**Artículo 11.** Los propietarios de perros y gatos deberán identificarlos con placas o cualquier elemento distintivo, que incluyan el nombre del animal y el número de teléfono del propietario. En caso de que el animal no sea identificado en la forma indicada, el propietario quedará sujeto a lo dispuesto en el artículo 18.

**Artículo 12.** La tenencia y convivencia de animales domésticos dentro de las viviendas o unidades departamentales incorporadas al Régimen de Propiedad Horizontal se sujetarán a las reglas especiales de higiene y atención que apruebe la asamblea de propietarios, en adición a las medidas previstas en esta Ley y a lo que disponga el reglamento de copropietarios.

## Capítulo V

### Prohibiciones

**Artículo 13.** Quedan prohibidas las peleas de perros, las carreras entre animales y las lidias de toros, ya sean de estilo español o portugués, con excepción de

las peleas de gallos, carreras de caballos, deportes ecuestres, corridas o barrera de toros y demás competiciones de animales reguladas por leyes especiales.

**Artículo 14.** Los circos que se instalen en el territorio nacional, en cuyos espectáculos utilicen animales de cualquier especie, que incurran en actos de crueldad contra estos, podrán ser suspendidos por la autoridad competente. En tal caso, adoptará medidas de protección para el animal afectado.

## Capítulo VI

### Faltas y Sanciones

**Artículo 15.** Constituyen faltas o delitos contra los animales domésticos las siguientes conductas:

1. Causar lesiones o la muerte a un animal doméstico previsto en el numeral 1 del artículo 2. Se exceptúan de esta norma la eutanasia, la muerte por sacrificio de emergencia y de animales de granja o producción para consumo, para las cuales se deberá cumplir lo dispuesto en la legislación y en los convenios internacionales de manejo y procedimiento a los que Panamá está suscrito.
2. Practicar o propiciar actos de zoofilia.
3. Abandonar a un animal doméstico.
4. No proveer alimento o agua a un animal doméstico o proveerle poca cantidad y baja calidad.
5. Mantener a un animal doméstico, deliberada o negligentemente, en condiciones higiénicas sanitarias inadecuadas, no proveerle tratamiento médico veterinario en caso de ser necesario, y no protegerlo contra las inclemencias del tiempo.
6. Mantener a los animales domésticos en jaulas inadecuadas según su especie y tamaño.
7. Contravenir el propietario o responsable del animal doméstico las disposiciones de esta Ley.

**Artículo 16.** Las faltas establecidas en los numerales 1 y 2 del artículo anterior serán sancionadas con multa de quinientos balboas (B/.500.00) a mil balboas (B/. 1,000.00) y con trabajo comunitario.

**Artículo 17.** Las faltas establecidas en los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 15 serán sancionadas con multa de cien balboas (B/.100.00) a quinientos balboas (B/.500.00) y con trabajo comunitario.

**Artículo 18.** Además de la sanción prevista en el artículo anterior, se ordenará el rescate del animal doméstico y su traslado temporal a una asociación protectora de animales o al albergue de la municipalidad correspondiente para su custodia, atención y seguridad, cuando un propietario o responsable de la custodia de animales domésticos contravenga las disposiciones de esta Ley. Dicho animal doméstico será tratado y admitido de acuerdo con los lineamientos de cada asociación o entidad protectora.

En tal caso, los gastos en que se incurra serán pagados por el propietario o responsable del animal doméstico.

## Capítulo VII

### Competencia y Procedimiento

**Artículo 19.** Toda persona que se encuentre en el territorio nacional deberá denunciar cualquier hecho que atente contra los derechos de los animales domésticos.

Para tal efecto, podrán recibir las denuncias la Policía Nacional, la Dirección de Investigación Judicial, los corregidores, los inspectores municipales, la Autoridad Nacional del Ambiente, la Autoridad de los Recursos Acuáticos, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y cualquier otro que se constituya en el futuro.

**Artículo 20.** Corresponderá a las autoridades de policía aplicar las sanciones previstas en esta Ley.

**Artículo 21.** Para los efectos de esta Ley, serán aplicables los procedimientos que establecen el Código Administrativo y la Ley 38 de 2000, según corresponda.

## Capítulo VIII

### Disposiciones Finales

**Artículo 22.** El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley dentro de los ciento ochenta días de su entrada en vigencia.

**Artículo 23.** Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

### COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 308 de 2011 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los tres días del mes de octubre del año dos mil doce.

El Presidente,  
**Sergio R. Gálvez Evers**

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

ÓRGANO EJECUTIVO  
NACIONAL. PRESIDENCIA DE  
LA REPÚBLICA, PANAMÁ,  
REPÚBLICA DE PANAMA, 12 DE  
OCTUBRE DE 2012.

**RICARDO MARTINELLI  
BERROCAL**

Presidente de la República

**OSCAR ARMANDO OSORIO C.**  
Ministro de Desarrollo Agropecuario

**LEY 6****De 6 de febrero de 2018****Que establece la gestión integrada de residuos sólidos en las instituciones públicas****LA ASAMBLEA NACIONAL****DECRETA:**

**Artículo 1.** Esta Ley establece pautas, obligaciones y responsabilidades para las instituciones públicas en el territorio nacional en materia de gestión integrada de residuos sólidos, como papel, cartón, latas de aluminio, tetrapak, botellas plásticas desechables y cualquier otro residuo, con excepción de los desechos hospitalarios.

**Artículo 2.** La presente Ley tiene por objeto reducir la generación de residuos sólidos, como papel, cartón, latas de aluminio, tetrapak, botellas plásticas desechables y cualquier otro residuo; fomentar la prevención, la reutilización, el reciclaje, la valoración y la reducción del impacto de los residuos sólidos en los vertederos y el ambiente en general, así como impulsar programas de educación formal y no formal para el personal y los usuarios de las instituciones públicas.

**Artículo 3.** Para los efectos de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

1. Centro de acopio. Lugar específico y único de confinamiento de residuos sólidos de manera separada y clasificada, por un corto plazo, el cual no debe estar a la intemperie ni causar daño ambiental, de salubridad y estética.
2. Instituciones públicas. Dependencias del Gobierno Central, entidades autónomas, semiautónomas, empresas industriales o comerciales del Estado, así como las empresas mixtas con participación estatal y los gobiernos locales.
3. Manual de Procedimiento de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Instrumento que define las acciones a desarrollar por las entidades públicas para fomentar

de forma eficaz la minimización, clasificación, reutilización y reciclaje de los residuos sólidos. Este Manual de Procedimiento se enfocará en la atención de residuos sólidos, como papel, cartón, latas de aluminio, tetrapak, botellas plásticas desechables y cualquier otro residuo.

4. Reciclaje. La recuperación de los residuos para transformarlos en un objeto con nueva vida útil. Al igual que los distintos procesos de transformación de los residuos que permiten restituir su valor económico y energético y evitar su disposición final, siempre que esta restitución implique un ahorro de energía y de materias primas, sin perjuicio para la salud y el ambiente.
5. Reducción. Minimización de la generación de residuos como parte esencial de la gestión integral de los residuos, que reduce la cantidad de materiales desechados y su impacto en el ambiente.
6. Reutilización. La prolongación de la vida de los residuos sólidos recuperados mediante procesos, operaciones o técnicas que les devuelven su posibilidad de utilización en su función original o en alguna forma relacionada, sin

que para ello se requieran procesos adicionales de transformación.

**Artículo 4.** Para los efectos de esta Ley, son parte de las políticas ambientales y de salud pública las siguientes:

1. La protección del ambiente en relación con la contaminación causada por residuos sólidos, como cartón, papel, latas de aluminio, tetrapak, botellas plásticas desechables y cualquier otro residuo, en las instituciones públicas.
2. Promover una cultura ambiental de todos los que intervienen en el ciclo de vida de estos residuos.
3. Garantizar la aplicación de medidas para resguardar la salud pública.
4. Reducir la generación de residuos sólidos, como papel, cartón, latas de aluminio, tetrapak, botellas plásticas desechables y cualquier otro residuo, a través del consumo responsable y su reciclaje.
5. Crear soluciones sustentables y eficientes, mediante la eliminación en las compras de productos que impactan el ambiente una vez desechados, como los envases a

base de poliestireno expandido, y la valoración económica de los residuos sólidos.

6. Incorporar el principio de responsabilidad ambiental del servidor público en la gestión integral de residuos sólidos, a través de la reducción, reutilización y reciclaje.
7. Diseñar e implementar campañas de educación ambiental y sensibilización, a fin de lograr el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, mediante una masiva participación de los servidores públicos.

**Artículo 5.** Cada institución, a través del representante legal, será responsable de la gestión integral de sus residuos sólidos y de realizar la separación en origen de los reciclables, como papel, cartón, latas de aluminio, tetrapak, botellas plásticas desechables y cualquier otro residuo producidos en su institución, así como de establecer las normas complementarias para el cumplimiento efectivo de la presente Ley.

**Artículo 6.** Las instituciones públicas tendrán la responsabilidad de implementar la estructura interna y la asignación de recursos para el cumplimiento de la presente Ley,

asumiendo las responsabilidades siguientes:

1. Cada institución pública deberá, en un periodo de seis meses, a partir de la vigencia de esta Ley, elaborar y aprobar el Manual de Procedimiento de Gestión Integral de Residuos Sólidos, de conformidad con lo establecido en esta Ley.
2. El Manual de Procedimiento de Gestión Integral de Residuos Sólidos deberá incluir la reducción sustancial del volumen de desperdicios en vertederos, mediante normativas internas de consumo responsable y el establecimiento de mecanismos de medida de la reducción y reciclaje.
3. El Manual de Procedimiento de Gestión Integral de Residuos Sólidos será de carácter operacional, ambientalmente seguro y económicamente viable.
4. Cada institución pública presentará un informe anual sobre los resultados de la implementación del Manual de Procedimiento de Gestión Integral de Residuos Sólidos y de las actividades realizadas durante el año fiscal a la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Ambiente,

el cual debe incluir como mínimo:

- a. Las actividades educativas realizadas.
- b. La cantidad en peso o volumen por tipo de residuo recolectado.
- c. El nivel de participación de la institución en las actividades de reciclaje.
- d. Una descripción de las actividades realizadas, sus logros y limitaciones.
- e. Las actividades en proceso de desarrollo.

**Artículo 7.** Las instituciones públicas quedan facultadas para contratar con empresas privadas u organizaciones no gubernamentales el servicio de recolección y transporte de residuos sólidos del centro de acopio al lugar de aprovechamiento o transformación, aprobado mediante acuerdos o contratos, con el fin de garantizar el cumplimiento de la presente Ley. Además, podrán hacer acuerdos con las asociaciones de servidores públicos, sindicatos u organizaciones no gubernamentales para que sean los ejecutores y beneficiarios

del Manual de Procedimiento de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

**Artículo 8.** Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

### **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Proyecto 171 de 2014 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los seis días del mes de septiembre del año dos mil diecisiete.

La Presidenta  
**Yanibel Ábrego S.**

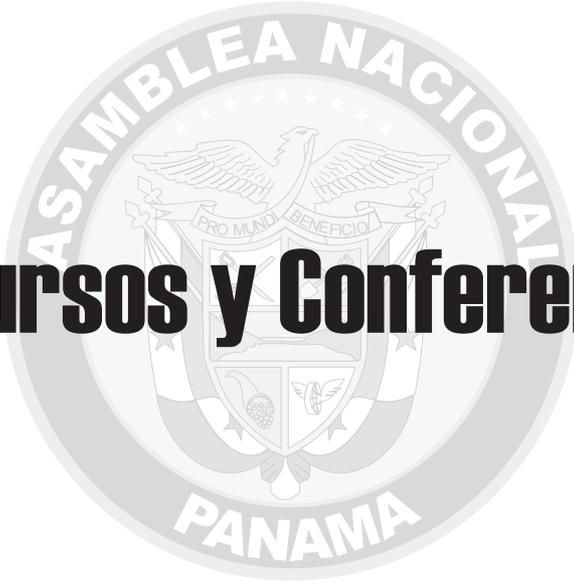
El Secretario General,  
**Franz O. Wever Z.**

**ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL.  
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

**PANAMÁ, REPÚBLICA DE  
PANAMÁ, 6 DE FEBRERO DE 2018.**

**JUAN CARLOS VARELAR.**  
Presidente de la República

**MIGUEL MAYO DI BELLO**  
Ministro de Salud



# Discursos y Conferencias

## **DISCURSO DE LA PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL, YANIBEL ÁBREGO SMITH**

**Primera Legislatura del Quinto Periodo de Sesiones Ordinarias**

**1 de julio, 2018**

Agradezco a Dios que me guía, que ilumina mi camino y me da fortaleza ante la adversidad. A mi familia que es mi apoyo e inspiración, a los diputados que con determinación y valentía afrontaron el reto de elegir por el respeto a la institucionalidad.

Hoy damos inicio al quinto periodo de sesiones ordinarias de esta Asamblea Nacional, en un momento que debe llevarnos a una gran reflexión nacional. Nuestra nación actualmente sufre un gran deterioro institucional que se refleja en la calidad de los servicios públicos que debe brindar el Estado a sus ciudadanos.

En este momento, donde existe un gran cuestionamiento hacia nuestras instituciones, es necesario afrontar con responsabilidad decisiones que nos lleven a romper con las prácticas que nos han provocado esta crisis.

Como presidenta de este Órgano del Estado, hoy anuncio que estoy dispuesta a promover el reto de impulsar un proceso de debate amplio entre los distintos sectores

organizados de nuestra sociedad, para establecer reformas de nuestro Reglamento Orgánico del Régimen Interno, que es ley de la República, con miras a buscar mecanismos que permitan más transparencia.

Así también, es necesario buscar las alternativas, que permitan el ejercicio de las funciones constitucionales de este Órgano del Estado, la capacidad de fiscalizar y jugar los contrapesos necesarios, que nos permitan un verdadero equilibrio entre los poderes del Estado.

La Asamblea Nacional es el principal Órgano político de nuestra democracia y es el más expuesto a la opinión pública, el que regula las leyes económicas y sociales del país, el que más participación brinda a todos los ciudadanos y organizaciones de la sociedad. Precisamente, por todas estas razones y por la falta de visión de Estado, es el poder que más codician controlar los que dirigen la economía del país y los que son electos presidente de la República.

Quien desde afuera controle sus decisiones, adquiere el poder de aprobar leyes en base a sus intereses políticos y económicos. Por eso, no son extraños los ataques que nos hacen, aunque para ello se valgan de la complicidad, aspiraciones o debilidad de carácter de algunos funcionarios que están llamados por mandato constitucional y legal a actuar con independencia e imparcialidad.

Aún bajo estos hechos, quiero dejar en claro, como lo dije hace un año, estaré dispuesta a promover el diálogo y los cambios que ayuden a fortalecer la institucionalidad.

Quiero ser categórica, la Asamblea no se opone a ser auditada o investigada y tampoco defenderá a quienes se les compruebe que hayan cometido delitos, pero exigimos se respete el debido proceso, así como las garantías fundamentales y, sobre todo, que se investigue sin selectividad.

La Asamblea Nacional es el único Órgano del Estado donde convergen todos los actores políticos y sociales del país, debe ser la caja de resonancia de los grandes temas nacionales. Este Parlamento fue conformado por la voluntad de un pueblo, que si bien decidió elegir a un Presidente de la República de un partido político, no

de la misma forma la composición de esta Asamblea Nacional.

Para lograr afrontar esta crisis es necesario entender que la separación de poderes debe ser pieza fundamental en este proceso, cada Órgano del Estado debe jugar su rol, con independencia y con un alto grado de interés nacional.

En ese rol constitucional, esta Asamblea logró aprobar 99 proyectos de ley en tercer debate, de los cuales 68 fueron sancionados. Estos proyectos abarcan las áreas económicas, sociales y jurídicas.

Destaco entre estos:

La ley que crea el Homocentro y regula los mecanismos para salvar vidas, mediante la donación de sangre y regula las transfusiones sanguíneas.

La ley que norma y establece la deducción del impuesto sobre la renta por gastos escolares a estudiantes de escuelas particulares.

La ley que permite mejorar las condiciones para regular la calidad de los servicios de las empresas eléctricas.

La ley que establece la política basura cero y su marco para la gestión

integral de residuos.

La moratoria para el pago de impuestos de inmueble.

La que crea el marco general de una política pública para el sector agropecuario y la soberanía alimentaria.

La que adopta medidas para promover el uso de bolsas reutilizables en establecimientos comerciales.

La que promueve el uso de productos nacionales en las adquisiciones gubernamentales.

La que crea los hogares de cuidado diario y el programa de madres cuidadoras para la atención de la primera infancia.

La que establece el servicio gratis de mamografías en el sistema de salud pública, entre otras.

Atendimos 14 citaciones a funcionarios, las comisiones permanentes realizaron 308 reuniones, donde se aprobaron 98 proyectos en primer debate.

La participación de los ciudadanos en las comisiones alcanzó la cifra de casi cuatro mil ciudadanos y las visitas por

vía digital se aproximan a un tercio de millón. Esto ratifica el carácter participativo y de consulta de este Órgano del Estado.

Hace un año nos comprometimos en no aprobar ninguna ley que estableciera incremento de impuestos ni reavalúos. Por el contrario, se aprobó la modificación al Código Fiscal que rige el valor de la propiedad y la exoneración del pago del impuesto de inmueble por la primera compra de una vivienda.

Los retos pendientes en materia legislativa, nos obligan a actuar con un gran sentido de Patria, la posibilidad de establecer la penalización de la evasión fiscal, como parte de una serie de medidas establecidas por organismos internacionales, la aprobación de una dispensa por el incumplimiento de la ley de responsabilidad fiscal, que si bien puede ser necesaria para no afectar la condición económica del país, debe ser objeto de un profundo análisis sobre el manejo de las finanzas públicas por parte del Órgano Ejecutivo y la debida fiscalización de la Contraloría General de la República.

Las designaciones pendientes de magistrados de la Corte Suprema de

Justicia, la ratificación de un Fiscal Electoral y la de dos directivos de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), requerirán de una Asamblea Nacional independiente y comprometida como dice nuestra Constitución, con el interés nacional.

Nuestro país ha logrado, gracias al aprovechamiento de su posición geográfica, sostener un crecimiento económico considerable en los últimos 12 años; sin embargo, los indicadores económicos nos ubican como uno de los países más desiguales de la región.

Mucho de esto tiene que ver con la falta de políticas públicas orientadas a fortalecer los sectores más sensibles de la sociedad, por lo cual es necesario establecer procesos más participativos en la forma como se establece el presupuesto general del Estado, hacia como se desarrolla la inversión pública. Esta decisión ha recaído gracias a nuestro sistema político presidencialista, en muy pocas personas.

Este Órgano del Estado, aunque no tiene la capacidad constitucional de modificar el presupuesto, debe desarrollar un amplio análisis que permita ajustar nuestro gasto público a las verdaderas necesidades de nuestro país.

Sin duda que muchos de los aspectos planteados requieren de un cambio en nuestra Constitución, hoy se hace imperante que busquemos los consensos para lograr una reforma constitucional, orientada a garantizar una verdadera independencia de los Órganos del Estado, a través de su autonomía financiera y presupuestaria, a garantizar también a través de nuestra Carta Magna, un proceso de descentralización y desconcentración de poderes, que nos permita un sistema político más equilibrado y participativo.

En nuestra historia hemos obtenido logros trascendentales a través de los consensos y la unidad nacional. No somos un país de conflictos armados, sino una nación de paz. Por esto, hago un llamado a que busquemos los encuentros, que pensemos en el potencial que tiene nuestro país, sobre todo ahora que las condiciones económicas no son favorables y que establezcamos las estrategias que nos permitan reactivar nuestra economía, fortaleciendo sobre todo aquellos sectores que generan más y mejores empleos para los panameños.

El sector agropecuario requiere de una verdadera alianza entre el Gobierno y nuestros productores para garantizar eficiencia, tecnología y mercado; el turismo requiere de una política real

que promueva al país y desarrolle una oferta turística en todo el territorio.

Es hora de dejar los rencores y resentimientos para construir un país de grandes oportunidades, un país que invierta en su capital humano con una educación de primer mundo, un país con salud y que las personas tengan acceso a los medicamentos, un país donde la delincuencia no nos imponga su agenda, un país donde se apoye a sus niños, mujeres, jóvenes, adultos mayores, trabajadores y a la campaña panameña de la que provengo orgullosamente.

Conciudadanos: como mujer, y hago énfasis como mujer que soy, porque es más difícil afrontar los prejuicios de aquellos, que creen que por su condición de género pueden imponer su criterio, como mujer creo en el debate con argumentos, no con imposición, yo logré superarme gracias al esfuerzo de mis padres y al estudio, formé mi carácter, a través del trabajo y el esfuerzo, no ha sido fácil, pero creo en lo que hago, actuó con la convicción de que este país tiene grandes oportunidades, que con determinación, entre todos, podemos afrontar los cambios que nuestro país necesita, para que esta patria pequeña sea grande para todos.

Los panameños somos un pueblo

luchador, que no se vence ni nunca ha dejado de luchar. Lo hemos demostrado en distintos momentos de la historia desde Cémaco y Urraca hasta los mártires del 9 de enero. Hoy, ese espíritu de unidad lo revive y fortalece la selección de Panamá en el mundial, sigamos construyendo en unidad un mejor país, porque Panamá significa abundancia de capacidades y talento.

## DISCURSO DE LA PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL YANIBEL ÁBREGO SMITH

### Segunda Legislatura del Quinto Periodo de Sesiones Ordinarias

En este último periodo ordinario de este lustro constitucional de gobierno, muchas han sido las consideraciones que he querido expresar.

Las condiciones políticas que se dieron desde julio de 2014 en esta Asamblea Legislativa, conformada por la voluntad popular en tres bloques, de los que ninguno logró la mayoría absoluta, generó la necesidad de lograr grandes consensos para la toma de decisiones y aprobación de los proyectos de ley, otrora en periodos anteriores donde los Ejecutivos lograban dominar y se imponía una mayoría legislativa de gobierno.

A pesar de esa condición en los primeros años de este periodo, el actual gobierno encontró una Asamblea Legislativa dispuesta a afrontar los retos que permitieran darle gobernabilidad a la expresión política que logró el triunfo en las elecciones de 2014, esta Asamblea actuó de manera responsable dándole las condiciones al gobierno recién electo, de desarrollar su gestión de gobierno.

Cuando las condiciones políticas avanzaron, y este Órgano del Estado tomó decisiones, consciente de su deber constitucional de equilibrio entre los tres poderes; como lo fue la no ratificación de las magistradas Tovar y Moore, mismas que no cumplían con los preceptos establecidos por el Pacto de Estado por la Justicia, además del gran rechazo popular. Entonces se desarrolló una serie de acciones, principalmente por la Contraloría General de la República, a partir de allí lo que se había hecho con el consentimiento, inclusive, por sugerencia de esta misma institución, no era correcto.

Auditorías a las que no nos hemos opuesto, porque entendemos el rol de fiscalización de esta institución, pero que deben darse conforme al imperio de la ley, de forma objetiva e imparcial.

Hemos visto por primera vez una Contraloría jugando un rol de investigador de delitos, cuando sus funciones se enmarcan en estricto derecho a garantizar el buen uso de justificar los recursos del Estado

y a poner en conocimiento de las autoridades competentes cualquier lesión patrimonial.

No es función de esta institución coadministrar otras instituciones e impedir el funcionamiento y mucho menos de un Órgano del Estado. Ni en sendas conferencias de prensa, expresar conclusiones sobre hechos que deben ser competencia de aquellas instancias que establece la ley y la Constitución.

Quiero dejar claro, no nos hemos opuesto al ejercicio de fiscalización de la Contraloría, pero sí exigimos que se dé cumpliendo con la Ley Orgánica, las leyes de la República y la Constitución.

Conciudadanos:

La democracia no es un sistema infalible; no es una camisa que usemos para nuestra conveniencia, tampoco es el bálsamo que cura todas las enfermedades sociales; por el contrario, es un sistema humano, construido y sustentado por personas, con sus fallas, pero también con sus virtudes. Para mí, la democracia es un proceso político de maduración de instituciones, liderazgos y también de todos los ciudadanos. Es por ello, que Winston Churchill, la consideraba

como “...el menos malo de los sistemas políticos”. Según él, malo pero preferible a todos los demás.

En mi opinión, el sistema no es malo en sí mismo, porque es perfectible, o sea que puede ser mejorado. Esa es su gran fortaleza.

La democracia se basa en la participación de los ciudadanos en el ejercicio de sus deberes y derechos, no solo el de elegir y ser elegido, también el de involucrarse en los temas sociales y políticos, y al involucrarse no me refiero a solo hacerlo desde la perspectiva de las redes sociales u otros medios de comunicación. El deber de informarse, de aprender, de criticar constructivamente, de participar.

Soy consciente de los grandes cambios que deben desarrollarse en nuestras instituciones, pero estos cambios deben ser integrales, no solo desde la perspectiva de nuestras normas, sean constitucionales o legales, debe ser un cambio de actitud, de los que ejercemos la política y de los que nos eligen para ejercerla. Si el marco de referencia para elegir solo se basa en que beneficio individual que puedo lograr, y no en los beneficios de país que podamos obtener, no solo aquel que resuelva mis problemas,

si no aquel que pueda resolver los problemas de mi comunidad y el país.

En nuestro caso, ese proceso de construir una democracia nos ha hecho ver las fallas en nuestro sistema político, por esta razón y para que este se perfeccione, debemos revisar algunas de esas normas que lo sostienen; entre las cuales está nuestra Constitución.

En el futuro, si queremos una democracia sólida, un sistema que dure muchos años, tenemos que abordar con seriedad y profundidad el tema, desapegándonos de los intereses personales o de grupo, buscar un método que nos permita hacer las adecuaciones que se necesitan. Un método que considere la participación y consulta de todas las personas y organizaciones de la sociedad.

Si hacemos las cosas correctamente, las nuevas generaciones de panameños agradecerán esos cambios porque surgen del debate y no de la imposición.

Hoy iniciamos la última legislatura del quinto período, donde el Órgano Ejecutivo y el Legislativo rinden cuenta de su trabajo.

Rendir cuentas ante la sociedad, es un acto de transparencia, que fortalece la democracia, permitiéndonos una evaluación general de los resultados del trabajo de nuestras instituciones.

Por esta razón me permito informar que en las tres legislaturas pasadas que me ha correspondido dirigir, se aprobaron 144 proyectos en tercer debate, se realizaron 191 sesiones en el pleno, se aprobaron 12 nombramientos y ratificaciones, se ordenaron 39 citaciones o comparecencias.

Con respecto a las reuniones realizadas en el pleno, las mismas sumaron 472 sesiones, se realizaron 176 vistas presupuestarias, se otorgaron 28 créditos extraordinarios y finalmente, se aprobaron 546 traslados de partidas. Todo ello en más de 2,200 horas de trabajo, entre el pleno y las comisiones permanentes.

Este Órgano del Estado panameño es el único donde la población puede asistir a sus debates, participar en ellos y desde luego, hablar directamente con cualquiera de sus 71 diputados. La transmisión en directo, por radio y televisión, a toda la sociedad, hacen visibles el trabajo, la participación y el debate de todos en el hemicycleo y en las comisiones permanentes; ya sea

para el reconocimiento público o para la crítica.

Solo en año y medio, más de 8 mil seiscientas personas registradas, asistieron a las reuniones de las Comisiones Permanentes; veinticinco mil visitaron sus instalaciones y más de medio millón consultó su página Web.

La Asamblea es el espejo de nuestra democracia, conformada por líderes elegidos por el pueblo. Líderes de partidos y de comunidades. Y a pesar de los errores que cometan algunos de sus miembros, humildemente pienso, que debilitar a la Asamblea Nacional, es debilitar a la democracia.

No podemos rechazar, las críticas que buscan corregir. Ellas siempre serán bienvenidas, necesarias para el fortalecimiento del sistema democrático. Pero criticar con el propósito de destruir lo que tanto nos ha costado como país, considero que debemos tomarlo con mucho cuidado, no importa cómo se disfrace.

Honorables Colegas y pueblo panameño:

A seis meses de la instalación de un nuevo gobierno, el país sabe los grandes retos que tendrán las nuevas

autoridades electas: el problema del sistema de salud, y lo relativo al Seguro Social; la grave situación del sector agropecuario; la creciente deuda externa; la baja calidad de la educación panameña y sus problemas de infraestructura; la inseguridad social que aumenta la violencia en nuestras calles y barrios; el aumento del desempleo; los problemas de la migración; el aumento de la desigualdad y el alto costo de la vida; el transporte y finalmente, la necesidad de una nueva constitución.

Sin negar lo que se haya podido hacer, estas son situaciones que requieren de una gran concertación nacional, de la participación y desprendimiento de todos y todas, con mentalidad proactiva, alejados de los intereses económicos y políticos, pero unidos en la solución de estos grandes temas.

A partir de mañana retomaremos la discusión del Código de Procedimiento Tributario y la Ley que Penaliza la Evasión Fiscal, que entendiendo son exigencias de organismos internacionales, no nos impide ajustarla a los mejores intereses del país.

En cuanto a la ratificación de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia quiero manifestar lo siguiente: así como es facultad del Órgano

Ejecutivo la designación, es también facultad de este Órgano ratificarlos o no, es la decisión soberana de los que fuimos electos para hacerlo.

Finalizo mi intervención agradeciendo a Dios, mis electores, a mi familia y a mis colegas, que me apoyaron y acompañaron.

También agradezco a todos los que han luchado por la institucionalidad.

Gracias a todos los actores que hacen posible la construcción y aprobación de leyes. A todos los funcionarios de este Órgano, que saben lo complejo que es trabajar en la Asamblea.

Este año sin duda será trascendental para el futuro de este país, debemos escoger un nuevo gobierno, mismo que deberá afrontar un proceso de cambios importantes; cambios que deben marcar el camino de un país más equitativo y próspero.

Para llegar al país que queremos, debemos levantar la mirada y mirar hacia esa dirección, como quien apunta un rumbo en una brújula, miremos todos hacía ese Panamá.

Dios bendiga en este nuevo año a nuestra Patria.

**Muchas gracias.**

# Documentos para Consultas



## DIRECCIÓN NACIONAL DE PROMOCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA RESEÑA HISTÓRICA

La Unidad de Promoción de la Participación Ciudadana, fue creada mediante Resolución No. 72 de 11 de julio del año 2000, en ese momento adscrita a la Presidencia de la Asamblea Legislativa, y con el objetivo principal de estimular la iniciativa popular en materia de legislación y fiscalización de la gestión gubernamental, así como con el propósito de captar las opiniones directamente de los ciudadanos en cuanto a los temas de interés nacional.

Posteriormente, mediante Resolución No.49 De 30 de mayo de 2001, la Unidad fue elevada a nivel de Dirección Nacional, a la vez que se actualizan y modifican algunas de sus funciones.

A través de estos años, su estructura ha sufrido algunas modificaciones, sin embargo, la más reciente y vigente a la fecha es la Resolución No. 45 de 3 de agosto de 2012, que además de mantenerla como Dirección Nacional, oficializa la creación de sus oficinas regionales.

**Misión de la Dirección de Promoción de la Participación Ciudadana**

Promover la Participación Ciudadana en:

- El proceso de elaboración de leyes y en la fiscalización de la gestión gubernamental.
- Incentivar un liderazgo político, que exprese la plena vigencia de los principios éticos y morales del quehacer político.
- Desarrollar programas dirigidos a destacar la importancia y la necesidad de la participación de la ciudadanía, como agentes de cambio en la vida nacional.
- Facilitar a los ciudadanos conocimiento sobre las funciones de la Asamblea Nacional.
- Procurar una mayor efectividad en la labor legislativa, identificando los temas de mayor interés ciudadano.

Para lograr nuestro cometido, en cuanto a su estructura organizativa, la Dirección Nacional de Promoción para la Participación Ciudadana, se encuentra en el Nivel Coordinador,

actualmente bajo la Secretaría General, constituida de la siguiente manera:

- \* Dirección Nacional de Promoción para la Participación Ciudadana
- \* Sub Dirección Nacional de Promoción para la Participación Ciudadana

1. Con oficinas Regionales en

- o Herrera
- o Chiriquí
- o Veraguas

2. Integrada por los siguientes Departamentos:

- o Departamento de Promoción
- o Departamento de Participación Ciudadana
- o Departamento de Recepción, Control y Seguimiento de

## Iniciativas Ciudadanas

### **Oficinas Regionales**

Actualmente contamos con oficinas operativas en las Provincias de Herrera, Chiriquí y Veraguas, las cuales se encargan, entre otras actividades, de recibir las iniciativas de los ciudadanos de estas áreas, que, por razones de distancia, no les es posible trasladarse hasta la ciudad capital para realizar sus aportes.

Adicionalmente, el personal de la Asamblea Nacional, asignado a prestar servicios en estas oficinas, realiza otras actividades como lo son:

- Atención a las giras de las diferentes Comisiones de Trabajo de la Asamblea Nacional, que realizan reuniones y convocatorias en el interior de la República, para promover el debate de los proyectos que se encuentran en discusión y que son de interés del sector.
- Giras de promoción a las comunidades, en las cuales realizan labor informativa sobre las funciones administrativas y legislativas de la Asamblea Nacional, con el objetivo de colaborar con el acercamiento

entre la institución y las comunidades más apartadas.

- Visitas de promoción a las entidades del gobierno y organizaciones privadas, para difundir de igual forma la labor administrativa y legislativa de la Asamblea Nacional.
- Organización de conversatorios que promuevan y faciliten la participación de los ciudadanos, de manera que aporten en temas de interés, que puedan ser luego tomados en cuenta para la elaboración de proyectos de ley o formar parte de los ya existentes.

### **Departamentos:**

De Promoción, que se encarga de realizar giras, visitas, organizar conversatorios, para informar sobre los diferentes programas que se llevan a cabo, además de llevar a cabo el Programa de Asamblea Juvenil, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Tribunal Electoral, programa que se desarrolla desde el año 2002, y que busca crear una nueva cultura política, que fortalezca la democracia y promocióne la justicia social, capacitando a jóvenes, despertando su conciencia ciudadana, y preparándolos para ser líderes en sus comunidades.

De Participación Ciudadana, que se encarga de Estimular la iniciativa popular en materia de legislación y en monitoreo de la gestión gubernamental, facilitar espacios de participación y establecer y mantener un vínculo permanente entre la sociedad civil y la Asamblea Nacional, a través de la captación de las iniciativas ciudadanas;

De Recepción, Control y Seguimiento de Iniciativas Ciudadanas, encargado de recibir, tramitar y dar seguimiento las propuestas o iniciativas que los ciudadanos de nuestro país presenten.

### **Procedimiento de Presentación de Iniciativas**

Las propuestas ciudadanas pueden ser presentadas por cualquiera persona natural o jurídica.

- Las propuestas ciudadanas deben ser presentadas mediante escrito o por correo electrónico ([pciudadana@asamblea.gob.pa](mailto:pciudadana@asamblea.gob.pa)) en las oficinas de la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional y/o en las oficinas regionales.
- Como requisito mínimo, el proponente debe presentar

una idea general de la materia o temática que solicita sea regulada mediante ley, con la explicación de los motivos que sustenten dicha idea. También podrá optar por presentar un borrador de su propuesta de ley, acompañado de una explicación de los motivos de la propuesta, que permita determinar con claridad la temática regulada y las disposiciones que podría contener.

- La Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana será la unidad administrativa interlocutora con el ciudadano proponente.
- Presentada la propuesta ciudadana, la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana revisará la propuesta con el propósito de determinar:
  - o Si ha sido presentado en la forma indicada en los puntos anteriores; y,
  - o Si el tema propuesto no forma parte de los asuntos que solo pueden ser presentados por los titulares de la iniciativa Corte Suprema de Justicia, el Procurador o Procuradora General de la Nación y el Procurador o Procuradora de la Administración,

el Tribunal Electoral y los Diputados de la República).

Cuando el funcionario de la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana que recibe el documento constata que la documentación presentada no cumple con los requisitos mínimos o contiene un tema que está sujeto a la restricción de la iniciativa legislativa, lo devolverá al ciudadano sin más trámite.

- Si la propuesta ciudadana cumple con los requisitos mencionados, la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana abrirá un expediente y le asignará un número de identificación.
- Registrada la propuesta, la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana la enviará mediante nota a la Secretaría General solicitando se emita un concepto técnico-jurídico de la propuesta.
- Una vez cumplido el trámite interno de evaluación técnica y jurídica, de determinarse que la iniciativa es viable, se procederá con la elaboración del borrador de anteproyecto, el cual, una vez revisado y firmado por el o

los proponentes, será enviado a Secretaría General para trámite, y remitido a la Comisión Permanente que corresponda.

## ¿COMO SE PUEDE PARTICIPAR?

Enviando su propuesta de ley, como ciudadano particular o como miembro de alguna agrupación, a través de los siguientes mecanismos:

- Ingresando a la página [asamblea.gob.pa](http://asamblea.gob.pa), en el enlace de “iniciativas Ciudadanas”
- Enviándonos sus opiniones y consultas a nuestro buzón de sugerencias.
- Acudiendo personalmente a la Dirección Nacional de Promoción para la Participación Ciudadana, en el edificio principal del Palacio Justo Arosemena.



# UNIDAD DE ESTADÍSTICA

## RESUMEN ESTADÍSTICO

HD. Yanibel Abrego Smith

Presidenta

2018 -2019

Del 1 de julio de 2018

al 26 de abril de 2019

# PROYECTOS DE LEY 2018 -2019

## PRESENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

<b>Total de proyectos de ley presentados</b>	<b>126</b>
Por el Órgano Legislativo	79
Por el Órgano Ejecutivo	47
Por el Órgano Judicial	0
Por Otras Instituciones	0

## TRÁMITE DE LOS PROYECTOS DE LEY

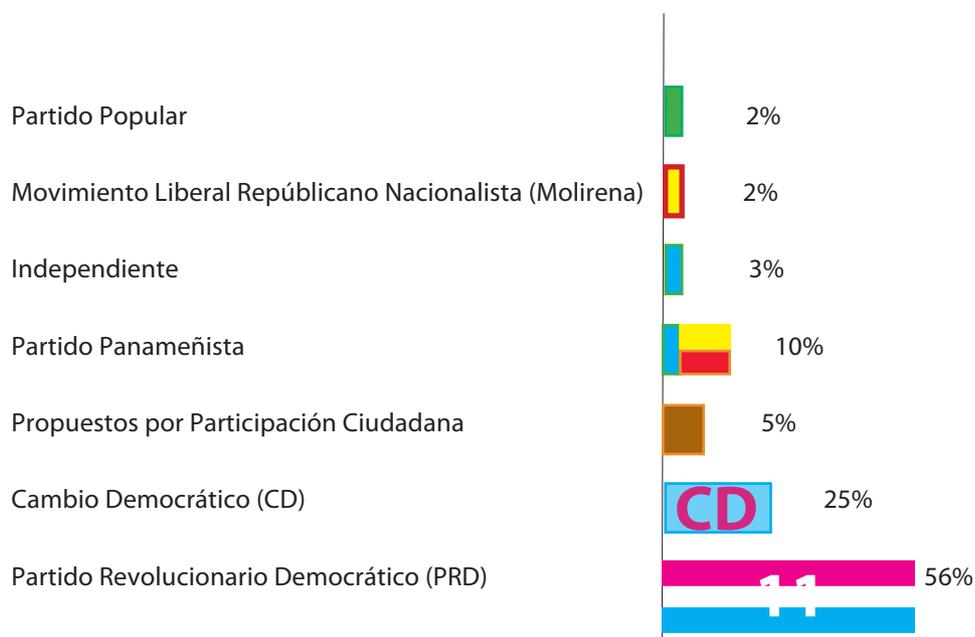
En Primer Debate	89
En Segundo Debate	82
En Tercer Debate	82
Pendientes de Sanción <i>*Se incluyen Proyectos aprobados en el Periodo Legislativo pasado</i>	36
Objetados por el Órgano Ejecutivo	15

# ANTEPROYECTOS DE LEY

## TRÁMITE DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEY

<b>Total de anteproyectos presentados</b>	<b>78</b>
Total de anteproyectos prohijados	78
Total de anteproyectos rechazados, archivados o retirados	4

## PRESENTACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEY POR BANCADA LEGISLATIVA



# LEYES 2018 -2019

## LAS LEYES SANCIONADAS

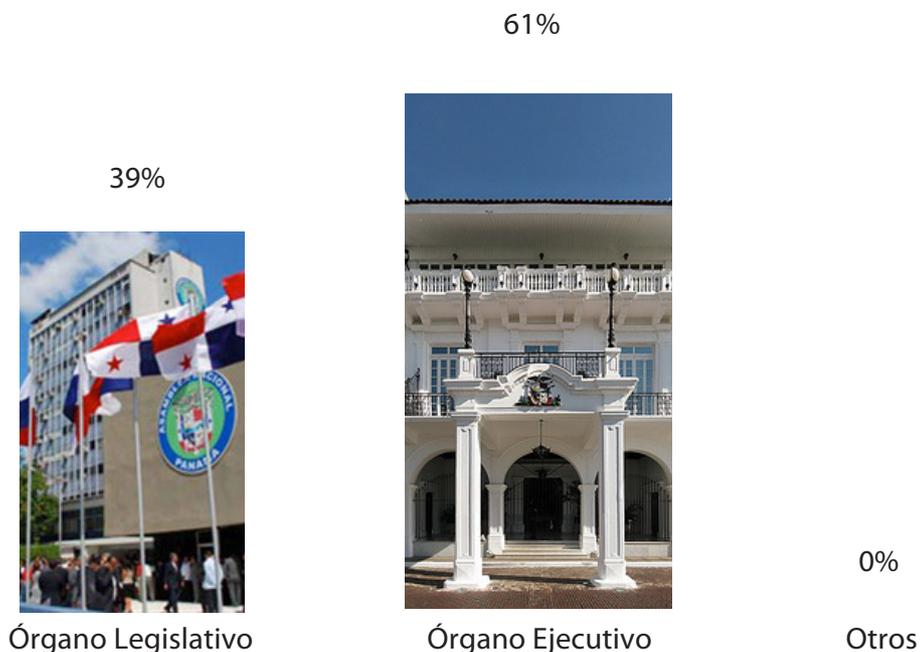
**Total de Leyes sancionadas** **44**

En Materia Económica 19

En Materia Social 11

En Materia Administrativo-judicial 14

### % DE LEYES SANCIONADAS POR PROPONENTE



# PROYECTOS DE LEY 2014 -2019

## PROYECTOS TRAMITADOS

Período Legislativo	Proyectos	Aprobados	Aprobados	Aprobados	Ley
2014-2015	219	148	129	131	113
2015-2016	136	84	77	75	72
2016-2017	148	102	89	89	78
2017-2018	147	84	75	76	53
2018-2019	126	61	44	42	26
<b>Total</b>	<b>776</b>	<b>479</b>	<b>414</b>	<b>413</b>	<b>342</b>

## CLASIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS Y LEYES POR MATERIA

