

Debate



Debate

Consejo Directivo

Directiva de la Asamblea Legislativa

H.L. Rubén Arosemena Valdés

PRESIDENTE

H.L. Ismael Herrera

PRIMER VICEPRESIDENTE

H.L. Susana Richa de Torrijos

SEGUNDA VICEPRESIDENTA

José Gómez Nuñez

SECRETARIO GENERAL

Edwin Cabrera

SUBSECRETARIO GENERAL

Jorge Ricardo Fábrega

SUBSECRETARIO GENERAL

Consejo Editorial

COMISIÓN DE ÉTICA Y HONOR PARLAMENTARIO

H.L. Jorge Castro

PRESIDENTE

H.L. Enrique Montezuma

Vicepresidente

H.L. Felipe Cano

Secretario

COMISIONADOS

H.L. Mateo Castillero

H.L. Carlos Santana

H.L. Héctor Aparicio

H.L. Rogelio Alba

DIRECTOR

Harley James Mitchell D.

Salvador Sánchez

Ibeth Torres de Martínez

Asistentes del Director

EDITOR

Mario Parnter

APOYO DE EDICIÓN

H.L.S. Maruja Moreno

Coordinadora

Edwin Cabrera

Rubén Murgas

Raúl Ossa

Álvaro Visuetti

Saúl Quirós P.

CORRECTORES DE TEXTO

Estela Koyner

Salvador Sánchez

Agapito González

Marta Espino

Marili González

SUMARIO

PRESENTACIÓN

5

H.L. Rubén Arosemena Valdés

NUESTROS LEGISLADORES OPINAN

La Asamblea Legislativa y el Estado Democrático

7

H.L. Rubén Arosemena Valdés

Breve Análisis del Proyecto de Ley del Presupuesto del Estado para el año 2002

9

H.L. Mateo Castillero

La Comisión de Hacienda y la economía del país

15

H.L. Camilo Gozaine

El verdadero rol de un legislador

18

H.L. Olivia de Pomares

Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz

20

H.L. Héctor B. Alemán E.

El terrorismo en la guerra irregular moderna

25

H.L. Miguel Bush Ríos

Transformando la educación para crecer como nación

27

H.L. Julio César Castillo

PLUMA INVITADA

La Asamblea Legislativa

29

Licdo. Jorge Rubén Rosas

El círculo vicioso de la deuda pública panameña

33

Prof. Rolando Gordón Canto

El modelo económico para el desarrollo de Panamá

39

Dr. Nicolás Ardito Barletta

Características importantes de la población de la República de Panamá y algunas consecuencias de ellas

42

Dra. Carmen Miró

Impacto de la Ley 43 de 2001 "Que define y regula los documentos y firmas electrónicas y las entidades de certificación en el comercio electrónico y el intercambio de documentos electrónicos"

47

Licdo. Temístocles Rosas R.

Cuando se rechazó el presupuesto

59

Ing. Ovidio Díaz

DIRECTORES Y ASESORES

Contención sin equidad ni responsabilidad compartida

54

Licdo. Carlos García Molino

LEGISLACIÓN

Reflexiones sobre la naturaleza del Reglamento de la Asamblea Legislativa

59

Licdo. Salvador Sánchez

Ley 43 de 31 de julio de 2001

64

Resumen de proyectos al 7 de diciembre de 2001

73

JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA

Noción e importancia de la Técnica Legislativa Licdo. Luis Manuel Adames	79
Calidad de la Ley Licda. Ana Isabel Terán	84
Procedimiento para la Codificación de la Legislación Nacional de la República de Panamá Prof. Richard Núñez	89

CENTENARIO

Antecedentes hispánicos del Sistema Judicial panameño Alfredo Castillero Calvo	95
Panamá en el pensar de sus hombres... quinientos años después Diógenes Cedeño Cenci	108
Belisario Porras y la modernización de la República Patricia Pizzurno	112
El doce de octubre en la perspectiva de los pueblos indígenas Licdo. Héctor Huertas G.	118
Panamá: cien años de calumnia Álvaro Menéndez Franco	121
Los poetas panameños de la generación barroca de 1638 Aristides Martínez Ortega	123

ACTUALIDAD

Guerra subliminal y terrorismo Licdo. Roberto Montañez	128
---	-----

CONVENIOS

Convenio de Colaboración Técnica entre la Universidad de Panamá y la Asamblea Legislativa	133
Acuerdo de Apoyo del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Panamá a la Asamblea Legislativa	136
Convenio de Cooperación Cultural entre la Asamblea Legislativa y la Biblioteca Nacional	138
Convenio de Cooperación entre la Asamblea Legislativa y la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura	139
Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica Recíproca entre la Asamblea Legislativa y la Fundación Pro-Fe	141
Convenio de Cooperación, intercambio y capacitación entre la Procuraduría de la Administración y la Asamblea Legislativa	144

Portada: Mural del artista ecuatoriano Oswaldo Guayasamín, ubicado en el Recinto del Palacio Justo Arosemena, y foto de la Gala Folclórica presentada en el Teatro Nacional en conmemoración del Centenario de la República.

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

Los artículos que publica la revista *Debate* son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de su Consejo Directivo.

Presentación

Debate sale por segunda vez a la luz. Su existencia se consolida y ya podemos decir que la Asamblea Legislativa proyecta con trazos de permanencia una excelente revista de enfoques, opiniones y teoría que, con seguridad, cumple un papel de orientación y motiva la reflexión sobre importantes y trascendentes temas de la realidad nacional.

Por la acogida de su número inicial y la nutrida cantidad y calidad indudable de las colaboraciones recibidas para la presente edición, ha sido acertada la idea de su publicación periódica y entusiasmo el interés que ha despertado en diversos sectores de la sociedad panameña.

Debate, en concordancia con el carácter de nuestro parlamento, es también, foro, ideas expresadas con absoluta libertad de pensamiento, plural y, precisamente como su nombre lo indica, abierta al debate, con el respeto y la seriedad que se corresponden con una revista de aportes y constructiva como ésta.

También quiero destacar un valor específico de esta revista y que se sintetiza en el hecho de que sus propuestas intelectuales, de pensamiento, profundidad temática e investigación, enriquecen y, diría contribuyen a ir forjando una cultura política basada en la fuerza y legitimidad de las ideas, los argumentos convincentes y el esfuerzo interpretativo de la realidad y su encuentro con

verdades inexpugnables.

Por ello, hay que felicitar a todo el equipo, cada vez más creciente, que tiene la responsabilidad de la edición de *Debate*. Tengo la seguridad de que los números sucesivos se forjarán con el mismo calor y dedicación que esta importante entrega y con el mismo de espíritu de ofrecer un vehículo comunicativo especializado y necesario.

Particularmente, aplaudo de esta segunda edición su coherencia temática; reunión de artículos que los une el hilo común de reflexionar ante escenarios y asuntos diversos con un sentido de contemporaneidad. Ello es útil para ilustrar y ponderar el momento presente, y para que las ideas proyecten horizontes y, por tanto, perspectivas hacia el futuro.

La Asamblea Legislativa cuenta, pues, con una revista eficaz y más aún, con un espacio importante para los interesados en plasmar sus puntos de vista sobre aspectos y circunstancias diversas de la vida nacional. En ese sentido, podríamos también definir que un logro indudable de *Debate* es su vigencia.

H.L. Rubén Arosemena Valdés
Presidente de la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa y el Estado Democrático

Por: H.L. Rubén Arosemena Valdés
Presidente de la Asamblea Legislativa

El pasado 1 de septiembre de 2001, al asumir las funciones de Presidente de la Asamblea Legislativa, expresé en el acto de instalación del Tercer Periodo de Sesiones que las panameñas y panameños, cada cual en la condición social donde esté ubicado, esperan definiciones y reglas claras para la economía, estabilidad jurídica y seguridad, políticas concretas para incentivar la producción y estimular la inversión nacional y extranjera, para que de esta manera puedan generarse más y mejores oportunidades de empleo.

Una actitud congruente de la Asamblea Legislativa con estas expectativas nacionales está en concretar aquella legislación que sea lo más útil posible y en consonancia con la sociedad, su estabilidad y convivencia. Nos corresponde guiarnos, dar prioridad y celeridad a aquellas iniciativas que contengan respuestas concretas a la dura realidad económica y social que vive hoy el pueblo panameño.

Consolidar el estado democrático, aportar a su profundización y solidez, no pueden ser sólo declaraciones retóricas y formales. La Asamblea Legislativa es, en efecto, deliberativa y tiene el deber de producir leyes para el país. Su propio carácter pluripartidista, con bancadas diferenciadas, oficialismo y oposición, mayoría y minoría, crean una especial composición en

nuestro Órgano Legislativo; pero esta conformación no puede introducir factores de distorsión de la realidad y mucho menos de nuestras responsabilidades constitucionales e institucionales.

Nos corresponde legislar, con la conciencia y la transparencia de que al ejercer esos deberes legislativos estamos impactando la vida misma de los panameños. Ese impacto tiene que tener una dirección constructiva y una visión clara de que hay que hacer mejor este país.

De modo que cuando precisamos que es posible y deseable la existencia de una agenda legislativa que se desarrolle, en esta etapa, en estas circunstancias, tomando en consideración las prioridades nacionales, las alternativas para la reactivación económica y estimulando una sana dinámica económica, ello implica voluntad política, consensos y diálogo entre las Bancadas y Grupos Parlamentarios. El diseño de esa agenda, donde convergen intereses disímiles, se concreta en un inventario temático real y cómo puede el parlamento aportar con su gestión para encontrar soluciones a las necesidades de la población.

Asimismo, es indispensable que se entienda correctamente lo que es la separación e independencia funcional de los Órganos del Estado en un contexto de armónica colaboración. Hay que recordar que la democracia es un régimen de Constitución y de leyes que no concentran el poder, sino que lo distribuyen. El Estado Democrático ofrece avenidas para el respeto y el entendimiento entre las autoridades, y entre éstas y los ciudadanos. El clima de confrontación no aporta nada al desenvolvimiento positivo y constructivo de las tareas que como parlamento tenemos que cumplir. Por ello, tengo que reiterar que más allá de hechos y circunstancias coyunturales, la actuación que corresponde al Órgano Legislativo, entendiendo su alta concentración política, es forjar el trabajo parlamentario con honradez y transparencia, con sentido de responsabilidad ante la sociedad y crear condiciones para la gobernabilidad.

Entiendo que un deber trascendente que le corresponde a la Asamblea Legislativa como Primer Órgano del Estado es propiciar un ambiente para la consolidación de la democracia y el libre juego de las ideas. Esto es muy importante remarcarlo: si todos los días insistimos en el carácter democrático y en el estado de derecho que tiene que imperar en la sociedad, es necesario reiterar, y no lo olvidemos ni un solo momento, que la democracia es, en efecto, elecciones regulares auténticas, pero también es un compromiso de acción que propicia soluciones reales a la problemática social.

Un enfoque, a mi entender acertado, pasa por el hecho de que la Asamblea Legislativa tiene que esforzarse en la práctica constante y creciente de elevar los niveles de participación y presencia de la sociedad civil en los trabajos parlamentarios, que se inician en las

Comisiones Permanentes y discurren hasta que se produce la ley.

El contacto del Órgano Legislativo-Sociedad debe ser lo más directo posible, tanto con los actores sociales, aquellos interesados en la problemática particular que se está legislando, como con los ciudadanos y ciudadanas que por su especialidad, profesión o experiencia pueden ofrecer aportes que se traducen en mayor calidad de la leyes que aprobemos.

Somos, en esencia, un foro, un escenario adecuado para la convergencia de inquietudes políticas, sociales y económicas de la sociedad. Ejercer un papel de primer orden, dentro del ordenamiento jurídico, de canalizar y encauzar las demandas sociales es, también, entender profundamente el rol parlamentario eficaz que nos corresponde desarrollar.

Y, finalmente, la Asamblea Legislativa estará contribuyendo a robustecer el Estado Democrático, y habrá aprecio y respaldo ciudadano a nuestra gestión como Órgano del Estado, en la medida en que haya resultados tangibles y en la medida en que como legisladores de la República nos planteemos el verdadero asunto que está a la base de nuestros actos: que nuestra conducta individual y colectiva -respetadas las diferencias políticas y partidarias- tiene un signo claro que nos caracterice: el compromiso de servicio, responsabilidad y transparencia absoluta ante nuestro pueblo y la Nación, muchísimo más allá de nuestro interés personal.

Breve análisis del Proyecto de Ley del Presupuesto del Estado para el año 2002

*Por: H.L. Mateo Castillero C.
Presidente de la Comisión de Presupuesto*

INTRODUCCIÓN

El Consejo de Gabinete en sesión celebrada el 26 de septiembre de 2001 en ejercicio de su iniciativa legislativa, aprobó el Proyecto de Ley " *Por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal del 2002*".

Cumplidos los trámites establecidos por el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, este Proyecto de Ley fue remitido el 1 de octubre a la Comisión de Presupuesto para que procediese, según lo establece la Constitución, a examinarlo, modificarlo, rechazarlo o aprobarlo. Para estos efectos, el Ministro de Economía y Finanzas, acompañado de su respectivo equipo de profesionales y técnicos analistas, llevó a cabo una presentación y sustentación del proyecto de ley el día 4 de octubre, la cual concluyó el día 8 de octubre de 2001.

Luego del procedimiento inicial, se realizaron extensas vistas presupuestarias, durante el mes de octubre de lunes a viernes, con la participación de las más altas autoridades de cada uno de los Ministerios, Instituciones Descentralizadas, Empresas Estatales e Intermediarios Financieros. Se analizaron los diferentes componentes del Proyecto de Presupuesto recomendado para cada una de dichas dependencias, prestando particular atención a los ingresos, los gastos de operación, las transferencias corrientes y de capital, los aportes al fisco, el servicio de la deuda pública, el programa de

inversiones públicas, las acciones, programas y volúmenes de trabajo que implican los montos asignados mediante este Presupuesto General del Estado.

La intervención de la Asamblea Legislativa en materia relativa al Presupuesto General del Estado, está regulada en varios artículos de la Constitución Política, principalmente en sus artículos 153, numerales 4 y 11; 264, 268 y siguientes. Con fundamento en las anteriores facultades constitucionales y en ejercicio de la función legislativa, se hizo el examen del Proyecto de Presupuesto General del Estado elaborado por el Órgano Ejecutivo y presentado por este al Órgano Legislativo, con el propósito de determinar si este Órgano del Estado, lo modifica (dentro de los parámetros establecidos por la norma constitucional arriba señalada), lo rechaza o lo aprueba, convirtiéndolo en este último supuesto, en Ley de la República.

II. EXAMEN SOBRE EL PROYECTO DE PRESUPUESTO EN GENERAL

Para una mejor apreciación de las conclusiones a las que hemos llegado al examinar el contexto general del Proyecto de Presupuesto General del Estado para el período fiscal del año 2002, se realizó un número plural de observaciones, las cuales se exponen en tres apartados así: parte

numérica, aspecto normativo y observaciones institucionales:

A) EXAMEN SOBRE LA PARTE NUMÉRICA O DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS

En el examen realizado al Proyecto de Ley No. 43 en las áreas relacionadas con las estimaciones de los ingresos y egresos contemplados se observan los siguientes aspectos:

1. Los supuestos bajo los cuales se realizaron las estimaciones de los Ingresos del Gobierno Central deben ser actualizados y adecuarse a la realidad de las recaudaciones y a las posibilidades realistas de crecimiento de la economía nacional, ya que algunos renglones de ingresos están sobrestimados.
2. La estimación de ingresos debe corresponder a lo establecido en el Código Fiscal; es decir, incluir solamente los ingresos de caja o dineros efectivos. En consecuencia, la incorporación de B/ 88 millones en documentos fiscales no deben formar parte de los ingresos corrientes del Gobierno Central, como se presentó en el Proyecto de Ley 43.
3. Los ingresos de capital del Gobierno Central incorporan B/. 72 millones por la venta de terrenos del Hipódromo Presidente Remón, lo cual es muy difícil que se obtenga, pero de producirse deberían ingresarse al Fondo Fiduciario para el Desarrollo, como lo establece la Ley.
4. En cuanto a la estimación de los egresos, se observa que crecen proporcionalmente más que los ingresos que se esperan recaudar, pese a que en la presente vigencia fiscal se adoptó un Programa de Racionalización así como dos planes de contención del Gasto Público. Lo racional, prudente y aconsejable es la reducción de los montos globales del presupuesto del año 2002.

5. En el Programa de Inversiones Públicas se sugiere que el Órgano Ejecutivo realmente concentre su esfuerzo en mantener aquellos proyectos que están en ejecución y cuyo financiamiento de alguna forma está garantizado con créditos externos e igualmente se sugiere que se eliminen todos los proyectos no solicitados o no recomendados que fueron incorporados luego del periodo de previstas presupuestarias.
6. El Presupuesto General del Estado y muy particularmente el correspondiente al área del Gobierno Central, debe reforzar los proyectos que tengan un impacto real en las inversiones de desarrollo local y comunitario.
7. Las necesidades de financiamiento del Presupuesto General del Estado deben ser presentadas con recursos del crédito, tomando en consideración la capacidad de pago y el crecimiento de la economía, lo que implica que es necesario disminuir el monto que se va a financiar por medio de recursos del crédito, tal como está formulado en el Proyecto de Ley 43.
8. En el Proyecto de Presupuesto para la Vigencia Fiscal 2002, se observa la necesidad de recurrir al crédito por B/. 1,628 millones. Esta política de endeudamiento no es sostenible en el mediano y largo plazo para el país, debido a los costos financieros que implica ni tampoco es viable la consecución de créditos por sumas tan elevadas. La consecución de este endeudamiento en esta magnitud parece poco probable en estos momentos de severas dificultades

para el país, agravado por el incumplimiento de compromisos financieros y estructurales pactados con las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS-FMI). Sería conveniente establecer políticas de gastos racionales tanto corrientes como de inversión, ajustando las prioridades del Gobierno Nacional sobre una base realista de manejo sano de las finanzas públicas.

9. Por otra parte, un nivel de endeudamiento como el contemplado en el Proyecto de Presupuesto ocasionaría un aumento del déficit con respecto al PIB, debido al costo del financiamiento por un monto adicional que podría estimarse en unos B/.130 millones solamente en intereses anuales.
10. La magnitud del déficit implícito en el Proyecto de Presupuesto del 2002 sería tan elevado que se generaría una pérdida de confianza a nivel internacional y constituiría el mayor impedimento para captar inversión directa extranjera en el país. Una vez cerradas las puertas del financiamiento internacional y de la inversión directa extranjera, Panamá podría estar muy cerca de las condiciones explosivas que viven otros países del continente.

B) EXAMEN SOBRE LA PARTE NORMATIVA

En el examen realizado al Proyecto de Ley 43 se observan posibles violaciones a normas constitucionales y, por otra parte, se requieren modificaciones a algunos artículos de las Normas Generales de Administración Presupuestaria, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

1. Al artículo 264 de la Constitución Política, ya que es evidente y de conocimiento público que se pretende desconocer la facultad constitucional y privativa de la Asamblea en la modificación del Presupuesto General del Estado, situación que se encuentra debidamente autorizada por el artículo en

referencia, considerando que, donde la ley no distingue, no es lícito al hombre distinguir; si tomamos en consideración que es bien conocido que cuando el tenor de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu.

2. La propuesta presente demuestra claramente el absoluto desconocimiento por parte del Órgano Ejecutivo del contenido de esta norma, que permite una función específica y definida a la Asamblea Legislativa, situación que resulta inadmisibles por parte de la Asamblea aceptar, ya que de admitirlo, estaría renunciando abiertamente a una facultad y una obligación constitucional.
3. De igual manera, el Proyecto de Ley presentado pretende desconocer de la misma forma, la facultad exclusiva y privativa de la Asamblea Legislativa de eliminar o reducir el Presupuesto General del Estado mediante instrumentos jurídicos, llámense planes de contención, de reducción o de "racionalización", o cualquier otro sinónimo, ignorando por completo lo que establece de manera taxativa el artículo 268 de la Constitución Política y al mismo tiempo, anexando conceptos como el de racionalización, no contemplados en las normas jurídicas.
4. El Proyecto de Ley en su aspecto relativo a los traslados de partidas incursiona en una real modificación al presupuesto, toda vez que mediante estas modificaciones se cambian los usos o destinos de los recursos ya establecidos en la Ley de Presupuesto vigente, en contravención con lo que

establece el artículo 273 que dice que todo gasto público debe ser autorizado de acuerdo con la Constitución y la ley e igualmente que no puede transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

5. El simple hecho de que el Órgano Ejecutivo haya adoptado y ejecutado el Plan de Contención del Gasto Público mediante las Resoluciones de Gabinete 82 y 91, sin que se haya cumplido con lo que para tales efectos establece el artículo 200 de las Normas Generales de Administración Presupuestaria Vigente y la Ley 20 de 1999, que establece que para tales efectos se requiere el concepto favorable previo de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, como parte del procedimiento formal para que se ajuste a la norma jurídica, *evidencia una abierta violación y un desconocimiento absoluto de las normas legales que regulan esta materia.*
6. La variación en la norma que se plasma en el Proyecto de Ley 43, en lo que respecta a los traslados de partida, de eliminar por completo la fiscalización de estas cuando superan los cien mil balboas, pretendiéndose anular o eliminar con ello *cualquier tipo de fiscalización por parte de la Asamblea Legislativa en esta materia.* De aprobarse la norma como la remitió el Órgano Ejecutivo en el Proyecto 43, representaría regalar un "cheque en blanco" para que el Ejecutivo, a partir del primero de enero del año 2002, reelabore los montos de presupuesto a su total discreción y voluntad con sus consiguientes consecuencias en el manejo y uso de los fondos públicos, sin control por parte del Órgano Legislativo. Ello es una gravísima pretensión, que de manera irresponsable y sin el menor reparo se trata de plasmar e introducir como una variante

nueva en este Proyecto de Ley, desconociendo por completo la función especial de la Asamblea Legislativa a través de la Comisión de Presupuesto en el aspecto de vigilancia de la ejecución, fiscalización, control y cumplimiento de la Ley de Presupuesto, tal como lo mandata el artículo 53 del Reglamento Orgánico de Régimen Interno de la Asamblea, que es Ley de la República y debe ser de obligatorio cumplimiento.

7. Sobre la rendición de informes se requiere para un mejor desarrollo de las funciones de la Comisión de Presupuesto, incluir un párrafo en el artículo denominado PLAZOS E INFORMES (201 del Proyecto de Ley 43), a fin de que " el Ministerio de Economía y Finanzas remita a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa mensualmente a más tardar el último día del mes siguiente al que se reporta, un informe sobre la ejecución del presupuesto del Gobierno Central (información que procesa el Ministerio de Economía y Finanzas en forma mensual) contentivo de los Ingresos Corrientes y de Capital por objeto o rubro de ingreso, los Egresos Corrientes y de Capital, tanto por Entidad o Ministerio como por objeto con un cuadro resumen de la situación financiera del Gobierno Central". La razón de esta necesidad de información obedece a que actualmente, según el artículo sobre Informes Trimestrales Consolidados, estos han sido remitidos por el Ministerio de Economía en la fecha última del

trimestre siguiente, lo cual no proporciona información oportuna a los Miembros de la Comisión en su toma de decisiones sobre las solicitudes de créditos adicionales que requiere el Órgano Ejecutivo.

8. En la parte normativa de la Ley de Presupuesto, debe incluirse que: "Las resoluciones de créditos adicionales aprobadas por Consejo de Gabinete o el CENA, según corresponda por el monto, deben incluir y ser aprobadas, tomando en cuenta el detalle por partida a su nivel del último rango de la estructura programática, incluyendo los objetos del gasto modificados, así como los renglones específicos de ingresos que sirven de fuente de financiamiento. Esta solicitud de crédito adicional debe ser remitida a la Comisión de Presupuesto acompañada de su informe de justificación sobre la necesidad adicional de recursos presupuestarios para el destino hacia el cual se va a utilizar". Esta recomendación se hace con el fin de evitar que las resoluciones remitidas a esta Comisión vengan en forma de montos globales o muy generales (por decenas de millones de balboas sin detalle alguno, como por ejemplo: B/. 50 millones para el MEF- Modernización del IDAAN, o B/. 20 millones para el MIDA- Reconversión Agropecuaria), lo cual dificulta e imposibilita al Legislador el adecuado examen, el análisis y la toma de decisiones.
9. En la asignación de recursos para la vigencia presupuestaria, es necesario que el Órgano Ejecutivo tenga muy en cuenta a los sectores sociales a nivel de los gastos de funcionamiento y de los proyectos de inversiones y que los beneficios del gasto público realmente tengan un alcance en las poblaciones de pobreza y extrema pobreza.

C) EXAMEN TOMANDO EN CUENTA EL

ASPECTO INSTITUCIONAL

Basado en el hecho de que el Proyecto de Ley de Presupuesto contiene en el Título II, Capítulo III, artículos 8 y 9, las cifras recomendadas al Órgano Legislativo, la Comisión de Presupuesto consideró conveniente hacer algunas observaciones que fueron planteadas por el Presidente de este Órgano del Estado sobre la asignación de recursos en el Presupuesto de Funcionamiento propio de esta Institución para la vigencia fiscal 2002:

1. De la comparación de los cuadros y cifras presentadas en el Informe de Primer Debate de la Comisión de Presupuesto (punto 2.6 de dicho Informe), se concluye que no hubo equidad en los criterios aplicados por el Ejecutivo y no se cumplió lo establecido por el artículo 30 del Reglamento Orgánico de Régimen Interno de la Asamblea, que es Ley de la República, al momento de hacer las recomendaciones para la asignación de recursos del Presupuesto Recomendado del 2002, ya que dichas cifras se realizaron sin ninguna consulta al Órgano Legislativo, lo cual más bien fue una imposición de un Órgano del Estado sobre otro, haya o no razón financiera (no legal) justificada para tal actuación.
2. De lo anterior, puede inferirse que de mantenerse estas cifras recomendadas por el Ejecutivo asignando recursos al Órgano Legislativo, la operación y buen funcionamiento del Parlamento se verán gravemente perjudicados en el desarrollo normal de sus funciones y deberes constitucionales y legales. Es por ello, que debe asegurarse la

disponibilidad de recursos mínimos para que sea operativo y pueda cumplir sus funciones. Igualmente, se advierte sobre la necesidad de garantizar el funcionamiento de las instituciones públicas, y que toda vez que haya necesidad de realizar ajustes presupuestarios, estos sean realizados en forma equitativa, considerando de algún modo la participación de las instituciones, máxime si se trata de un Órgano del Estado, constitucionalmente independiente y autónomo, que debe trabajar en armónica colaboración con los otros dos Órganos.

La Constitución Política le permite a la Asamblea las siguientes acciones: examinar, modificar, aprobar o rechazar el Proyecto de Presupuesto General del Estado. La Comisión de Presupuesto consideró conveniente el rechazo temprano del proyecto de Ley de Presupuesto, de forma que el Órgano Ejecutivo pueda en forma oportuna volver a presentar antes de fin año un Proyecto de Presupuesto reformulado y, si lo estima pertinente, acoger las observaciones que se han planteado en el informe de primer debate.

Tomando en cuenta la decisión temprana de rechazo en primer debate de este Proyecto de Ley, le queda al Ejecutivo mes y medio, es decir, el tiempo suficiente, para que lo reelabore de tal forma que la Asamblea Legislativa pueda votarlo antes de que termine el año. Así la Administración Pública contaría con un presupuesto realista, ajustado a una austeridad y racionalización en el gasto público; las inversiones públicas prioritarias que se programen llevar a cabo se concretarían en su ejecución en el año 2002 y el déficit del sector público no estaría por encima del 2 al 3% del PIB, lo cual es un mejor indicador de un manejo sano de las finanzas públicas. Sin embargo, en ningún momento, el Ejecutivo dejará de tener un presupuesto para operar, ya que la Constitución prevé que si se rechaza el proyecto, se proroga el vigente del año 2001, incluyendo las sumas del

servicio de la deuda del proyecto rechazado, las obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley; y si se presenta un proyecto reformulado, éste debe contener los recursos y normas que la Administración Pública necesita para que pueda ejecutar el Plan del Gobierno de turno.

Finalmente, vale hacer énfasis en que la Comisión de Presupuesto no ha propuesto montos en concepto de ajustes o "recortes" en su decisión oficial de rechazo al Proyecto de Ley 43, sino que ha planteado una reformulación del presupuesto por el Ejecutivo en los ingresos y en los gastos, así como una mayor equidad al asignar recursos a las instituciones incorporadas en el Presupuesto General del Estado, máxime si se están recomendando montos menores a los aprobados en el Presupuesto vigente. Por otra parte, tampoco ha planteado en ningún momento despedir ni destituir a ningún empleado público, sino más bien no ocupar las vacantes ni aumentar los sueldos y otros emolumentos, con excepción de los que no estén cubiertos por carreras y leyes especiales, cuyos ajustes son de cumplimiento legal, en el próximo año fiscal 2002.

La Comisión de Hacienda y la economía del país

*Por: H.L. Camilo Gozaine
Presidente de la Comisión de
Hacienda Pública, Planificación y
Política Económica*

Comentarios en torno a leyes de impacto económico

De todos resulta conocido y cotidiano que en un mundo que tiende a la globalización, sus efectos son beneficiosos o perjudiciales a nivel global. Nuestra economía no puede sustraerse a los efectos de crisis y bonanzas que se dan en otras latitudes.

El Estado panameño reconoce, de acuerdo con nuestra Carta fundamental vigente, que el ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares, pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país. Se entiende por lo anterior, la aceptación tácita de una economía de mercado dentro de nuestro sistema económico, articulado en forma de un intervencionismo tomando en cuenta las necesidades sociales, pero manteniendo el principio de subsidiariedad para el Estado en las actividades económicas.

En el ámbito estatal, este intervencionismo y orientación debe darse dentro del Estado de Derecho, de manera tal que las disposiciones sobre política económica, entendiéndose esta como la injerencia del Estado dentro de la actividad económica, debe darse dentro del ordenamiento constitucional. Por lo anterior, le corresponde al Órgano Ejecutivo tener las iniciativas para impulsar leyes que tengan los efectos económicos benéficos deseados y le corresponde a la Asamblea Legislativa una doble función: por un lado, la consideración de estas iniciativas para aprobarlas

con modificaciones si así lo considera necesario; y por el otro, la capacidad e iniciativa que le corresponde al propio Órgano Legislativo a través de cada uno de sus miembros, quienes poseen, en forma autónoma, la capacidad para proponer leyes, incluso en el campo económico.

El periodo legislativo que se inició en septiembre de 1999, ha tramitado diversas iniciativas que tienen como finalidad incidir positivamente en la actividad económica de todo el país. Dentro de estas iniciativas legislativas queremos destacar tres Leyes específicas, por considerarlas las de mayor impacto económico: la Ley 22 de 27 de junio de 2000, La Ley 25 de 2001 y la Ley 54 de 2001.

Ley 22 de 2000, Que modifica la Ley 20 de 1995, que crea el Fondo Fiduciario para el Desarrollo, y dicta otras disposiciones

Introduce sustanciales reformas a la Ley 20 de 1995, que creó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo. Estas reformas fueron solicitadas inicialmente por el Órgano Ejecutivo, el cual por medio del Proyecto de Ley 43 de 23 de diciembre de 1999, pretendía la venta de las acciones Clase A de la Corporación Cable & Wireless Panamá, que están en poder del Estado y, además, utilizar los recursos del Fondo para la compra de deuda pública. La discusión del Proyecto ocasionó un debate de alcance nacional durante varias semanas, y el Órgano

Legislativo se convirtió en un foro en el cual participaron organizaciones gremiales, profesionales, sociedad civil y partidos políticos, todos los cuales efectuaron sus propuestas, con el ánimo de aportar sus ideas a la discusión con el mejor interés nacional. Al final, el consenso se dio en el sentido de que se modificaron las posibilidades de uso de los recursos del Fondo, los cuales con exclusividad se podían utilizar solo en inversiones de carácter social o agropecuario. Al final de las participaciones por personalidades y organizaciones de la sociedad civil, y luego de los debates en la Comisión de Hacienda, este criterio restrictivo fue ampliado, permitiéndose la utilización de los recursos del Fondo de acuerdo con lo que fue plasmado en la Ley, tal y cual detallamos:

- Depósitos a Plazo Fijo en bancos nacionales y extranjeros con grado de inversión.
- Bonos hipotecarios con cobertura no menor de 125% y plazo no menor de 5 años.
- Bonos de emisores multilaterales.
- Título de deuda o valores de renta fija del mercado secundario con grado de inversión
- Bonos de la República como inversión.
- Bonos y/o títulos de deuda emitidos por la Autoridad del Canal de Panamá.
- Títulos valores de inversión de Administradores Internacionales.

Salvo el caso No. 1, solo podrá invertirse hasta el 20%. En el caso de la ACP, hay que esperar el grado de inversión a nivel internacional.

Se establece una Junta Asesora, cuyos miembros deben cumplir con una serie de requisitos.

Se permite al Órgano Ejecutivo utilizar en forma adelantada hasta B/.559 millones de los intereses y dividendos del Fondo, de acuerdo al siguiente programa:

- 1- En el año 2001, B/. 200,000,000.00
- 2- En el año 2002, B/. 178,000,000.00
- 3- En el año 2003, B/. 95,000,000.00
- 4- En el año 2004, B/. 86,000,000.00

El uso de estos recursos debe realizarse en los programas de inversión social, debidamente sustentados e incorporados en el Presupuesto

General del Estado. Se estimó que al año 2004, los ingresos generados en los distintos usos deben reintegrar al Fondo los recursos que se incorporen al Presupuesto General del Estado.

Ley 25 de 2001, Que dicta disposiciones sobre la Política Nacional para la Transformación Agropecuaria y su ejecución

El Proyecto de Ley arribó como iniciativa legislativa del Órgano Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se tramitó como Proyecto de Ley 99. Este Proyecto de Ley, al igual que el anterior, es típico ejemplo de las modificaciones y transformaciones que sufren las iniciativas legislativas al someterse al procedimiento de aprobación legislativa. En este caso, el proyecto original pretendía la transferencia de B/.20 millones excedentes del Fondo Especial de Compensación de Intereses (FECI), a los programas de reconversión agropecuaria que desarrolla el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. En esta iniciativa, la Comisión de Hacienda compartió el interés de la Comisión de Asuntos Agropecuarios y de la Comisión de Presupuesto de este Órgano. En conjunto, los legisladores de dichas comisiones, junto con sus asesores técnicos, efectuaron una serie de consultas tanto en el interior del país como en la ciudad capital con productores agropecuarios, y se conformó una Comisión de Alto Nivel con legisladores de este Órgano y funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General de la República, con el objeto de elaborar una propuesta que fuera realmente amplia y acorde con las necesidades del sector. Al final, y como resultado de las consultas y de los debates respectivos, se aprobó una ley que contempla los siguientes aspectos:

- 1- La creación de una Política Nacional de Transformación Agropecuaria, cuya finalidad es la adecuación, transformación y modernización que son necesarias para que nuestros productores enfrenten el reto de las aperturas comerciales, producto de los

acuerdos con la OMC y la posible incorporación al ALCA.

2- La creación de una Unidad Administrativa responsable de la ejecución de la Política de Transformación Agropecuaria, adscrita al Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

3- La creación de un Fondo Especial para la Transformación Agropecuaria, por un monto de B/.30 millones, proveniente de B/.23 millones de Letras del Tesoro, y B/.7 millones de la reserva técnica del FECl. Este Fondo se utilizará para préstamos blandos y asistencia financiera directa, en actividades agropecuarias específicas, definidas en la Ley.

Ley 54 de 2001, Que modifica el artículo 3 de la Ley 88 de 1961, que crea un gravamen por llamadas telefónicas al exterior, y dicta otras disposiciones

Esta Ley exonera del gravamen de un balboa (B/.1.00) las llamadas internacionales, establecido mediante la Ley 88 de 1961, a las empresas que se dediquen al negocio de los denominados Centros de Llamadas ("Call Centers"), con la finalidad de proporcionar las condiciones que permitan la competitividad internacional del país en esta actividad. Al momento existen claras ventajas comparativas que facilitan el establecimiento de este tipo de actividad, entre los cuales mencionamos: nuestra posición geográfica, la existencia de varios cables de fibra óptica, mano de obra preparada y capacitada, y una infraestructura disponible en las áreas revertidas. La Comisión procedió a darle el primer debate de rigor, con la participación de funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, representantes de empresas y trabajadores del sector de las Telecomunicaciones, funcionarios del Ente Regulador y del H.L. Rubén Arosemena, proponente del anteproyecto No. 1, que perseguía finalidad similar. Luego de escuchar las partes, la Comisión procedió a aprobarlo en primer debate, y lo remitió al Pleno de la Asamblea Legislativa para los debates subsiguientes. La Ley fue debidamente aprobada el tercer debate el día 11 de octubre de 2001, quedando la actividad amparada bajo los beneficios de la Ley 25 de 1992 que crea el régimen de Zonas Procesadoras para la exportación y bajo la fiscalización del Ente Regulador, que deberá garantizar las condiciones óptimas de competencia

para que la Ley cumpla su objetivo de atraer inversiones.

La expectativa de impacto económico de esta legislación radica en las inversiones esperadas de varios millones de balboas y la creación de alrededor de 15,000 nuevos empleos, tan necesarios en los momentos de desaceleración económica y alto nivel de desempleo que vive el país en la actualidad.

Consideraciones Finales

Las legislaciones anteriores tienen características que les son propias y como tales las particularizan de otras iniciativas:

1- Todas fueron iniciativas del Órgano Ejecutivo en uso de las facultades que la Constitución Política le concede. Concomitantemente, fueron sometidas a debate y sufrieron las modificaciones respectivas en uso de las facultades que le son propias al Órgano Legislativo.

2- La existencia de estas leyes es una muestra palpable de la armónica colaboración entre los distintos poderes del Estado, la cual está consignada en la Constitución Política de la República de Panamá y constituye una condición intrínsecamente sustantiva de todo régimen democrático moderno.

3- Cada Ley tiene importancia en términos de su contenido y los resultados esperados. En el caso de leyes de contenido económico la expectativa es un efecto multiplicador que implique la generación de empleos, aumento del consumo, de la demanda, beneficios fiscales y mejoramiento económico en términos generales, es decir del bienestar de la población en general.

4- Las leyes descritas son ejemplo de la política de foro abierto de la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica al momento de considerar leyes que tratan de temas trascendentales para la vida económica del país.

5- La Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica responde con dinamismo a los cambios y retos que genera el entorno económico actual.

El verdadero rol de un legislador

*Por: H.L. Olivia de Pomares
Miembro de las Comisiones
de Presupuesto, de Salud y Transporte*

Históricamente en un Estado de Derecho, el poder de dictar las leyes que sustentan el marco fundamental para la armónica convivencia humana, reside en el Órgano Legislativo. A éste le corresponde, además, desempeñar atribuciones jurisdiccionales y administrativas que, aunque diferentes a sus funciones naturales, sirven para mantener el equilibrio en el ejercicio e interacción de las fuerzas subyacentes en los otros poderes del Estado.

Dentro del Órgano Legislativo, especial beligerancia cobra el componente humano que lo integra, al cual se le denomina, indistintamente, según el ordenamiento constitucional del país que se trate, diputado, senador, representante o, como en el caso de Panamá, legislador. En todo caso, el rol primario al cual es llamado el legislador es dictar las leyes que constituyan la plataforma jurídica del país.

Esta es la esencia que se recoge en el artículo 140 de la Constitución Política, cuando dispone que el Órgano Legislativo está constituido por una corporación denominada Asamblea Legislativa; en tanto que en su artículo 141 se establece que esta corporación se compondrá de los legisladores que resulten en los circuitos electorales, la cual está instituida para dictar las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y ejercicio de las funciones del Estado, según lo proclama el artículo 153 de la Carta Política del país.

En los términos descritos, la función del

legislador resulta simple y elemental. Incluso ideal sería que la sociedad evaluara el rendimiento y desempeño del legislador en atención a la calidad de la iniciativa legislativa que propone o por la eficacia y trascendencia de las leyes que aprueba.

No obstante, la realidad nacional sugiere que el legislador es sometido al inclemente escrutinio público por parte de sus electores que esperan de él, más que nobles y bien intencionadas propuestas legislativas y elocuentes discursos ofrecidos al amparo de acalorados debates. La población demanda, como mínimo, tal vez por su proximidad e inmediatez con el legislador, la atención primaria a sus necesidades básicas, en algunos casos, y en otros, la solución de problemas y carencias comunitarias que pasan por la inversión en soluciones habitacionales, el deterioro de la infraestructura vial, las altas tasas de desempleo, hasta la reducción de la contaminación del ambiente.

En tales circunstancias, en el modelo latinoamericano del parlamentarismo y de representación popular, muy salpicado de condimentos de suspicacia y esculpido por las huellas indelebles de la política criolla, la función del legislador rebasa en mucho las expectativas reales para las cuales fue concebido en su génesis, puesto que, en principio, debe atender con esmero y

dedicación, las intrincadas complejidades inherentes al proceso de formación de las leyes, y concomitantemente, debe encarar los requerimientos de la población que representa, combinada con un elevada dosis de compromiso con las directrices emanadas del partido político que lo postuló. En uno u otro escenario, el legislador debe mostrar habilidad técnica para legislar orientado a suplir las deficiencias normativas del país o a introducir las enmiendas al derecho positivo nacional; y velar, con sensibilidad humana, por proveer respuestas y procurar soluciones a la comunidad.

La ampliación del marco funcional legislativo, político y social del legislador, lo expone a la censura pública que, con razón o sin ella, condena y deplora su labor en términos de logros y resultados, con la consiguiente medición de la productividad del Órgano Legislativo con saldos adversos para la imagen de la Institución y la gestación embrionaria de una amenaza velada de la clausura del Parlamento, como salida impostergable a los desaciertos de sus miembros y de la clase política nacional, aunque en el intento, se comprometa uno de los principales cimientos del Estado de Derecho y una de las conquistas de la democracia moderna.

En tal sentido, el amplio espectro funcional del legislador deriva en peligro inminente para el futuro del Órgano Legislativo y no le hace ningún bien a la institucionalidad del país. Por eso, al revisar con espíritu crítico el verdadero rol del legislador, se concluye que es necesario propugnar por la vuelta al marco constitucional de funciones legislativas, judiciales y administrativas para el cual fue electo, y por el rescate de la institucionalidad del Poder Legislativo. Sin embargo, dado que el legislador se debe a sus electores, no puede soslayar las

necesidades apremiantes de estos, cuya atención demanda recursos suficientes del Estado. El legislador, que es el representante político del circuito electoral, con mayor contacto con su población, debe estar en capacidad de canalizar los recursos que destine el Estado a la atención de las necesidades sociales.

Cuando se comprende el verdadero rol del legislador, conforme a los términos que quedan esbozados, indefectiblemente se deduce que éste se bate en una encrucijada permanente por cumplir con eficacia su rol natural de legislar y sobreponerse con dificultad a las presiones del público que urge por soluciones personales y comunitarias. Por eso, el legislador debe hacer una profunda renovación de sus funciones, pasando revista a sus fortalezas y debilidades, que le permitan cumplir eficientemente su rol en la sociedad beligerante, contribuyendo a consolidar el Estado de Derecho y procurando soluciones a las prioridades de la población.

Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz

Por: *H.L. Héctor B. Alemán Estévez*
Presidente de la Comisión
de Relaciones Exteriores

La Carta de las Naciones Unidas, en su Capítulo VII, enumera las acciones y procedimientos para determinar si una acción realizada por un Estado miembro de la Organización es o no una amenaza a la Paz o un acto de agresión, tomando en consideración que todos los miembros de la Organización deben cumplir con los propósitos básicos de la Carta.

Para la Sociedad de Naciones, la agresión era aquella actitud realizada por un Estado que afectase la integridad territorial y la independencia política de otro Estado (artículo 10); a través del Protocolo de Ginebra del 2 de octubre de 1924, la Liga establecía que un Estado era agresor cuando iniciaba hostilidades sin haber recurrido antes a los medios de solución pacífica establecidos en la Convención de La Haya de 1907.

Las Naciones Unidas, a través del artículo 39 de la Carta, deja a criterio del Consejo de Seguridad, determinar la existencia de una amenaza a la paz o acto de agresión. En 1952 la Asamblea General estableció una comisión para que definiese "agresión," la cual a través de la Res/3314/XXIX del 14 de diciembre de 1974 determina en su artículo 1 que: "La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, integridad territorial o independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas..."

En su artículo 2 enuncia: "El primer uso de fuerza armada por un Estado en contravención de la Carta constituirá prima facie evidencia de un acto de agresión aunque el Consejo de Seguridad puede concluir, de conformidad con la Carta, que la determinación de que se ha cometido un acto de agresión no estaría justificada a la luz de otras circunstancias pertinentes, incluido el hecho de que los actos de que se trata o sus consecuencias no son de suficiente gravedad."

En el artículo 3 agrega: "Uno de los siguientes actos, sin hacer caso de la declaración de guerra, será calificado como un acto de agresión:

- a) la invasión o ataque por las fuerzas armadas de un Estado al territorio de otro Estado o cualquier ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de fuerza, del territorio de otro Estado o parte de él;
- b) el bombardeo por las fuerzas armadas de un Estado contra el territorio de otro Estado o el uso de cualquier armamento por un Estado contra el territorio de otro Estado;
- c) el bloqueo de los puertos o costas de un

- Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;
- d) un ataque por las fuerzas armadas de un Estado a las fuerzas armadas, navales y aéreas, o flotas marinas y aéreas de otro Estado;
- e) el uso de las fuerzas armadas de un Estado que estén en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado recipiente en contravención de las condiciones estipuladas en el acuerdo o cualquier extensión de su presencia en tal territorio fuera del término del acuerdo;
- f) la acción de un Estado de permitir su territorio que ha puesto a la disposición de otro Estado, de ser usado por otro Estado para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado;
- g) el envío por o en lugar de un Estado de bandas, grupos, irregulares o mercenarios, que llevan a cabo actos de fuerzas armadas contra otro Estado de tal gravedad de ascender a los actos mencionados o su involucración sustancial en eso;"

Reafirma la obligación del Consejo de Seguridad para determinar que otros actos constituyen agresión bajo las provisiones de la carta (artículo 4) y manifiesta en su artículo 5 que ninguna consideración, cualquiera que sea su índole política, económica, militar o de otro carácter podrá servir de justificación de una agresión. Declara la guerra de agresión como un crimen contra la paz internacional y determina que la agresión origina responsabilidad internacional reconociendo que una adquisición territorial o ventaja especial resultante de una agresión no es lícita ni será reconocida como tal.

Esta declaración también establece que las

definiciones expuestas no restringen o amplían de forma alguna el alcance de la Carta, incluyendo las disposiciones relativas al uso lícito a la fuerza (artículo 6); y que estas no perjudican de forma alguna al derecho de libre determinación, la libertad y la independencia de los pueblos privados por la fuerza de dichos derechos. Tampoco restringe el derecho de los pueblos que se encuentren bajo regímenes coloniales o bajo otras formas de dominación extranjera a luchar contra ellas y solicitar y recibir apoyo (artículo 7).

A. Principios Básicos para el Mantenimiento de la Paz

La paz puede ser entendida como la ausencia de guerra; para que esto suceda los Estados deben cumplir con ciertas obligaciones internacionales e internas, por las cuales exista un respeto mutuo entre los pueblos que lleve a garantizar una coexistencia pacífica y un mejor aprovechamiento de los recursos existentes en el mundo.

1. La Igualdad Soberana de los Estados

La Carta de las Naciones reconoce como principio básico de la organización en su artículo 2: "La organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros"

Entendiéndose que sus miembros son Estados, este principio fundamental de las Naciones Unidas implica el reconocimiento de que cada Estado, a través de sus

instituciones de gobierno, regula su existencia en el plano interno e internacional y que a pesar de su longitud territorial, desarrollo económico y social cada Estado es igual ante otro Estado, por lo cual tienen las mismas obligaciones y derechos; por lo que no debe existir discriminación entre los Estados, ni tratamientos diferentes.

El reconocimiento de la igualdad soberana reconoce el poder que tiene el Estado como entidad de dar órdenes y de afirmar su independencia ante el exterior; además reconoce también en su artículo 1 el fomento de las relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos.

2. La Coexistencia Pacífica

Se realiza a través de las relaciones pacíficas entre los Estados, en el entorno internacional, el cual presupone que los Estados aceptan y realizan la cooperación internacional, la solución pacífica de las controversias y el respeto de los derechos de tercera generación. Recordemos que la Carta, en su preámbulo, anuncia como finalidad de la organización la tolerancia y la convivencia pacífica.

Por lo general, los autores llaman coexistencia pacífica a la relación bipolar que existió durante el período de la guerra fría, donde las potencias líderes del Oeste y del Este se limitaron a coexistir en una aparente armonía.

3. La No Intervención

Hemos mencionado que la soberanía es el poder del Estado de regularse interna y externamente, por lo cual su condición de Estado soberano no permite la inclusión de otro poder ajeno al propio en su proceso de toma de decisiones; por tal motivo es que la comunidad

internacional dentro de la Carta acepta la igualdad de derechos que tiene cada Estado de autogobernarse, a fin de ilegalizar cualquier tipo de intervención que pretenda ejercer un tercer Estado fuera de sus dominios. Por tal motivo, los autores se han dado a la tarea de calificar la intervención definiéndola así:

La intervención es la "injerencia coactiva de un Estado en los asuntos internos de otro Estado". (Ulloa)

Según Tudela, para que exista una intervención debe darse "Una intromisión de un Estado en los asuntos internos de otro Estado, y que esta intromisión sea hecha de forma coactiva".

Una intromisión coactiva implica el uso de la fuerza armada, aunque la amenaza del uso de esta también aplica.

"La intervención prohibida por el derecho internacional es definida generalmente como una intromisión dictatorial por un Estado en los asuntos de otro Estado. Una intromisión dictatorial es la realizada mediante la amenaza o el uso de la fuerza". (Kelsen, 1965)

"Denomínese intervención a la injerencia de un Estado en los asuntos internos o externos de otro Estado, que no depende de él. Con el propósito de obligar a este último a proceder de acuerdo con la voluntad del primero". (Accioly)

Accioly nos señala que hay muchas formas de intervenir en los asuntos internos de otro Estado; ya sea esta diplomática, a

través de escritos o pronunciamientos, armada, individual o conjunta, directa o indirecta y abierta u oculta.

Dentro del Derecho Internacional Público, se reconoce que todo pueblo tiene derecho a que se respete su soberanía e independencia política elegir independientemente sus medios y formas de desarrollo; también se reconoce que todo Estado de la comunidad internacional debe abstenerse de utilizar la fuerza o amenazar con utilizarla en contra de la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, por lo que también todo Estado debe abstenerse de cualquier tipo de intervención en los asuntos internos de cada Estado.

4. El Derecho a la Independencia y la Autodeterminación de los Pueblos

Entre los propósitos de las Naciones Unidas, la Carta enuncia: "Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos..."

En apoyo de este propósito las Naciones Unidas no solo pusieron en funcionamiento el Sistema de Administración Fiduciaria, el cual ya es casi obsoleto, sino que en 1960 gracias a la Resolución 1514 (XV) los pueblos que seguían siendo colonias adquirieron su independencia, sobre todo la gran mayoría de Estados africanos, los cuales pasaron a ser miembros de la Organización. Esta Resolución planteó en su preámbulo el reconocimiento de que: "todos los pueblos tienen un derecho inalienable a la libertad absoluta, al ejercicio de su soberanía y a la integridad de su territorio nacional".

También estableció en su párrafo 6:

"Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas".

Posteriormente, en 1975, con la Resolución 2625 (XXV) se incorpora el principio de la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos a los principios fundamentales del Derecho Internacional Público. Por medio de esta Resolución la Organización reafirma el principio de igualdad establecido en la Carta al declarar que: "todos los pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia extrema, su condición política y de procurar su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho".

El reconocimiento de estos derechos del Estado reafirma su poder soberano y su integridad territorial, reafirma la ilegalidad de la intervención al señalar que ninguna de las disposiciones de la declaración, tendientes a la eliminación del colonialismo, "se entenderá en el sentido de que no autoriza o fomenta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar" la integridad territorial de aquellos Estados que, siendo soberanos, se conduzcan aplicando los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos al poseer un gobierno "que represente a la totalidad del pueblo perteneciente al territorio, sin

distinción por motivos de raza, credo o color”. Establece que todos los Estados deben abstenerse de realizar acciones tendientes a disminuir la integridad territorial de cualquier otro Estado.

5. La Buena Fe para Cumplir con los Principios de la Carta

El principio de la buena fe consiste en la intención clara de todos los miembros de respetar y cumplir a cabalidad los principios y obligaciones consagrados dentro de la Carta. Este principio enunciado en los Tratados es una reafirmación de que sus contratantes tienen la voluntad real de cumplir con los compromisos adquiridos al hacerse parte contratante. Se encuentra claramente enunciado en el parágrafo 2 del artículo 2 de la Carta: “Los Miembros de la Organización a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta”.

6. Abstención al Uso de la Fuerza

La abstención del uso de la fuerza es un principio que encontramos en las Convenciones de La Haya sobre Solución Pacífica de Controversias de 1899 y 1907, por la cual los Estados suscritos debían utilizar primeramente los mecanismos de solución pacífica de las controversias internacionales antes de recurrir a la fuerza.

En la Sociedad de Naciones se estableció la utilización de los mecanismos a través del arbitraje o el examen del Consejo, pero quedaban en la libertad de recurrir a la guerra tres meses después si las recomendaciones no les eran convenientes. Dentro del Pacto de París (Tratado Briand – Kellog) las potencias reconocieron su renuncia a utilizar la

fuerza para fines políticos y resolver sus controversias utilizando los medios pacíficos.

Los miembros de las Naciones Unidas aceptan como principio fundamental, a través del parágrafo 4 del artículo 2 de la Carta la abstención al uso de la fuerza o la amenaza de su aplicación contra la integridad territorial de otro Estado o contra su independencia política. La historia nos ha demostrado que este principio no se ha aplicado en su totalidad por sus miembros.

Durante el periodo de la Guerra Fría subsistió el mecanismo denominado disuasión, por medio del cual los Estados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y del Pacto de Varsovia, se disuadían de atacarse ante la amenaza que representaba para ellos una guerra nuclear, que no solo mermaría física, económica y políticamente a estos Estados, sino que afectaría todo el entorno mundial. Este mecanismo de amenaza de uso de la fuerza (entiéndase nuclear) sirvió para mantener una relación de coexistencia pacífica. Una vez desaparecido el sistema bipolar Este – Oeste la disuasión se aplica a través de movilizaciones mundiales.

El terrorismo en la guerra irregular moderna

Por: H.L. Miguel Bush Ríos

Presidente de la Comisión de Prevención, Control y
Erradicación de la Droga,
el Narcotráfico y el Lavado de Dinero

Luego de los dramáticos sucesos del 11 de septiembre de 2001, en los Estados Unidos, debe comprenderse a cabalidad que el llamado nuevo orden mundial ha sufrido un cambio sustancial y surge en la escena global y política un nuevo factor de guerra: el terrorismo.

Cuando Federico el Grande, el llamado Rey Filósofo, inició la guerra contra María Teresa de Austria no podía, bajo ningún punto de vista, predecir su desenlace, ni mucho menos, pero era perfectamente válido y comprensible. Por aquellos tiempos, el mundo conocido tenía una idea clara de los aspectos de la guerra, su forma y contenido, era predecible un conflicto armado entre dos naciones que tenían un sello visible; es decir, predominaban los aspectos formales y el equilibrio de fuerza.

Tal uniformidad en las configuraciones de conflictos armados se mantuvo invariable hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. El aspecto táctico de combate por supuesto varió con la introducción de tecnología nueva de armamentos y cambios sustanciales en el planeamiento y los llamados aseguramientos de zonas, así como también los componentes de la información e inteligencia.

Los procesos armados se mantenían en una zona geográfica predeterminada, especialmente en Eurasia, y existía una sola configuración o esquema de combate. Hoy día encontramos una multiplicidad de tipos de guerra; toda una gama que va desde las armas con componentes bioatómicos de destrucción masiva, hasta las llamadas bombas inteligentes de tipo convencional de gran poder. La metamorfosis de los procesos bélicos tiene su génesis en la fragmentación de los conceptos políticos y la introducción de un ingrediente altamente peligroso denominado fanatismo o fundamentalismo religioso.

EL ACTO DE TERROR

El llamado terrorismo, que no es más que

actos criminales que devienen a una guerra, ha de entenderse como un acto violento, dentro de una guerra irregular, al que las leyes del país en que se lleva a cabo consideran un acto criminal premeditado, cuyo propósito primario planeado por los autores, es sembrar el miedo y el pánico entre los afectados, en forma directa e indirecta, y reivindicar la causa por la cual se cometen estos actos de barbarie y destrucción.

Los atentados terroristas tienen un fin establecido, que es la intención de hacer sentir inseguro al adversario o a la comunidad objeto del ataque, siempre por un móvil cuyos orígenes pueden ser políticos, religiosos, étnicos o regionales. Cuando se producen estos actos descabellados e irracionales, los terroristas usualmente en sus esquemas mentales están preparados para las acciones defensivas antiterror u ofensivas contra terror que sin duda pondrán en práctica el Estado o la comunidad agredida. Evidentemente el resultado material del acto terrorista —daño real que se inflige al enemigo— desempeña un papel más subordinado si se compara con los efectos psicológicos, como la intimidación y el miedo que se traducen en grandes pérdidas tangibles y rápidas en la economía del país agredido, ello sin menoscabar la vergüenza de índole política cuando se trata de Estados de vanguardia en los aspectos civiles, militares y políticos a nivel mundial.

Dentro de los núcleos o células de grupos terroristas, existe una parte importante que es el efecto propagandístico. Muchos estudiosos de estos fenómenos sociales lo consideran “el fin posible del terror”. Este concepto no es otra cosa que provocar que la represión al terrorismo resulte tan costoso, que el gobierno (por ejemplo en una colonia) prefiera retirarse en vez de seguir con la ocupación. Este caso típico fue el que sucedió en el proceso de liberación nacional de Argelia, cuando luchaba contra la ocupación francesa.

En los combates clandestinos o guerra irregular moderna el terrorismo representa un solo instrumento entre varios, que no es empleado por las organizaciones armadas, para

socavar una clase social o un gobierno establecido, siempre en las revoluciones cuyo fin son los grandes cambios y profundas transformaciones en las sociedades de sus países, especialmente en el proceso ideológico-económico los milicianos o activistas de estos grupos buscan la legitimación de su lucha, es cuando los procesos de liberación se convierten en un instrumento de la revolución social. La historia da grandes muestras de ello, a principios del siglo XX los Boers en Sudáfrica libraron una guerra irregular para defender de los británicos su soberanía nacional. En 1949 los nacionalistas israelíes organizaron un núcleo de guerra irregular conocido como Haganah del Irgum o banda Stern, libraron encarnizadas luchas contra el ejército británico y los árabes, era la creación del Estado nacional hebreo. Muchos de esos dirigentes se convirtieron en grandes líderes de talla mundial, como el caso de David Ben - Gurion y la célebre primera Ministra Golda Meir.

Es evidente que dentro del proceso gestor de lucha debe definirse los objetivos de la guerra y las vías que acompañarán esta forma de combate irregular.

En mi opinión personal debe hacerse una clara diferenciación conceptual y de seguridad entre revolución y guerra irregular. La guerra irregular incluso cuando es proyectada como guerra civil no es en sí misma una revolución, es cuando mucho un instrumento y en ciertas circunstancias forma parte de la revolución, como el camino que va a modificar aspectos sustanciales de la sociedad del país en donde se libra la lucha, la relación entre la guerra irregular y revolución responde en algunos aspectos a la relación entre guerra convencional y guerra "civil". Tanto la guerra irregular como las grandes guerras convencionales son respectivamente, procedimientos para alcanzar objetivos políticos y transformarlo en poder.

En los llamados movimientos populares en las décadas de los 50, 60, 70 y parte de los ochenta, la Unión Soviética exporta su "revolución" y la estructura de su aparato partidario en un esfuerzo por erosionar el piso o plataforma política a la hegemonía norteamericana a nivel mundial, desarrolla un concepto denominado como conflictos de baja intensidad. Es necesario, entonces, la distinción

desde el punto de vista de fuerzas de seguridad del Estado entre el proceso incipiente revolucionario autóctono y la rebelión organizada, financiada e importada con fines propagandísticos ideológicos a fin con un Estado o potencia mundial. La inestabilidad local y regional dentro de los marcos revolucionarios implican la búsqueda de una meta, un "bien común" para la sociedad, mientras que la rebelión o alzamiento implica una conducta que raya en lo criminal.

También existe el proceso simbiótico, las revoluciones se inician en algunos casos mediante la rebelión, pero también y de acuerdo con los fines pueden existir revolución sin rebeliones, revoluciones silenciosas, por ejemplo el caso característico del continente africano donde las rebeliones eran dirigidas exclusivamente contra un agresor o fuerzas de ocupación, terminados los eventos de reivindicaciones nacionales soberanas estas fuerzas iniciaron sus propias rebeliones ahora enfocada por la supremacía del poder real interno de determinada porción territorial.

Más reciente el ingrediente del terrorismo de corte fundamentalista religioso, se basa en las expresiones de interpretación tanto de la Biblia como lo es el caso sudafricano e irlandés y el Corán para el mundo islámico. En ambos casos se utiliza el terror como claro ejemplo de intimidación en la lucha de la imposición de la causa, hay que añadir que, de acuerdo con los programas y planes de la seguridad o políticas de orden mundial, son las grandes potencias las que muchas veces se introducen en estas luchas intestinas buscando el equilibrio del poder mundial, es difícil separar las reivindicaciones regionales, religiosas y políticas de los largos brazos de los aparatos de inteligencia de las grandes potencias, en muchos casos estos focos de inestabilidad se convierten en laboratorios políticos tendiente a producir nuevas corrientes de pensamiento o grupos extremistas, para obtener vías de negociación en forma permanente.

En nuestra América Latina solo nos queda prepararnos y adecuar nuestras infraestructuras de acuerdo con las necesidades de nuestros países, consolidar una fuerza representativa para satisfacer las garantías que el Estado debe brindar a sus ciudadanos, y mantener la visión de que queremos para nuestra nación.

Transformando la educación para crecer como nación

Por: H.L. Julio César Castillo
Miembro de la Comisión de
Educación, Cultura y Deportes

El Capítulo V del Título III de la Constitución Política establece los derechos y deberes individuales y sociales. De acuerdo con este, "TODOS TIENEN DERECHO A LA EDUCACIÓN Y A LA RESPONSABILIDAD DE EDUCARSE. EL ESTADO ORGANIZA Y DIRIGE EL SERVICIO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN NACIONAL Y GARANTIZA A LOS PADRES DE FAMILIA EL DERECHO DE PARTICIPAR EN EL PROCESO EDUCATIVO DE SUS HIJOS. LA EDUCACIÓN SE BASA EN LA CIENCIA, UTILIZA SUS MÉTODOS, FOMENTA SU CRECIMIENTO Y DIFUSIÓN Y APLICA SUS RESULTADOS PARA ASEGURAR EL DESARROLLO DE LA PERSONA HUMANA Y DE LA FAMILIA, AL IGUAL QUE A LA AFIRMACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA NACIÓN PANAMEÑA COMO COMUNIDAD CULTURAL Y POLÍTICA. LA EDUCACIÓN ES DEMOCRÁTICA Y FUNDADA EN PRINCIPIOS DE SOLIDARIDAD HUMANA Y JUSTICIA SOCIAL".

Esta norma constitucional establece obligaciones, derechos y responsabilidades. Primero, todo panameño y panameña tienen derecho a la educación; sin embargo, es importante considerar las diferencias que existen entre las provincias o regiones del país, se debe analizar la situación socioeconómica, cultural o étnica para establecer los niveles mínimos de calidad del sistema educativo nacional, porque se trata de un sistema diferenciado con aplicación en la geografía nacional. Si esto se cumple, daremos un paso hacia el mejoramiento y transformación integral de la educación nacional. Este sistema debe ser

supervisado y evaluado anualmente, así como lo establece el artículo 268 de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, con las adiciones y modificaciones introducidas por la Ley 34 de 6 de julio de 1995, que a la letra dice: "LOS CENTROS DE FORMACIÓN DOCENTE SERÁN OBJETO DE SUPERVISIÓN ESPECIALIZADA, SISTEMÁTICA Y PERMANENTE, CON EVALUACIÓN ANUAL DE LOS RESULTADOS".

Para esto, el Ministerio de Educación, como ente rector de la educación nacional, debe velar por el fiel cumplimiento de este proceso evaluativo; a su vez el director del centro educativo o gerente educativo debe cumplir con los requisitos mínimos de formación administrativa, cumplir desde la organización escolar, administración curricular y el fomento de actividades extracurriculares que cumplan con los objetivos y fines de la educación y, a su vez, permitir que el conocimiento sea construido en un ambiente adecuado. Le corresponde al padre de familia integrarse activamente en el proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos, como establece la norma.

La necesidad de transformar la educación, para crecer como nación, es el concepto utilizado en el Diálogo por la Transformación Integral del Sistema Educativo Nacional, donde participan autoridades educativas, docentes, padres de familia, empresa

privada, trabajadores, estudiantes y políticos, todos actores del proceso de enseñanza-aprendizaje.

Este diálogo nace de la iniciativa del Órgano Ejecutivo al nombrar la Comisión de Alto Nivel y solicitar al PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) que sirva de mediador, a fin de permitir la participación de todos los actores para que, de una manera democrática, proactiva e integral, presenten al Órgano Ejecutivo, a la Asamblea Legislativa y al país acciones que coadyuven al fortalecimiento de nuestra educación.

Cuando hablamos de educación, debemos resaltar la importancia de los tres niveles: Básico, Medio y Superior. Siendo el Estado el garante de la educación pública panameña, debe mantener el compromiso fundamental con el nivel preescolar, antesala del básico, donde el niño y la niña reciben orientación pedagógica, que establece principios de aceptación, permanencia y que fomente la motivación de aprender a ser, aprender a hacer y aprender a aprender, a través de un educación que valore la diversidad. En el nivel medio, se debe orientar el perfil del estudiante panameño según la región y la necesidad laboral; esto debe obedecer a una política nacional de formación técnica vocacional en algunos casos, y en otros construir las bases necesarias para el siguiente nivel educativo.

En el nivel superior, creemos conveniente realizar un examen integral, ya que hace falta una legislación que fundamente la posmedia y la educación superior como tal. Las carreras técnicas cumplen una función laboral de primer plano, sin embargo no contamos con una norma que regule los centros de formación y que los fomente. De igual manera, no contamos con una legislación superior que cumpla con los principios de integración universidad-empresa, establezca un

nivel de acreditación y cree un Consejo Nacional de Educación Superior, al que le corresponda reglamentar los Centros de Educación Superior y aprobar la oferta académica de nuevas carreras, necesarias para el desarrollo de nuestro sistema productivo y para mejorar la calidad de vida de todos los panameños.

Panamá cuenta con una posición geográfica importante, ventaja competitiva necesaria para desarrollar centros de formación técnica, licenciaturas y posgrados que fomenten la investigación y la transferencia de tecnologías, que cumplan con exigencias nacionales e internacionales y que estén al servicio de todos los panameños. Para esto necesitamos tener lo siguiente: actitud mental positiva, aplicación de metodologías de aprendizajes efectivas, transformación curricular, inversión en infraestructura escolar, motivación al docente, inglés como segundo idioma y uso de la tecnología educativa en las aulas de clase.

Todos los actores principales, docentes, autoridades educativas, estudiantes y padres de familia, deben cumplir con el compromiso serio de contribuir con el mejoramiento de nuestro sistema educativo, con los principios de equidad, atención de la diversidad, actitud positiva y compartir la visión de país.

La Asamblea Legislativa

Por: Licdo. Jorge Rubén Rosas

Ex Presidente de la Asamblea de Diputados y ex Legislador

La Nación panameña, desde su secesión de Colombia y su advenimiento como nación soberana e independiente, ha sido organizada con arreglo al sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, en el que el poder público emana del pueblo y lo ejerce el Estado por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

Este sistema ha permanecido siempre, consignado en las Constituciones de 1904-1941-1946 y en las Reformas Constitucionales incorporadas por medio del Acto Legislativo de 1983, que rige actualmente la vida institucional de la Nación panameña.

Algunas de las alteraciones del Gobierno de la República, han sido constitucionalizadas seguidamente, como ocurrió el 2 de enero de 1931, cuando fue depuesto el Presidente Don Florencio Harmodio Arosemena y reemplazado por el Primer Designado, Dr. Ricardo J. Alfaro. Situación similar ocurrió el 9 de octubre de 1941, cuando fue depuesto el Dr. Arnulfo Arias, en su primera gestión presidencial, reemplazado por breves horas por el Segundo Designado, Ing. Ernesto Jaén Guardia, y seguidamente por el Ministro de Gobierno y Justicia, quien asumió el alto cargo como Ministro Encargado del Órgano Ejecutivo, fórmula prevista en la Constitución de 1941, a falta de los designados elegidos previamente por la Asamblea Nacional, con arreglo a las normas constitucionales vigentes.

Las únicas interrupciones del orden constitucional han sido las del 29 de diciembre de 1944, cuando el Ministro Encargado del Órgano Ejecutivo, Don Ricardo Adolfo de la Guardia, derogó la Constitución de 1941 y convocó seguidamente al pueblo panameño a elecciones populares para una Asamblea Nacional Constituyente, proceso que se realizó, se eligió y se instaló el 15 de junio de 1945, la que designó un gobierno provisional y le fijó periodo hasta el 30 de

septiembre de 1947, cuando fue elegido el nuevo gobierno, con arreglo a las normas constitucionales de la nueva Carta Fundamental de la República.

Con la excepción mencionada, el Órgano Legislativo, constituido por una Corporación denominada Asamblea Nacional, ha tenido funciones legislativas, administrativas y judiciales determinadas, desde 1904 hasta el Golpe de Estado que la disolvió el 11 de octubre de 1968 y, por tanto, el funcionamiento armónico de los Órganos del estado había prevalecido durante esa primera etapa de nuestra vida institucional.

EL GOLPE DE ESTADO DE 1968

A partir del 11 de octubre de 1968, disuelta la Asamblea Nacional, la Nación panameña ha tenido una etapa de gobiernos de facto y simulados en sus últimas fases, dado que no se había recobrado el sistema de gobierno democrático y representativo hasta finales de 1984, cuando fue elegida la Asamblea Legislativa que prevalece desde entonces.

Sin embargo, en septiembre de 1985 fue depuesto por la fuerza el Presidente Nicolás Ardito Barletta y en 1988 fueron depuestos el Vicepresidente Del Valle, quien lo había reemplazado, y, además, el Segundo Vicepresidente, Dr. Roderick Esquivel, a pesar de que no había incurrido en causal alguna, dado que no había ejercido el cargo. Seguidamente fue escogido el Ministro de Educación, Don Manuel Solís Palma, como Ministro Encargado de la Presidencia.

En virtud de las Reformas Constitucionales de 1983, la Asamblea Legislativa recobró las funciones propias del Parlamento en el sistema democrático de gobierno, tanto legislativas como administrativas y judiciales, que viene ejerciendo desde entonces, con los

paréntesis expuestos en los párrafos anteriores.

A este respecto, es oportuno señalar el aspecto de sumisión e imagen disminuida del Órgano Legislativo, sometido a la Fuerza Pública por la Constitución de 1972, en cuyo artículo 2 establece que:

“ARTÍCULO 2: “El poder público emana del pueblo; lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales actúan en armónica colaboración entre sí y con la Fuerza Pública.”

LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1983

La denominación de Asamblea Legislativa no es la más apropiada, dado que ejerce funciones no sólo legislativas, sino administrativas y judiciales determinadas por la misma Carta Fundamental, por lo cual la denominación más apropiada debe ser la de Asamblea Nacional, que tenía hasta 1968, con arreglo a las Constituciones de 1904, 1941 y 1946. Es esta una de las correcciones imperativas en las Reformas Constitucionales que hayan de introducirse en el futuro.

Las Reformas Constitucionales de 1983 depuraron la Constitución de 1972 y restablecieron el sistema democrático representativo, bajo el principio del ejercicio del gobierno mediante los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que es el legítimo sistema democrático proclamado hace más de dos siglos por el Barón de Montesquieu y consagrado en las constituciones de la mayoría de los estados democráticos del mundo.

La depuración de la Carta Política de 1972, introducida por el Acto Legislativo de 1983, derogó, entre otras aberraciones de los mandos militares, la sujeción del funcionamiento de los Órganos del Estado a la Guardia Nacional de entonces, y asimismo, lo dispuesto en el artículo 277, que establecía que el militar que encabezó el Golpe de Estado de 1968, era el líder supremo de Panamá y le otorgaba todos los poderes y funciones que la Constitución consagra a las autoridades nacionales, constituyendo éstos, entre otros, los conceptos degradantes para la nacionalidad panameña, que reflejan de manera inequívoca, la intervención de los militares en las funciones de gobierno, confundiendo éstas con acciones de

mando, de los que habían tomado el gobierno por la fuerza de las armas.

A este respecto, debo aprovechar la ocasión para dejar consignado mi criterio, sustentado en varias ocasiones y debates, que los miembros del Órgano Legislativo, actuales y futuros, deben ejercer sus funciones legislativas, administrativas y judiciales, con apego a las normas constitucionales, a fin de no excederse en el ejercicio de ellas, teniendo presente el capítulo de las prohibiciones de la Asamblea Legislativa, consignado en el artículo 157 de la Constitución Política que en sus diez numerales establece, entre otras, la que consiste en no aprobar leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución, dado que las leyes desarrollan las normas constitucionales sin apartarse de ellas.

Digo reiterar a los Honorables Legisladores, porque anteriormente he manifestado en exposiciones y artículos de prensa, lo que fue mi conducta personal como Diputado a la Asamblea Nacional de 1960-1968, como Presidente de la Asamblea Nacional en el periodo constitucional de 1962-1963 y como Legislador de la República de 1984-1994, en los que procuré siempre ejercer dichas funciones en el marco de las normas constitucionales aplicables, sin excederme de ellas, manteniendo así el debido respeto a los otros Órganos del Estado y exigiendo a la vez que los demás Órganos del Estado respeten la independencia del Órgano Legislativo.

LA FORMACIÓN DE LAS LEYES

Las funciones legislativas consisten en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado y están consignadas en 17 numerales del artículo 153 de la Carta Política; en lo concerniente a las funciones judiciales de la Asamblea Legislativa son las consignadas en los ordinales 1 y 2 del artículo 154 de la Carta Fundamental, y las funciones administrativas están consignadas en los 11 numerales del artículo 156.

Las leyes Orgánicas de la República

están definidas en el artículo 158 de la Constitución y requieren para su aprobación el concepto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Dentro de estas leyes orgánicas, algunas solo pueden ser propuestas a la consideración del Legislativo por el Órgano Ejecutivo, como por ejemplo la Ley General de Sueldos, la que se refiere a la estructura de la administración nacional relativa a la creación de Ministerios y entidades autónomas y la Ley del Presupuesto General del Estado es un capítulo aparte en la Constitución Política y confiere la potestad de manera exclusiva al Órgano Ejecutivo, en lo concerniente a su elaboración y presentación a la Asamblea Legislativa; y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación.

La prohibición a la Asamblea Legislativa de que no puede aumentar ni crear nuevas partidas, es conveniente y lógica, dado que los miembros de la Asamblea Legislativa son objeto de presiones populares y por esta razón principalísima, el Presupuesto General del Estado es un instrumento jurídico ordenado, en base a criterios correctos y fundados de sus cifras, en lo concerniente a ingresos y a sus gastos de funcionamiento y de sus programas de desarrollo, ajustados al equilibrio fiscal que es preciso preservar con rigurosa disciplina, cuya responsabilidad compete al Órgano Ejecutivo.

Sin embargo, la Asamblea Legislativa tiene importantísimas funciones legislativas, que no ha ejercido desde que se restableció el régimen parlamentario, una de ellas la contenida en el ordinal 11 del artículo 153 que le confiere las facultades legislativas y que se refiere a dictar las normas generales o específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo, las entidades autónomas y semiautónomas, las empresas estatales y mixtas, cuando con respecto a estas últimas, el Estado tenga su control administrativo, financiero o accionario, para los siguientes efectos: negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; fijar y modificar los aranceles, tasas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

La Asamblea Nacional, hasta 1968 había ordenado el uso del crédito público, mediante la

expedición previa de leyes específicas, en las que se definía el objeto del gasto y el programa de inversión, dentro de un orden de prioridades, lo que permitía al Órgano Legislativo controlar el uso del crédito público, en tal grado, que la deuda pública fundada solo ascendía a US\$ 253.781.549.13 al cierre fiscal de 1968. Al instaurarse el régimen militar y arrogarse las funciones legislativas, la deuda pública se incrementó a la enorme suma de más de US\$ 7.200.000.000.00 al 31 de diciembre de 1989, cuyas cargas financieras, en concepto de amortización e intereses, representa más del sesenta por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central, que es la forma correcta de medir este renglón del Presupuesto General del Estado.

Si esta facultad se ejerciera por la Asamblea Legislativa, para el control del uso del crédito público, no tendríamos la causa principal del estado de pobreza y pobreza extrema en que se debate el pueblo panameño, dado que más del 60% de los ingresos corrientes del Gobierno Central se destina al servicio de la deuda pública, para honrar las obligaciones financieras contraídas por los gobiernos del periodo comprendido entre 1969 a 1989, y de no hacerlo las consecuencias serían peores. Con estas cargas fiscales, quedan muy pocos ingresos para cubrir inversiones y gastos de la administración, porque el 40% restante no alcanza siquiera para cubrir el monto de la planilla oficial, por lo cual estamos sumidos en el círculo vicioso de que hay que negociar nuevos empréstitos para cumplir con el servicio de la deuda pública y atender las necesidades más apremiantes del pueblo, sin poder realizar programas de desarrollo social, que son urgentes para mejorar las condiciones de vida de los sectores populares apartados, marginados del desarrollo social del país.

LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS

La Constitución Política de 1904 fijaba en noventa días el periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional cada dos años; la Constitución Política de 1941 fijaba

en cuatro meses el periodo de sesiones ordinarias de cada año impar y la Constitución Política de 1946 fijaba el periodo de sesiones ordinarias del primero de octubre hasta el 30 de enero siguiente, en cada uno de los cuatro años para los cuales fueron electos.

Tanto la Constitución de 1941 como la de 1946, conferían al Órgano Legislativo, entre sus funciones legislativas, las de revestir pro tempore al Ejecutivo, cuando este lo solicitara, de facultades extraordinarias específicas que eran ejercidas mediante decretos leyes, sujetos a la aprobación o improbación de una comisión de diputados elegida por el sistema de cuociente, denominada la Comisión Legislativa Permanente, lo cual tenía justificación, por el brevísimo periodo de sesiones ordinarias.

Las Reformas Constitucionales de 1983 fijaron en ocho meses el periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, dividido en dos legislaturas ordinarias de cuatro meses cada una, también confieren al Órgano Ejecutivo la facultad de convocar a la Asamblea Legislativa, en legislatura extraordinaria, por el tiempo que señale, para conocer exclusivamente de los asuntos que dicho Órgano someta a su consideración.

Además establece entre las facultades legislativas, la de conceder al Órgano Ejecutivo, cuando éste lo solicite, facultades extraordinarias precisas, que serán ejercidas por sí solo mediante decretos leyes, lo que carece de justificación, dado que la expedición de estos instrumentos jurídicos tienen la misma fuerza de las leyes de la República, lo que constituye delegación de funciones legislativas, por lo cual, en mi opinión, deben ser derogadas en la ocasión en que se incorporen nuevas reformas constitucionales o se expida una nueva Carta Fundamental.

CONSIDERACIONES GENERALES

El funcionamiento del Gobierno de la República, en virtud de la colaboración armónica de los Órganos del Estado, es la esencia de la democracia representativa, por lo cual es conveniente e indispensable mantenerla como base de la institucionalidad nacional, para evitar que se repitan interrupciones o se produzcan situaciones que la amenacen, toda vez que el quebrantamiento del orden jurídico constitucional, no solo

quebrantaría el Estado de Derecho, sino que sería negativo en varios aspectos, entre otros el de que una situación de inestabilidad, no ofrece la seguridad jurídica para las inversiones nacionales y extranjeras y trae como consecuencia el decrecimiento de la economía nacional.

La Constitución Política vigente requiere de nuevas reformas, para mejorarla y hacer más eficaz el sistema de gobierno democrático representativo y para borrar algunos resabios de la intervención militar que aún prevalecen en ella, entre otros, la revocatoria de mandato, que considero constituye una de la aberraciones de los militares en el ejercicio del poder, para tener sometidos a los legisladores, lo que no es compatible con el sistema democrático representativo. A este respecto, los legisladores, una vez que son elegidos por el pueblo, sólo deben responder al interés nacional y actuar en base a su conciencia, como lo establecía la Constitución Política de 1946, que ha sido ciertamente la mejor de las cinco constituciones que hemos tenido en nuestra vida Republicana.

Dado que toda reforma a la Constitución Política solo puede ser considerada y aprobada por medio de uno de los procedimientos establecidos en el artículo 308 de la misma Carta Fundamental, considero que las Reformas Constitucionales convenientes deben ser analizadas por los sectores representativos de la vida nacional y debatidas y aprobadas mediante el primero de los procedimientos establecidos por la Constitución Política.

La idea de una Asamblea constituyente, paralela al funcionamiento de los Órganos del Estado que algunos sectores sugieren, para elaborar y dictar una nueva Constitución Política de la República, no está prevista en nuestro ordenamiento jurídico constitucional, por lo que considero que las reformas deben ser presentadas, consideradas, debatidas y aprobadas mediante uno de los dos procedimientos establecidos en la Carta Política.

El círculo vicioso de la deuda pública panameña

*Por: Profesor Rolando Gordón Canto
Vicedecano de la Facultad de Economía
de la Universidad de Panamá*

Definiciones

En términos generales, podemos definir la deuda pública como todo préstamo financiero o económico adquirido por las instituciones públicas (Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas), que haya cumplido con las normas legales y disposiciones administrativas que regulan la materia (1).

Estos préstamos obtenidos, tradicionalmente tenían como objetivo "cubrir el desfase que se podía dar en el tiempo entre una necesidad inmediata de construir un hospital, hacer una carretera, etc., y los ingresos futuros que podría obtener el Sector Público" (2). En otras palabras, el Estado pedía dinero prestado para adelantar obras que de otra manera, no se podían realizar hasta que el Estado tuviera los ingresos recogidos para realizarlas.

Tal como explicamos más adelante, en este artículo sustentamos la tesis que a estos objetivos tradicionales de pedir préstamos, se ha sumado otro nuevo, de gran uso en los últimos años: el pedir un nuevo préstamo para pagar otro préstamo viejo.

Para efectos de este artículo, la deuda pública la clasificamos en deuda pública externa más deuda pública interna. Se entiende por deuda pública externa aquellas obligaciones "que por convenio específico con los acreedores su amortización y su servicio se satisface mediante pagos fuera de Panamá y que están sujetos primeramente a las leyes de uno o más países extranjeros y a la jurisdicción de tribunales extranjeros" (4).

La deuda pública interna son aquellas obligaciones "cuya amortización (pagos de principal o saldos) y su servicio (pago de intereses, comisiones y cargos) se satisface mediante pagos en Panamá y que están sujetos de manera exclusiva a las leyes de la República de Panamá y a la jurisdicción de sus tribunales" (5).

¿CUÁNTO DEBEMOS Y A QUIÉN LE DEBEMOS?

Al 30 de junio del 2001, el saldo de la Deuda Pública total de Panamá sumaba ocho mil trescientos cuarenta y cinco (8,345) millones de dólares que, en términos porcentuales representa el 82.9% del Producto Interno Bruto. Es decir, que actualmente de cada dólar que se produce en el país, en teoría necesitaríamos aproximadamente 83 centavos para cubrir el total de la deuda que debemos tanto a nacionales como a extranjeros. Este coeficiente de endeudamiento es uno de los más altos en América Latina.

De esta deuda pública total, la deuda externa representa el 75.2%, es decir, 6,275.2 millones de dólares, de los cuales el 77.2% se debe a acreedores privados tenedores de Bonos Brady, Bonos Globales, eurobonos y Bonos Yankee, y que en total suman 4,828.6 millones de dólares. A los organismos internacionales de crédito: Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros, se les debe mil setenta y siete punto 4 millones de dólares

(1,077.4).

(Véase el cuadro N°1 para más detalles)

La deuda pública interna suma dos mil setenta y cuatro millones de dólares (2,070.4) y representa el 24.8% de la deuda pública total. Está desglosada de la siguiente manera: a la Caja de Seguro Social se le deben setecientos cincuenta y dos millones de dólares (750.2); al Banco Nacional y a la Caja de Ahorros 654 punto 3 millones de dólares (654.3); a fuentes privadas 630.4 millones (bonos internos, letras de tesoro, títulos prestacionales, etc.). (Véase el cuadro N° 1)

Además, el 90% de la deuda pública panameña está pactada a tasas de interés fijo, lo que implica que el país no se ha podido beneficiar de las bajas tasas de interés que se vienen dando en el mercado internacional desde enero de 2001.

Por otra parte, los bonos panameños que se vienen emitiendo desde 1997, tienen en promedio un rendimiento alto (9.2%), lo que hace que las sumas que se tienen que pagar por intereses sean altas. Por ejemplo, el bono global 2020 que se emitió en julio de 2000 por 300 millones de dólares, fue pactado a un interés del 10.75%, lo que implica que anualmente rinde 32.25 millones de dólares de interés, que en el plazo de 20 años en que se pagará el bono, este habrá pagado en intereses la suma de 645 millones de dólares.

Esta pesada deuda pública, no solo está deteriorando la imagen del país en los mercados internacionales de capitales, sino que desde 1997 viene sangrando al país en más de 1,000 millones de dólares al año (24.6% presupuesto nacional para el año 2002), y restringiendo con ello las posibilidades de que el presupuesto nacional sea utilizado como un instrumento de política económica para mejorar la calidad de la enseñanza y la salud, luchar contra la pobreza y la desnutrición infantil, y construir la infraestructura (redes de caminos de penetración, carreteras urbanas, etc.)

que necesita el país.

**SALDO DE LA DEUDA PÚBLICA
(AL 31 DE JUNIO DE 2001)
(EN MILLONES DE U.S \$)**

DETALLE	SALDO
Deuda Pública Total	8,345.6
Deuda Externa	6,275.2
Bonos (Brady, Globales, Yankee, etc.)	4,828.6
FMI	65.7
BM	279.3
BID	703.3
CAF y FIDA	29.5
Bancos con garantía oficial	119.4
Directores de Gabinete	116.8
Grupos de Apoyo	102.6
Club de París	17.2
Banco Comercial	13.2
DEUDA INTERNA	2,070.4
Caja de Seguro Social	750.2
Bancos Oficiales	654.3
Bancos de Reconocimiento	363.9
Letras de Tesoro	135.0
Bonos Internos	94.4
Títulos Prestacionales	21.02
Otros	48.6

FUENTE: MEF Dirección de Crédito Público y Contraloría General de la República.

Renegociación de la Deuda

Debido a la presión que ejerce sobre el presupuesto nacional y al obstáculo que representa para el desarrollo económico y social, Panamá empezó, a principios de los años 90, un proceso de negociación con miras a ponerse al día con los atrasos de su principal deuda pública: la externa, que había dejado de pagar unilateralmente desde

1987, debido a la crisis bancaria y política del país. Estas negociaciones han pasado por tres diferentes fases:

a) Primera Fase (1991 –1992) Se amortizó parte del capital vencido y se cancelaron los intereses atrasados a las Instituciones Financieras Internacionales (IFI'S). Además se rescalonó el capital atrasado con el Club de París.

El arreglo con las IFI' S – Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Monetario Internacional (FMI), etc., fue por un total de 685.9 millones de dólares de los cuales 469 millones fueron para amortizar capital y 216 millones para el pago de intereses. Debido a las fluctuaciones monetarias, el Estado terminó pagando en total 700 millones de dólares.

b) Segunda Fase (1995 – 96). Se procedió a negociar con la Banca Privada, "acordando una reestructuración tipo Plan Brady que intercambia deudas por bonos de libre transferencia con cierta garantía a través de bonos del Tesoro de los Estados Unidos. En esta operación, se reestructuraron 3.9 billones de capital e intereses, 65% de la deuda externa, y se convierte la deuda de tasas variables a tasas fijas"⁶. Como resultado de esta operación, se logra "una reducción de 1.1 billones, en valor presente, un descuento del 28% en el nivel de la deuda comercial existente"⁷. Además, se canceló la deuda adquirida con México y Venezuela al amparo del Acuerdo de San José.

c) Tercera Fase (1997). Se inicia un proceso de recompra y canje de Bonos Brady. Se emiten nuevos bonos y letras del Tesoro con el objetivo de redimir los Bonos Brady a menor precio de su valor nominal. Esto se hizo con el objetivo de "reducir tanto el saldo de la deuda como su servicio"⁸.

EL CÍRCULO VICIOSO

A pesar de todas estas negociaciones realizadas, la deuda pública total no da señales de

tener una tendencia a disminuir, sino muy por el contrario, la deuda en términos absolutos sigue creciendo. Veamos algunas cifras que sustentan lo que afirmamos. Al 30 de septiembre de 1992 y después de haber finalizado la primera renegociación de la deuda pública externa, la deuda pública total era de 6,177.5 millones de dólares⁹. Casi 9 años después (30 de junio de 2001), la deuda pública total ascendía a 8,345.6 millones de dólares, lo que representa un crecimiento de 35% en el período.

El análisis de la deuda pública externa también nos confirma lo expresado anteriormente. Al 30 de septiembre de 1992, la deuda pública externa era de 3,824.7 millones de dólares. Para el 30 de junio de 2001, esta había ascendido en términos brutos a 6,275.2 millones de dólares, mientras que el coeficiente de endeudamiento (relación deuda externa / PIB) se situaba en 61.3%, porcentaje de endeudamiento que es mucho mayor que el de países más grandes como México (39%), Argentina (37%), Venezuela (34%), Colombia (33%), etc.

¿Por qué sigue aumentando la deuda?

En primer lugar, las negociaciones que se han realizado (Fase 1 y Fase 2), han buscado sobre todo reestructurar la deuda, y el procedimiento contable que se sigue en una reestructuración en general es el "de conceder al deudor un nuevo préstamo con el fin de que el producto de este nuevo préstamo automáticamente cancele la deuda objeto de reestructuración. Es por eso que se habla de deuda reestructurada"¹⁰. Con este procedimiento, hemos entrado en lo que podríamos llamar un círculo vicioso del endeudamiento público externo: solicitamos nuevos préstamos para pagar viejos

préstamos.

En segundo lugar, estas reestructuraciones solo respondieron a problemas financieros de corto plazo, y buscaron solo ganar tiempo a través de una extensión de los plazos de vencimiento de los nuevos préstamos.

En los últimos años de la década del 90, el círculo vicioso del endeudamiento público continuó una vez que el país tuvo nuevamente acceso al mercado financiero internacional. En 1997 se emitieron 700 millones de balboas en "Bonos Globales" para recomponer la deuda y con un vencimiento a 30 años y 500 millones de "Eurobonos" con vencimiento a 5 años. En abril de 1998 se emiten los denominados "Bonos Yankee" por valor de 300 millones y con vencimiento a 10 años. En marzo del año 1999, se emiten los denominados "Bonos Globales 2020" y por 500 millones y 130 millones de Bonos internos, que fueron adquiridos por la Caja de Seguro Social. Además, el Gobierno emitió B/.395 millones en títulos valores llamados "Bonos de Reconocimiento" para cubrir compromiso patronal con el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos (SIACAP).

En forma directa, también se adquirieron préstamos en 1999. Con el BID, 70.4 millones; 25.8 millones con el Banco Argentario y 17.3 millones con el Bank Leumi.

Entrado el año 2000, el círculo vicioso del endeudamiento no cesó. En enero se emitieron 235 millones de Bonos que fueron adquiridos por la Caja de Seguro Social; a principios de abril se emiten 15.1 millones de bonos denominados "Bonos de Deuda Pública 1994-2000" para ser canjeados por bonos internos en circulación y vencidos en 1992. En julio de 2000 se emiten bonos globales por 350 millones, y en febrero del 2001 otros bonos globales por la suma de 750 millones de dólares.

En síntesis, de febrero de 1997 a febrero del

2001 (4 años), Panamá emitió bonos en el mercado internacional por valor de 3,100 millones de dólares. Suma esta que fue utilizada casi en su totalidad para pagar viejos préstamos.

En todos estos años, los argumentos de los gobiernos para endeudarnos han sido los mismos: recompra de deuda, financiamiento del gasto público y la consecución de "dinero fresco".

Pero el peligro no está solo en el crecimiento incontrolable de la deuda y en su círculo vicioso, sino también con quién nos estamos endeudando. Si analizamos la deuda externa por fuente de financiamiento, podemos constatar que la deuda con las IFI'S (Deuda Multilateral), es la que más ha crecido en los últimos años. En 1994 era solo de 733 millones de dólares, para el 2001 ya sumaba 1,077 millones. Un crecimiento de 46% en solo 6 años. Esto significa que las IFI'S siguen ganando mayor espacio como acreedores de la economía panameña, lo que resulta sumamente peligroso, pues esto les permite presionar las decisiones económicas que toma el gobierno e imponerle una línea de política económica al país que, de no cumplir, se corre el riesgo de no recibir otros desembolsos.

EVOLUCIÓN DE COLOCACIONES DE BONOS

Bonos	Rendimiento (Millones de \$)	Año de Emisión	Monto de Emisión
Eurobonos	7,875%	1997	500
Globales	8,875%	1997	700
Yankee	8,250%	1998	300
Globales	9,375%	1999	500
Globales	10,750%	2000	350
Globales	9,625%	2001	750

Total de Bonos Emitidos 3,100

FUENTE: MEF Dirección de Crédito Público y
Contraloría General de la República.

¿CUÁNTO HEMOS PAGADO DE DEUDA?

¿Cuánto nos ha costado el endeudamiento incontrolable de nuestros gobernantes?

Si tomamos solo las cifras correspondientes de los últimos 8 años, el cuadro No. 3 nos dice que el país en total ha pagado 7,966.6 millones de dólares de 1994 al 2001. Note también que a pesar de estos pagos, la deuda en el período de referencia subió en 917.5 millones de dólares: pasó de 7,428.1 millones de dólares en 1994 a 8,345.6 para junio del 2001. Es decir, que a pesar de todos los pagos realizados la deuda en vez de bajar subió y todavía debemos 8,345.6 millones. Esto se debe precisamente al círculo vicioso en que hemos caído: pagamos deuda, pero seguimos pidiendo prestado para pagar las viejas deudas.

¿Fueron bien utilizados los préstamos adquiridos?

La respuesta lógica es no, de lo contrario el país no tuviera más de un millón cien mil panameños viviendo en condiciones de pobreza y el desempleo, la desnutrición infantil y la desigualdad en la distribución del ingreso no fueran tan alarmantes. Los préstamos, tal como lo hemos afirmado anteriormente, fueron utilizados para cerrar brechas presupuestarias debido al crecimiento canceroso que se dio en el sector público en los años 70, para realizar proyectos mal planeados, mal ejecutados y mal administrados, tales como: ingenios azucareros, fábricas de cemento, asentamientos campesinos, hoteles, empresas de cítricos, etc., y en los años noventa para pagar los viejos préstamos. En síntesis, la rentabilidad de los préstamos hechos durante las décadas de los 70, 80 y 90 fue en un alto porcentaje casi nula.

Cuadro N° 3 Deuda Pública y Pagos Efectuados.

(En Millones de \$U.S.) Años 1994-2001.		
AÑO	SALDO	PAGOS EFECTUADOS
1994	7,428.1	522.6
1995	7,677.0	567.1
1996	6,963.1	999.9
1997	6,929.7	1,285.2
1998	7,015.0	1,037.7
1999	7,779.6	1,157.3
2000	7,732.1	1,218.8
2001	8,345.6	1,178.8
Total de Pagos		7,966.6

FUENTE: Elaborado en base a cifras de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas

¿QUÉ HACER?

Tal como hemos demostrado, desde 1997, el pago de la deuda pública panameña ha entrado en un círculo vicioso. Además, cada año que pasa, se requiere un mayor monto de financiamiento externo para el pago de la deuda. La situación se ha complicado aún más debido a la desaceleración económica que atraviesa el país desde 1999, que ha traído consigo una drástica caída en los ingresos corrientes. Debido a ello, el Estado no tiene recursos que suplan esta caída de los ingresos, que no signifique más deuda. El propio gobierno ha reconocido que ya no es posible depender del endeudamiento para financiar la inversión pública, porque en la práctica el endeudamiento se usa para financiar el pago de la misma deuda.

¿Qué hacer ante esta asfixiante realidad?

1. La política del endeudamiento

incontrolable no debe continuar, pues está asfixiando al país y restringiendo al desarrollo social. Por lo tanto, es necesario crear una ley que restrinja el endeudamiento público; por ejemplo, a un porcentaje no mayor al 50% del PIB o a una tasa de crecimiento anual que sea inferior a la tasa de crecimiento del PIB (si el PIB crece al 3%, la tasa de crecimiento anual de la deuda no debe ser mayor al 3%).

2. Panamá tiene un Fondo Fiduciario para el Desarrollo (FFD) que sobrepasa los 1,000 millones de dólares. Parte de ese fondo puede usarse para comprar deuda panameña. El mecanismo que se puede utilizar sería que el FFD comprara bonos de la deuda externa panameña. El Estado, entonces, le debería al FFD. Esta acción por parte del FFD ayudaría a quitar en parte la presión que ejerce la deuda sobre el presupuesto nacional.

3. Es necesario que el endeudamiento sea manejado con mucha cautela, transparencia y eficiencia. Ante todo, se deben incrementar los niveles de ahorro del Estado a través de una verdadera política de austeridad que restrinja los gastos corrientes (sueldos, sobresueldos, gastos de representación, servicios personales, etc.) y dirigir estos a la formación de capital humano, infraestructura y tecnología.

4. El gobierno debe ser más enérgico cuando renegocia el pago de la deuda externa. Debe buscar fórmulas que lleven consigo una condonación de parte de la deuda. Por ejemplo, ahora que el Banco Mundial habla de que su objetivo será combatir la pobreza, ¿cuánto de deuda estarían dispuestas a condonarnos las IFI's por desarrollar programas que efectivamente disminuyan el porcentaje de pobreza? Y si desarrollamos programas de reforestación y mantenimiento de reservas ecológicas que contribuyan a restituir la capa de ozono, ¿en cuánto nos condonarían la deuda? Estas son algunas de las alternativas que el Gobierno debe plantear en la mesa de renegociación de la deuda externa.

CITAS

1. Para una definición más precisa, véase: Hacienda Pública, año 1996, Estadística Panameña, Contraloría General de la República.
2. Jorge Castillo Martínez. La Deuda Externa : Una Serpiente que Crece: 1970-1993, CIDPA, Panamá 1994, pág.13.
4. Hacienda Pública, 1996, op.cit, pág.3.
5. Ibid, pág.3.
6. MIPPE. Informe Económico 1997, pág.20.
7. Ibid., pág. 20.
8. MIPPE. La Economía Panameña: Situación y Perspectiva. I Trimestre de 1998. pág.19.
9. Rubén Darío Carles. Panorama de la situación de la Deuda Panameña. Contraloría de la República. 1992.
10. José Antonio de la Ossa. Experiencias recientes vistas por un Banquero. Ante la renegociación de la Deuda Externa, FIES. Diciembre de 1992, pág.45.

El modelo económico para el desarrollo de Panamá

*Por: Dr. Nicolás Ardito Barletta
Ex Presidente de la República*

Sabemos todos que Panamá atraviesa una coyuntura económica difícil con poco crecimiento y alto desempleo, situación que se empeora ahora con la desaceleración económica, agravada por los efectos del terrorismo internacional, desde el 11 de septiembre pasado, y por la actividad para combatirlo.

Los efectos de la lentitud económica de Panamá sobre la población media, los pobres y los marginados son tan fuertes que ameritan la convergencia de políticas y acciones para mejorarla, que hoy buscan los diferentes sectores políticos y económicos del país y los principales Órganos del Estado. Todos debemos apoyar ese esfuerzo para evitar peores consecuencias para la población y para posicionarnos hacia un mejor desempeño nacional.

En esta coyuntura, necesitamos reactivar la inversión pública y la privada, aumentar las exportaciones y refinanciar los vencimientos de deuda externa para los próximos cuatro años. Esas acciones mejorarían la situación de la Balanza de Pagos Internacionales para compensar la iliquidez existente en la economía, fortalecer la demanda de bienes y servicios, generar más empleo y recuperar el crecimiento. Por la coyuntura internacional existente esto no será fácil de lograr, por ello requiere nuestros mejores esfuerzos.

Esas acciones serán más efectivas si las tomamos afianzando y fortaleciendo al mismo tiempo el modelo económico descentralizado de

Panamá, el cual se ha fortalecido en años recientes y necesita profundizarse para que estimule mejor a todos los panameños a contribuir con su propio desarrollo y con el desarrollo nacional.

Un modelo económico define las instituciones, funciones y políticas dentro de las cuales se lleva a cabo la actividad económica. En general, los modelos fluctúan entre más centralizados, donde prevalece la actividad del Estado y las reglamentaciones que éste impone a la actividad privada, y los más descentralizados, donde prevalece la libertad de acción económica individual guiada por el mercado y por políticas públicas cónsonas con los objetivos nacionales. Dados los objetivos nacionales y las realidades económicas y sociales de Panamá, el modelo descentralizado, guiado por políticas públicas consistentes y por un gran esfuerzo de desarrollo humano, sería el más efectivo.

Sugiero que cinco grandes categorías de objetivos para el desarrollo nacional son lo suficientemente amplios, permanentes y operativos que pueden aglutinar un consenso nacional para guiar la acción.

Estos son: 1) crecimiento económico sostenido estimulado por las exportaciones, las inversiones, la productividad y la capacitación; 2) desarrollo humano

participativo estimulado por la capacitación humana, el empleo, el apoyo a la pequeña empresa urbana y rural, el empoderamiento social, político y comunitario de los pobres, 3) integración nacional territorial, vinculando mejor al Panamá de Tránsito, al Panamá Interior y al Panamá Frontera, 4) fortalecimiento institucional, para estimular la participación más transparente, ágil, continua y equitativa de todos los panameños en el desarrollo y en la vida nacional y 5) desarrollo cultural, para fortalecer y evolucionar nuestros valores, tradiciones y costumbres y hacer del paraguas cultural que nos vincula a todos en convivencia, una fuerza motivadora de las mayores realizaciones personales de todos y de la Nación.

Desde luego que muchas son las implicaciones y consecuencias de esos objetivos. También es necesario tener presente una serie de realidades económicas y sociales panameñas que influyen en la selección del modelo económico para lograr los objetivos nacionales.

Cito, como ejemplo, algunas de las principales realidades: sólo tenemos 2.8 millones de habitantes, un mercado propio y muy pequeño que cabe en una esquina de la Ciudad de México o de Buenos Aires. Países con un mercado propio tan pequeño sólo pueden crecer sostenidamente vinculándose a mercados más grandes vía de las exportaciones. Tenemos una deuda externa de \$6,100 millones, cuyo pago sostenido sólo puede hacerse con divisas que generen las exportaciones. Históricamente el crecimiento sostenido más dinámico de Panamá ha estado vinculado con aumentos dinámicos de las exportaciones. La posición geográfica y el Canal nos vinculan necesaria y afortunadamente con el mundo. Los sectores económicos más dinámicos en la última década están ligados con exportaciones: la Zona Libre, la pesca, los servicios marítimos y

financieros, el turismo; los más lentos, el agro (sin bananos) y la industria han sido protegidos y orientados sólo para el pequeño mercado local. Tenemos 1.02 millones de pobres, 37% de la población, y de esos, más de medio millón están en la pobreza extrema, 19% del total. El Panamá de Tránsito aglutina 80% de la producción y el 65% de la población. El Panamá Interior y el Panamá Frontera reúnen el resto de la población que incluye más de medio millón de los pobres. De estos pobres, el 57% son menores de 20 años de edad. El Estado tiene recursos limitados para hacerle frente a las necesidades nacionales.

Un modelo económico descentralizado, con mucho énfasis en desarrollo humano, permite lograr más efectivamente los objetivos nacionales dentro de las realidades del país. Esto implica que cada uno y todos los panameños, actuando libremente y guiados por el mercado económico y por las políticas públicas consecuentes, contribuiríamos más a nuestro desarrollo y al de la Nación. El Estado debe seguir jugando una función importantísima en la economía nacional, pero más subsidiaria y complementaria que protagónica. El gran énfasis de su función económica debe estar en propiciar el desarrollo humano (incorporando a los pobres y marginados), en políticas públicas que estimulen a la actividad ciudadana al logro de los objetivos nacionales, y en producir "bienes y servicios públicos", o sea aquellos que tiene alta rentabilidad social pero no los produce la actividad privada. Por ejemplo, información, infraestructura, asistencia técnica, seguridad ciudadana y jurídica, la capacitación y el uso de tecnologías modernas, la promoción del

país, la eficiencia económica y la equidad social.

Para lograr un mayor crecimiento económico sostenido vía las exportaciones necesitamos, por ejemplo, enfatizar la consolidación mediante inversiones del “conglomerado” de actividades económicas internacionales alrededor del Canal Interoceánico, la Zona Libre y el Centro Bancario. La expansión del Canal es el gran proyecto de la década. El crecimiento de la actividad portuaria, de los servicios a los barcos de tránsito, del turismo de creceros y ecológico, de los centros intermodales de transporte, logística y comercio, de las comunicaciones, son ejemplos sobresalientes de lo nuevo en el conglomerado que se unen a lo ya existente como la Zona Libre y el Centro Bancario. También necesitamos continuar diversificando mediante inversiones las exportaciones de productos del mar, agroindustriales e industriales con base a su diversificación, tecnificación y productividad. Los empresarios grandes y chicos, nacionales y extranjeros harán eso guiados por las políticas públicas y la promoción del Estado.

Por otro lado, el desarrollo humano requiere una ingente participación del Estado y de la sociedad civil para mejorar la capacitación y participación de todo los panameños con énfasis especial en los pobres y marginados. Desde la calidad de los programas de educación a todos sus niveles. La salud y nutrición, la familia y la comunidad, hasta los programas de vivienda popular de bajo costo, la infraestructura en áreas de pobreza, la asistencia técnica al pequeño empresario y la participación social y política de los pobres marginados, requiere un gran esfuerzo del Estado, bien focalizado y supervisado, y recursos públicos, a veces canalizados a través de ONG's eficientes y monitoreadas.

El fortalecimiento y modernización de las instituciones es esencial para la sostenibilidad del

proceso de desarrollo integral. Son “el esqueleto” “el sistema cardiovascular”, para ponerlo en términos biológicos, a través del cual se canaliza la actividad ciudadana. No se trata nada más de organizarse, sino sobre todo de normas, leyes, reglamentos y costumbres que canalizan la acción. Si son predecibles, ágiles y modernas, sostenidas y respetadas, consecuentes con el trato igual de los ciudadanos, estimuladoras de la creatividad, el ahorro, las inversiones, la productividad, la capacitación, la flexibilidad de los mercados, entonces contribuyen al desarrollo económico y social.

Para lograr mejor todo lo anterior, en la realidad panameña, con la mayor participación de todos y cada uno de nosotros en nuestro mejoramiento y en el desarrollo nacional, un modelo económico descentralizado con énfasis en el desarrollo humano es la opción más promisoría. Es totalmente factible vincular en forma consistente y coherente las acciones para salir de la difícil coyuntura económica que vivimos con un desarrollo integral sostenido a largo plazo, fortaleciendo y profundizando un modelo económico descentralizado.

Desde luego, que el tema es amplio y conlleva un mayor análisis de su implicaciones y consecuencias, pero confío que este resumen contribuya a esclarecer los parámetros dentro de los cuales la acción produciría mejores resultados.

Características importantes de la población de la República de Panamá y algunas consecuencias de ellas

Por: Dra. Carmen Miró

1. Es una población pequeña (2 millones 850 mil) suponiendo una omisión de un poco más de 1% en el censo. Es, en realidad, la población más pequeña entre las de las 20 repúblicas de América Latina. Le sigue la de Uruguay con 3 millones 300 mil. Además de pequeña la población está creciendo a una tasa anual moderada y en descenso (en el último periodo intercensal 1990-2000 a 1.91%. Entre 1960-70 era de 3.06% (Gráfica 1)

Estas tres características de la población: pequeña y creciendo moderadamente a un ritmo descendente deberían, en teoría, hacer más sencilla la atención de sus necesidades de salud, educación y vivienda.

2. Al nivel de la población total, prácticamente existe un equilibrio entre los sexos, con 50.5% de hombres y 49.5% de mujeres. El llamado índice de masculinidad (hombres por cada 100 mujeres) apenas fue en el 2000 de 102. Aunque entre los recién nacidos el índice de masculinidad es mayor de 100, a medida que avanzan en el primer año de vida este índice baja a 100 y en ciertos casos aún a menos, porque los infantes varones tienen una mayor mortalidad. Sin embargo, el nivel de los índices de masculinidad en la población de todas las edades lo que revela es cómo se dan las migraciones por sexo. Panamá fue históricamente un país que atrajo inmigrantes varones del extranjero, lo que ha ido variando y se refleja en el descenso del índice de masculinidad, de 105.4 en 1940 a 101.9 en 2000. Se puede apreciar en la Gráfica 2 que solo en la provincia de Panamá, en la que se da una inmigración de mujeres procedentes de otras áreas del país y en las Comarcas Kuna Yala y Ngobe Buglé, en las que se dan importantes emigraciones de hombres, los índices de masculinidad son inferiores a 100. Los altos

índices de las provincias limítrofes de Bocas del Toro y Darién sugieren una elevada inmigración de hombres, quizás combinada con una significativa emigración de mujeres. Aparte de la influencia de los movimientos transfronterizos que ya han planteado serios problemas a Panamá, hay que tener presente que los movimientos de mujeres hacia áreas urbanas tienden a complicar el problema del desempleo en ellas y a generar otros problemas sociales. Las migraciones masculinas a áreas de frontera agrícola generan destrucción de recursos naturales y otros problemas ecológicos.

3. La población está muy desigualmente distribuida en el territorio nacional con 49% de los habitantes residiendo en la provincia de Panamá y menos del 5% en las provincias de Bocas del Toro y Darién. Mientras que en la inmensa mayoría de los corregimientos del país la densidad promedio de habitantes por Km² no llega siquiera a 100, hay corregimientos como los de San Miguelito que en un caso llega hasta 11,314 habitantes por Km² (Mateo Iturralde) y en el distrito de Panamá, el corregimiento de El Chorrillo, a pesar de los efectos de la invasión del ejército de los Estados Unidos, registró una densidad promedio de 55,472 habitantes por Km² (Cuadro 1). Se estima que la ciudad de Panamá alberga 1 millón 141 mil habitantes; es decir, más del 40% del país. Estas altas concentraciones de población urbana traen aparejados problemas de los que estamos bien conscientes: congestión en el tráfico vehicular, asentamientos irregulares, falta de agua potable, de electricidad, hacinamiento y promiscuidad en numerosas viviendas, entre

otros.

4. En el llamado "proceso de transición demográfica" los demógrafos reconocen 4 etapas: incipiente, moderada, plena y avanzada. La población panameña está atravesando la etapa de transición plena, que se caracteriza principalmente por un descenso pronunciado de la fecundidad que es seguido también por una declinación de la mortalidad, lo que eventualmente lleva a una disminución del ritmo de crecimiento de la población.

Otro efecto de la modificación de las variables fundamentales de la dinámica demográfica (fecundidad, mortalidad y crecimiento) es el cambio que se produce en la estructura por edades de la población:

-Disminuye la tasa anual de crecimiento de los menores de 15 años (de 3.2% en 1950-60 a 1.1% en 1990-2000) y, por consiguiente, el porcentaje que ellos representan en la población total (de 41.9% en 1950 a 32.0% en 2000), aunque como se trata de una población en crecimiento aumenta su número absoluto (de 337 mil en 1950 a 908 mil en 2000). (Cuadro 2).

-Como contrapartida a lo anterior, el porcentaje que representa en la población total el grupo que está en edad de trabajar, de 15 a 59 años, aumenta de 52.8% en 1950 a 59.4% en 2000. La expansión absoluta es aún más espectacular (de 425 mil en 1950 a 1 millón 804 mil en 2000). Es decir se cuadruplica en 50 años. Su tasa de crecimiento, sin embargo, tiende a bajar ligeramente (de 2.6% en 1950 a 2.3% en 2000).

-A pesar que la tasa de crecimiento de la población mayor de 60 años no varía entre 1950 y 2000 (3.2% en ambas fechas), su importancia en el total de la población aumenta significativamente (de 5.4% en 1950 a 8.1% en 2000). Sus efectivos pasan de 43 mil en 1950 a 170 mil en 2000. Es decir, se multiplican casi 4 veces.

5. Estos cambios en la estructura por edades son los que se generan el proceso que se conoce como envejecimiento demográfico. La edad mediana de la población ha pasado de 18 años en 1960 a 22 en 1990 y 25 en 2000.

6. El proceso de transición demográfica, que resulta

beneficioso en cuanto reduce las tasas de fecundidad, mortalidad y crecimiento de la población y además disminuye el crecimiento de la presión que de otra manera ejercerían en la demanda de servicios de salud y educación los menores de 15 años, plantea tres importantes problemas:

1) Aumentan los adultos jóvenes con la consiguiente presión sobre los recursos de educación media y universitaria;

2) Aumenta la población en edad de trabajar en una economía que arrastra un desempleo crónico; y

3) Crece el número absoluto de los 60 y más años con la consiguiente demanda sobre los servicios de salud y de previsión social.

Antes indiqué que su tamaño podría hacer sencilla la atención de las necesidades de la población. Ahora señalo que frente a recursos que resultan escasos, los distintos grupos de edades plantean problemas muy específicos y de no fácil solución.

7. Se examinan a continuación las variables básicas que determinan la dinámica demográfica: la fecundidad y la mortalidad y algunas consecuencias que se derivan de su comportamiento:

7.1. La primera de estas variables se mide por la tasa global de fecundidad (TGF), que se definiría de manera abreviada como un índice sintético que da el número promedio de hijos que una mujer tendría a lo largo de su vida reproductiva. En el periodo 1950-55 las panameñas daban a luz, en promedio, cerca de 6 hijos y en el 2000-05 se estima que tendrían menos de la mitad (2.4 hijos). Los nacimientos anuales pasaron de 24 mil en 1950-55 a 62 mil en 1995-2000. Cifras como éstas nos explican por qué no se dan abasto los servicios de maternidad en los distintos hospitales y lo atinado de que los fondos de una Teletón se hayan dedicado a la construcción de una maternidad en el Hospital Santo Tomás. No debe, sin embargo, olvidarse el Interior, que constituye cerca del 50% de la población del país. A partir del 2000, y como consecuencia de la

transición demográfica, el número anual de nacimientos comenzará a disminuir. Entre los problemas relacionados con la fecundidad están los nacimientos a madres adolescentes, que se estiman en 20% del total, es decir, más de 12,000 anuales. Se trata aquí de riesgos físicos a la madre y al recién nacido, amén de los problemas familiares y sociales que estos nacimientos con frecuencia acarrearán.

7.2. La mortalidad se mide por la tasa bruta de mortalidad o preferiblemente por la esperanza de vida al nacimiento. Obviamente cuando la mortalidad desciende se expresa en un aumento de la esperanza de vida, la que es diferencial por sexo. La evolución de esta variable en Panamá se presenta en el Cuadro 3.

El número anual de muertes en el quinquenio 1950-55 fue en promedio de 12 mil, mientras que en el periodo 1995-2000 fue de 14 mil.

La primera conclusión que se puede derivar es la de que la mortalidad ejerce una menor presión sobre los recursos de salud que la fecundidad. El aumento neto que se da en 45 años es de solo 2,000 muertes anuales en promedio.

El comportamiento de la esperanza de vida que acompaña al envejecimiento de la población ejerce sus mayores consecuencias sobre el sistema de seguridad social: aumenta el número de personas y de años que los jubilados y pensionados permanecen en el sistema, ejerciendo además una mayor presión sobre los servicios de salud. Los mayores que no están jubilados ni pensionados requerirán de la previsión social del Estado.

Nótese que el nivel de la esperanza de vida se presenta aquí como promedio nacional, sin considerar diferencias geográficas y sociales. Sin embargo, conviene señalar que en cuanto a la concesión de jubilaciones especiales a ciertos grupos de ocupación, se está actuando contrario a lo que el comportamiento de la mortalidad aconsejaría.

Aquí solo se han presentado, en general, promedios nacionales. En todo lo citado se dan grandes diferencias según sean las áreas de residencia y los grupos sociales a los que pertenezcan los habitantes (por ejemplo, la esperanza de vida al nacer en 1995-2000 se estimó

en 76 años para la provincia de Panamá y 64.5 años para Darién). ¡Una diferencia de 11 años y medio al entrar al siglo XXI!

BIBLIOGRAFÍA

- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Boletín Demográfico NE63, Santiago de Chile, enero de 1999.
- Boletín Demográfico NE62, Santiago de Chile, julio de 1998
- Boletín Demográfico NE59, Santiago de Chile, enero de 1997
- Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Resultados Finales Básicos: Totales del País. Panamá, diciembre de 2000. 71 págs.
- Boletín Especial NE4. Panamá, s/f
- Censos Nacionales de Población y Vivienda. Resultados Finales Total del País. Volumen II "Población" Panamá, junio de 2001. 525 págs.
- Miró G., Carmen A. "La transición demográfica en Panamá y las Generaciones dominantes en el siglo XXI". Exposición en la presentación del Informe "Estado de la Población Mundial 1998". Panamá, octubre de 1998.
- "Población, economía, medio ambiente y desarrollo sustentable" en Picón, César y Tarté, Rodrigo (ed.). Ambiente y Desarrollo". Panamá, 1994. Páginas 26-46.
- "Panamá en el umbral del siglo XXI", en Edelberto Torres-Rivas (coordinador) "América Central hacia el 2000. Desafíos y opciones". Editorial Nueva Sociedad. Venezuela, 1989. Páginas 269-284. También publicado en "Temas de nuestra América" NE77, julio de 1988 y en Liberación NE4-5, Revista del Servicio Universitario Mundial (SUM), Panamá octubre de 1989 a abril de 1990.
- "La población y sus demandas. Una aproximación al caso panameño". Ponencia en el VI Congreso Nacional de Sociología "Sociedad y crisis nacional". Asociación Panameña de Sociología. Departamento de Sociología. Panamá, agosto de 1988.
- "La población de Panamá: Situación y perspectivas". Exposición en el Simposio: "Panamá: ¿Cuántos somos y cómo nos alimentaremos? Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzados (ILDEA). Panamá, septiembre de 1985,
- "Puntos críticos de interrelaciones entre las tendencias demográficas y los aspectos socioeconómicos de Panamá". Exposición en el Segundo Seminario Nacional sobre Población y Desarrollo. Panamá, mayo de 1983. 23 páginas. Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) Ministerio de Salud (MINSAL). Fondo de Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP).
- United Nations. "World Population Prospects. The 1998 Revision" Volume 1: Comprehensive Tables. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. New York, 1999.

Cuadro 1. República de Panamá: Corregimientos con densidad promedio* superior a 1,000. Censo de Población de 2000

Distrito y Corregimiento	Densidad (H/Km2)	Distrito y Corregimiento	Densidad (H/Km2)
Colón		Panamá	
Barrio Norte	22,133	San Felipe	13,856
Barrio Sur	9,882	El Chorrillo	56,580
Cativá	1,268	Santa Ana	16,229
Sabanitas	1,237	La Exposición	12,331
David		Curundú	17,290
David	1,093	Bethania	5,164
Chitre		Bella Vista	5,573
San Juan Bautista	1,075	Pueblo Nuevo	3,131
Arraiján		San Francisco	6,384
Arraiján	1,213	Paque Lefevre	5,990
Veracruz	1,214	Río Abajo	4,558
Vista Alegre	2,734	Juan Díaz	2,477
La Chorrera		Pedregal	1,613
Barrio Balboa	3,589	San Miguelito	
Barrio Colón	1,753	Amelia Denis de Icaza	10,137
Guadalupe	1,096	Belisario Porras	6,606
		José D. Espinar	3,998
		Mateo Iturralde	11,461
		Victoriano Lorenzo	9,627

*Densidad promedio = habitante por Km2.

Fuente: Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Resultados Finales Básicos: Totales del País. Panamá, diciembre de 2000

Cuadro 2. República de Panamá: Características de la evolución de la estructura por edades de la población. 1950 y 2000

Grupo de Edad	Tasa de Crecimiento (promedio anual %)		Porcentaje del total		Efectivos (en miles)	
	1950	2000	1950	2000	1950	2000
-15 años	3.2	1.1	41.9	32.0	377	908
15-59	2.6	2.3	52.8	95.4	425	1,760
60 y más años	3.2	3.2	5.4	8.6	43	170

FUENTE: República de Panamá. Informe Nacional sobre Población 1994: CELADE. Boletines Demográficos N°59, enero de 1997 y N°62, julio 1998 y Censos de Población y Vivienda. Volumen II. Panamá, junio de 2001.

Cuadro 3. República de Panamá: Esperanza de vida al nacer Quinquenios 1950 - 1955 y 1995 - 2000

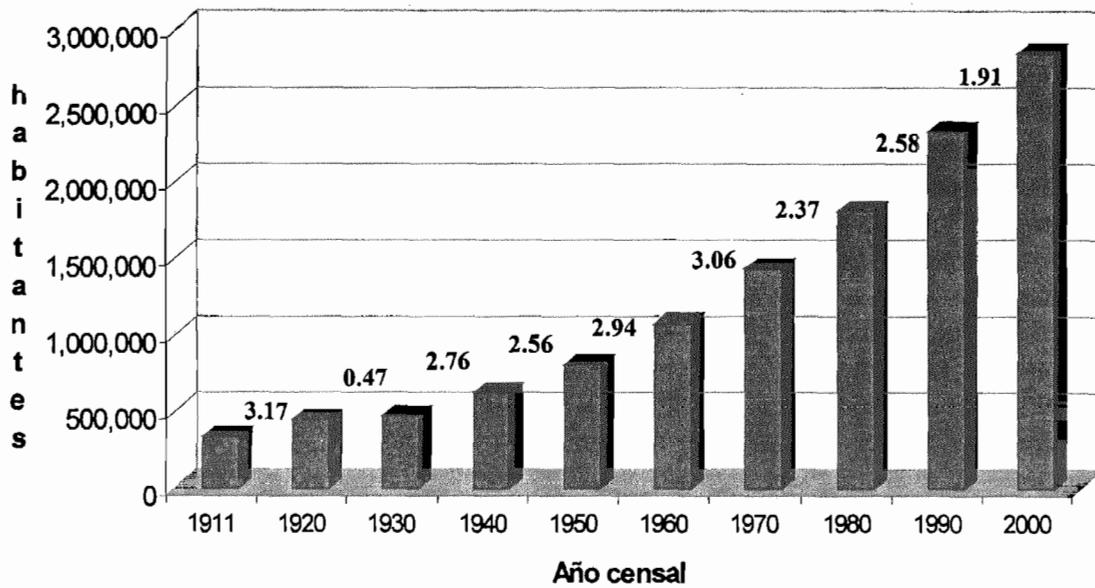
	Total	Hombres	Mujeres	Diferencias
1950-55	55	54	56	2
1995-2000	74	72	76	4

FUENTE: CELADE: Boletines Demográficos N° 59, enero de 1997 y N° 62, julio de 1998.

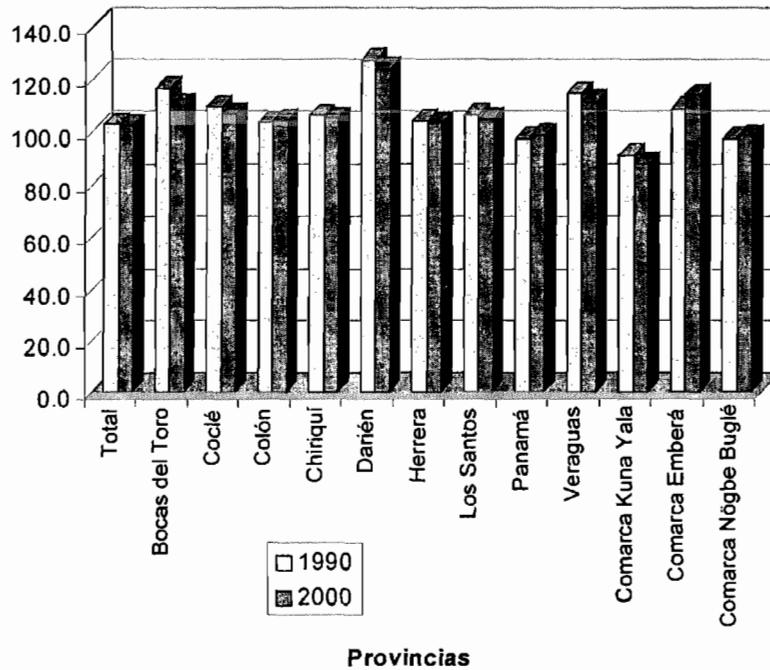
Quinquenios	Muertes Anuales
1950-1955	12,000
1995-2000	14,000

FUENTE: CELADE. Boletines Demográficos N° 59, enero de 1997 y N° 62, julio de 1998.

Gráfica 1. República de Panamá: Población total y tasas de incremento intercensal (promedio anual por ciento). Censos de 1911 a 2000.



Gráfica 2. República de Panamá: Índice de masculinidad. Censos 1990 y 2000



FUENTE: Ambas gráficas. Contraloría General de la República. Dirección de Estadística y Censo. Censos Nacionales de Población y Vivienda. Resultados Finales Básicos: Totales del País, Panamá, diciembre de 2000.

Impacto de la Ley 43 de 2001, Que define y regula los documentos y firmas electrónicas y las entidades de certificación en el comercio electrónico y el intercambio de documentos electrónicos

Por: *Temístocles Rosas R.*
Viceministro Interior de
Comercio e Industrias

ANTECEDENTES

El avance tecnológico y la búsqueda de nuevas modalidades de desarrollo comercial en el mundo, conllevan al surgimiento de herramientas y mecanismos que facilitan y agilizan la actividad comercial, brindando nuevas oportunidades a todas las personas y empresas para la ampliación de los mercados existentes.

El vertiginoso crecimiento que han experimentado los sistemas de comunicación, aunado al uso de la computadora como medio indispensable para la ejecución de acciones, permite que se conjuguen las necesidades de las empresas y las comunicaciones, siendo así que se agilizan "las tareas de comercialización". Panamá no está alejado de la realidad mundial; toda vez que en los últimos años hemos podido observar cómo han proliferado los centros de proveedores de internet, la banca en línea y otros servicios que convierten a nuestro país en un sitio ideal para las telecomunicaciones.

El Gobierno Nacional inició la evaluación de los beneficios que podría tener el desarrollo del comercio electrónico pocos meses después de iniciada su gestión. En el mes de junio de 2000, el

Ministerio de Comercio e Industrias nombra una Comisión Interinstitucional, conformada por los principales sectores privados del país y entidades de Gobierno, como el Ministerio de Comercio e Industrias, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría Nacional de Ciencias y Tecnología (SENACYT). Todos ellos laboraron por espacio de cuatro meses en el proyecto de ley que normara esta materia y culminaron con la presentación de un Anteproyecto que acogía las expectativas de regulación necesarias para el desarrollo pleno del comercio electrónico en Panamá.

El documento fue sometido a la consideración del Consejo de Gabinete, quien en su sesión del 27 de diciembre decidió darle aprobación y autorizar al Ministro de Comercio e Industrias a presentarlo ante la Honorable Asamblea Legislativa. La presentación de este Proyecto de Ley se realizó el 14 de marzo de 2001, y fue aprobado por la Comisión de Comercio, Industrias y Asuntos Económicos en el mes de mayo. El Pleno de la Asamblea Legislativa aprobó en tercer debate el proyecto el pasado 28 de junio de 2001, el que

contó con el apoyo de los sectores oficialistas y de oposición. Finalmente, la Excelentísima Señora Presidenta de la República, Mireya Moscoso, sancionó la Ley 43 "Que define y regula los documentos y firmas electrónicas y las entidades de certificación en el comercio electrónico y el intercambio de documentos electrónicos", en la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, en presencia de distinguidas personalidades del ámbito comercial, gubernamental y social del país.

COMPONENTES PRINCIPALES DE LA LEY 43

Ámbito de Aplicación

Es importante señalar que el comercio electrónico no es nuevo y que esta Ley lo que busca es darle sustento legal a una operación que se está promoviendo, a fin de que existan las garantías suficientes para que se proteja en todo momento a las empresas y los consumidores.

Por lo anterior, la Ley regula los documentos y firmas electrónicas y la prestación de los servicios de certificación de estas firmas y proceso voluntario de acreditación de prestadores de servicios de certificación, para su uso en actos o contratos celebrados por medio de documentos y firmas electrónicas, a través de medios electrónicos de comunicación.

De igual forma se establece como principio, que se seguirán los preceptos de libre competencia y de equivalencia entre el comercio electrónico y el comercio tradicional. Esto con la intención de mantener las reglas actuales de comercio y debido a que el comercio electrónico no es nada nuevo, la filosofía tradicional de comercio no varía, lo que se hace es tener otro medio para realizarlo.

Aplicación de los Requisitos Jurídicos a los Mensajes de Datos

La Ley contempla los siguientes requisitos que se deben cumplir para que los documentos electrónicos puedan reputarse como válidos y produzcan los mismos efectos que los celebrados

por escrito en soporte de papel, siendo así que se hace necesario que la información que el documentos contiene sea accesible para su posterior consulta. De igual modo, el mensaje de datos deberá ser conservado con el formato original en que se haya generado, enviado o recibido con algún formato que sea demostrable que reproduce con exactitud la información generada, enviada o recibida. Es importante también que se conserve, de haber alguno, todo dato que permita determinar el origen y el destino del mensaje, la fecha y la hora en que se fue enviado o recibido.

No obstante, lo dispuesto no será aplicable a los actos para los cuales la ley exige una solemnidad que no sea verificada mediante documento electrónico o los actos jurídicos para los que la ley requiera la concurrencia personal de alguna de las partes o los actos jurídicos relativos al Derecho de Familia.

Del mismo modo, la ley establece la validez de la forma electrónica, la cual será equivalente a la forma manuscrita para todos los efectos legales. Se prevé que la aplicabilidad de la firma electrónica no es viable en el caso de contratos sobre bienes inmuebles y demás actos susceptibles de registro ubicados en Panamá; en los actos en materia de sucesiones que se otorgan bajo la ley panameña o que surtan sus efectos en Panamá y en el caso de avisos y documentos dirigidos o emitidos por autoridades de Panamá, que no haya sido autorizados por la entidad respectiva.

Los documentos y firmas electrónicas y mensajes de datos serán admisibles como medios de prueba, según las reglas de la sana crítica y tendrán la misma fuerza probatoria otorgada a los documentos en la ley de procedimiento civil.

Comunicación de los Mensajes de Datos y Documentos Electrónicos

En este capítulo se contempla el reconocimiento de los mensajes de datos, la atribución de estos, la presunción de su origen y la concordancia del mensaje de datos enviado con el mensaje de datos recibido. Se establece además la duplicación de un mensaje de datos, el acuse de recibo, la presunción de recepción de éste, su tiempo de envío y lugar y recepción del envío.

Firmas y Certificados Electrónicos

Se contempla en este título los atributos de la firma electrónica en el sentido de que tendrá la misma fuerza que el uso de una firma manuscrita; siempre que sea única y bajo el control exclusivo de la persona que la usa, que sea susceptible de ser verificada, mediante un sistema o procedimiento de seguridad cuyos estándares son reconocidos internacionalmente y esté ligada a la información o mensaje.

Por otra parte, los certificados deberán ser emitidos por una entidad de certificación, además de estar firmado electrónicamente por ésta y contendrá lo siguiente:

- ▶ Nombre, dirección y domicilio del suscriptor.
- ▶ Identificación del suscriptor nombrado en el certificado.
- ▶ Nombre, dirección y lugar donde realiza actividades la entidad de certificación.
- ▶ Metodología para verificar la firma electrónica del suscriptor impuesta en el mensaje de datos.
- ▶ Número de serie del certificado; y
- ▶ La fecha de emisión y expiración del certificado.

Del mismo modo, se establecen las causales para la revocación de certificados, a solicitud del suscriptor, dentro de las que destacamos la pérdida de información que da validez al certificado; la exposición de privacidad del certificado o el peligro de uso indebido.

Una entidad de certificación, por su parte,

revocará un certificado en caso de muerte del suscriptor; a petición del suscriptor o un tercero que actúa en su nombre y representación; la disolución de la personería jurídica del suscriptor; el cese de actividades de la entidad de certificación; por orden judicial o de autoridad administrativa competente; la confirmación de que alguna información o hecho falso ha sido introducido en el certificado y si la privacidad del sistema de seguridad se ha visto comprometido materialmente, de manera que afecte la confiabilidad del certificado.

Por último, podemos señalar que se contempla la obligación de las entidades certificadoras de preservar, por espacio de quince años, un registro con el detalle de los certificados expedidos por éstas el cual estará a disposición del público. Dicho término empezará a correr a partir de la fecha de revocación o expiración del correspondiente certificado.

Suscriptores de Firmas Electrónicas

Se establecen los deberes y responsabilidades de los suscriptores dentro de las que podemos destacar el suministro de la información veraz, completa y precisa a la entidad de certificación; la aceptación y recibo de los certificados expedidos por una entidad de certificación; manteniendo el control de la información y efectuando oportunamente las correspondientes solicitudes de suspensión o revocación.

Autoridad de Registro y Entidades de Certificación

Es importante señalar que la presente Ley crea una Autoridad de Registro Voluntario a los Prestadores de Servicios de Certificación, así la Dirección General de Comercio Electrónico, adscrita a la Dirección Nacional de Comercio del Ministerio de Comercio e

Industrias, la cual está facultada para acreditar y supervisar a dichas entidades, de acuerdo con criterios establecidos en normas internacionales, a fin de garantizar un nivel básico de seguridad y calidad de los servicios que son de vital importancia para la confiabilidad de las firmas electrónicas.

Se establece así la tasa de registro en mil balboas (B/.1,000.00); las funciones de la Autoridad de Registro Voluntario y se reconoce como entidad certificadora a la Contraloría General de la República.

Por otra parte, se detallan las infracciones y sanciones que se van a imponer en caso de incumplimiento en cualquiera de las disposiciones de la Ley, de negligencia en la prestación del servicio o de comisión de delito a través de este; siendo así que según la naturaleza y gravedad de la falta se impondrá amonestación, multas que oscilan de cien (B/.100.00) a cien mil balboas (B/100,000.00), la suspensión de todas o algunas de las actividades de la entidad infractora, la prohibición de prestar directa o indirectamente los servicios por el término de hasta cinco años o la revocación definitiva de la acreditación y prohibición de operar en Panamá como entidad de certificación.

Entidades de Certificación

Se reconoce la naturaleza, característica y reconocimiento de las entidades de certificación, las actividades que realizan y la manifestación de práctica, la cual será publicada en un repositorio de la Autoridad o en el que ésta designe y los deberes y responsabilidades de las entidades de certificación.

Es importante indicar que las entidades de certificación serán sometidas a evaluaciones técnicas del desempeño que efectuará la Autoridad, las cuales conllevarán a la expedición de un informe con las recomendaciones y medidas pertinentes que se van a tomar por las entidades de certificación.

Disposiciones Varias

Los certificados emitidos por entidades de certificación extranjera podrán ser reconocidos en los mismos términos y condiciones exigidos en ella para la emisión de certificados por parte de las entidades de certificación nacionales, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

♦ Que tales certificados sean reconocidos por una entidad de certificación acreditada en Panamá que garantice la regularidad de los detalles del certificado, así como su validez y vigencia.

♦ Que tales certificados sean reconocidos en virtud de acuerdos con otros países, ya sean bilaterales o multilaterales o efectuados en el marco de organizaciones internacionales de las que Panamá sea parte.

♦ Que tales certificados sean aceptados en virtud de su validez, de acuerdo con estándares internacionalmente reconocidos y estos sean emitidos por entidades de certificación, debidamente avalados en su país de origen, por autoridades homólogas a la Autoridad de Registro panameña.

Por último, podemos indicar que la presente Ley entró a regir a partir de su promulgación en Gaceta Oficial, el 3 de agosto de 2001, y deberá ser reglamentada dentro de los próximos seis meses. Para tal propósito, el Ministerio de Comercio e Industrias ha conformado una Comisión con el apoyo del sector privado para efectuar dicha reglamentación en el tiempo señalado.

IMPACTO PARA LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Al ser esta una Ley pionera en la región, se abren las puertas para poder convertirnos en el futuro en un Centro Internacional de Comercio Electrónico; es decir, que gracias a la ventaja de contar con el paso de cinco de

los principales cables submarinos de fibra óptica, nuestra posición geográfica, nuestra facilidad y experiencia de telecomunicaciones y la futura creación del centro multimodal de carga, se conjugan todas las condiciones para que en Panamá converjan los comercios y empresas de todo el mundo, convirtiéndonos así en el centro de sus operaciones.

Consideramos que el primer impacto en la economía de nuestro país será, como mencionamos anteriormente, el crecimiento de las empresas y la apertura de muchas otras, pues Panamá está orientando la atracción de las empresas de alta tecnología, en especial aquellas que guardan relación con las telecomunicaciones.

Con esta Ley y la reciente aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de una ley que exonera del impuesto a las llamadas internacionales que se efectúen a través de Centros de Llamadas o los llamados "Call Centers", se abre el compás para que en nuestro territorio se instalen más empresas de este tipo, pues podemos decir con orgullo que actualmente contamos con una en operación. Los llamados "Call Centers" generarán un gran número de puestos de trabajo por la mano de obra que necesitan.

Por otra parte, la Ley de Comercio Electrónico es beneficiosa para las empresas ubicadas dentro de la Zona Libre de Colón, toda vez que les permite un mayor acceso a nuevos mercados y aumenta de forma considerable sus actividades.

En lo que respecta al sector comercio, esta Ley tiende a aumentar la variedad en las opciones de compra de los panameños, lo que se traduce en un efecto multiplicador en el fomento del consumo.

Debemos tener claro que esta regulación no es única y exclusivamente para la compra de objetos y valores al por mayor y al por menor, más tiene como ventaja que las transacciones, operaciones, prestación de servicios y demás pueden realizarse de manera electrónica y pueden ser supervisadas. De esta forma, los bancos, empresas,

aseguradoras, abogados, etc., tendrán un medio más rápido y seguro de realizar sus operaciones y transacciones.

Otro sector que será sumamente beneficiado por esta Ley es el sector de transporte marítimo. Tanto los puertos, agencias navieras y la Autoridad del Canal de Panamá tendrán la oportunidad de realizar sus operaciones con documentos electrónicos y firmas electrónicas, eliminando de esta forma el uso de otros medios de comunicación, lo que repercute en transacciones más fluidas y expeditas.

En resumen, el valor económico del comercio electrónico se traduce en nuevos negocios para nuestro país, nuevos productos que se van a comercializar, nuevos servicios y nuevos canales de comercialización, lo que coloca a Panamá como un centro económico regional y mundial que opera fuera de los modelos convencionales y acorde con los avances tecnológicos.

El impacto de esta ley la empezaremos a sentir en el próximo año. Es sabido que nuestras condiciones naturales y agregadas no pueden ser superadas por nuestros países vecinos; por ello, la atracción de estas inversiones irán en aumento en la medida que gocemos de estabilidad jurídica y seguridad ciudadana.

Cuando se rechazó el presupuesto

Por: Ingeniero Ovidio Díaz V.

Ex Diputado y Ex Presidente de la Asamblea Legislativa

En 1984, cuando fui electo Legislador por el Circuito 7-3, después de ser candidato a la Presidencia de la Asamblea y renunciar públicamente en un Acto de respaldo del Frente Empresarial del PRD, en el Hotel Continental, fui seleccionado directamente por mis colegas en la Asamblea Legislativa, como Presidente de la Comisión de Presupuesto. Era la primera vez que el presupuesto de toda la Nación panameña recibía el análisis, discusión y aprobación del Órgano Legislativo del país.

En la Asamblea anterior, regida por la Constitución de 1946, se discutía y aprobaba solamente el presupuesto del Gobierno Central. En el mes de noviembre de ese mismo año recibimos Jerry Wilson, Presidente de la Asamblea Legislativa en ese periodo, y mi persona la visita de los dos Vicepresidentes de la República, el Lic. Arturo Del Valle y Roderick Esquivel, enviados por el Presidente de la República en ese entonces, Nicolás Ardito Barletta, cuya misión era solicitarnos, tanto a Jerry como a mí, que no divulgáramos las cifras que contenía el presupuesto, que esa misma tarde presentaría el Ministro de Planificación y Política Económica, doctor Ricaurte Vásquez, al Pleno de la Cámara para cumplir con el plazo establecido en la Constitución.

La razón de esta solicitud era que el presupuesto que se iba a presentar esa tarde estaba desbalanceado con ingresos reales inferiores a los egresos establecidos, y el Presidente Ardito Barletta consideraba que la divulgación de esas cifras le causaría un grave daño a nivel internacional a nuestro país. El Gobierno requería un tiempo prudencial para negociar los ajustes necesarios para su equilibrio.

Jerry Wilson, Presidente de la Asamblea, se manifestó en contra de esa solicitud y dijo que él personalmente no se comprometía al silencio, pero me dejaba en libertad para decidirlo.

Yo, convencido por las cifras analizadas y discutidas ampliamente en el seno de la Comisión de Presupuesto, acepté asumir la responsabilidad de no divulgar el

presupuesto con el único compromiso de consultarlo con el Pleno de la Comisión, cuyo respaldo no me fue difícil conseguir, porque este tema había sido considerado por todos los miembros en infinidad de reuniones. Tanto yo como el resto de la Comisión actuábamos en esos momentos por encima de intereses personales o políticos. Recuerdo que un solo Legislador se opuso a la no divulgación de las cifras, que fue el Ing. Arturo Vallarino, hoy Primer Vicepresidente de la República, pero al igual que Jerry Wilson, aceptó la decisión de la mayoría.

Pero la noticia, sin tener cifras concretas no precisadas, se divulgó y hubo un desbordamiento de opiniones en contra del Gobierno a nivel nacional en un debate público en donde se analizaron jurídicamente las normas constitucionales que obligaban al Poder Ejecutivo a presentar un presupuesto equilibrado de los ingresos con los egresos. Esta circunstancia que se vivió en esa época le permitió a la Comisión de Presupuesto dedicar varias semanas a buscar el equilibrio del Presupuesto, lo cual es permitido por la Constitución actual: no se pueden aumentar las partidas, pero sí reducirlas. Y del seno de la Comisión de Presupuesto surgieron varias ideas valiosas, la mayoría de las cuales fueron rechazadas en el Pleno por presión populista: un paro de labores del INTEL, del IRHE y el IDAAN.

Esta razón del presupuesto desbalanceado le permitió a la Comisión de Presupuesto dedicar varias semanas a señalar recortes presupuestarios dentro de la realidad económica que atravesaba el país, y del seno de la discusión surgieron ideas valiosas, muchas de las cuales no fueron acogidas en el Pleno de la Asamblea por presiones populistas y políticas:

1. Se eliminaba el pago de los días de fiesta nacional. Esos días se les darían a los

empleados públicos en tiempo compensatorio.

2. Se limitaban las horas de sobre tiempo en un 25% de la jornada regular. En este tiempo en el INTEL, en el IRHE y en el IDAAN, el sobre tiempo a muchos obreros superaba hasta el 100%. Un paro de labores de los empleados de estos organismos provocó una negociación y se transó por el 50%.

3. Se eliminaron los trabajadores por contrato. En ese tiempo, esta nefasta práctica todavía no se practicaba, sin embargo el Ministerio de Vivienda tenía varios cientos de empleados con esa modalidad utilizada por emergencias anteriores. Esta eliminación fue sujeta a negociaciones.

4. Se introdujo una cláusula que determinaba que el salario más alto lo tendrían los Ministros de Estado. También se eliminaron gastos de representación a muchos asesores y altos funcionarios que los tenían. De acuerdo con las normas aprobadas, los gastos de representación fueron limitados a Ministros, Viceministros, Directores Autónomos, Directores Nacionales y Legisladores.

5. Se estableció una cláusula-ley que obligaba a llevar a la caja común del Estado todas las entradas de los Ministerios de cualquier índole, incluyendo en esta disposición a la Guardia Nacional con multas, licencias, etc. Esta disposición recabó para el Tesoro Nacional varios millones de balboas que no entraban al presupuesto y cuyos fondos en algunos casos, como Hacienda y Tesoro, eran manejados por los Ministros, muchas veces sin control.

El trabajo fue sumamente intenso y al final del mes no habíamos alcanzado los ajustes y fue allí donde tomamos la heroica decisión de rechazar el presupuesto por estar desequilibrado.

Como el Poder Ejecutivo estaba de acuerdo con la medida, la Asamblea Nacional fue llamada el 14 de enero a sesiones extraordinarias, con la única finalidad de aprobar el Presupuesto presentado de nuevo por el Ministro de Planificación y Política Económica, doctor Ricaurte Vásquez. En esa ocasión tuvimos la oportunidad de asistir a una Asamblea General de APEDE, en donde logramos explicar la situación fiscal del país y la necesidad de que la empresa privada actuara con más vigor, para que a través de mayores inversiones se impulsara el desarrollo económico del país.

Finalmente, el día 28 de enero, habían invitado al Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), a una cena reunión en el Hotel El Panamá, con miras a recabar el apoyo de este organismo privado a favor del país desde la mira de un Presupuesto del Estado, no sólo completamente equilibrado, sino con una serie de normas para racionalizar y utilizar en forma correcta sus ingresos para el desarrollo económico del país.

Ese mismo día, el avión en que viajaba de Guararé hacia Panamá, se accidentó y cayó al mar frente a Vacamonte. Después de permanecer en el agua aproximadamente 30 minutos, cuando llegué a tierra, ante la pregunta de los reporteros ¿en qué pensaba cuando se encontraba en alta mar?, contesté la verdad: pensaba en el Presupuesto de la Nación sin aprobar.

El Presupuesto se aprobó finalmente el 9 de marzo de 1985.

Es importante resaltar que, a lo largo de cuatro meses de debates intensos, jamás existió motivo de fricción dentro de la Comisión, que se olvidó de que representaba partidos políticos contrarios, para actuar con un solo criterio: los intereses exclusivos del país. Nunca hubo choques de opiniones profundos, hasta el punto que conversamos varias veces de producir un solo informe de Comisión, firmado por todos los miembros. Esa idea, que yo acuérpaba, fue destruida por la presencia de tres miembros del PRD, que acudían a traer instrucciones de CEN del partido para elaborar el informe del Comisión que, desde luego, la oposición en el seno de la Comisión no iba a aceptar. Yo tampoco acepté el que ellos habían redactado.

Finalmente, la oposición integrada por Jorge Rubén Rosas, Jacobo Salas, Carlos Arellano Lenox, Emiliano Aguilar y David Arce, presentó su informe de minoría; y nosotros, Ovidio Díaz, Eben Chi, Camilo Gozaine, Tomás Gabriel Altamirano Duque, Arturo Vallarino, José Young, Florencio Asprilla, Dámaso Lombardo, Sotero Alfonso y Santiago Curabo, presentamos un informe preparado por Eben Chi y mi persona.

Contención sin equidad ni responsabilidad compartida

Por: *Carlos A. García Molino*
 Director de Administración
 y Finanzas de la Asamblea Legislativa

En una de mis lecturas habituales leí, no recuerdo exactamente el documento, una frase célebre que decía: "El derecho es la más bella invención de los hombres contra la equidad".

El presidente de la Asamblea Legislativa, Legislador Rubén Arosemena Valdés, en ocasión de su intervención ante la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa para sustentar las necesidades presupuestarias de este Órgano del Estado no recomendadas por el Ministerio de Economía y Finanzas en el Presupuesto de la Asamblea Legislativa para la vigencia fiscal 2002, señaló lo siguiente:

"Este Órgano del Estado comprende las dificultades económicas que vive el país, y estamos dispuestos a compartir las cargas, pero dentro de un marco de equidad y justicia, donde el costo sea distribuido de manera proporcional y seria".

Todos somos conscientes de la grave crisis económica que sufren las finanzas públicas, cosa que fue prevista y ampliamente discutida desde la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado en la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa por el Ministerio de Economía y Finanzas. Recordamos con claridad la defensa de las estimaciones de ingresos para la vigencia actual de parte de los responsables del manejo de las finanzas públicas, argumentos rebatidos con elementos de fuerza, históricos y realistas por la mayoría de los legisladores de esa Comisión.

En virtud de esta realidad que se veía venir, desde mucho antes, la nueva Directiva de la Asamblea Legislativa liderizada por los Legisladores Laurentino Cortizo Cohen, como Presidente; Teresita Yániz de Arias, como Primera Vicepresidenta; y Mateo Castillero Castillo, como Segundo Vicepresidente, aprueban y difunden a nivel interno de la Institución lo que conocemos

como "Políticas Generales y de Control Interno", las cuales serían las normas que regirían la conducta de un manejo transparente de los recursos proyectados en el Presupuesto General del Estado para el funcionamiento de la Asamblea Legislativa. A partir de este momento, septiembre del 2000, la Asamblea Legislativa se aboca a un plan interno de contención del gasto público, el cual le permitió ahorros de aproximadamente SEISCIENTOS MIL BALBOAS (B/.600,000.00) a pesar de heredar, de la administración que culminó funciones administrativas el 31 de agosto del 2000, un presupuesto ejecutado casi en un 85%, producto de la ejecución de los gastos programados para los primeros ocho meses del año, que el periodo donde la mayoría de las Instituciones del Estado programan ejecutar el grueso de sus asignaciones presupuestarias.

Como continuidad de un manejo sano de las finanzas legislativas y un serio compromiso de sentar la premisa de que el presupuesto de la Asamblea Legislativa debe ser un instrumento de gestión financiera eficiente, y no una vía indiscriminada de ejecución de gasto, la administración Cortizo Cohen, Yániz de Arias y Castillero Castillo produce ahorros en la administración de los recursos presupuestados, por el orden de aproximadamente DOS MILLONES CIENTO NOVENTA Y SIETE MIL BALBOAS (B/.2,197,978.00), para el periodo que va desde el 1 de enero al 31 de agosto de 2001.

Asamblea Legislativa
 Asignación presupuestaria vs Gastos ejecutados
 1 de septiembre al 31 de diciembre de 2000
 en millones de balboas

Asignación de septiembre a diciembre 2000	B/. 10,380,374
Menos: gastos de septiembre a diciembre 2000	B/. 9,788,997
Saldo sin ejecutar al 31 diciembre 2000	B/. 591,377

Directores y Asesores

Asamblea Legislativa
Asignación presupuestaria vs Gastos ejecutados
1 de enero al 31 de agosto de 2001
en millones de balboas

Asignación de enero a agosto 2001	B/. 25,642,542
Menos: gastos de enero a agosto 2001	B/. 23,444,564
Saldo sin ejecutar al 31 agosto 2001	B/. 2,197,978

Después de esta primera relación que demuestra claramente que mucho antes que el Consejo de Gabinete decretara una contención en el gasto público, ya la Asamblea Legislativa estaba consciente de la difícil situación de las finanzas públicas y se había abocado a una racionalización y uso más eficiente de los recursos. La administración estaba consciente de su responsabilidad de rendición de cuentas y de la necesidad de renovar la confianza pública en el manejo de la cosa pública por parte de los que tenemos esa gran responsabilidad, este manejo o concepción produjo ahorros a todos los contribuyentes, en el periodo que va del 1 de septiembre de 2000 al 31 de agosto de 2001, de DOS MILLONES SETECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL BALBOAS (B/.2,789,355.00).

Entremos entonces a analizar la contención del gasto resuelta por el Consejo de Gabinete a la Asamblea Legislativa y publicada en la Gaceta Oficial No. 24,399 de 1 de octubre de 2001. A continuación, presentamos un cuadro que nos muestra la forma de distribución y aplicación de ésta.

Asamblea Legislativa
Primera contención del gasto
Resolución de Gabinete N° 82 de 26 de septiembre de 2001
en millones de balboas

Entidad	Objeto del gasto	Monto de la contención
Asamblea Legislativa	Consultoría y Servicios Especiales	B/. 1,200,000
Contraloría General	sin contención	sin contención
Presidencia de la República	sin contención	sin contención
Gobierno y Justicia	sin contención	sin contención
Relaciones Exteriores	sin contención	sin contención
Educación	sin contención	sin contención
Comercio e Industrias	sin contención	sin contención
Obras Públicas	sin contención	sin contención
Desarrollo Agropecuario	sin contención	sin contención
Salud	sin contención	sin contención
Trabajo y Desarrollo Laboral	sin contención	sin contención
Vivienda	sin contención	sin contención
Economía y Finanzas	sin contención	sin contención
De la Juventud, la Mujer	sin contención	sin contención
Órgano Judicial	sin contención	sin contención
Ministerio Público	sin contención	sin contención
Tribunal Electoral	sin contención	sin contención
Totales		B/. 1,200,000

Esta contención por el orden de 1,2 millones de balboas fue aplicable única y exclusivamente a la Asamblea Legislativa, y en un rubro específico, Consultoría y Servicios Especiales, lo cual afecta directamente a cientos de funcionarios cuyos salarios van con cargo a la modalidad de contratos desde hace más de ocho años.

Resulta obligante resaltar el texto del artículo 161 de la Ley 55 del 27 de diciembre de 2000, "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2001", que a la letra dice:

"Artículo 161.

Cuando en cualquier época del año fiscal el Ministerio de Economía y Finanzas considera que los ingresos recaudados son inferiores a los contemplados en el Presupuesto General y no exista previsión para solventar tal condición, presentará al Órgano Ejecutivo un plan de reducción del gasto. Este plan será sometido a la aprobación del Consejo de Gabinete y de la COMISIÓN DE PRESUPUESTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, para la correspondiente modificación del Presupuesto General del Estado".

Adicionalmente el artículo 2 de la Ley 20 de 1999 que modifica el literal b) del artículo 2 de la Ley 97 de 1998, orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, y el artículo 200 de la Ley 55 de 2000, "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2001", fueron inexcusablemente ignorados y se refieren directamente a que cualquier plan de contención debe ser enviado por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa para que la Comisión de Presupuesto emita concepto.

Vale destacar que hasta

Directores y Asesores

este momento el Órgano Ejecutivo no ha sometido ninguno de los dos resueltos de gabinete donde se resuelve la contención del gasto a la consideración de la Honorable Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa.

Analicemos la Segunda Contención del Gasto, por B/.102.5 millones de balboas, resulta por el Consejo de Gabinete publicada en la Gaceta Oficial No.24,423 de 2 de octubre de 2001.

Asamblea Legislativa
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Relación de la Segunda Contención del Gasto
Resolución de Gabinete N° 91 de 31 de octubre de 2001
En millones de balboas

Entidad	Materiales y Suministros	Maquinaria y Equipo	Consultoría y Serv. Esp.	Total Funcionamiento	Inversiones	Inversiones
1 Asamblea Legislativa	0	0	942,000	942,000	212,272	1,154,272
2 Contraloría General	200,000		0	200,000	76,978	276,978
3 Presidencia de la República	518,000	500,000	0	1,018,000	17,556,618	18,574,618
4 Gobierno y Justicia	0	0	0	0	2,823,903	2,823,903
5 Relaciones Exteriores	0	0	0	0	1,493,666	1,493,666
7 Educación	0	0	0	0	9,220,610	9,220,610
8 Comercio e Industrias	0	0	0	0	39,540	39,540
9 Obras Públicas	0	0	0	0	16,701,413	16,701,413
10 Desarrollo Agropecuario	0	0	0	0	0	0
12 Salud	0	0	0	0	38,377,136	38,377,136
13 Trabajo y Desarrollo Laboral	0	0	0	0	566,447	566,447
14 Vivienda	0	0	0	0	36,384	36,384
16 Economía y Finanzas	100,000	100,000	0	200,000	9,723,083	9,723,083
21 De la Juventud, la Mujer	0	0	0	0	884,334	884,334
30 Órgano Judicial	100,000	100,000	0	200,000	1,166,320	1,316,320
35 Ministerio Público	150,000	130,200	0	280,200	919,096	1,919,296
40 Tribunal Electoral	0	0	0	0	0	0
TOTALES	1,068,000	830,200	942,000	2,840,200	99,547,799	102,387,999
				3%	97%	100%
	38%	29%	33%	100%		

Este cuadro nos revela que de la contención resuelta por 102,5 millones de balboas, el 97% equivale a Inversiones, o sea 99,5 millones de balboas, que en nada afectarán el funcionamiento de las Instituciones "sacrificadas", como sí es el caso de la Asamblea Legislativa. En la práctica resulta muy difícil que una Institución que no tuvo la capacidad o el tiempo para ejecutar durante diez meses la asignación presupuestaria para Inversiones, en escasos dos meses, que le faltan al año, lo pueda realizar. El restante 3%, 2.8 millones de balboas, son aplicables a los gastos de Materiales y Suministros, Maquinaria y Equipo y Consultoría y Servicios Especiales. Nuevamente resulta favorecida la Asamblea Legislativa con la

mayor parte, con un 33% de la contención en los gastos de funcionamiento, y el restante 67% lo comparten cinco Instituciones en dos grandes grupos de gastos.

En el manual de clasificaciones presupuestarias del gasto público del Ministerio de Economía y Finanzas, existen más de 50 gastos que se clasifican dentro del grupo de gastos de Materiales y Suministros, y más de 12 gastos que se clasifican dentro del grupo de gastos de Maquinaria y Equipo, lo que equivale a que las Instituciones a las que se les aplicó la contención en estos grupos de gastos la pueden distribuir

Directores y Asesores

cómodamente en estas más de 60 alternativas, mientras que a la Asamblea Legislativa se le obliga a aplicarla en un rubro de gasto específico.

Asamblea Legislativa
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
Porcentajes de la Contención del Gasto con relación al Presupuesto inicial de funcionamiento
por Entidad/gobierno central
Sin subsidios ni transferencias
En millones de balboas

	Entidad	Materiales y Suministros	Maquinaria y Equipo	Consultoría y Serv. Esp.	Total Funcionamiento	Presupuesto Funcionamiento Ini.	% de la Contención
1	Asamblea Legislativa	0	0	2,142,000	2,142,000	33,497,100	6.4%
2	Contraloría General	200,000		0	400,000	33,656,600	1.2%
3	Presidencia de la República	518,000	200,000	0	1,018,000	39,214,900	2.6%
4	Gobierno y Justicia	0	0	0	0	147,612,200	0.0%
5	Relaciones Exteriores	0	0	0	0	27,027,600	0.0%
7	Educación	0	0	0	0	298,945,100	0.0%
8	Comercio e Industrias	0	0	0	0	8,770,000	0.0%
9	Obras Públicas	0	0	0	0	19,834,100	0.0%
10	Desarrollo Agropecuario	0	0	0	0	21,235,300	0.0%
12	Salud	0	0	0	0	142,597,800	0.0%
13	Trabajo y Desarrollo Laboral	0	0	0	0	8,920,000	0.0%
14	Vivienda	0	0	0	0	10,426,100	0.0%
16	Economía y Finanzas	100,000	100,000	0	200,000	33,766,200	0.6%
21	De la Juventud, la Mujer	0	0	0	0	9,564,100	0.0%
30	Órgano Judicial	100,000	100,000	0	200,000	29,190,400	0.7%
35	Ministerio Público	150,000	130,200	0	280,200	32,725,600	0.9%
40	Tribunal Electoral	0	0	0	0	13,744,900	0.0%
	TOTALES	1,068,000	830,200	2,142,000	4,240,200	910,728,000	
		25%	24%	51%	100%		

Si comparamos el Presupuesto Inicial de Operaciones de las diecisiete entidades clasificadas dentro del Gobierno Central para efectos presupuestarios, (ello no quiere decir que la Asamblea Legislativa y el Órgano Judicial sean entidades del Gobierno Central) vemos que la contención del gasto resuelta por el Consejo de Gabinete no afectó los gastos de funcionamiento de once entidades, las cuales podemos observar en el cuadro anterior y de la sumatoria de las dos contenciones se desprende que la Asamblea Legislativa fue distinguida con un honroso 51%, mientras que el 49% restante lo comparten la Contraloría General, la Presidencia de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Órgano Judicial y el Ministerio Público.

Al comparar las dos contenciones con el Presupuesto Ley Inicial de Operaciones de las entidades del Gobierno Central, sin transferencias

ni subsidios, podemos observar que nuevamente el primer lugar del sacrificio presupuestario se reserva para la Asamblea Legislativa con un aporte a la contención de 6.4% con relación a su Presupuesto Inicial de Operaciones, seguida de la Presidencia de la República con un 2.6% y detrás de esta la Contraloría General de la República con un 1.2%, las otras tres entidades a las que se aplicó la contención a sus gastos de operaciones no llegan al 1%.

Después de analizar las consideraciones expuestas, el punto es:

1. Que producto de los ahorros en el período administrativo de la Directiva anterior y actual de la Asamblea Legislativa, los recursos se han administrado con la responsabilidad que nos permite trasladar

estos ahorros a la partida presupuestaria de Consultoría y Servicios Especiales para reponer la cifra objeto de la contención y poder responsablemente hacerle frente al compromiso de cubrir los salarios de cientos de funcionarios que esperan, desde hace más de dos meses y medio, por el pago de sus quincenas.

2. Que al momento de la primera contención la partida presupuestaria de Consultoría y Servicios Especiales mantenía un saldo presupuestario de 2.1 millones de balboas.

3. Que el grupo de contratos pendientes de refrendo por parte del Señor Contralor General de la República, estaban debidamente comprometidos o bloqueados en el Sistema, en consecuencia, tal cual le solicitó el Presidente de la Asamblea Legislativa al Señor Ministro de Economía y Finanzas, en nota del 16 de octubre de los corrientes, que le certificara al Señor Contralor, dichos contratos se encontraban fuera de la primera contención. Hasta este momento, el Señor Ministro de Economía y Finanzas no ha dado respuesta a esta solicitud.

4. Que el Ministerio de Economía y Finanzas, a pesar de que los traslados de partida para reforzar la cuenta de Consultoría y Servicios Especiales se han realizado hace más de 60 días, no los ha procesado. Esta aprobación resolvería la crítica situación de los funcionarios de contratos y la fecha tope para realizar traslados de partidas es el 15 de noviembre.

5. Queda claro que la Asamblea Legislativa ha estado siempre consciente de la difícil situación por la que atraviesan las finanzas públicas y no pretende ignorar, excluirse o ser parte de una solución armónica y consensuada para afrontar los recortes presupuestarios que ayuden a resolver esta crítica situación fiscal. El manejo de sus finanzas da fe de ello.

6. Que la mayoría de los legisladores de la Comisión de Presupuesto habían pronosticado a los responsables de las finanzas públicas que el crecimiento de 4% para la presente vigencia fiscal, no estaba acorde con la realidad económica y que resultaría no más allá del 1 ó 1.5% a lo sumo, como la realidad lo ha demostrado.

7. Que el Ministerio de Economía y Finanzas y

el Consejo de Gabinete ignoraron de manera clara normas legales al no enviar a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa los dos planes de contención para que esta emitiera concepto favorable.

Reflexiones sobre la naturaleza del Reglamento de la Asamblea Legislativa

Por: Licdo. Salvador Sánchez
Secretario Técnico de Gobierno

I. Consideraciones Preliminares

El problema de definir la naturaleza jurídica del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa en nuestro ordenamiento jurídico implica necesariamente un examen de la estructura de fuentes del derecho.

Esto, porque la variedad de *naturalezas jurídicas* que la doctrina ha atribuido a los Reglamentos parlamentarios surge de la variedad de sistemas jurídicos y ordenamientos nacionales en que se producen las leyes, siendo por tanto apropiado examinar directamente nuestro derecho positivo¹.

El vacío doctrinal sobre el problema de las fuentes del derecho en general se hace evidente en Panamá desde su trato displicente en los textos de introducción al derecho utilizados en nuestras universidades, y encuentra una de sus causas probables en la existencia de una antigua regulación legal sobre las fuentes, y una evolución tendente a la especialización de las fuentes de cada rama del derecho. Un intento importante de abordar este problema lo realizan recientemente Molino Mola,² en perspectiva general, y Mitchell,³ específicamente respecto a los diferentes tipos de ley.

Así podríamos suponer una pirámide normativa presidida por la Constitución Política y seguida inmediatamente por las leyes en su sentido formal,⁴ pero distinguiendo entre ellas las que aprueban convenios internacionales (de aplicación prevalente sobre otras leyes formales según cierta jurisprudencia), las normas de interpretación legal del Código Civil, y las leyes orgánicas y ordinarias (de jerarquía idéntica, pero con competencias exclusivas).

A estos primeros escalones (de arriba hacia abajo) en la jerarquía jurídica interna, debe agregarse el impacto que puede producir la doctrina del *bloque de la constitucionalidad*, al señalar la jerarquía constitucional de normas externas a la Constitución Política en sentido

documental.

Es en este entorno donde aparece ubicado hoy el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

La Constitución de 1972 establece, luego de sus reformas de 1983, que la Asamblea Legislativa ejerce su función legislativa mediante la expedición de su reglamento orgánico de su régimen interno (artículo 153, numeral 17).

Esta última disposición sigue vigente hoy en día, y su lectura simultánea con los artículos 158 y 159 de la Constitución Política nos permite caracterizar al Reglamento como una ley ordinaria.

II. Algunos Antecedentes de la Regulación Constitucional del Reglamento Orgánico del Régimen Interno

La Constitución de 1904 estableció en su artículo 65 (numeral 25) que era función legislativa de la Asamblea Nacional "Dictar el reglamento de su régimen interior."

Esta modalidad se distancia de la forma de regular la materia por su directa antecesora colombiana, la Constitución de 1886, que no estipulaba que los reglamentos parlamentarios fueran producto de la función legislativa.

Una explicación de esta ruptura partiría por reconocer que el Órgano Legislativo colombiano de 1886 y el panameño de 1904 eran diferentes en un sentido esencial: la naturaleza bicameral del primero y el carácter unicameral del segundo. De ahí que el reglamento de cada una de las dos cámaras colombianas no tenía carácter de ley (artículo 103), pues para ser ley debía obtenerse el acuerdo de ambas cámaras. La participación de una cámara en la adopción del reglamento interno de la otra, hubiera desvirtuado la autonomía normativa de la segunda.

Por su parte, podría concluirse que, siendo nuestra primera Asamblea Nacional un órgano legislativo unicameral, podía adoptar fácilmente la regulación de sus asuntos internos mediante ley, aun cuando esto supone, como debe ser evidente, una intervención impropia del Órgano Ejecutivo.

Curiosamente, tan temprano como en 1930, se advirtió que la ubicación de la facultad de dictar el reglamento interno dentro de la función legislativa no sólo era impropia, sino que era un error. Efectivamente, la Edición Oficial del Reglamento de la Asamblea Nacional incluye la transcripción de normas constitucionales y legales relativas al Órgano Legislativo. En el apartado correspondiente al artículo 67 de la Constitución de 1904, relativo a las funciones administrativas de la Asamblea, el editor agrega un numeral 12, "Dictar el Reglamento de su régimen interior". Mediante un llamado se explica esta desviación del texto usual de la Constitución:

*"Este inciso fue puesto por error, entre las funciones legislativas; pero, de acuerdo con los artículos 51 y 52 de esta Constitución, corresponde a las administrativas."*⁵

Desconocemos quién fue el autor de esta corrección y comentario, pero expresa claramente el sentido en que se aplicó la Constitución vigente en aquel momento. Como puede anticiparse, ni el Reglamento de la Asamblea Nacional de 1913, primero preparado exclusivamente para el Órgano Legislativo,⁶ ni los subsiguientes, adoptaron la forma de ley señalada por el texto original de la Constitución de 1904.

Un hecho que resulta fundamental destacar, en sentido contrario, es que desde temprano se regulaban algunos asuntos de la Asamblea Nacional mediante leyes, la primera de ellas, la Ley 3ª de 1904, sobre viáticos.⁷

Durante la vigencia de la Constitución de 1904 se aprobó también el Código Administrativo (mediante Ley 1ª de 22 de agosto de 1916). Incluyó un Libro II, "Sobre régimen político y municipal", cuyo Título II estaba denominado "Asamblea Nacional".

Las disposiciones del Código Administrativo rigieron ininterrumpidamente desde el 1 de julio de 1917, hasta 1972, cuando fueron supuestamente derogadas por uno de los artículos finales de la Constitución, al ser contrarias a su texto. Esta tesis parece ser la adoptada en las ediciones del Código Administrativo de Arturo Sucre (1982) y en el de Mario Ugarte (Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá, 1996), pero resulta muy discutible.

La Constitución de 1941 establecía en su artículo 90

(numeral 11) que era función administrativa de la Asamblea Nacional "Dictar el reglamento de su régimen interno". Como se ve, se vuelve a considerar el Reglamento de la Asamblea como una norma distinta de la ley.

Así, mediante la Resolución Número 7 de 27 de marzo de 1941, se ordenó la impresión de un nuevo reglamento, ajustado al nuevo marco constitucional, y cuyo artículo 409 dispuso subrogar "...al Reglamento anterior y a cualquier disposición reglamentaria aprobada por la Asamblea antes de su vigencia...".

Igual línea siguió la Constitución de 1946, al establecer en su artículo 120 original (ordinal primero), que era función administrativa de la Asamblea Nacional "Dictar el reglamento de su régimen interior."

Durante la vigencia de la Constitución de 1946 original se aprobó, por ejemplo, la Resolución Número 12 de 28 de octubre de 1952 "Por el cual se adopta el Reglamento de la Asamblea Nacional". Se trató éste por lo tanto de un reglamento parlamentario que no adoptaba la forma de ley de la República. De hecho, en el Título XI del Reglamento de 1952, se establecían importantes diferencias entre estas normas y las leyes, entre ellas, el número de debates necesarios para su aprobación (artículo 385).

Esta situación permitió decir al Doctor César Quintero que desde "...el punto de vista formal, cabe advertir que en nuestro derecho, el reglamento interno de la Asamblea no es una ley. En primer lugar, no está sujeto a los tres debates, ya que la Asamblea lo aprueba en dos. En segundo término, no lo sanciona el ejecutivo, sino el Presidente de la Asamblea. Y por último el reglamento entra a regir sin necesidad de promulgación formal."⁸

Sin embargo, la regulación constitucional de esta materia fue modificada, por el artículo 18 de la reforma constitucional de 1956, que derogó el ordinal primero del artículo 120. En esta misma reforma se adicionó el numeral 27 al artículo 118 de la Constitución, que consagró la función legislativa, incluyendo bajo ésta el "Dictar el reglamento orgánico de su régimen interno." Es decir, se estableció nuevamente el concepto de que la regulación interna de la Asamblea adoptara la forma de ley. Con esta reforma nace también, aparentemente como un efecto

inesperado, la caracterización del Reglamento como ley ordinaria.

Me explico. En la Constitución de 1946 se introdujo en nuestro derecho constitucional la distinción entre leyes ordinarias y orgánicas. El Artículo 124 de la Constitución de 1946 consagró esa distinción indicando que eran orgánicas las leyes expedidas para los fines establecidos en once de los numerales del artículo 118. Igualmente, estableció que las leyes expedidas para los fines expresados en los demás numerales de dicho artículo 118 serían ordinarias. Como puede deducirse, luego de la incorporación de un numeral adicional por vía de la reforma constitucional de 1956, la aprobación del Reglamento de la Asamblea Nacional quedó comprendido dentro de los demás numerales y, por tanto, convertido en una ley ordinaria.

Los efectos negativos desbordan ampliamente el solo hecho de calificar impropriadamente como ordinaria a una ley que es materialmente orgánica. Es impresentable, por ejemplo, que la iniciativa de reforma del Reglamento pueda surgir de sujetos extraparlamentarios.

Aparejado a lo anterior, es grave también la peculiar desprotección en la que quedaron las minorías parlamentarias, que pierden un instrumento fundamental para garantizar sus derechos en el debate legislativo, dado que se puede aprobar el Reglamento sin su intervención.⁹

En virtud del artículo 4 del Estatuto de Gobierno Provisional de 1968 se señala que las funciones legislativas establecidas en la Constitución de 1946 serán ejercidas mediante Decretos de Gabinete. La Constitución de 1972, como ya hemos adelantado, señaló en sus disposiciones finales (artículo 273 de la numeración original), que todas las leyes y demás normas que sean contrarias a la Constitución Política quedaban derogadas.

La Constitución de 1972 establece, en su redacción original, varios órganos para la aprobación de leyes: la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (A.N.R.C.) y el Consejo Nacional de Legislación. Este último, mediante la Ley 1 de 1972, y la A.N.R.C., mediante la Ley 1 de 1973, se dieron a sí mismos sus primeros reglamentos, en cumplimiento de los artículos 148 y 141 de la Constitución vigente en esos momentos.

La naturaleza legal de los reglamentos de estos cuerpos legislativos no varió tras la reforma constitucional de 1978. Bajo este nuevo régimen, la A.N.R.C. volvió a darse un reglamento mediante la Ley

14 de 30 de octubre de 1979.

La Constitución Política actual, la de 1972 luego de las radicales reformas de 1983 que introdujeron la *Asamblea Legislativa*, caracteriza al Reglamento de este Órgano del Estado como una ley ordinaria, tal y como lo hemos indicado en el apartado precedente.

Debe decirse, por otro lado, que entre 1972 y 1983 no existía distinción formal entre leyes ordinarias y orgánicas. La reintroducción de estas categorías de la Constitución de 1946 en nuestro derecho constitucional positivo, al menos en la forma en que se realizó, no es sino una torpeza del constituyente, sobre la que no es necesario abundar aquí.¹⁰ Basta con decir que de los veintiséis numerales originales del artículo 118 de la Constitución de 1946, referidos al ejercicio de la función legislativa, quince correspondían a leyes ordinarias. En contraste, la reforma de 1983 consideró leyes ordinarias únicamente la de amnistía política, la declaración de guerra y la expedición del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

III. La Doctrina del Bloque de Constitucionalidad y el Reglamento de la Asamblea Legislativa

Como ya es costumbre de la Corte Suprema de Justicia, también en materia del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa se ha pretendido innovar, y como suele ocurrirle, también en este caso, con resultados negativos. La innovación se refiere a la integración de las normas del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa dentro del denominado bloque panameño de la constitucionalidad.¹¹

Según Hoyos, el bloque de constitucionalidad es "*...el conjunto normativo de jerarquía constitucional que la Corte Suprema de Justicia ha empleado para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros actos sujetos al control judicial de esa institución.*"¹²

Según este mismo autor, su aplicación en Panamá ha dado un importante impulso a nuestro constitucionalismo, pues se ha actualizado el ordenamiento constitucional sin necesidad de acudir a frecuentes reformas formales de la Constitución, y se ha ensanchado el objeto de la interpretación constitucional.¹³

Mediante fallo del 16 de octubre de 1991, la Corte Suprema de Justicia señaló que "*...ciertas*

normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa pueden integrar parte del bloque de constitucionalidad de Panamá. Tales normas son las que se refieren exclusivamente al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea, y ellas constituyen parte integrante del parámetro que utiliza la Corte Suprema para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes. De esta manera, si una ley es aprobada por la Asamblea Legislativa en violación del procedimiento previsto en ese Reglamento, la consecuencia es que aquella puede ser declarada inconstitucional por vicio de forma que presenta la ley aprobada.”

Desde su origen, la integración que la doctrina del bloque panameño de la constitucionalidad hace de las normas del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa es limitada a las que regulan su función legislativa. Desde su origen, por lo tanto, aparece como una doctrina inconsistente, dada la naturaleza constitucional de las funciones judiciales y administrativas de la Asamblea Legislativa, igualmente reguladas en el Reglamento, y a su inexplicable exclusión del bloque de la constitucionalidad.¹⁴

Sin embargo, los alcances de la doctrina se ven reducidos de manera drástica mediante fallo de 31 de enero de 1997, por el cual la Corte Suprema de Justicia consolidó una tesis jurisprudencial más restrictiva, según la cual “...el aspecto de relevancia constitucional lo constituye el hecho, necesario, de que el proyecto sea discutido en tres días, en debates distintos, y que el mismo sea aprobado por las mayorías requeridas constitucionalmente, dependiendo de si se trata de leyes orgánicas u ordinarias, clasificación a la cual se refiere el artículo 159 de la Constitución Política. Las irregularidades, tanto en las incidencias de la discusión y formación de las leyes, y en su consignación en las respectivas actas, no tienen trascendencia constitucional, a menos que se acredite fehacientemente que tales anomalías o irregularidades reflejen que el proyecto no fue discutido en tres sesiones distintas llevadas a cabo en días diferentes, y que su aprobación se haya realizado por las mayorías que requiere la aprobación de las leyes ordinarias y orgánicas, respectivamente.”

Se constata entonces una evolución de la versión de la doctrina de bloque panameño de la constitucionalidad, que reduce notablemente su ya escaso alcance. De hecho, luego de llegar a este punto pareciera que sólo formarían parte del bloque las normas del Reglamento relativas a los días de debate necesarios y a las mayorías requeridas para la aprobación de leyes, mismas que ya están consagradas

en la Constitución Política en sentido documental. ¿Qué ensanchamiento del objeto de la interpretación constitucional es éste? El fracaso de la Corte Suprema en la construcción de una doctrina funcional sobre el Reglamento de la Asamblea es evidente.

IV. La Supuesta Jerarquía Constitucional de algunas Normas del Reglamento Orgánico del Régimen Interno

El problema esencial del bloque panameño de la constitucionalidad es la suposición de que a las normas que integran el bloque se les otorga *jerarquía constitucional*, en lugar de caracterizarlas simplemente como *parámetros de constitucionalidad*.

En estricta relación con la integración de algunas disposiciones del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa, es llamativo el efecto que la construcción actual de la doctrina bajo examen tiene sobre un sistema de control de la constitucionalidad donde es legítimo también ejercer control sobre disposiciones del Reglamento relativas al ejercicio de su función legislativa.¹⁵ Este efecto sólo es posible si negamos la jerarquía constitucional del Reglamento, y asumimos la del parámetro de constitucionalidad, tal y como ocurre, por ejemplo, en España, o en nuestro entorno, en Costa Rica.

Esta contradicción del argumento jurídico de la Corte se ha evitado en Francia. Los elementos que integran el bloque francés son *Constitución*, y en ese sentido no pueden ser impugnados por inconstitucionales, ni su reforma está al alcance del legislador ordinario.

Distinto es el caso del bloque de constitucionalidad español, al que ya hemos aludido. Tal como lo explica Ignacio de Otto, en España la inconstitucionalidad de leyes o actos puede producirse

“...no solamente de la infracción de la Constitución Española, sino también de un conjunto de normas que no forman parte de la Constitución, que tienen rango inferior a ella y son, por tanto, del mismo rango que la norma cuya inconstitucionalidad pueden provocar.”¹⁶

El efecto de inconstitucionalidad se produce porque la Constitución establece una diferencia entre normas de igual jerarquía, pero que ejercen un monopolio de la regulación sobre

determinadas materias. Si una norma viola ese monopolio al pretender desarrollar materias reservadas a otras, se perfecciona la vulneración del ordenamiento constitucional.

Por supuesto, en Panamá este problema tiene especial complejidad, cuando se examina la constitucionalidad de las leyes a la luz del procedimiento de su aprobación, procedimiento desarrollado por un Reglamento que es por un lado ley formalmente ordinaria y por otro una auténtica ley interpuesta en la producción normativa.

La aplicación en Panamá de la tesis expuesta por de Otto ha sido sostenida por Quintero, cuando señala:

“Fuera de los anotados requisitos procedimentales, no hay diferencia alguna de jerarquía normativa entre las llamadas leyes orgánicas y las ordinarias. No es cierto, por ello, que en caso de discrepancia entre una ley orgánica y una ordinaria, prevalezca necesariamente aquélla. Pues, una y otra deben tratar de materias distintas. Por tanto, no deben colisionar, toda vez que giran en órbitas diferentes. De ahí que si chocan es porque una de las dos se ha salido de su órbita. En consecuencia, sería inconstitucional la que se haya desorbitado, independientemente de que sea la orgánica o la ordinaria.”^{1 7}

Sin embargo, la posibilidad de reconstruir el bloque panameño de la constitucionalidad sobre la base de la especialidad del Reglamento para regular las funciones constitucionales de la Asamblea Legislativa (lo que haría inconstitucional toda norma que estableciera un desarrollo de dichas funciones fuera del Reglamento) confronta serios problemas en un contexto donde ni se establece mayoría calificada para aprobarlo, ni está limitada la iniciativa de reforma a los legisladores, ni está expresamente prohibida la modificación del Reglamento por vía de decreto ley.

Como conclusión preliminar, estimo conveniente identificar este problema como uno de los muchos que confronta la doctrina panameña del bloque de la constitucionalidad, y que debe producir una reconstrucción de esta si tiene aspiraciones de ser funcional para el control de la constitucionalidad por nuestra Corte Suprema de Justicia.

Citas

¹ En este sentido, seguimos las conclusiones de Antonio Torres del Moral. Ver Torres del Moral, Antonio. *Naturaleza Jurídica de los Reglamentos Parlamentarios*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, No. 10, Madrid, 1986, pp. 7-22.

² Molino Mola, Edgardo. *La Jurisdicción Constitucional en Panamá*, Biblioteca Jurídica Dike, Primera Edición, Santa Fé de Bogotá, 1998, pp. 109-111.

³ Mitchell D., Harley James. *Introducción al Estudio de la Ley*, Imprenta de la Universidad de Panamá, Primera Edición, 1999.

⁴ Incluyendo las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa y otras normas con fuerza de ley.

⁵ Reglamento de la Asamblea Nacional, Edición Oficial, Imprenta Nacional, 1930, p.10. Los artículos 51 y 52 consagran la división de los poderes públicos. Es decir, el comentario se funda claramente en que la intervención del Ejecutivo en una eventual sanción y promulgación del Reglamento de la Asamblea Nacional viola el modelo constitucional.

⁶ Decimos esto, porque el Reglamento de 1913 reemplazó el Reglamento de la Convención Constituyente de 1904, que utilizó el Órgano Legislativo desde la independencia.

⁷ Igualmente, la Ley No. 89 de 1904, sobre elecciones; la Ley 33 de 1908, sobre gastos de representación; la Ley 14 de 1919, sobre régimen político y municipal; la Ley 18 de 1910, sobre franquicia telegráfica; la Ley 7 de 1913, sobre inhabilidades (incompatibilidades); entre otras.

⁸ Quintero, César. *Las Reformas Constitucionales de 1956*. En Fábrega P., Jorge, *Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá*, pp. 507-538, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1991, p. 535.

⁹ Para profundizar sobre estos asuntos, ver: Sánchez Navarro, Angel J. *Las Minorías en la Estructura Parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995; López Aguilar, Juan Fernando. *Minoría y Oposición en el Parlamentarismo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991; Requejo, Paloma. *Democracia Parlamentaria y Principio Minoritario*, Ariel, Barcelona, 2000.

¹⁰ Una crítica a la que nos suscribimos plenamente es la que hace el Doctor César Quintero, en el Prólogo a la obra de Harley James Mitchell *Introducción al Estudio de la Ley*, ya citada.

¹¹ Sobre el Bloque de la Constitucionalidad en Francia y España: Favoreu, Louis y Rubio Llorente,

Francisco. *El Bloque de la Constitucionalidad*, Cuadernos Civitas, Primera Edición, 1991. Sobre la recepción de la doctrina en Panamá: Hoyos, Arturo. *La Interpretación Constitucional*, Editorial Temis, Santa Fe de Bogotá, 1993 y Sánchez Urrutia, Ana. *El Bloque de Constitucionalidad*, Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá, Panamá, 1997.

¹² Hoyos, Arturo. *Op. cit.*, p. 98.

¹³ *Ibidem*, pp. 108-109.

¹⁴ Podría adelantarse que debe adecuarse la construcción de un bloque de constitucionalidad a partir, entre otros elementos, del alcance del control de la constitucionalidad en un determinado Estado. Nuestro control de la constitucionalidad es muy amplio, examinando actos de muy variada naturaleza jurídica. En relación con la Asamblea Legislativa –y en esto ha sido obsesiva la Corte– se ha expandido el control de la constitucionalidad a la práctica totalidad de los actos que expide la cámara, y no exclusivamente a las leyes. La incoherencia del razonamiento de la Corte, al seleccionar como normas integradoras del bloque únicamente a aquellas que desarrollan la función legislativa es notoria. Sin embargo, estas inconsistencias evidencian más bien la pobreza argumentativa de la Corte en éste punto, y no el fracaso necesario de toda construcción de una doctrina del bloque de la constitucionalidad panameña.

¹⁵ Señalado de forma expresa por la Corte Suprema de Justicia en su fallo de 5 de diciembre de 1996.

¹⁶ De Otto, Ignacio. *Derecho Constitucional*. Ariel, Barcelona, 1995, p. 94.

¹⁷ Quintero, César. Prólogo a la obra de Harley James Mitchell *Introducción al Estudio de la Ley*, *Opus cit.*, p. 14.

LEY No. 43
De 31 de julio de 2001
Que define y regula los documentos y firmas electrónicas
y las entidades de certificación en el comercio electrónico,
y el intercambio de documentos electrónicos
LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
DECRETA:

Título I

**Comercio Electrónico y Documentos
Electrónicos en General**

Capítulo I

Ámbito de Aplicación

Artículo 1. Regulación. La presente Ley regula los documentos y firmas electrónicas y la prestación de servicios de certificación de estas firmas, y el proceso voluntario de acreditación de prestadores de servicios de certificación, para su uso en actos o contratos celebrados por medio de documentos y firmas electrónicas, a través de medios electrónicos de comunicación.

Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley, los siguientes términos se definen así:

1. *Certificado.* Manifestación que hace la entidad de certificación, como resultado de la verificación que efectúa sobre la autenticidad, veracidad y legitimidad de las firmas electrónicas o la integridad de un mensaje.
2. *Destinatario.* Persona designada por el iniciador para recibir el mensaje, pero que no esté actuando a título de intermediario con respecto a ese mensaje.
3. *Documento electrónico.* Toda representación electrónica que da testimonio de un hecho, una imagen o una idea.
4. *Entidad de certificación.* Persona que emite

certificados electrónicos en relación con las firmas electrónicas de las personas, ofrece o facilita los servicios de registro y estampado cronológico de la transmisión y recepción de mensajes de datos y realiza otras funciones relativas a las firmas electrónicas.

5. *Firma electrónica.* Todo sonido, símbolo o proceso electrónico vinculado a o lógicamente asociado con un mensaje, y otorgado o adoptado por una persona con la intención de firmar el mensaje que permite al receptor identificar a su autor.

6. *Iniciador.* Toda persona que, a tenor del mensaje, haya actuado por su cuenta o en cuyo nombre se haya actuado, para enviar o generar ese mensaje antes de ser archivado, si éste es el caso, pero que no haya actuado a título de intermediario con respecto a ese mensaje.

7. *Intermediario.* Toda persona que, actuando por cuenta de otra, envíe, reciba o archive un mensaje o preste algún otro servicio con respecto a él.

8. *Mensaje de datos.* Información generada, enviada, recibida o archivada o comunicada por medios electrónicos, ópticos o similares, como pudieran ser, entre otros, el intercambio electrónico de datos (EDI), Internet, el correo electrónico, el telegrama, el télex o el telefax.

9. *Repositorio.* Sistema de información utilizado para guardar y recuperar certificados

u otro tipo de información relevante para la expedición de éstos.

10. *Revocar un certificado.* Finalizar definitivamente el periodo de validez de un certificado, desde una fecha específica en adelante.

11. *Sistema de información.* Todo sistema utilizado para generar, enviar, recibir, archivar o procesar de alguna otra forma mensajes de datos.

12. *Suscriptor.* Persona que contrata con una entidad de certificación la expedición de un certificado, para que sea nombrada o identificada en él. Esta persona mantiene bajo su estricto y exclusivo control el procedimiento para generar su firma electrónica.

13. *Suspender un certificado.* Interrumpir temporalmente el periodo operacional de un certificado, desde una fecha en adelante.

Artículo 3. Interpretación. Las actividades reguladas por esta Ley se someterán a los principios de libertad de prestación de servicios, libre competencia, neutralidad tecnológica, compatibilidad internacional, equivalencia del soporte electrónico al soporte de papel y equivalencia funcional del comercio tradicional con el comercio electrónico. Toda interpretación de los preceptos de esta Ley deberá guardar armonía con los principios señalados.

Artículo 4. Modificación mediante acuerdo. Salvo que se disponga otra cosa, en las relaciones entre las partes que generan, envían, reciben, archivan o procesan de alguna u otra forma mensajes de datos, las disposiciones del Capítulo III, Título I, podrán ser modificadas mediante acuerdo. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a las disposiciones contenidas en el Capítulo II del Título I de la presente Ley.

Artículo 5. Reconocimiento jurídico de los mensajes de datos. Se reconocen efectos jurídicos, validez y fuerza obligatoria a todo tipo de información, que esté en forma de mensaje de datos o que figure simplemente en el mensaje de datos en forma de remisión.

Capítulo II

Aplicación de los Requisitos Jurídicos a los Mensajes de Datos

Artículo 6. Escrito. Cuando la ley requiera que la información conste por escrito, los actos y contratos, otorgados o celebrados, por medio de documento electrónico, serán válidos de la misma manera y producirán los mismos efectos que los celebrados por escrito en soporte de papel. Dichos actos y contratos se reputarán como escritos, en los casos en que la ley exija que éstos consten por escrito, siempre que se cumplan las condiciones siguientes:

1. Que la información que éste contiene sea accesible para su posterior consulta.
2. Que el mensaje de datos sea conservado con el formato original en que se haya generado, enviado o recibido o con algún formato que sea demostrable que reproduce con exactitud la información generada, enviada o recibida.
3. Que se conserve, de haber alguno, todo dato que permita determinar el origen y el destino del mensaje, la fecha y la hora en que fue enviado o recibido.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito en él previsto constituye una obligación, como si la ley simplemente prevé consecuencias en el caso de que la información no conste por escrito.

Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a:

- a. Los actos para los cuales la ley exige una solemnidad que no sea verificable mediante documento electrónico.
- b. Los actos jurídicos para los que la ley requiera la concurrencia personal de alguna de las partes.
- c. Los actos jurídicos relativos al Derecho de Familia.

Artículo 7. Firma. Cuando la ley exija la

presencia de una firma o establezca ciertas consecuencias en ausencia de ella, en relación con un documento electrónico o mensaje de datos, se entenderá satisfecho dicho requerimiento si éste ha sido firmado electrónicamente.

La firma electrónica, cualquiera que sea su naturaleza, será equivalente a la firma manuscrita para todos los efectos legales. En cuanto a su admisibilidad en juicio y al defecto probatorio de los documentos y firmas electrónicas se aplicará lo dispuesto en la presente Ley. Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito en él previsto constituye una obligación, como si la ley simplemente prevé consecuencias en el caso de que no exista una firma.

Si una disposición legal requiere que una firma relacionada a un documento electrónico o mensaje de datos o una transacción sea notariada, reconocida, refrendada o hecha bajo la gravedad del juramento, dicho requisito será satisfecho si la firma electrónica de la persona autorizada para efectuar dichos actos, junto con toda la información requerida bajo la norma legal aplicable, sea vinculada con la firma o mensaje.

Lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable a:

1. Los contratos sobre bienes inmuebles y demás actos susceptibles de registro ubicados en Panamá.
2. Los actos en materia de sucesiones que se otorguen bajo ley panameña o que sufran sus efectos en Panamá.
3. Los avisos y documentos dirigidos o emitidos por autoridades de Panamá, que no hayan sido autorizados por la entidad respectiva.

Artículo 8. Original. Cuando la ley requiera que la información sea presentada y conservada en su forma original, ese requisito quedará satisfecho con un mensaje de datos, si:

1. Existe alguna garantía confiable de que se ha conservado la integridad de la información, a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva, como mensaje de datos o en alguna otra forma.

2. De requerirse que la información sea presentada, si dicha información puede ser mostrada a la persona a la que se deba presentar.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará tanto si el requisito en él previsto constituye una obligación, como si la ley simplemente prevé consecuencias en el caso de que la información no conste en su forma original.

Artículo 9. Integridad de un mensaje de datos. Para efectos del artículo anterior, se considerará que la información consignada en un mensaje de datos es íntegra, si ésta ha permanecido completa e inalterada, salvo la adición de algún endoso o de algún cambio que sea inherente al proceso de comunicación, archivo o presentación. El grado de confiabilidad requerido será determinado a la luz de los fines para los que se generó la información y de todas las circunstancias relevantes del caso.

Artículo 10. Admisibilidad y fuerza probatoria de los documentos, firmas electrónicas y mensajes de datos. Los documentos y firmas electrónicas y mensajes de datos serán admisibles como medios de prueba y tendrán la misma fuerza probatoria otorgada a los documentos en el Capítulo III, del Título VII del Libro Segundo de Procedimiento Civil del Código Judicial, de conformidad con lo que dispone la ley.

Artículo 11. Criterio para valorar probatoriamente los documentos electrónicos, firmas electrónicas y mensajes de datos. Para la valoración de la fuerza probatoria de los documentos electrónicos, las firmas electrónicas y de los mensajes de datos a que se refiere esta Ley, se tendrán en cuenta las reglas de la sana crítica y demás criterios reconocidos legalmente para la apreciación de las pruebas.

Por consiguiente, al valorar la fuerza probatoria de un documento electrónico, firma electrónica o mensaje de datos se habrá

de tener presente la confiabilidad de la forma en la que se haya generado, archivado o comunicado el mensaje, la confiabilidad de la forma en la se haya conservado la integridad de la información y la forma en la que se identifiquen a su iniciador y a cualquier otro factor pertinente.

Artículo 12. Conservación de los mensajes de datos. Cuando la ley requiera que ciertos documentos, registros o información sean conservados, ese requisito quedará satisfecho mediante la conservación de los mensajes de datos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

1. Que la información que contenga sea accesible para su posterior consulta;
2. Que el mensaje de datos sea conservado en el formato en que se haya generado, enviado o recibido o con algún formato que permita demostrar que reproduce con exactitud la información generada, enviada o recibida; y
3. Que se conserve, de haber alguno, todo dato que permita determinar el origen, el destino del mensaje, la fecha y la hora en que fue enviado o recibido.

Si un cambio en la configuración en el sistema de información requerido para consultar un mensaje de datos crea un riesgo material de que el consumidor no pueda acceder a él, el proveedor suministrará al consumidor una declaración de las nuevas configuraciones requeridas, así como la oportunidad de dar por terminado el contrato.

No estará sujeta a la obligación de conservación, la información que tenga por única finalidad facilitar el envío o recepción de los mensajes de datos y demás documentos electrónicos.

Los libros y documentos del comerciante podrán ser conservados en cualquier medio técnico que garantice su reproducción exacta. Esta obligación estará sujeta a la prescripción de toda acción que pudiera derivarse de ella, según lo establecido en el artículo 93 del Código de Comercio.

Artículo 13. Conservación de mensajes de

datos y archivo de documentos a través de terceros. El cumplimiento de la obligación de conservar documentos, registros o informaciones en mensajes de datos, se podrá realizar a través de terceros, siempre que se cumplan las condiciones enunciadas en el artículo anterior, además de que estos datos no contengan información sensible a los intereses del usuario.

Capítulo III

Comunicación de los Mensajes de Datos y Documentos Electrónicos

Artículo 14. Formación y validez de los contratos. En la formación del contrato, salvo acuerdo expreso entre las partes, la oferta y su aceptación podrán ser expresadas por medio de un mensaje de datos. Se reconoce validez y fuerza obligatoria a un contrato que para su formación utilice uno o más mensajes de datos.

Artículo 15. Reconocimiento de los mensajes de datos por las partes. En las relaciones entre el iniciador y el destinatario de un mensaje de datos, se reconocen efectos jurídicos, validez o fuerza obligatoria a una manifestación de voluntad u otra declaración que conste en forma de mensaje de datos o documento electrónico.

Artículo 16. Atribución de los mensajes de datos. Se entenderá que un mensaje de datos proviene del iniciador, cuando éste ha sido enviado por:

1. El propio iniciador;
2. Alguna persona facultada para actuar en nombre del iniciador respecto de ese mensaje; o
3. Un sistema de información programado por el iniciador o en su nombre para que opere automáticamente.

Artículo 17. Presunción del origen de un mensaje de datos. Se presume que un mensaje de datos ha sido enviado por el

iniciador, y por lo tanto puede actuar en consecuencia, cuando:

1. Haya aplicado en forma adecuada el procedimiento acordado previamente con el iniciador, con el fin de establecer que el mensaje de datos provenía efectivamente de éste; o
2. El mensaje de datos que reciba el destinatario resulte de los actos de una persona cuya relación con el iniciador, o con algún mandatario suyo, le haya dado acceso a algún método utilizado por el iniciador para identificar un mensaje de datos como propio.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará:

- a. A partir del momento en que el destinatario haya sido informado por el iniciador de que el mensaje de datos no provenía de éste, y haya dispuesto de un plazo razonable para actuar en consecuencia; o
- b. A partir del momento en que el destinatario sepa, o debiera saber, de haber actuado con la debida diligencia o haber aplicado algún método convenido, que el mensaje de datos no provenía de éste.

Artículo 18. Concordancia del mensaje de datos enviado con el mensaje de datos recibido.

Siempre que un mensaje de datos provenga del iniciador o que se entienda que proviene de él, o siempre que el destinatario tenga derecho a actuar con arreglo a este supuesto, en las relaciones entre el iniciador y el destinatario, éste último tendrá derecho a considerar que el mensaje de datos recibido corresponde al que quería enviar el iniciador, y podrá proceder en consecuencia.

El destinatario no gozará de este derecho si sabía o hubiera sabido, de haber actuado con la debida diligencia o de haber aplicado algún método convenido, que la transmisión había dado lugar a un error en el mensaje de datos recibido.

Artículo 19. Mensajes de datos duplicados. Se presume que cada mensaje de datos recibido es un mensaje de datos diferente, salvo en la medida en que duplique otro mensaje de datos, y que el destinatario sepa, o debiera saber, de haber actuado con la debida diligencia o de haber

aplicado algún método convenido, que el nuevo mensaje de datos era un duplicado.

Artículo 20. Acuse de recibo. Si al enviar o antes de enviar un mensaje de datos, el iniciador solicita o acuerda con el destinatario que se acuse recibo del mensaje de datos, pero no se ha acordado entre éstos una forma o método determinado para efectuarlo, se podrá acusar recibo mediante:

1. Toda comunicación del destinatario, automatizada o no; o
2. Todo acto del destinatario, que baste para indicar al iniciador que se ha recibido el mensaje de datos.

Si el iniciador ha solicitado o acordado con el destinatario que se acuse recibo del mensaje de datos, y expresamente aquél ha indicado que los efectos del mensaje de datos estarán condicionados a la recepción de un acuse de recibo, se considerará que el mensaje de datos no ha sido enviado en tanto que no se haya recibido el acuse de recibo.

Si el iniciador ha solicitado o acordado con el destinatario que se acuse recibo del mensaje de datos, pero aquél no indicó expresamente que los efectos del mensaje de datos están condicionados a la recepción del acuse de recibo y, si no se ha recibido acuse en el plazo fijado o convenido, o no se ha fijado o convenido ningún plazo, en un plazo no mayor de cuarenta y ocho horas a partir del momento del envío o del vencimiento del plazo fijado o convenido, el iniciador:

- a. Podrá dar aviso al destinatario de que no ha recibido acuse de recibo y fijar un nuevo plazo para su recepción, el cual será de cuarenta y ocho horas, contado a partir del momento del envío del nuevo mensaje de datos; y
- b. De no recibirse acuse de recibo dentro del término señalado conforme al literal anterior, podrá, dando aviso de ello al destinatario, considerar que el mensaje de datos no ha sido enviado o ejercer cualquier otro derecho que pueda tener.

Artículo 21. Presunción de recepción de un mensaje de datos. Cuando el iniciador reciba acuse de recibo del destinatario, se presumirá que éste ha recibido el mensaje de datos.

Esa presunción no implicará que el mensaje de datos corresponda al mensaje recibido. Cuando en el acuse de recibo se indique que el mensaje de datos recibido cumple con los requisitos técnicos convenidos o enunciados en alguna norma técnica aplicable, se presumirá que ello es así.

Salvo en lo que se refiere al envío o recepción del mensaje de datos, el presente artículo no obedece al propósito de regir las consecuencias jurídicas que puedan derivarse de ese mensaje de datos o de su acuse de recibo.

Artículo 22. Tiempo del envío de un mensaje de datos. De no convenir otra cosa el iniciador y el destinatario, el mensaje de datos se tendrá por expedido cuando ingrese en un sistema de información que no esté bajo el control del iniciador o de la persona que envió el mensaje de datos en nombre de éste.

Artículo 23. Tiempo de la recepción de un mensaje de datos. De no convenir otra cosa el iniciador y el destinatario, el momento de recepción de un mensaje de datos se determinará como sigue:

1. Si el destinatario ha designado un sistema de información para la recepción de mensajes de datos, la recepción tendrá lugar en el momento en que ingrese el mensaje de datos en el sistema de información designado; o
2. De enviarse el mensaje de datos a un sistema de información del destinatario que no sea el sistema de información designado, en el momento en que el destinatario recupere el mensaje de datos;
3. Si el destinatario no ha designado un sistema de información, la recepción tendrá lugar cuando el mensaje de datos ingrese a un sistema de información del destinatario.

Lo dispuesto en este artículo será aplicable aun cuando el sistema de información esté ubicado en un lugar distinto de donde se tenga por recibido el mensaje conforme al artículo siguiente.

Artículo 24. Lugar del envío y recepción del mensaje de datos. De no convenir otra cosa el iniciador y el destinatario, el mensaje de datos se tendrá por expedido en el lugar donde el iniciador tenga su establecimiento y por recibido en el lugar donde el destinatario tenga el suyo. Para los fines del presente artículo:

1. Si el iniciador o el destinatario tienen más de un establecimiento, su establecimiento será el que guarde una relación más estrecha con la operación subyacente o, de no haber una operación subyacente, su establecimiento principal;
2. Si el iniciador o el destinatario no tiene establecimiento, se tendrá en cuenta su lugar de residencia habitual.

Título II

Firmas y Certificados Electrónicos

Capítulo I

Firmas Electrónicas

Artículo 25. Atributos de la firma electrónica. El uso de una firma electrónica tendrá la misma fuerza y efectos que el uso de una firma manuscrita, si aquélla incorpora los siguientes atributos:

1. Es única a la persona que la usa.
2. Es susceptible de ser verificada.
3. Está bajo el control exclusivo de la persona que la usa.
4. Está ligada a la información o mensaje, de tal manera que si éstos son cambiados, la firma electrónica es inválida.

Artículo 26. Firma electrónica segura. Es una firma electrónica que puede ser verificada de conformidad con un sistema o procedimiento de seguridad, de acuerdo con estándares reconocidos internacionalmente.

Artículo 27. Mensaje de datos firmado electrónicamente. Se entenderá que un mensaje de datos ha sido firmado, si el

símbolo o la metodología adoptada por la parte, cumple con un procedimiento de autenticación o seguridad.

Capítulo II Certificados

Artículo 28. Contenido de los certificados. Un certificado emitido por una entidad de certificación, además de estar firmado electrónicamente por ésta, debe contener, por lo menos, lo siguiente:

1. Nombre, dirección y domicilio del suscriptor.
2. Identificación del suscriptor nombrado en el certificado.
3. Nombre, dirección y lugar donde realiza actividades la entidad de certificación.
4. Metodología para verificar la firma electrónica del suscriptor impuesta en el mensaje de datos.
5. Número de serie del certificado.
6. Fecha de emisión y expiración del certificado.

Artículo 29. Expiración de un certificado. Un certificado emitido por una entidad de certificación expira en la fecha indicada en él.

Artículo 30. Aceptación de un certificado. Salvo acuerdo entre las partes, se entiende que un suscriptor ha aceptado un certificado cuando la entidad de certificación, a solicitud de éste o de una persona en nombre de éste, lo ha publicado en un repositorio o lo ha enviado a una o más personas.

Artículo 31. Garantía derivada de la aceptación de un certificado. El suscriptor, al momento de aceptar un certificado, garantiza a todas las personas de buena fe exentas de culpa, que se soportan en la misma información en él contenida, que:

1. La firma electrónica autenticada mediante éste, está bajo su control exclusivo;
2. Ninguna persona ha tenido acceso al procedimiento de generación de la firma electrónica;
3. La información contenida en el certificado es verdadera y corresponde a la suministrada por éste

a la entidad de certificación.

Artículo 32. Suspensión y revocación de certificados. El suscriptor de una firma certificada podrá solicitar a la entidad de certificación que expidió

Un certificado, la suspensión o renovación de éste. La revocación o suspensión del certificado se hace efectiva a partir del momento en que se registra por parte de la entidad de certificación. Este registro debe hacerse en forma inmediata, una vez recibida la solicitud de suspensión o revocación.

Artículo 33. Causales para la revocación de certificados. El suscriptor de una firma electrónica certificada está obligado a solicitar la revocación del certificado en los siguientes casos:

1. Por pérdida de la información que da validez al certificado.
2. Si la privacidad del certificado ha sido expuesta o corre peligro de que se le dé un uso indebido.

Si el suscriptor no solicita la revocación del certificado en el evento de presentarse las anteriores situaciones, será responsable por la pérdida o perjuicio en los cuales incurran terceros de buena fe exentos de culpa, que confiaron en el contenido del certificado.

Una entidad de certificación revocará un certificado emitido por las siguientes razones:

- a. Petición del suscriptor o un tercero en su nombre y representación.
- b. Muerte del suscriptor.
- c. Disolución del suscriptor, en el caso de las personas jurídicas.
- d. Confirmación de que alguna información o hecho, contenido en el certificado, es falso.
- e. La privacidad de su sistema de seguridad ha sido comprometida de manera material, que afecte la confiabilidad del certificado.

- f. Cese de actividades de la entidad de certificación.
- g. Orden judicial o de autoridad administrativa competente.

Artículo 34. Notificación de la suspensión o revocación de un certificado. Una vez registrada la suspensión o revocación de un certificado, la entidad de certificación debe publicar, en forma inmediata, un aviso de suspensión o renovación en todos los repositorios en los cuales la entidad de certificación publicó el certificado. También deberá notificar de este hecho a las personas que soliciten información acerca de una firma electrónica verificable, por remisión al certificado suspendido o revocado.

Si los repositorios en los cuales se publicó el certificado no existen al momento de la publicación del aviso o son desconocidos, la entidad de certificación deberá publicar dicho aviso en un repositorio que designe la Dirección de Comercio Electrónico del Ministerio de Comercio e Industrias.

Artículo 35. Registro de certificados. Toda entidad de certificación deberá llevar un registro de los certificados emitidos, que se encuentre a disposición del público, el cual debe indicar las fechas de emisión, expiración y los registros de suspensión, revocación o reactivación de ellos.

Artículo 36. Término de conservación de los registros. Los registros de certificados expedidos por una entidad de certificación deben ser conservados por el término de quince años, contado a partir de la fecha de revocación o expiración del correspondiente.

Capítulo III

Suscriptores de Firmas Electrónicas

Artículo 37. Deberes de los suscriptores. Son deberes de los suscriptores:

1. Recibir los certificados por parte de la entidad de certificación, utilizando un sistema de seguridad exigido por la entidad de certificación con la que haya contratado sus servicios, o en un esquema de interoperabilidad para aceptar certificados reconocidos por diferentes entidades de certificación.

2. Suministrar información completa, precisa y verídica a la entidad de certificación con la que haya contratado sus servicios.

3. Aceptar los certificados emitidos por la entidad de certificación, demostrando aprobación de sus contenidos mediante el envío de éstos a una o más personas o solicitando la publicación de éstos en repositorios.

4. Mantener el control de la información que da privacidad al certificado y reservarla del conocimiento de terceras personas.

5. Efectuar oportunamente las correspondientes solicitudes de suspensión o revocación.

Un suscriptor cesa en la obligación de cumplir con los anteriores deberes, a partir de la certificación de un aviso de revocación del correspondiente certificado por parte de la entidad de certificación.

Artículo 38. Solicitud de información. Los suscriptores podrán solicitar a la entidad de certificación información sobre todo asunto relacionado con los certificados y las firmas electrónicas.

Artículo 39. Responsabilidad de los suscriptores. Los suscriptores serán responsables por la falsedad o error en la información suministrada a la entidad de certificación y que es objeto material del contenido del certificado. También serán responsables en los casos en los cuales no den oportunamente el aviso de revocación o suspensión de certificados, en los casos indicados anteriormente.

Título III

Autoridad de Registro y Entidades de Certificación

Capítulo I

Autoridad de Registro Voluntario

Artículo 40. La Autoridad. Se crea dentro del Ministerio de Comercio e

Industrias, la Dirección de Comercio Electrónico, adscrita a la Dirección Nacional de Comercio, como Autoridad de Registro Voluntario de Prestadores de Servicios de Certificación. La Dirección de Comercio Electrónico establecerá un sistema de acreditación mediante registro voluntario.

Por medio de la presente Ley, la Autoridad queda facultada para acreditar y supervisar a las entidades de certificación, de acuerdo con criterios establecidos en normas internacionales, a fin de garantizar un nivel básico de seguridad y calidad de sus servicios, que son de vital importancia para la confiabilidad de las firmas electrónicas. La expedición de certificados u otros servicios relacionados no estará sujeta a autorización previa.

Para realizar el registro voluntario, se deberá pagar una tasa por este servicio a la Autoridad, cuyo monto y procedimiento de pago será determinado por reglamento. Hasta que no haya sido dictado el reglamento, se establece que la tasa de registro será de mil balboas (B/. 1,000.00).

Entre las funciones de la Autoridad se encuentran las siguientes:

1. Registrar a las entidades de certificación que así lo soliciten, conforme a la reglamentación expedida por el Ministerio de Comercio e Industrias.
2. Velar por el adecuado funcionamiento y la eficiente prestación del servicio por parte de toda entidad de certificación, y por el cabal cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias de la actividad.
3. Dictar los reglamentos sobre la materia.
4. Revocar o suspender el registro de la entidad de certificación.
5. Requerir a las entidades de certificación que suministren información relacionada con los certificados, las firmas electrónicas emitidas y los documentos en soporte informático que custodien o administren, pero únicamente cuando se refieran a los procesos que afecten la seguridad e integridad de datos. Esta función no permite el acceso al contenido de los mensajes, a las firmas o a los procesos utilizados, excepto mediante orden judicial.

6. Imponer sanciones a las entidades de certificación por el incumplimiento o cumplimiento parcial de las obligaciones derivadas de la prestación del servicio.

7. Ordenar la revocación o suspensión de certificados, cuando la entidad de certificación los emita sin el cumplimiento de las formalidades legales.

8. Designar los repositorios en los eventos previstos en la ley.

Las entidades de certificación que no lleven a cabo la acreditación voluntaria, quedarán sujetas a las facultades de inspección de la Autoridad de Registro, para los efectos de velar por el cumplimiento de las obligaciones correspondientes que establece esta Ley o sus reglamentos, así como al cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia.

Una vez presentada toda la documentación establecida para obtener la acreditación, la Autoridad de Registro dispondrá del término de noventa días para emitir criterio. De no efectuar ningún pronunciamiento al respecto, se entenderá que ha emitido criterio favorable y deberá procederse con el registro. Otorgada la acreditación, la entidad de certificación será inscrita en un registro que será de carácter público, que a tal efecto llevará la Autoridad y al cual se podrá tener acceso por medios electrónicos. La entidad de certificación tendrá la obligación de informar a la Autoridad de Registro cualquier modificación de las condiciones que permitieron su acreditación.

Artículo 41. La Contraloría General de la República como entidad certificadora.

Para toda la documentación, firmas electrónicas, servicios de certificación, claves de descuentos y otros actos que afecten o puedan afectar fondos o bienes públicos, la entidad certificadora es la Contraloría General de la República.

Artículo 42. Infracciones y sanciones. Se consideran infracciones las siguientes:

1. Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de esta Ley.
2. Negligencia en la prestación del servicio.
3. Comisión de delito en la prestación del servicio.

La Autoridad de Registro, de acuerdo con el debido proceso y el derecho de defensa, podrá imponer, según la naturaleza y la gravedad de la falta, las siguientes sanciones a las entidades de certificación que incumplan o violen las normas a las cuales debe sujetarse su actividad:

- a. Amonestación.
- b. Multa de cien balboas (B/.100.00) hasta cien mil balboas (B/.100,000.00).
- c. Suspensión de inmediato de todas o algunas de las actividades de la entidad infractora.
- d. Prohibición a la entidad de certificación infractora de prestar directa o indirectamente los servicios de la entidad de certificación por el término de hasta cinco años.
- e. Revocación definitiva de la acreditación y prohibición para operar en Panamá como entidad de certificación, cuando la aplicación de las sanciones anteriormente enumeradas, no haya sido efectiva y se pretenda evitar perjuicios reales o potenciales a terceros.

Artículo 43. Recursos. Las resoluciones de la Autoridad de Registro podrán ser impugnadas por los interesados cuando consideren que han sido perjudicados en sus intereses legítimos o en sus derechos. Contra dichas resoluciones podrá ser interpuesto el Recurso de Reconsideración contra la propia Autoridad de Registro y/o de Apelación ante el Ministro de Comercio e Industrias. La Autoridad de Registro tendrá un plazo de dos meses para decidir el Recurso de Reconsideración interpuesto. Si en tal plazo no ha sido resuelto el Recurso, la decisión se considerará favorable al recurrente.

De la misma forma, el Ministro de Comercio e Industrias dispondrá de dos meses para resolver el Recurso de Apelación. Si en tal plazo no ha sido resuelto el Recurso, la decisión se considerará favorable al recurrente.

Capítulo II

Entidades de Certificación

Artículo 44. Naturaleza, características y requerimientos de las entidades de certificación. Podrá ser acreditada como entidad de certificación, toda persona nacional o extranjera, la cual podrá acreditarse de forma voluntaria en la Autoridad de Registro, cumpliendo con los requerimientos establecidos por la ley o sus reglamentos, con base en las siguientes condiciones:

1. Contar con la capacidad económica y financiera suficientes para prestar los servicios autorizados como entidad de certificación.
2. Contar con la capacidad tecnológica necesaria para el desarrollo de la actividad.
3. Los representantes legales, administradores y personal operativo no podrán ser personas que hayan sido condenadas a pena privativa de la libertad, o que hayan sido suspendidas en el ejercicio de su profesión por faltas graves contra la ética o hayan sido excluidas de aquélla.
4. Garantizar la existencia de un servicio seguro de consulta del registro de certificados emitidos.
5. Emplear personal calificado para la presentación del servicio ofrecido.
6. Haber contratado un seguro apropiado.
7. Cumplir con el pago de las tasas que para tal efecto se establezcan mediante reglamento.

Artículo 45. Actividades de las entidades de certificación. Las entidades de certificación podrán realizar las siguientes actividades:

1. Emitir certificados en relación con las firmas electrónicas de personas naturales o jurídicas.
2. Emitir certificados sobre la verificación

respecto de la alteración entre el envío y la recepción del mensaje de datos.

3. Ofrecer o facilitar los servicios de creación de firmas electrónicas certificadas.

4. Ofrecer o facilitar los servicios de registro y estampado cronológico en la transmisión y recepción de mensajes de datos.

5. Ofrecer los servicios de archivo y conservación de mensaje de datos.

6. Cualquier otra actividad complementaria, conexas o afín con las aquí mencionadas.

Artículo 46. Evaluaciones técnicas a las entidades de certificación. Con el fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades de certificación, la Autoridad de Registro ejercerá la facultad inspectora sobre éstas y podrá, a tal efecto, requerir información y ordenar evaluaciones técnicas de seguimiento o de renovación, por lo menos, una vez al año a sus instalaciones. Como resultado de las visitas de evaluación técnica, la Autoridad de Registro evaluará el desempeño de cada una de las entidades de certificación, formulando las recomendaciones y las medidas pertinentes que deben ser atendidas por las entidades de certificación para la prestación del servicio, de conformidad con las exigencias legales y reglamentarias.

Sin perjuicio de lo que dispone el presente artículo, la Autoridad de Registro podrá autorizar a otras entidades privadas o públicas, de conformidad con el reglamento respectivo, para llevar a cabo los análisis técnicos respectivos a la evaluación técnica.

Si como resultado de la evaluación se establece que la entidad de certificación no ha cumplido con los requerimientos legales y reglamentarios en el desempeño de sus operaciones, la Autoridad podrá imponer cualquiera de las sanciones previstas en la presente Ley. El resultado de la evaluación será incluido en la manifestación de práctica de la correspondiente entidad de certificación. Esta manifestación de práctica deberá también publicarse en el repositorio que la Autoridad de

Registro designe para tal efecto.

Artículo 47. Manifestación de práctica de la entidad de certificación. Cada entidad de certificación acreditada publicará, en un repositorio de la Autoridad de Registro o en el que ésta designe, una manifestación de práctica de entidad de certificación que contenga la siguiente información:

1. Nombre, dirección y número telefónico de la entidad de certificación.

2. Sistema electrónico de la entidad de certificación.

3. Resultado de la evaluación obtenida por la entidad de certificación en la última auditoría realizada por la Autoridad del Registro.

4. Si la acreditación para operar como entidad de certificación ha sido revocada o suspendida, o si con motivo de la auditoría se ha impuesto alguna sanción. Este registro deberá incluir igualmente la fecha de la revocación o suspensión y los motivos de ésta.

5. Límites para operar la entidad de certificación.

6. Cualquier evento que sustancialmente afecte la capacidad de la entidad de certificación para operar.

7. Lista de normas y procedimientos de certificación.

8. Denominación del sistema de seguridad y protección utilizado.

9. Método para la identificación de dicho sistema.

10. Descripción del plan de contingencia que garantice los servicios.

11. Cualquier información que se requiera mediante reglamento.

Artículo 48. Remuneración por la prestación de servicios. La remuneración por los servicios de las entidades de certificación será establecida libremente por

éstas.

Artículo 49. Deberes de las entidades de certificación. Las entidades de certificación tendrán, entre otros, los siguientes deberes:

1. Indicar la fecha y la hora en las que se expidió o se dejó sin efecto un certificado.
2. Demostrar la fiabilidad necesaria de sus servicios.
3. Garantizar la rapidez y la seguridad en la prestación del servicio. En concreto, deberán permitir la utilización de un servicio rápido y seguro de consulta del registro de certificados emitidos, y habrán de asegurar la extinción o suspensión de la eficacia de éstos de forma segura e inmediata.
4. Emplear personal calificado y con la experiencia necesaria para la prestación de los servicios ofrecidos, en el ámbito de la firma electrónica y los procedimientos de seguridad y de gestión adecuados.
5. Utilizar sistemas y productos fiables que estén protegidos contra toda alteración y que garanticen la seguridad técnica y, en su caso, criptográfica de los procesos de certificación a los que sirven de soporte.
6. Tomar medidas contra la falsificación de certificados y, en el caso de que el prestador de servicios de certificación genere datos de creación de firma, garantizar su confidencialidad durante el proceso de generación.
7. Emitir certificados conforme a lo solicitado o acordado por el suscriptor.
8. Implementar los sistemas de seguridad para garantizar la emisión y creación de firmas electrónicas, la conservación y archivo de certificados y documentos en soporte de mensajes de datos.
9. Garantizar la protección, confidencialidad y debido uso de la información suministrada por el suscriptor.
10. Garantizar la prestación permanente del servicio de la entidad de certificación.
11. Atender oportunamente las solicitudes y

reclamaciones hechas por los suscriptores.

12. Efectuar los avisos y publicaciones, conforme a lo dispuesto en la presente Ley.
13. Suministrar la información que le requieran las entidades administrativas competentes o judiciales en relación con las firmas electrónicas y certificados emitidos y, en general, sobre cualquier documento electrónico que se encuentre bajo su custodia y administración.
14. Actualizar permanentemente los medios tecnológicos, conforme a las especificaciones adoptadas mediante reglamento.
15. Permitir y facilitar la realización de las evaluaciones técnicas que ordene la Autoridad de Registro.
16. Publicar en un repositorio un listado de los certificados suspendidos o revocados.
17. Publicar en un repositorio su manifestación de práctica de entidad de certificación.
18. Elaborar los reglamentos que definen las relaciones con el suscriptor y la forma de prestación del servicio.
19. Llevar un registro de los certificados.

Artículo 50. Terminación unilateral. Salvo acuerdo entre las partes, la entidad de certificación podrá dar por terminado el acuerdo de vinculación con el suscriptor, dando un preaviso no menor de noventa días. Vencido este término, la entidad de certificación revocará los certificados que se encuentren pendientes de expiración.

Igualmente, el suscriptor podrá dar por terminado el acuerdo de vinculación con la entidad de certificación, dando un preaviso no inferior a treinta días.

Artículo 51. Responsabilidad de la entidad de certificación. Los prestadores de servicios de certificación serán responsables de los daños y perjuicios que, en el ejercicio

de su actividad, ocasionen por la certificación u homologación de certificados de firmas electrónicas. En todo caso, corresponderá al prestador de servicios demostrar que actuó con la debida diligencia.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, los prestadores de servicios de certificación no serán responsables de los daños o perjuicios que tengan en su origen el uso indebido o fraudulento de un certificado de firma electrónica por parte del suscriptor.

Los prestadores de servicios deberán disponer de los recursos económicos suficientes para operar, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, en particular, para afrontar el riesgo de la responsabilidad por daños y perjuicios. Para ello, habrán de garantizar su responsabilidad frente a los usuarios de sus servicios y terceros afectados por éstos.

Para los efectos de este artículo, los prestadores de servicios de certificación deberán acreditar la contratación y mantenimiento de una garantía que cubra su eventual responsabilidad civil contractual y extracontractual. El tipo, monto y procedimiento para consignar esta garantía será fijada mediante reglamento.

Artículo 52. Cesación de actividades por parte de las entidades de certificación. Las entidades de certificación podrán cesar en el ejercicio de actividades, siempre que hayan notificado a la Autoridad de Registro con cuatro meses de anticipación.

Una vez haya sido notificada la cesación de actividades, la entidad de certificación que cesará de operar, deberá enviar a cada suscriptor un aviso, con no menos de noventa días de anticipación a la fecha de la cesación efectiva de actividades, en el cual solicitará autorización para revocar o publicar en otro repositorio de otra entidad de certificación, los certificados que aún se encuentran pendientes de expiración.

Pasados sesenta días sin obtenerse respuesta por parte del suscriptor, la entidad de certificación podrá revocar los certificados no expirados u ordenar su publicación, dentro de los quince días

siguientes, en un repositorio de otra entidad de certificación, en ambos casos, dando aviso de ello al suscriptor.

Si la entidad de certificación no ha efectuado la publicación en los términos del párrafo anterior, la Autoridad ordenará la publicación de los certificados no expirados en los repositorios de la entidad de certificación por ella designada.

En el evento de no ser posible la publicación de estos certificados en los repositorios de cualquier entidad de certificación, la Autoridad efectuará la publicación de los certificados no expirados en un repositorio de su propiedad.

Capítulo III

Repositorios

Artículo 53. Reconocimiento y actividades de los repositorios. La Autoridad de Registro autorizará únicamente la operación de los repositorios que mantengan las entidades de certificación acreditadas.

Los repositorios autorizados para operar deberán:

1. Mantener una base de datos de certificados, de conformidad con los reglamentos respectivos.
2. Garantizar que la información que mantienen se conserve íntegra, exacta y razonablemente confiable, de forma que pueda ser recuperada para su ulterior consulta.
3. Mantener un registro de las publicaciones de los certificados revocados o suspendidos.

Capítulo IV

Disposiciones Varias

Artículo 54. Certificaciones recíprocas. Los certificados emitidos por entidades de certificación extranjeras podrán ser reconocidos en los mismos términos y condiciones exigidos en ella para la emisión de certificados por parte de las entidades de

certificación nacionales, cuando:

1. Tales certificados sean reconocidos por una entidad de certificación acreditada en Panamá que garantice en la misma forma que lo hace con sus propios certificados, la regularidad de los detalles del certificado, así como su validez y vigencia.
2. Tales certificados sean reconocidos en virtud de acuerdos con otros países, ya sean bilaterales o multilaterales, o efectuados en el marco de organizaciones internacionales de las que Panamá sea parte.
3. Tales certificados sean aceptados en virtud de su validez, de acuerdo con estándares internacionalmente reconocidos y éstos sean emitidos por entidades de certificación, debidamente avalados en su país de origen, por autoridades homólogas a la Autoridad de Registro panameña.

Artículo 55. Incorporación por remisión. Salvo acuerdo en contrario entre las partes, cuando en un mensaje de datos se haga remisión total o parcial a directrices, normas, estándares, acuerdos, cláusulas, condiciones o términos fácilmente accesibles con la intención de incorporarlos como parte del contenido o hacerlos vinculantes jurídicamente, se presume que estos términos están incorporados por remisión a ese mensaje de datos. Entre las partes, y conforme a la ley, estos términos serán jurídicamente válidos como si hubieran sido incorporados en su totalidad en el mensaje de datos.

Título IV

Reglamentación y Vigencia

Capítulo I

Disposiciones Varias

Artículo 56. Las entidades de certificación que hayan iniciado la prestación de sus servicios con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley, deberán adecuar sus actividades a lo dispuesto en ella dentro de los seis meses contados a partir de la promulgación del reglamento respectivo.

Artículo 57. El Órgano Ejecutivo deberá

reglamentar la presente Ley dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigencia, en lo que se refiere al funcionamiento de la Autoridad de Registro y demás aspectos contenidos dentro de la presente Ley. El Órgano Ejecutivo realizará consultas con el sector privado para la promulgación de leyes y reglamentos sobre esta materia, así como para hacer recomendaciones y actualizaciones periódicas, con el fin de contemplar innovaciones por avances tecnológicos.

Capítulo II

Vigencia

Artículo 58. Vigencia y derogatoria. La presente Ley entrará a regir desde su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Aprobada en tercer debate, en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los días del mes de junio del año dos mil uno.

El Presidente,

Laurentino Cortizo Cohen

El Secretario General Encargado,

Jorge Ricardo Fábrega

**III PERIODO DE SESIONES
H.L. RUBÉN AROSEMENA VALDÉS
SEPTIEMBRE 2001 – 2002**

RESUMEN DE PROYECTOS AL 7 DE DICIEMBRE DE 2001

PROYECTOS OBJETADOS PENDIENTES- PERIODOS 1999 – 2001

- 2 Proyectos objetados pendientes (en Comisión) – Periodo 1999-2000 (Nos. 93 y 100)
- 3 Proyectos objetados pendientes (en Comisión) – Periodo 2000 – 2001 (Nos. 44, 128,45)
- 1 Proyecto objetado pendiente Segundo Debate – Periodo 2000 – 2001 (No.93)
- 6 Proyectos objetados

PROYECTOS 2001 – 2002

- 66 Proyectos en Primer Debate (Comisiones Permanentes)
- 12 Proyectos en Segundo Debate (Orden del Día) (Nos. 47, 80, 22, 21, 91, 77, 84, 78, 82, 28, 23, 96)
- 1 Proyecto pendiente de Tercer Debate (No. 48)
- 1 Proyecto unificado No. 49 (con el Proyecto 48)
- 11 Proyectos pendientes de sanción (Nos. 37, **84 – Objetado 2000 – 2001**, 46, 14, 15, 19, 33, 45, 92,63, 74)
- 1 Proyecto Objetado (No. 42)
- 1 Proyecto rechazado en Primer Debate (No. 43- Presupuesto)
- 8 Proyectos sancionados (25, 24, 66, 17, 56, 20, 13, 18, **165 – Objetados 2000 – 2001**, 40, 31, 30, 29)
- 106 Proyectos de Ley presentados

RESUMEN DE ANTEPROYECTOS

al viernes 7 de diciembre de 2001

- 55 Anteproyectos en Comisión
- 1 Anteproyecto fusionado
- 67 Anteproyectos prohijados
- 123 Anteproyectos presentados

Noción e importancia de la Técnica Legislativa

Por: *Dr. Luis Manuel Adames González*
Asesor Parlamentario

I. INTRODUCCIÓN

Los parlamentos constituyen cuerpos colegiados sumamente complejos que realizan múltiples funciones, algunas de ellas a veces desconocidas para el común de los ciudadanos. Por su naturaleza y composición, la institución legislativa es pluralista, diversa y conflictiva. Distinta en su accionar a otros Órganos del Estado, la Asamblea es escenario de confrontación y de conflictos que reflejan la dialéctica mayoría-minoría propia de su carácter colegiado.

La más conocida de estas funciones, la que más se destaca desde el ámbito de la sociedad civil, es la función legislativa, la cual no agota, de ninguna manera, las otras relevantes tareas que le corresponde cumplir a este Órgano del Estado.

Entre las otras funciones constitucionales de los parlamentos está la de servir como instrumentos para el control y la fiscalización de los otros Órganos del Estado; fungen como mediadores y concertadores entre los distintos sectores sociales y entre el gobierno y la oposición y cumplen también funciones de representación de la voluntad popular.

Para ejercer eficazmente sus funciones de representación del pueblo, el parlamento utiliza el debate como el procedimiento básico para la adopción de sus decisiones. El debate es un proceso que implica la confrontación de las ideas y opiniones derivadas de las concepciones políticas de los partidos que integran la Asamblea. Las reglas de la democracia exigen que se adopten decisiones confrontando entre sí todas las opiniones.

Este proceso deliberativo no debe agotarse en una estéril confrontación de opiniones, sino que debe canalizarse hacia una decisión final a la que se arriba ya sea por consenso, negociación o

votación. Para calcular el consenso, se cuentan, al decir de Lord Bryce, las cabezas sin romperlas y como afirma categóricamente UMBERTO CERRONI " la mayoría hará la Ley". (1)

No cabe duda de que las decisiones fundamentales de los parlamentos revisten la forma de normas reguladoras de la vida social con alcance general y coactivas, caracterizadas por la abstracción y la innovación, esto es: LEYES.

Estas leyes pretenden asegurar a la comunidad una existencia decorosa, lo cual ha llevado a incrementar, a veces excesivamente, la producción legislativa para atender esa finalidad. Las sociedades exigen con urgencia más y mejores leyes que resuelvan los graves problemas que les afectan. También es pertinente referirse al fenómeno de la GLOBALIZACIÓN que ha generado una extraordinaria profusión de normas, no solamente de carácter internacional, sino también del Derecho interno que desarrollan aquellas.

Ante la eventualidad de que una legislación inadecuada a la realidad social que pretende regular, pueda transformarse en un factor desestabilizador que incremente las contradicciones entre los ciudadanos, se ha desarrollado a partir de mediados del siglo pasado, particularmente en Europa, la necesidad de abordar el proceso de elaboración de la Ley con una técnica especial que la doctrina jurídica ha denominado TÉCNICA LEGISLATIVA.

II. CONCEPTO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Las leyes sufren un complejo proceso de elaboración de cuyo riguroso cumplimiento

dependen su validez y eficacia. Son, en consecuencia, el producto final de un proceso que tiene su origen en un requerimiento de la sociedad y en el cual interactúan las dos actividades básicas que se producen en la Asamblea Legislativa, esto es, la política y la técnica.

Estas funciones tienen características propias y profundamente diferentes. La decisión política corresponde al Legislador como representante del pueblo, quien recoge una demanda de la comunidad, evalúa las diferentes soluciones y emite su voluntad política. En cambio, el técnico es el responsable de reflejar en el contenido de la ley la voluntad política de ese legislador.

Para lograr una correcta y eficaz elaboración, comprensión, interpretación y aplicación de la ley surge entonces la técnica legislativa, la cual siguiendo a Harley James Mitchell D. "comprende los procedimientos y trámites necesarios para la producción de la Ley" (2). Trata, fundamentalmente, de los procedimientos, reglas, estilos ordenados y sistematizados, que son aplicados durante el proceso de formación de la ley para obtener, como sostiene HUGO ALFONSO MUÑOZ, "mayor rigor técnico jurídico e incorporar criterios de la realidad que favorezcan, una vez en vigencia su correcta comprensión, interpretación y aplicación". (3)

Constituye, en síntesis, un conjunto sistemático de reglas o directrices acerca de la estructura formal y el contenido de la ley que contribuyen a dar garantías de seguridad jurídica al crearse leyes claras, precisas y formalmente adecuadas que contribuyan a cimentar el proceso de gobernabilidad democrática del país. También apoya el cumplimiento del principio contenido en el artículo 1 del Código Civil, que afirma que la ley obliga a todos y su ignorancia no sirve de excusa.

III. CLASIFICACIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La Doctrina distingue entre la técnica legislativa externa y la técnica legislativa interna.

Corresponde a la técnica legislativa externa

todo lo relativo a la organización y funcionamiento del Órgano Legislativo en el proceso de elaboración y adopción de la ley hasta su sanción.

A la técnica legislativa interna pertenecen aquellos instrumentos que se emplean para la elaboración de la ley, tanto en lo relativo a su integración formal, a su estructura interna y a su desarrollo material, esto es, su estructura externa, tanto en lo relativo al uso del lenguaje y su redacción.

IV. EVOLUCIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa básicamente trata de la composición y redacción de la Ley; conocida en Francia con la denominación de "Legistique" o arte de hacer las leyes, y en España como "la calidad de las leyes" ha sido estudiada desde las perspectivas de los filólogos y de los jurisconsultos.

En los países occidentales hay dos grandes tradiciones en lo relativo al estudio de esta materia. Por un lado está la muy antigua tradición anglosajona de redacción de leyes ("Legal Drafting"). En el Reino Unido existe una original redacción centralizada de los proyectos de ley que se adscriben a un organismo dependiente del gobierno (PARLAMENTARY COUNSEL OFFICE (PCO), integrado por un cuerpo prestigioso de redactores ("draftmen"), creado en 1869 con el objeto de centralizar la redacción de los proyectos, en gran parte debido a exigencias derivadas del sistema jurídico del "Common Law", que obliga al juez a aplicar el precedente salvo que la Ley escrita establezca otra solución.

En los Estados Unidos de América, debido a la rígida separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, como la organización federal del gobierno, marcan las peculiaridades de una amplia actividad del "LEGAL DRAFTING". Se trata de una actividad que como consecuencia de la iniciativa legislativa exclusiva del Congreso,

concentra en este Órgano del Estado la redacción de las leyes por parte de los congresistas, al margen del Poder Ejecutivo.

La tradición anglosajona ha ejercido, no obstante las peculiaridades propias de su sistema jurídico del "Common Law", una relevante influencia en el resto del mundo, tanto por su larga tradición, la solidez y el pragmatismo que ha caracterizado sus construcciones, como por la permanente búsqueda de nuevos ámbitos de actuación.

Por otro lado está la tradición alemana, de creación más reciente y que actualmente es la dominante en Europa continental. Esta tardía aparición se debe, entre otros factores, al modelo de redacción descentralizada de los proyectos, que no son redactados por una oficina central, sino que corresponde elaborarlos a los funcionarios de cada ministerio responsable de la materia objeto del proyecto, según un procedimiento regulado por una ordenanza que contiene las reglas federales de Técnica Legislativa. Otras razones obedecen a la especial caracterización del derecho que predominó en el continente desde que Federico Carlos Von Savigny definiera su perfil contemporáneo como una ciencia de la INTERPERETACIÓN y no de la REDACCIÓN de las leyes. De allí que se tuvo que esperar hasta la década de los setenta del siglo pasado para la creación de una auténtica técnica legislativa en los países bajo la influencia cultural alemana. (4)

En sus inicios la técnica legislativa no pretendía referirse a las consideraciones o bondades de una ley desde el punto de vista de la respuesta política o social, sino a aspectos formales para su elaboración, desde una perspectiva técnica, según una metodología determinada y satisfactoria, capaz de traducir mejor la voluntad del legislador y propiciar su correcta aplicación a ciudadanos, administradores y políticos.

Actualmente avanza por otros ámbitos mediante los que intenta responder a cuestiones de gran trascendencia. La ley, además de ser correcta desde la perspectiva técnico-jurídica, debe cumplir

la función social que tiene encomendada. Para ello es preciso examinar, en primer lugar, si es necesaria la ley, si lo es, ¿las soluciones apuntadas serán socialmente útiles?; y, finalmente, ¿es viable? O, dicho de otro modo, ¿qué posibilidades de éxito tiene, considerando las repercusiones económicas, ambientales, organizativas y sociales que pueda acarrear su implantación?

Estos aspectos son los que con mayor detenimiento y esfuerzo está tratando actualmente la doctrina en materia de técnica legislativa a través de la técnica de los cuestionarios ("checklist") desarrollada en Estados Unidos y Alemania para permitir que el legislador tome en cuenta no solo aspectos referentes a técnicas de redacción de textos, sino también elementos relativos a la necesidad, oportunidad y viabilidad de la ley en los aspectos económicos, políticos y sociológicos, cuyo conocimiento se requiere al momento de redactar los proyectos. Estos procedimientos desbordan la concepción original de la técnica legislativa, que se reducía únicamente a aspectos lingüísticos y jurídicos, para comprender también el impacto político, económico, social y ambiental de la ley y otros aspectos que repercuten en la gobernabilidad del país. Más que un instrumento de carácter jurídico, la ley es una respuesta de los órganos del poder a un pueblo que demanda soluciones oportunas de sus problemas. (5)

Otro aspecto que nos merece gran importancia es el relativo al "ESTILO DE LA LEY". Es evidente que una ley bien redactada con lenguaje claro, convincente y accesible será mejor estudiada, comprendida y aceptada que una norma elaborada con frases oscuras e ininteligibles para el común de los ciudadanos. El estilo frío, aburrido e impersonal no debería ser característico de las normas y de los textos jurídicos. En democracia el ciudadano dotado de ciencia y conciencia rechaza la Ley que no le

convence.

Tal como lo sostiene brillantemente el catedrático español SAINZ MORENO "no basta con redactar leyes claras y precisas, es necesario, además, utilizar recursos estilísticos que actúen profundamente sobre la convicción de los ciudadanos; una concepción democrática del derecho exige un lenguaje convincente. Es éste un elemento esencial que muchas veces se olvida dentro de un cúmulo de tecnicismos jurídicos, necesarios pero no suficientes". (6)

Las leyes, en nuestra opinión, deberían utilizar frecuentemente elementos estilísticos para llegar a ser mucho más convincentes, incluso deberían apelar a las emociones y a la sensibilidad de los ciudadanos e utilizar recursos didácticos.

LAS RELACIONES ENTRE LOS ACTORES DEL PROCESO LEGISLATIVO. IMPORTANCIA DE UNA EFICIENTE TÉCNICA LEGISLATIVA

El diagnóstico realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo acerca del funcionamiento de la Asamblea Legislativa durante el año 1996, y que es el sustento del actual programa de cooperación técnica entre este organismo internacional y la institución, resaltó como la principal debilidad de este Órgano del Estado, la insuficiencia de la asesoría que reciben los legisladores, por lo que la función legislativa se limitaba prácticamente a evaluar las iniciativas y proyectos emanados del Órgano Ejecutivo.

Para superar estas limitaciones, el Convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo recomendó la creación de una nueva unidad en la institución, la DIRECCIÓN NACIONAL DE ASESORÍA LEGISLATIVA, para reordenar el antiguo esquema de asesoría existente, demasiado centralizado y fundado básicamente en asesores legales no especializados, por un nuevo modelo descentralizado que agrupa las 21 Comisiones permanentes en ocho Secretarías Técnicas vinculadas según los asuntos o materias que les corresponde atender. Estas unidades de reciente creación están dirigidas por un Secretario Técnico, acompañado de un equipo de expertos en

distintas disciplinas del saber humano, con la visión de mejorar sustancialmente la eficiencia de la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, la actividad legislativa es el resultado de la interacción entre la función política y la función técnica. Existe una compleja relación y un delicado balance entre la actividad que realizan los políticos y los asesores técnicos a su servicio. En nuestra institución no siempre son fáciles las relaciones entre ambos elementos.

Para Beatriz Marina Grosso, Directora del Instituto Argentino de Capacitación Parlamentaria, "debe quedar claro, que el político, el legislador, como representante del pueblo es el que toma las decisiones y que la labor del técnico tiene un carácter instrumental respecto de la actividad política". (7) Sin embargo, las funciones del asesor técnico superan, a nuestro juicio, ampliamente las tareas de un mero redactor o tramitador de leyes.

El progreso de la ciencia y de la tecnología ha reducido en buena medida la amplia discrecionalidad del político en la sociedad. Como representante popular, el legislador no puede ignorar las realidades sociales, como tampoco puede soslayar los criterios científicos y técnicos sobre los cuales debe sustentar su decisión.

Sin embargo, la aplicación de la técnica legislativa en el proceso de formación de la ley no afecta su contenido propiamente legislativo; al referirse principalmente a aspectos formales, no constituye estrictamente un límite a la actividad política. Tal como afirma Hugo Alfonso Muñoz "la técnica legislativa supone más bien un límite a la forma de emisión de la ley, a su estructura formal y de contenido, no a la voluntad política del legislador; se trata de cómo expresar mejor esa voluntad, sin influirla ni sustituirla". (8)

Es por ello de enorme importancia que

exista una estrecha relación entre el legislador y el asesor técnico. Las decisiones políticas no deben estar fundadas solamente en la intuición política del legislador. Esas soluciones deben estar basadas en elementos de racionalidad, coherencia y solidez científica y es en ese momento donde interviene el asesor técnico aportándole al legislador la solución más apropiada, más viable, la más factible dentro del entorno y costumbres de su sociedad y en relación armónica con el marco jurídico vigente.

De suerte que el asesor técnico debe realizar una serie de actividades previas al proceso de elaboración o de discusión del proyecto de Ley bajo su consideración que se concretan en el documento que hemos denominado "informe técnico", que implica un estudio profundo del tema sobre el cual el legislador pretende legislar o sobre el proyecto en debate que debe estar presidido por los criterios de objetividad, imparcialidad, discreción y confidencialidad y plasmado, por tanto, en un dictamen científico.

Este dictamen no debe pretender que el asesor imponga su criterio sobre el del legislador, sino que tiene el propósito de brindarle elementos suficientes, para que tome la decisión más adecuada.

Luego de tomada la decisión por el legislador, corresponde al asesor técnico encontrar una redacción que refleje lo más fielmente posible esa voluntad, sugerir las modificaciones que permitan que el texto propuesto tenga la mayor viabilidad política y social y evitar problemas de trámite reglamentario debido a defectos formales, de redacción o a la falta de cumplimiento de normas procedimentales.

Así, la decisión política no será el producto de la discrecionalidad o arbitrariedad política, sino el resultado de una decisión sustentada en las reglas de la ciencia y de la justicia. La política y la ciencia deben caminar juntas, pues "la política sin ciencia ni técnica se convierte en demagogia y arbitrariedad y la ciencia y la técnica sin política en ingobernabilidad". (9)

BIBLIOGRAFÍA

1. Cerroni, Umberto. Reglas y valores en la Democracia. Estado de Derecho. Estado Social, Estado de Cultura. Alianza Editorial, 1991, página 191.
2. Mitchell, Harley James. Técnica Legislativa. Imprenta de la Universidad de Panamá. 1999. Página 2.
3. Muñoz Quesada, Hugo Alfonso. La situación de la técnica Legislativa en Costa Rica. Edición del Foro de Presidentes de poderes Legislativos de Centroamérica (Foprel) y la Unidad Para la Promoción de la Democracia U.P.D). 2,000. Página 1.
4. Coderch, Pablo Salvador. Elementos para la Definición de un Programa de Técnica Legislativa. III Jornadas de Derecho Parlamentario. Madrid. 2,000. Página 48.
5. Delgado Iribarren, Manuel. Análisis y Resumen de Documentos Legislativos. En Programa de Capacitación para Asesores Técnicos. Panamá, 1999, Página 8 y siguientes.
6. Sainz Moreno, Fernando. "Los Textos Normativos" en la obra colectiva "actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XIX, homenaje al profesor Garrido Falla, ed. Complutense, Madrid, vol. I, Pags. 441-471.
7. Grosso, Beatriz Marina. La Técnica Legislativa como objetivo de las políticas de Fortalecimiento Legislativo y seguridad Jurídica. Buenos Aires, 1998, página 2.
8. Muñoz Quesada, Hugo Alfonso. Manual Centroamericano de Técnica Legislativa. Edición del Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL) y la Unidad Para la Promoción de la Democracia U.P.D.), San José, Costa Rica, marzo 2,000.
9. Muñoz Quesada, Hugo Alfonso. Técnica Legislativa y Gobernabilidad Democrática en América Central y República Dominicana. Exposición presentada en el Seminario sobre "Técnica e Informática Legislativa en América Central y República Dominicana. Antigua, Guatemala, 4 y 5 de diciembre de 1997. página 12.

Calidad de la Ley

Resumen de la obra "Técnica Legislativa" del Dr. Harley J. Mitchell, 1999, complementado con la exposición del Dr. Pablo Salvador Coderch, en el Manual de Técnicas Legislativas, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1991, así como con el "Análisis y Resumen de Documentos Legislativos" del consultor Dr. Manuel Delgado, del Módulo 1º del Programa de Capacitación para Asesores y Técnicos, Asamblea Legislativa, Panamá, 1999.

*Por: Licda. Ana Isabel Terán
Ex Asesora Parlamentaria*

TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA

Objetivos: Establecer reglas y criterios lingüísticos y jurídicos para mejorar la calidad de la ley, así como para homogenizar y estandarizar pautas sobre la forma, estructura, lenguaje, estilo y ordenación de los proyectos de ley, que contribuyan a una mejor redacción de los textos legislativos.

I. TÉCNICA LEGISLATIVA FORMAL:

A. LENGUAJE: Uso correcto del idioma español. Adecuado manejo de la gramática: semántica, ortografía, signos de puntuación, sintaxis y estilo.

A.1. ASPECTOS SEMÁNTICOS. CRITERIOS:

1. Utilización de palabras cuyo significado sea claro y preciso.

2. Utilización del léxico común siempre que sea posible y, dentro de éste, seleccionar las palabras de uso más común. Tratar de evitar un vocabulario rebuscado y alejado de las personas con una de educación básica.

3. El léxico jurídico deberá usarse con precisión, evitando los sinónimos que puedan crear confusión.

4. El léxico técnico pero de origen no jurídico deberá reducirse a lo que resulte imprescindible y deberá explicarse mediante definiciones.

5. Debe evitarse el uso de términos extranjeros a no ser que se hayan incorporado al léxico común o jurídico o no exista traducción posible.

6. Deben conservarse palabras y expresiones que forman parte de nuestra cultura y corren el riesgo de perderse por falta de uso. No abandonar

antiguas expresiones jurídicas procedentes de nuestra tradición histórica ni sustituirlas por extranjerismos o tecnicismos de corte extranjerizante. Buscar en nuestra cultura y en nuestro idioma, las palabras adecuadas para expresar nuevos conceptos surgidos de la evolución de las relaciones jurídicas.

A.2. ORIENTACIONES EN MATERIA DE ESTILO:

7. El lenguaje o estilo legal debe:

A. Ser preciso, claro e inteligible, tener cierto grado de antigüedad.

B. Tener cuidado con las expresiones de carácter técnico.

C. Tender a la frase breve. Procurar desarrollar una idea en cada frase, utilizando los signos de puntuación adecuados. Reducir la longitud de los párrafos: no más de 4 líneas y no más de 3 párrafos, en cada artículo. Así se evitan errores de concordancia y se logra una redacción clara y precisa.

D. Cuidar el orden lógico de la disposición de los elementos de la oración, y mantener la cercanía entre elementos relacionados. Sólo cuando sea necesario resaltar un complemento podrá variarse esta disposición.

E. Ser impersonal, formal, distante, solemne, culto, textual y, además, hierático. Caracterizarse por su alejamiento del lenguaje de la vida cotidiana.

F. Evitar los clichés, las muletillas, las

frases hechas, las retahílas que carecen de una tradición justificada en nuestra propia cultura lingüística.

G. Evitar las nominalizaciones (“se da aviso...”), se deben usar verbos: prescindir del sustantivo y acudir a un verbo.

H. Huir de los enlaces, de los nexos: al tenor de, a la par de..., a instancias de..., de acuerdo con..., es por lo que...

I. Evitar las perífrasis (“proceder a la adjudicación” en lugar de “adjudicar”)

J. Eludir el estilo negativo, sobre todo las frases con dos o más negaciones.

K. Ser cauteloso en el uso de los adjetivos que puedan indicar valoraciones o elementos subjetivos.

L. Evitar el uso del adjetivo “mismo” como pronombre, para remitir a un sustantivo que antecede.

M. Prescindir de los sinónimos, porque van en contra de la precisión del lenguaje legal, puesto que cada término adquiere dentro de él un significado muy concreto que no puede ser trasladado a un sinónimo.

8. Deben ser objeto de reflexión, las fórmulas de cortesía, los tratamientos, los encabezamientos de los documentos normativos, las expresiones de cortesía en los preámbulos y exposiciones de motivos.

9. Las expresiones verbales violan el mandato: “deberá comparecer, apersonarse o presentar”.

10. Cuanto más legislativo, cuanto más legal es el documento, más impersonal es su redacción. El lenguaje legal es un lenguaje seco, distante, impersonal y, a la vez, debe caracterizarse por su inteligibilidad. ¿Hasta qué punto debemos acentuar este carácter de lenguaje legal o hasta qué punto debemos reorientar su relación hacia documentos normativos más amigables, más cercanos al ciudadano?

11. A las normas dispositivas no deben agregarse razonamientos persuasivos, fundamentaciones, motivaciones o aclaraciones con fines meramente teóricos o docentes. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la concepción democrática del derecho exige un

lenguaje convincente, por lo que las normas deben utilizar recursos estilísticos adecuados para ser convincentes y, si fuera necesario, emotivas y pedagógicas. Sin renunciar a un estilo convincente, no debe excederse de lo que la eficacia de la norma requiere, ni puede incidir en valoraciones ajenas a la norma.

12. Participios y gerundios. Hacer uso correcto del gerundio (para expresar una acción inmediatamente anterior o simultaneidad con el verbo que lo precede). Suprimir el viejo y forzado uso de los gerundios al inicio de los párrafos de cualquier documento: “considerando que...”, “resultando que...”. El gerundio constituye una oración subordinada de carácter adverbial, se refiere a un verbo principal, y nunca indica acción posterior a la del verbo principal ni puede cumplir la función de adjetivo. La reducción del número de los participios (adquirido) y gerundios, aligera sin mayor costo nuestro lenguaje y permite redactar los textos de una manera mucho más amigable y comunicativa.

13. ¿Qué tiempos verbales hemos de usar? El futuro del subjuntivo ya no se usa, se pasa del futuro indicativo al presente. Es tradicional el uso del futuro del modo subjuntivo en materia sancionadora para expresar una acción hipotética (“el que matare”); pero actualmente para ello se prefiere el presente del subjuntivo (“el que mate”) porque ese tiempo ha caído en desuso. En los demás casos, es recomendable la utilización del presente del modo indicativo. Es también común el uso del futuro del indicativo cuando se trata de disposiciones que reconocen facultades (“podrán”) o que establecen mandatos (“deberán”). La forma verbal utilizada debe ser uniforme en todo el texto legal, por lo que es importante observar la concordancia de los tiempos y modos de los verbos.

B. ESTRUCTURA INTERNA:

B.1. ESTRUCTURA FÍSICA: SISTEMÁTICA Y DIVISIÓN. El texto legal debe construirse con un criterio único de ordenación. No es posible una buena

sistemática si no existe un único fundamento de división. La ley se divide en códigos, libros, títulos, capítulos, secciones y artículos que, a su vez, se subdividen en incisos, párrafos o numerales. Reglas:

◆ Sólo deben dividirse en libros las leyes muy extensas como los códigos.

◆ Se dividen en títulos las leyes que tengan partes perfectamente diferenciadas. Por ejemplo, parte sustantiva y parte procesal, parte general y parte especial.

◆ Los capítulos se usan para indicar las distintas partes de la ley. Cada capítulo debe tener un contenido unitario. La existencia de muchos capítulos con sólo uno o dos artículos es prueba de que la ley está mal dividida, que no necesita dividirse en capítulos.

◆ Se dividen los capítulos en secciones en los casos que resulte imprescindible.

B.2. CRITERIOS BÁSICOS PARA LA REDACCIÓN DE UN ARTÍCULO:

◆ Cada artículo un tema, una idea normativa o regla.

◆ Cada párrafo, una oración.

◆ Cada oración, un concepto esencial de esa idea normativa.

◆ Cada idea, un concepto o elemento.

El artículo es la unidad básica de contenido de la ley y puede llevar un nombre o título que es la prueba óptima para averiguar si está bien o mal construido. Además, el artículo debe dividirse si es largo, con párrafos que pueden estar numerados con guarismos.

B.3. ESTRUCTURA LÓGICA U ORDEN LÓGICO DE LA EXPOSICIÓN

¿Dónde se ubican las normas en función de su contenido material? Distribución del articulado:

◆ De lo abstracto a lo concreto o analítico.

◆ De lo general a lo particular.

◆ De lo más importante a lo menos.

◆ De lo normal a lo excepcional.

◆ De lo sustantivo o material a lo procesal

◆ De lo imperativo o prohibitivo a lo punitivo o sancionador.

B.4. ESQUEMA – TIPO DE LA ESTRUCTURA FORMAL TÍPICA DE UNA LEY

Las directrices de técnica legislativa nos dan sugerencias en cuanto a la sistemática de la ordenación de la ley, aunque esto depende de la materia, extensión de la regulación y otros factores.

A. PARTE INICIAL

Incluir las disposiciones directivas o preliminares:

1. Finalidad y objetivos

2. Definiciones o precisiones

3. Ámbito de aplicación, de vigencia territorial, material o temporal.

4. Los principios generales

B. PARTE DISPOSITIVA

Incluir las normas:

1. Orgánicas, órganos de aplicación

2. Planificadoras

3. Prescriptivas de derechos, obligaciones, prohibiciones o limitaciones

4. Infracciones y sanciones: disposiciones punitivas. Preceptos tipificantes de delitos y faltas y sanciones

5. Procedimientos y garantías

C. PARTE FINAL

Deben incluirse las disposiciones:

1. Adicionales: regulación de regímenes especiales, dispensas, excepciones y reservas de aplicación de la norma o de algunos de sus preceptos y remisiones a otros textos normativos, siempre que no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado del texto, ya sea por su especificidad o su desconexión con los demás preceptos. Podrán incluirse normas residuales que no puedan colocarse en otro lugar de la ley.

2. Transitorias: las normas temporales que regulan el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previas a la ley; las normas que regulan de forma provisional situaciones jurídicas nuevas cuando su

finalidad sea facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva. Entran en esta categoría toda regulación que sea distinta, que sea intermedio entre la ley vieja, aquella que se está derogando o modificando, y el nuevo proyecto de ley que se va a aprobar. Disposiciones de implementación, de inicio, de puesta en marcha de una institución y que se vuelven obsoletas una vez cumplidas. Ejemplo: primera reunión de una junta, funcionarios que pasan de un ente a otro, etc.

3. Derogatorias y modificatorias: La derogación de leyes anteriores debe hacerse en forma expresa. Estas disposiciones deben ser claras y terminantes, concretas y pueden limitar sus efectos personal, espacial, temporal o materialmente. Si no es posible detallar las disposiciones que quedan derogadas, por lo menos, identificar la materia a la que se refiere la derogación. En la práctica se incluye una cláusula que expresa que quedan derogadas determinadas leyes y, se agrega, así como cualquier otra disposición que le sea contraria. Los técnicos legislativos recomiendan que, en estos casos, también se precise la materia de que se trata.

4. Finales: Su objeto deber ser establecer reglas de aplicación del derecho supletorio; las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de la ley (en nuestro derecho constitucional no son necesarias, ya que el Ejecutivo tiene potestad reglamentaria), delegaciones y mandatos legislativos; las reglas sobre comienzo y término de la vigencia de la norma.

D. ANEXOS

Deberán tener sus correspondientes títulos en que se resuma su objeto. Si hay más de uno deberán numerarse. Los anexos deben servir para recoger fórmulas de contenido normativo que no puedan expresarse mediante la escritura, como planos, gráficos, fórmulas matemáticas, etc. Incorporar series de personas, bienes, lugares, productos a los que sea aplicable la ley. El articulado de la ley deberá hacer una referencia expresa y clara a estos anexos y su ubicación. No deben servir, por tanto, para incluir disposiciones que puedan estar en la parte dispositiva.

II. TÉCNICA LEGISLATIVA MATERIAL, EXAMEN DEL CONTENIDO O ELEMENTOS MATERIALES: Los actos legislativos deben

cumplir los requisitos técnicos para asegurar:

◆ **Unidad:** La homogeneidad de la materia tratada. La ley debe regular un solo objeto material. Debe evitarse incluir otras materias, a no ser que estén en conexión y resulte imprescindible. (Se puede recoger en disposición adicional).

◆ **Integridad:** El carácter completo de la regulación de la materia, sin lagunas. De no ser así, el título deberá recoger ese carácter parcial de la regulación.

◆ **Coherencia:** ausencia de contradicciones o inarmonías. No tener preceptos contradictorios y debe ser coherente con el resto del ordenamiento jurídico. No abusar de remisiones internas porque pueden ser fuente de posibles contradicciones. Pero, en el documento legislativo pueden existir normas vacías de contenido autónomo, que sólo se complementan con una remisión. Cuando puede recurrirse a una remisión: aplicar principio de subsidiariedad: la remisión es un recurso al que se acude en segunda instancia, cuando sus ventajas superan a sus inconvenientes. En caso de duda, es mejor la repetición que la remisión.

◆ **Correspondencia con el contexto jurídico:** Problemas de su inserción en el ordenamiento jurídico. Confrontar con las normas y principios constitucionales, tratados internacionales y el resto de las normas de Derecho Internacional, la legislación nacional y la relación de normas de diferentes ordenamientos jurídicos. (remisiones normativas)

◆ **Irreductibilidad:** Los actos legislativos no deben expresar más que lo pertinente. No establecer más normas de las requeridas ni incurrir en reiteraciones o repeticiones normativas. La reiteración al inicio de cada capítulo de conceptos ya aparecidos en otros capítulos hacen innecesariamente largo el texto del documento y se pierde la visión de conjunto e, incluso, la hilación es difícil..

◆ **Realismo:** Que sean convincentes que produzcan resultados o efectos en la

realidad social y política.

TÉCNICA LEGISLATIVA EXTERNA

I. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS TEXTOS LEGISLATIVOS (Fase de iniciativa, procedimiento legislativo de aprobación del proyecto de ley y sanción del Ejecutivo)

II. FACTIBILIDAD Y EVALUACIÓN DE LAS LEYES. Técnica de los cuestionarios o "Check List" (lista de verificación) para valorar objetivamente la necesidad, eficacia y claridad de la ley. Las leyes deben cumplir la función social a la que están llamadas. Para ello, es preciso examinar:

1. ¿Es necesaria la Ley? Si lo es,
2. ¿Las soluciones apuntadas serán socialmente útiles y beneficiosas? Y, finalmente,
3. ¿Es viable? ¿Qué posibilidades de éxito tiene a la vista de las repercusiones y costos económicos, ambientales, organizativos, administrativos y sociales que pueda acarrear su implantación? Estudios sobre la relación costos / beneficios.

Se deben desarrollar criterios para "medir, entre otros aspectos, el impacto social y económico de las normas, determinar el posible número de afectados, la viabilidad de la aplicación de la ley. Una técnica legislativa moderna tiene que contar con esos datos para poder legislar sobre la realidad y no hacerlo sobre la base de intuiciones, improvisaciones u ocurrencias."

"Paralelamente con el desarrollo de una metodología que permita elaborar mejor la ley, desde una perspectiva técnica y jurídica, se requiere el desarrollo de parámetros para medir la aplicación de la ley (...) con el establecimiento de porcentajes que señalen hasta qué punto se ha implementado adecuadamente la ley por parte de administradores, jueces y ciudadanos."

"Ausencia de criterios reales a la hora de preparar la ley. Si en la etapa de preparación, en la sede legislativa (...) no se toman en cuenta los criterios reales que sirvan de base para proyectar la futura aplicación de la ley, con mucha mayor razón el parlamento tampoco ejerce, como debería, en la ulterior fase de implementación, un adecuado control que sirva de instrumento, en este caso, para realizar oportunamente los ajustes correctivos legislativos, necesarios para que en el nivel

operativo, las normas se apliquen en un alto porcentaje. En ese contexto, los estudios interdisciplinarios de sociólogos, juristas, economistas y politólogos, resultarían altamente provechosos para, sobre la base de un diagnóstico real, que refleje claramente la aplicación práctica de la ley, sirvan para realizar los proyectos de reformas. Incluso, podría pensarse que determinadas formas de regulación no resulten adecuadas y sean necesarias otras normas que rijan la situación o actividad y eventualmente desregular determinados campos.

Por ejemplo, una ley de protección al consumidor que se haga sobre la base de fijación y control de precios para defender al consumidor, puede resultar contraria a las nuevas políticas y a los procesos de globalización y, en su lugar, se proponga la desregulación en la materia, se libere precios, pero se dicten reglas en lo relativo a la protección de la competencia como instrumento de tutela de los consumidores.

Con frustración, se observa que el divorcio, muy marcado, entre el texto de esas leyes y la realidad obedece a la falta de recursos para su aplicación, a la existencia de una mentalidad burocrática y a la ausencia de metodologías ágiles que permitan resolver con prontitud los problemas. En diversos campos, las leyes únicamente se quedan como instrumentos conceptuales o como buenas intenciones para resolver problemas, pero su aplicación es totalmente insuficiente. Esa situación contrasta con el hecho de que los pueblos reclaman hoy más que ayer que las leyes se cumplan. No obstante lo anterior, cabe recordar que la ley no puede resolver todos los aspectos, pero constituye un cauce jurídico que puede facilitar o entorpecer su solución. De ahí que una elaboración de la ley que tome en cuenta todos esos aspectos se convierta en un útil instrumento de solución de problemas y no de complicación de ellos."

Procedimiento para la Codificación de la Legislación Nacional de la República de Panamá

*Por: Profesor Richard Núñez
en consulta con el Profesor Charles Dawson Jr.
Albany, New York, 1993*

Nota Introductoria

Este procedimiento de codificación de leyes pretende ser una guía general para quienes se interesen en organizar legislación para fines oficiales, o para quienes estén interesados en los beneficios y la utilidad de un sistema de codificación legislativa. Infinidad de detalles podrían ser incluidos en el procedimiento. Sin embargo, el propósito de este memorándum es el de presentar al lector una descripción general y no el de confundirlo.

PRIMER PASO: El esquema legislativo y organizacional

La Asamblea Legislativa creará una comisión especial con el propósito de codificar y revisar la legislación nacional. Esta comisión especial deberá tener representación de los distintos partidos políticos miembros de la asamblea legislativa a fin de legitimar el proceso. De ser necesario, y para ampliar la legitimación y facilitar la tarea, miembros de la rama ejecutiva, judicial y de la universidad nacional podrán ser incluidos en la comisión. Es esencial en esta etapa que el proceso sea percibido como legítimo y confiable.

La comisión necesitará los servicios profesionales de expertos en legislación quienes dirigirán el proceso de codificación. Los expertos deberán estar pareados con sus receptivos miembros electos en la Asamblea y gozar del apoyo y la confianza de los representantes de sus respectivos partidos políticos en la Asamblea. Todo personal adicional necesario podrá ser de tipo

clerical siempre y cuando las líneas de autoridad sean claras y su labor sea supervisada responsablemente. Estos funcionarios rendirán labores de mecanografía y otras tareas secretariales. Preferiblemente, un experto legislativo con objetividad, amplio reconocimiento y que goce de la confianza de los miembros de la Asamblea Legislativa, deberá ser nombrado director ejecutivo de la comisión. Sólo el director ejecutivo y el personal clerical de apoyo deberán recibir salarios; los demás miembros y su personal de apoyo servirán con carácter pro-bono como parte adicional de sus responsabilidades regulares.

Mientras que la mayor parte del trabajo de la comisión será de una naturaleza altamente técnica, se espera que surjan debates y preguntas de carácter interpretativo. Si estas interrogantes no pudieran ser resueltas por la comisión, entonces, éstas deberán ser sometidas a la Asamblea Legislativa para su resolución. Precisamente, y como parte de sus labores, la comisión deberá identificar estas áreas de desacuerdo o debate. Una de las razones esenciales por la cual se requiere una amplia participación representativa de todos los sectores políticos en la Asamblea, es la de asegurar que ningún grupo o sector político llegue a dominar el proceso y pueda tomar decisiones unilaterales en beneficio propio cuando se consideren disposiciones conflictivas en alguna ley. Otra razón de importancia para una participación política

representativa de la Asamblea, es la de prevenir “enmiendas o reformas silenciosas” de disposiciones de alguna ley que sea controversial cuando los estatutos sean computarizados en el banco de datos por primera vez. Debe existir una amplia confianza acerca de que ninguna provisión de ley pueda ser eliminada simplemente al no ser incluida en banco de datos electrónico (enmienda o reforma silenciosa) sin darle oportunidad a la Asamblea de tomar las determinaciones finales sobre enmiendas o cambios.

SEGUNDO PASO

Todos los estatutos y leyes vigentes deberán ser reunidos en un lugar común (preferiblemente una oficina o mesa).

Durante el periodo de régimen militar, varias leyes fueron promulgadas por decreto (llamadas “leyes de la directiva”). Si algunas de estas “leyes de la directiva” se encontraran aún en vigencia, estas podrán ser incluidas en la codificación. Los funcionarios legales que preparen la codificación podrán especificar con una nota, marca o símbolo, las leyes de esta naturaleza. La codificación no deberá incluir leyes que hayan sido previamente derogadas (o que podrían ser derogadas como resultado de la codificación; esto es, leyes descubiertas durante el proceso de codificación y que resulten conflictivas u obsoletas y que sean consideradas para una derogación irrevocable y no tengan que ser incluidas en la codificación), decisiones de tribunales de justicia, o reglamentos oficiales de los ministerios.

Puede resultar difícil en esta etapa del proceso llegar a precisar cuál es la ley vigente. El personal de la comisión deberá identificar estos casos, bien de leyes que hayan sido enmendadas erróneamente, o casos en donde existan diferentes versiones de la misma ley. Por ejemplo, el título VIII de la ley de 1910 fue enmendado en el año 1920. Pero en 1930, la misma ley fue enmendada según la versión de 1910 y sin referencia a las enmiendas de 1920. El resultado de esta situación es que existen dos versiones de la misma ley de 1910, una del año 1920 y una del año 1930. Otra situación

podría ocurrir cuando la Asamblea apruebe cambios menores en una ley que ya haya sido derogada anteriormente. Esta situación se compara al proyecto de añadirle techado a una casa previamente demolida. En estas situaciones el personal deberá utilizar su mejor criterio para descifrar cuál es la verdadera intención legislativa de la Asamblea. Estas situaciones suelen ser casos particulares de leyes que son enmendadas en varias ocasiones, como lo es el caso de legislación criminal o contributiva. La comisión deberá combinar todas las versiones existentes de una ley y convertirlas en un documento final que sea claro, lógico y fiel a la intención legislativa. Si esto no fuera posible, la última versión aprobada por la Asamblea será entendida como la intención legislativa con respecto a esa legislación. En todo momento el personal de la comisión deberá ser consultado con respecto a las versiones conflictivas restantes de alguna ley. Estas versiones conflictivas podrán ser ignoradas y/o incluidas en un proyecto de ley para su derogación junto con los nuevos estatutos que van a codificarse.

Al finalizar este segundo paso, los funcionarios de la comisión deberán haber producido una colección de todos los estatutos existentes que refleje fiel y claramente la legislación vigente según enmendada. Cada ley vigente con referencia a cualquier tema deberá tener una copia completa, fiel y correcta.

TERCER PASO

En el lugar a ser designado finalmente como el lugar donde se efectuará la codificación, se alinearán veinticinco (25) cajas. Cada caja tendrá una etiqueta visible, que servirá como identificación. La primera caja dirá “Constitución”, la última dirá “Índice General”, y la penúltima caja (Num.24) dirá “Leyes sin Codificación”.

En este momento, habrán veintitrés

(23)cajas sin identificar. Al frente de cada una y de manera visible la Comisión colocará los nombres de cada Ministerio, como el de Educación, Salud Pública, Infraestructura, etc., o el nombre de cualquier Ministerio adicional de importancia, por ejemplo, la Comisión del Canal de Panamá. Si se necesitaran más de veintitrés (23) cajas, podrán añadirse las necesarias y estas serán colocadas entre la caja 1 y la 24. Luego de que todas las cajas sean identificadas, se colocarán en orden alfabético. El resultado será el orden de la codificación de la legislación.

CUARTO PASO

Hasta este momento, las leyes de Panamá estarán agrupadas en orden cronológico. En los EEUU se llaman comúnmente a las leyes agrupadas en orden cronológico, "leyes de la sesión legislativa". En este paso la comisión deberá ignorar el orden cronológico, los números introductorios y los números oficiales publicados en La Gaceta Oficial, pero no el contenido de las leyes.

Los Miembros de la Comisión deberán leer cada sección de ley (que en este momento estarán escritas en un lenguaje claro, comprensible y con todas las enmiendas incorporadas), y luego decidirán la caja apropiada para cada ley. Puede ocurrir la situación de que algunas leyes en su orden cronológico, u "orden de la sesión legislativa", contengan provisiones que deban ser colocadas en cajas diferentes. Por ejemplo, provisiones de alguna ley que estén relacionadas con educación primaria se colocarán en la caja identificada como "Educación". Es por esta razón que cada miembro de la comisión deberá leer cuidadosamente cada ley en orden cronológico y decidir, utilizando el mejor criterio, cuál será la caja apropiada donde se asignará la ley. Por ejemplo, ¿dónde se colocaría mejor una ley que esté relacionada con recursos acuíferos, en "Salud Pública" o en "Protección del Medio Ambiente"?, o en adición, ¿dónde se colocaría una ley relacionada con los servicios de salud a los indios Cuna, en "Salud Pública" o en "Legislación de Asuntos sobre los Indios"?. La mayor parte de las leyes podrán tener más de una posibilidad para su

colocación. Leyes que sean particularmente específicas se colocarán en la caja de "Leyes sin Codificación". Esta caja servirá como lugar para la agrupación de leyes que no pueden ser asignadas de otra manera.

Al finalizar este cuarto paso, todas las leyes deberán estar colocadas en alguna caja. En otras palabras, las leyes han sido agrupadas por contenido. No deberá quedar ley sin su debida codificación y asignación por contenido, aun las leyes que se agrupen en la caja de "Leyes sin Codificación".

QUINTO PASO

Los miembros de la comisión tomarán las leyes en la caja de "Educación" y darán arreglo a estas en orden lógico. Todas las leyes relacionadas con los poderes del Ministro de Educación se colocarán en primer lugar. Las leyes relacionadas con educación elemental y primaria se colocarán en segundo lugar. Las leyes relacionadas con educación secundaria se colocarán en tercer lugar. Las relacionadas con educación universitaria se colocarán en cuarto lugar. Las leyes relacionadas con escuelas privadas y escuelas especiales se colocarán en quinto lugar. Las leyes relacionadas con bibliotecas se colocarán en sexto, y así sucesivamente hasta que todas leyes en la caja hayan sido colocadas en su orden correspondiente. Toda ley deberá tener lugar asignado.

Luego de que la comisión haya terminado con la caja de Educación, el mismo orden lógico deberá ser aplicado a las demás cajas, tales como "Desarrollo Económico" o "Tributación".

Luego de que la comisión haya finalizado este cuarto paso, todas las leyes en cada una de las cajas (#1-#23) estarán agrupadas en un orden lógico, sin que haya quedado alguna ley sin agrupar.

SEXTO PASO

Comisión asignará nuevos números a las leyes en las cajas (se ignorarán todos los números previamente asignados a las leyes). Cualquier orden numérico puede utilizarse, pero este debe ser consistente a través de las agrupaciones de leyes.

Por ejemplo, en el estado de Nueva York el patrón numérico sigue usualmente uno de dos patrones:

Artículo I, II, III, IV, IV-A, IV-B, V, VI, etc.

Sección 1, 2-a, 3, 4, 5, 6, 6-a, 6-b, etc.

Subdivisión 1, 2, 3, 4, 4-a, 5, etc.

Párrafo a, b, c, d, e, etc.

Capítulo I, II, III, IV, V, VI, V, etc.

Artículo 1000, 2000, 3000, 4000, etc.

Sección 100, 200, 300, 400, 500, etc.

Subdivisión (1), (2), (3), (4), etc.

Párrafo a, b, c, d, e, f, etc.

Espacios adicionales o guiones permitirán que nuevas leyes sean incluidas sin tener que cambiar el sistema numérico.

La comisión deberá ser consistente en la mayor medida posible con el sistema numérico seleccionado. Se utilizará, por ejemplo, la misma numeración tanto en las leyes Laborales como en las leyes de Salud Pública, comenzando con el artículo I o el Capítulo I, la Sección 1 o el Artículo 1, etc., hasta que todas las leyes en las cajas hayan sido numeradas.

SÉPTIMO PASO

Al comienzo de este paso todas y cada una de las leyes deberán estar organizadas en un orden lógico y enumeradas consistentemente con sus contenidos. Todas las Leyes serán impresas con los números asignados en las cajas en volumen correspondiente a cada caja. Por ejemplo, la caja identificada como "Educación" será impresa como un volumen con el título de "Legislación sobre

Educación", así mismo las leyes en la caja de Salud Pública sean impresas en el volumen de Legislación sobre Salud Pública. Deben imprimirse alrededor de veinticuatro (24) volúmenes que agruparán las leyes referentes a ese tema y deberán estar arreglados en un orden lógico.

Una vez que se apruebe la codificación, cada una de las cajas será un componente formalmente numerado de las leyes consolidadas. Por ejemplo, la "Ley de Salud Pública" podría recibir el número diez y todas las leyes de Panamá relacionadas con salud pública estarían combinadas y consolidadas allí.

OCTAVO PASO

Anterior a esta etapa, la transcripción, el arreglo y la codificación de las leyes ha sido efectuada por los funcionarios de la comisión. Sigue siendo necesario que la Asamblea Legislativa apruebe oficialmente las leyes codificadas y declare que la cantidad final de volúmenes codificados representan las leyes oficiales de la República de Panamá. La Asamblea derogará simultáneamente las leyes contrarias o conflictivas a la codificación. Al aprobar la codificación, reorganización, clarificación de las leyes de Panamá hecha por la comisión, la Asamblea estará aprobando los esfuerzos y soluciones de la Comisión en la eliminación de provisiones conflictivas o contrarias a la ley durante el proceso de codificación. Es importante resaltar la enorme importancia que deberá tener la participación y composición representativa de la comisión para lograr un trabajo que sea legitimado por el pueblo panameño en términos de contenido y percepción.

NOTAS FINALES

Beneficios

Al finalizar este procedimiento, las leyes

de la República de Panamá estarán codificadas y aprobadas oficialmente. En consecuencia, cualquier legislador que quiera referirse a una ley deberá tener el volumen y la sección pertinente. Por ejemplo, él o ella deberá requerir la "Ley de Educación, Sección 301, o la "Ley de Salud Pública, Sección 543". De esta manera, las leyes estarán agrupadas en un orden lógico y por tema, además de tener accesibilidad uniforme mediante su número.

Los beneficios de este sistema son los siguientes: cada individuo podrá identificar apropiadamente una ley, y la parte específica que esté en referencia podrá ser encontrada fácil y accesiblemente por su tema y su número especial.

El sistema impedirá errores cometidos al enmendar una ley equivocada, y retrasos en encontrar una ley.

Tareas

En Panamá la iniciativa que probablemente produzca mejor resultado será la de comenzar con el ejemplar más reciente de La Gaceta Oficial y trabajar hacia atrás en tiempo, haciendo fotocopia o microficha de todas las leyes y luego registrarlas en las computadoras del proyecto de codificación. Un manual que documente el proceso de forma escrita deberá ser llevado en todo momento. Cada original de una ley puede ser grapado con todas sus enmiendas a fin de que la labor de codificación se acelere y facilite.

Personal

El número de personal empleado en la codificación dependerá de la disponibilidad de las leyes y la rapidez con el progreso sea completado. En Nicaragua, donde se comenzó hace algunos años, el proceso tomará algunos años adicionales antes de completarse (en este caso, el personal comprende a un funcionario a tiempo completo que está a cargo del proyecto con la asistencia de dos abogados y personal secretarial y clerical).

La tarea que consumirá más tiempo en la codificación será el segundo paso, donde el personal de la comisión deberá reunir las leyes y

escribir una declaración clara de cada sección, incorporando todas las enmiendas. En muchos casos la mera tarea de encontrar las leyes requerirá de una cantidad considerable de tiempo. Los pasos tercero al séptimo se contemplará usualmente con mayor rapidez, aunque podrán encontrarse dificultades que produzcan algún retraso, particularmente sino se ha logrado un proyecto que goce de la confianza y la legitimidad del pueblo.

Un estimado razonable considera que la codificación requerirá los servicios de tres abogados y necesitará alrededor de tres (3) años para completarse (debido a que cada caso es único, esto es solo un estimado. Si ocurrieran problemas mecánicos con el equipo, o si el personal está disponible solamente a tiempo parcial, por ejemplo, sólo durante los recesos legislativos, entonces el proceso demorará mas tiempo). Un experto en computadores deberá estar disponible desde el comienzo de la codificación y será retenido para que trabaje con la computarización y ayude en sus problemas técnicos. El técnico deberá asistir también en la incorporación de los proyectos de ley al sistema y en la integración eficiente de las enmiendas añadidas a la ley en el banco de datos.

Computadores

El proceso de codificación es una tarea intelectual que no puede ser hecha solamente por computadores. El personal de la comisión deberá utilizar su mejor juicio y criterio legal para clarificar y ordenar una mera agrupación de leyes. Luego de que el esfuerzo intelectual esté hecho, un computador ayudará en una forma similar al del un procesador de palabras o al de una máquina electrónica de escribir. La computarización de las leyes ayudará no solamente a mejorar la rapidez y la efectividad del procedimiento, sino que también completará otras tareas de

importancia. Por ejemplo, se podrá localizar una ley de forma rápida utilizando frases o palabras claves que se refieran a determinada ley, bien para su investigación o para la consideración de alguna enmienda. Además, la comunicación entre los distintos terminales de computadores puede ser establecida para facilitar la accesibilidad de información.

Revisión Anual

El derecho es un proceso dinámico y en constante cambio. Luego de que las leyes hayan sido codificadas, cada uno de los volúmenes debe ser revisado regularmente (esto significa que nuevas enmiendas deberán ser incluidas y las leyes derogadas deberán ser removidas), a fin de que cada volumen esté actualizado y sea preciso.

Si la codificación no se mantiene en revisión constante, al cabo de varios años de descuido, el sistema se convertirá en uno inútil y las leyes regresarán a su estado pasado de confusión y desorden.

La actualización puede ser completada mediante: la impresión de nuevos volúmenes cada año con versiones que contengan las enmiendas correspondientes, o la impresión anual de un suplemento que contenga dichas enmiendas. En el primer caso el suplemento podrá ser una versión general que incluya todas las enmiendas aprobadas y será colocado luego del volumen 25; en el segundo los suplementos podrán ser una adición en carácter de apéndice en cada volumen (por ejemplo, "Suplemento a la Ley de Educación, 1994") y colocados al final de estos, en un bolsillo en su contraportada diseñado para este propósito.

Historia de cada Ley

Luego de que las leyes sean codificadas y formalmente aprobadas, investigadores legales de la comisión podrán investigar en los archivos y añadir una nota al final de cada sección, informando la fecha de la ley original y las fechas (y el número de La Gaceta Oficial) de cada enmienda. La incorporación del historial de cada ley puede ser muy útil como punto de referencia en debates

futuros. Si la creación del historial completo de cada ley resultara muy costoso en términos de tiempo y dinero, los investigadores legales podrían eliminar el historial y sólo llevarán notas al calce de todas las enmiendas como estas sean aprobadas en el futuro.

Decisiones de los Tribunales y Reglamentos Administrativos

Las decisiones de los tribunales de justicia y los reglamentos administrativos no se incluyen usualmente en un sistema de codificación legislativo. Como práctica general, en los sistemas modelos más recientes de codificación legislativa, las decisiones de los tribunales y los reglamentos administrativos (junto con los artículos de publicaciones judiciales y opiniones del Ministerio de Justicia) son incluidos o citados en notas en las secciones apropiadas de la ley, pero no son incluidas como tales en la codificación. Sin embargo, estas deben ser incorporadas al banco de datos que la Asamblea Legislativa mantiene en su sistema de codificación.

Debe aclararse que en varios sistemas de codificación hay un índice general al final de la edición de los volúmenes y uno especial al final de cada volumen en particular. De esta manera el volumen sobre "Leyes de Educación" tendrá un índice, el volumen sobre "Leyes de Salud Pública", tendrá un índice, el volumen sobre la "Legislación Laboral" tendrá un índice, etc. El índice general puede ser utilizado por personas que no sepan exactamente donde se encuentra la sección de alguna ley, o si hay otras secciones que pudieran ser aplicables a la situación en particular. El índice al final de cada volumen es usualmente más específico y elaborado.

Antecedentes hispánicos del Sistema Judicial panameño

Por: *Alfredo Castillero Calvo*

Conferencia dictada en la Corte Suprema de Justicia el 4 de octubre de 2001, en el marco de la Undécima reunión de Cortes Supremas de Justicia del Istmo Centroamericano y de la celebración de los 500 años del Encuentro de Culturas en el Istmo de Panamá

Los rudos y vacilantes comienzos del sistema judicial panameño se caracterizan por ambigüedades, contradicciones y muchas imprecisiones que dificultan su análisis. Era inevitable que así fuera, dado que la geografía era muy mal conocida todavía; las complejas realidades del Nuevo Mundo apenas empezaban a conocerse y estaban llenas de sorpresas. El Conquistador, por supuesto, trató de transplantar desde que puso aquí sus pies, los modelos institucionales y jurídicos de la Madre Patria, como lo hizo con casi todo lo demás, transformando el mundo americano de arriba abajo, desde la organización espacial y el paisaje natural hasta la dieta. Pero esta revolución ecológica, espacial y urbanística, que permitió en muy poco tiempo dominar los vastos territorios americanos, debía estar sustentada sobre bases jurídicas. Eran bases jurídicas de profunda raigambre en la Península pero que, sin embargo, no podían aplicarse así sin más, de manera que muy pronto el Nuevo Mundo se convirtió, también en este aspecto, en un gigantesco laboratorio donde los viejos modelos tuvieron que adaptarse a su intrincada y variable realidad.

Yo diría que el sistema judicial que se implantó en Panamá (como en el resto del Nuevo Mundo) descansaba sobre seis grandes pilares e instancias distintas, dos con sede en España, los otros cuatro en América. En primer lugar por supuesto, el propio rey, que es el supremo árbitro, la instancia última e inapelable y el juez de jueces. Le seguía el Consejo de

Castilla, hasta que en 1524 se creó el Real y Supremo Consejo de Indias, precisamente para atender las apelaciones procedentes de las Indias. En el peldaño siguiente estaban, al principio los gobernadores, los cuales tenían atribuciones judiciales como en los casos de Balboa y Pedrarias; por debajo de estos estaban los alcaldes mayores, que ya avanzado el siglo XVI asumen las funciones que antes tenían los gobernadores, y en ambos casos con jurisdicción limitada a un determinado ámbito territorial. Encabezados por sus dos alcaldes ordinarios, en la última escala estaban los Cabildos, auténticos representantes del poder local, al principio con mucha interferencia del poder central, pero desde la segunda mitad del siglo XVI cada vez más autónomos. Finalmente, a partir de la década de 1530, se establece en Panamá y en otros territorios del continente americano, la institución audiencial como primer tribunal de apelación y que constituye en realidad el primer organismo de justicia corporativo integrado por letrados de carrera. Para complicar las cosas, estos cuatro últimos órganos de justicia tenían también atribuciones gubernativas, y aunque estaban situados jerárquicamente a niveles distintos, todos se fiscalizaban entre sí, a menudo enfrentándose y neutralizándose mutuamente en un permanente forcejeo. Algunos estudiosos han calificado este sistema como uno de "check and balances", sugiriendo que fue deliberadamente concebido por la Corona para ejercer desde la Península un control más efectivo sobre las lejanas posesiones ultramarinas, con un rey en la cumbre del sistema como juez supremo y como

recurso final al que cualquiera podía acudir en busca de justicia.

Todas estas figuras institucionales tenían claros antecedentes en Castilla. De hecho, todavía en el siglo XVI algunas se encontraban en proceso de perfeccionamiento y adaptación a las especificidades propias de cada región peninsular. Incluso algunas surgieron con posterioridad a las que se crearon en América, como en el caso de las Audiencias de Sevilla y Canarias, que se establecen en 1525 y 1526 respectivamente, es decir, años más tarde que la primera Audiencia americana, la de Santo Domingo. En las instrucciones y ordenanzas que establecen las primeras audiencias de Indias se indica casi siempre que el modelo son las Audiencias de Valladolid y Granada, pero años más tarde otras ordenanzas y reales cédulas, como las que se expiden para Panamá, evidencian numerosas innovaciones y adaptaciones revelando que el modelo peninsular ya había quedado atrás. De hecho, se ha sugerido que las nuevas ordenanzas de las Audiencias americanas sirvieron de modelo para las que surgieron después en la Península. Sucedió como con muchas otras cosas, que el modelo americano rebotó hacia España como se sabe que ocurrió con diversas expresiones culturales, sobre todo en los campos urbanístico, arquitectónico y artístico.

El estudio de las instituciones y del sistema judicial americano forma parte de la cátedra que tanto en las universidades españolas como hispanoamericanas se conoce como Historia del Derecho Indiano. Se trata de un formato académico sólidamente establecido, con más de medio siglo de existencia y respaldado por un sinnúmero de tratados, artículos y libros escritos por sabios y eruditos. Por su propia naturaleza y enfoque, su objeto de interés suele constreñirse a los aspectos institucionales y formales de la legislación indiana. Sus materiales de trabajo son las reales cédulas, las ordenanzas, los Cedulares, las Copulatas, las Recopilaciones de Leyes, es decir los cuerpos legales que los doctos tratadistas de aquellos tiempos comentaban, y que desde muy temprano

empezaron a acumularse.

Sin embargo, nunca se comprendería la verdadera significación que cada una de estas instituciones tuvo en las sociedades americanas, limitándonos a sus aspectos normativos, es decir, constriñéndonos a analizar la estricta literalidad de su marco legal, que es como suele hacerse. Todas ellas, dependiendo de sus titulares, del lugar y la ocasión, trascendieron a sus límites puramente legales, jugando un papel muchas veces decisivo en el juego del poder y mucho más allá de lo que establecían las pautas ordenancistas y legales. América quedaba muy lejos, las acefalías en la cabeza del gobierno eran frecuentes, alterándose la estructura jerárquica del poder, los funcionarios peninsulares creaban densas redes de intereses familiares en sus lugares de destino, y los grupos de poder locales eran cada vez más conscientes de sus aspiraciones y de su propia capacidad para imponerse sobre las demás instancias de poder. No hay duda de que el estudio de esta problemática ofrece grandes posibilidades para la mejor comprensión de las realidades americanas. Ciertamente, mucho más que el enfoque puramente jurídico o el estudio de la estricta institucionalidad de cada uno de los órganos de justicia o de gobierno, cuando éstas son observadas al margen de la realidad social que les servía de base. Para el historiador que asuma esta perspectiva no ordenancista el ámbito de análisis es infinitamente más amplio y variado y sus materiales de trabajo sensiblemente más ricos, ya que virtualmente cualquier fuente le puede ser útil.

El español, tanto de España como de América, tenía una sólida mentalidad jurídica y las normas que regulaban su conducta en sociedad estaban dictadas por un conjunto de representaciones mentales ampliamente compartidas. Por eso, desde los más tempranos comienzos de la Conquista (y no obstante los horrores e injusticias que en ella se cometieron, no sólo contra los indios, sino entre los propios peninsulares), cada acción estaba regida o se inspiraba en muy estrictos marcos

jurídicos. Viene a la mente de inmediato el célebre Requerimiento de Palacios Rubio, que invocaba el poder terrenal del emperador sobre el Nuevo Mundo y del Papa sobre todo el orbe, resumía la historia del cristianismo, y era leído apresuradamente a los indios en castellano, para conminarles a someterse o sufrir las consecuencias. O el primer golpe de estado de la historia panameña, cuando Balboa se subleva contra Enciso y asume el gobierno en Santa María la Antigua del Darién, eso sí, amparado en la legalidad de una elección de alcaldes y regidores para constituir un órgano de gobierno municipal. Balboa no hizo otra cosa que apelar a la tradición legalista peninsular para asegurar su legitimidad. De hecho en ese acto reprodujo fielmente lo que cualquier otro grupo de españoles habría hecho, ajustándose a ciertos códigos, sometiéndose a determinados principios. Era un juego del poder con sus propias reglas. Una de ellas, la irrenunciable fidelidad al monarca, es decir la aceptación de un poder central contralor al que debe mantenerse una vinculación subordinada. Otra regla hacía referencia a una mentalidad urbana, profundamente enraizada en la Península, y no es causal que el objeto de la disputa haya sido precisamente el control de una ciudad, Santa María la Antigua. Y es que el hecho urbano constituye esencialmente un título jurídico de ocupación y población, con el que se complementa el título de descubrimiento del territorio; de ahí la proliferación e importancia de las actas levantadas por los escribanos en las tomas de posesión y en la fundación de ciudades. Tercero, la necesidad de constituir una forma de gobierno local, como lo era el Cabildo, ya que el Cabildo es la representación jurídica de la ciudad. Estos tres factores son en efecto, los principios reguladores del comportamiento tanto jurídico como político del conquistador. Tales hechos merecen resaltarse, ya que fue sobre esa trilogía que se originó su experiencia jurídico-política y sobre esas mismas bases legales fue que se desencadenó, en gran parte al menos, la lucha por el poder durante los tres siglos de vida colonial.

El primero y más importante -porque los otros dos se derivan de éste-, se refiere al acatamiento a un mando supremo y al sentido de pertenencia a una unidad superior que excede y trasciende a los distintos territorios donde el conquistador realiza sus hazañas. La fidelidad incondicional al monarca y la noción de Estado como organismo unificador, son dos postulados básicos que presiden todos los actos del Descubrimiento, la Conquista y la Colonización, y a la vez le dan un sentido moderno al proceso de incorporación de las tierras del Nuevo Mundo a la Corona española. Desde el comienzo de la Conquista, pues, los colonos ajustaron su comportamiento político a una insobornable fidelidad al monarca, cuya figura se asimila a la noción de Estado -sea cual fuese la idea que cada quien tuviera sobre este abstracto concepto. Prueba de ello es que no solo se toma posesión de las nuevas tierras o se asientan las nuevas comunidades urbanas en nombre del rey, sino que también estos actos se consignan por escrito, en presencia de notario y siguiendo rigurosos formalismos legales. Esta preocupación jurídica indica la necesidad de legitimar cada acto ante el soberano. El mismo sentido tiene la preocupación administrativa de los colonos por instalar nuevas formas de gobierno que, como el Cabildo, vinculan las comunidades de vecinos directamente a la Corona. O la misma preocupación de la Corona, desde fechas muy tempranas, por establecer en América instituciones de gobierno, como las Audiencias o las Gobernaciones (o los Virreinos desde la década de 1530), en donde el poder real queda expresamente delegado para ejercer a través de ellas su autoridad.

Fidelidad al monarca, Cabildo y ciudad comparten, pues, un mismo legado intelectual. Y es el Cabildo la primera autoridad judicial con carácter permanente que se establece en Panamá. Sin embargo el carácter democrático del Cabildo no duró mucho tiempo. Al principio lo integraron hasta plateros, sastres y carpinteros. Pero luego de pocos lustros las cosas cambiaron. Debido a las pretensiones autonomistas de los gobiernos locales que

contemporáneamente a la Conquista, comenzaron a manifestarse tanto en América como en España, la Corona optó por limitar sus libertades, interviniendo directamente en la composición de los Cabildos mediante la elección de sus regidores y alcaldes ordinarios, y subordinando muchos de sus actos a la autoridad de los Gobernadores o de los Alcaldes Mayores. Esto duró hasta la década de 1560 aproximadamente, cuando se crea la Audiencia y se establecieron nuevas reglas de juego. Con este supremo órgano de representación del poder metropolitano, ya no era necesario oprimir más a los Cabildos y más bien convenía restituirles sus primitivas libertades. Se les permitió elegir a sus alcaldes ordinarios sin interferencia del gobernador; también pudieron elegir libremente entre los vecinos a los alféreces reales, alguaciles mayores, alcaldes de Cruces, mayordomos, procuradores y fieles ejecutores.

Por otra parte, desde mediados del siglo XVI se fue consolidado una clase económica cada vez más poderosa y rica, en su mayoría sevillanos, y a partir de las décadas de 1580 y 1590 casi todos los cargos capitulares fueron puestos en venta al mejor postor, con lo que el Cabildo pronto quedó bajo el control de los más ricos, convirtiéndose en un poder eminentemente plutocrático, característica que conserva hasta el fin del período colonial.

En Panamá, como en otras partes, había cabildos de indios y cabildos de españoles. Los primeros para las reducciones y poblados indígenas o pueblos de misión. Cabildos de españoles había en Panamá, Nombre de Dios, que es reemplazado por Portobelo a partir de 1597, Natá, Los Santos, Santa Fe, Concepción, Remedios, Montijo, Alanje y en los demás pueblos de españoles que surgieron durante el resto del período colonial. Para fines del siglo XVI, ya su composición interna estaba claramente definida. Su máxima representación eran los alcaldes ordinarios elegidos cada primero de año, uno entre los vecinos y otro entre los miembros del propio Cabildo. Se escogían entre los individuos más conspicuos e

influyentes de la comunidad. El que más votos sacaba era el principal y se denominaba de primer voto, quedando el de segundo voto como suplente en sus ausencias. Ambos llevaban varas de justicia con insignia y tenían derecho a ciertas precedencias en las funciones religiosas y públicas. El cargo era anual y no podían reelegirse hasta pasados tres años. Entre sus atribuciones estaban, en el orden gubernativo, presidir la corporación municipal; en el judicial, conocer en primera instancia de los pleitos y causas locales. Su propio título de alcalde indica que era juez y como tal con la dignidad que le era propia. De sus sentencias se apelaba ante los alcaldes mayores, gobernadores y el tribunal de Audiencia. Estaban sujetos al Juicio de Residencia, generalmente a cargo de algún oidor, o del presidente entrante de la Audiencia. Tenían a su cargo la visita regular de las cárceles. En casos excepcionales, y se sabe de por lo menos dos ocasiones, llegaron a reemplazar transitoriamente al presidente de la Audiencia, una vez deponiéndole por inepto y senil y otra al morir éste.

El siguiente capitular en jerarquía era el alférez real. Era el que portaba el pendón real en las ceremonias públicas. Hacía la proclamación solemne del nuevo rey, conforme a una fórmula tradicional diciendo por tres veces en voz alta el nombre de la población por el rey. Tenía a su cargo el mando de la milicia concejil. Para fines del siglo XVI era un oficio vendible y renunciable, y por tanto podía adquirirse por compra.

Otra jerarquía era la de aguacil mayor, que también se podía comprar desde fines del siglo XVI y en Panamá tenía un precio altísimo. Tenía a su cargo la ejecución de los acuerdos municipales, el castigo de los jugadores y la ronda de la población acompañado de alguaciles menores.

Otro cargo era el de depositario general, también de oficio vendible y altamente cotizado entre los vecinos más pudientes. Era el tesorero del Cabildo y tenía a su cargo la Caja del Concejo, custodiando (y administrando) todos los bienes secuestrados y los de testamentarias

ab intestato. Otro capitular de mucha importancia era el provincial de la Santa Hermandad, una de cuyas funciones era perseguir esclavos fugitivos y aplicar la ley en las zonas rurales.

El núcleo del Cabildo lo constituían los regidores, cuyo número variaba según la importancia de la población. En Panamá se denominaban simbólicamente veinticuatro, según el patrón del Ayuntamiento de Sevilla, aunque ya en el S. XVII su número solía oscilar entre 12 y 15. También eran cargos que podían adquirirse por compra y rara era la familia rica que no aspirase a adquirir un regimiento para alguno de sus miembros. La misión del regidor era regir y gobernar la comunidad, así como expedir las ordenanzas para el régimen interno, como las de plateros, sastres, zapateros, carpinteros y demás oficios. Eran ellos los que elegían cada año a los Alcaldes Ordinarios.

El alcalde de Cruces también formaba parte del Cabildo capitalino y tenía a su cargo la administración de la Aduana de Cruces, situada en el atracadero fluvial de ese nombre en el río Chagres por donde fluían mercancías y tesoros a través del Istmo. Pudiendo desde esa posición sacar ventaja del comercio y los transportes transístmicos, este cargo era el más cotizado del Cabildo. Para fines del siglo XVII sus titulares pagaron grandes sumas por aumentar sus prerrogativas llegando a pretender convertirlo en mayorazgo.

Todos estos cargos municipales eran ocupados por miembros de la comunidad, es decir vecinos establecidos, de manera que se trataba de una corporación controlada por los criollos americanos o por españoles ya radicados y generalmente casados con mujeres del país. Para ocupar estas posiciones se necesitaba ser blanco, cristiano viejo y de probada honradez y "calidad", así como gozar de solvencia económica. Sin estas características, que debían ser debidamente acreditadas, no se recibía la confirmación real, sin la cual se perdía el derecho a ejercer el oficio que para tal fin se había comprado. Se les prohibía que fuesen

comerciantes, pero a esto se le hizo poco caso en Panamá, donde casi todas las familias ricas derivaban sus fortunas del comercio.

El Cabildo además nombraba cada año a los fieles ejecutores, los cuales se encargaban de los abastos y de la regulación de las pesas y medidas según las ordenanzas municipales. También el Cabildo nombraba un mayordomo que era el gestor económico de la institución y el encargado de las casas capitulares. Nombraba también a un procurador general, generalmente un letrado entre los varios abogados que tenía la ciudad, y quien representaba legalmente al municipio para lo cual éste le entrega un poder general. En casos de necesidad el Cabildo también nombraba un procurador general en la Corte para que presentara sus solicitudes a la consideración del monarca o del Consejo de Indias. Los Ayuntamientos contaban además con un escribano de Cabildo quien hacía las funciones de secretario; levantaba las actas de las sesiones, que asentaba en los libros capitulares y hacía toda clase de informaciones municipales además de llevar el archivo. En la última escala de la corporación municipal estaba el personal subalterno, compuesto por pregoneros, generalmente esclavos pertenecientes al Cabildo, mensajeros, porteros y alcaldes de la cárcel municipal.

La descrita composición del Cabildo capitalino ya estaba definida para la segunda mitad del XVI y, con algunas pequeñas diferencias -de jerarquización y funciones de sus miembros- conservó la misma estructura durante el resto de la colonia, llegando a desempeñar un papel decisivo en el movimiento de independencia de 1821. Teniendo su asiento en la capital, la única que en el reino de Tierra Firme merecía el nombre propiamente de ciudad, donde además quedaba la sede del poder eclesiástico y civil, y dado que lo integraban los vecinos más ricos e influyentes del país, es decir donde se concentraba el poder económico y social, el Cabildo capitalino asumió consuetudinariamente la representatividad de todo el país, convirtiéndose en el intermediario natural con la metrópoli. Por eso parecía

inevitable que fuese esta corporación la que asumiera la dirección del movimiento separatista.

Fue enorme la importancia del Cabildo, sobre todo en la capital. De hecho, el Cabildo fue uno de los dos mayores poderes civiles de la colonia y aunque estuviera jerárquicamente por debajo de la Audiencia, que fungía como poder delegado del rey, en la práctica tuvo la fuerza suficientemente para oponérsele, rivalizar con aquélla y vencerla en más de una lid. Pero esto no sucedió así por el hecho de que el Cabildo dispusiera de mecanismos jurídicos que le permitieran hacerle frente a la Audiencia hasta doblegarla, sino porque su poder emanaba de fuerzas económico-sociales lo suficientemente sólidas como para que la Audiencia tuviera que ceder con frecuencia a sus presiones.

El establecimiento de la Audiencia en Panamá como principal tribunal de justicia y máximo órgano de gobierno del país, representó la consolidación del poder central de la metrópoli sobre la lejana colonia. Pero hasta llegar a esta situación la colonia pasó por un largo periodo de violencia, con innumerables asesinatos, venganzas y traiciones. Desde la fundación de Santa María La Antigua en 1510 y luego de Panamá en 1519, el gobierno había recaído en los gobernadores o en los alcaldes mayores y así continuó hasta la creación de la primera Audiencia en 1538. Pero desde los mismos comienzos se formaron banderías y facciones en torno a los propios gobernadores, quienes solían llegar acompañados de un nutrido séquito de amigos, socios, parientes y criados, o en torno a otros funcionarios o bien hombres de negocios que acogían a los aventureros que se amontonaban en Panamá, a la espera de alguna empresa de Conquista. Para asegurar su lealtad, les alojaban en sus casas o haciendas, les vestían, alimentaban y proveían de armas de guerra y es probable que además les tuviesen a sueldo. Esta situación se agravó con las rebeliones en Perú durante la década de 1530, convirtiéndose Panamá en teatro de numerosos choques sangrientos entre las facciones rivales.

Ante la anarquía prevaleciente la Corona decidió crear la Audiencia de Panamá confiando que con ella se restablecería el orden. Esta empezó a funcionar a partir de 1538 cuando llegó el oidor Dr. Francisco Pérez de Robles, al que luego se agregaron otros dos oidores, Pedro de Villalobos y Lorenzo Paz de la Serna. Según sus ordenanzas, esta primera Audiencia habría de funcionar con sólo tres oidores y tendría no sólo funciones de justicia, sino también de gobierno. Pérez de Robles gobernó solo y a sus anchas durante los primeros años, cometiendo toda clase de abusos. El más notorio fue la introducción masiva de indios esclavos de Nicaragua violando las prohibiciones que había en ese sentido. De hecho se dedicó a acumular fortuna para él y sus parientes, administrando el territorio como su propia hacienda. Esto le trajo la enemistad del grupo sevillano, el de mayor influencia local, encabezado por Rodrigo de Rebolledo, hijo del célebre Martín Fernández de Enciso. Se acumularon acusaciones contra él y finalmente la Corona le destituyó del cargo, aunque permaneció en el país dedicándose a sus pingües negocios. Pasado algún tiempo una de las facciones entró de noche a su casa y lo acuchilló dejándole malherido. Los otros dos oidores no lo hicieron mejor y Paz de la Serna acabó plegándose a la facción de Rebolledo.

El fracaso de esta primera experiencia audiencial aconsejó a la Corona suprimir la Audiencia de Panamá en 1543 cuando transfirió, su sede a Comayagua, en Honduras, con el nombre de Audiencia de los Confines, quedando los panameños sujetos a esta nueva jurisdicción. Pero Comayagua (al igual que Nombre de Dios, también en Honduras, adonde luego se mudó la Audiencia) era entonces casi inaccesible para los vecinos panameños, quienes empezaron a protestar sugiriendo que se les dejara elevar sus apelaciones a Lima, donde se acababa de crear otra Audiencia y la subordinación de los Confines continuó hasta 1550, cuando finalmente la Corona accedió a las peticiones panameñas y Panamá quedó subordinada a la Audiencia de Lima.

Durante la década de 1550 continuó la

inestabilidad política en Panamá, y de hecho recrudesció, con varios alzamientos tanto en la capital como en la recién conquistada provincia de Veraguas, donde se sucedieron a la largo de la década numerosos asesinatos, venganzas y rebeliones sangrientas, hasta culminar con el motín de Rodrigo Méndez en la capital el año 1562. Pero ya para entonces, la Corona empezaba a desarrollar un intenso programa de estabilidad institucional para todo el continente, como la organización de las flotas de galeones y las ferias, la creación de varias nuevas Audiencias, la reglamentación sobre bases más racionalistas de nuevas fundaciones de ciudades, nuevas conquistas y poblamientos, la creación de la república de indios y la república de españoles, y otras medidas de ese tenor. Como parte de este vasto programa se crea la nueva Audiencia y Chancillería Real de Panamá en 1563, esta vez con carácter definitivo, aunque la misma no llega a funcionar hasta 1565 cuando empiezan a posesionarse los primeros oidores, Lic. Alonso Arias de Herrera, que sería el presidente, los oidores, Dr. Manuel Barros de San Millán, Dr. Gabriel de Loarte, Lic. Jofre de Loaisa y Dr. Andrés de Aguirre, y finalmente el fiscal Licenciado Zaraza.

Una de sus primeras intervenciones como tribunal de apelación tuvo lugar cuando el alcalde ordinario de Natá, Rodrigo de Zúñiga quiso castigar a los cabecillas de un movimiento campesino tendente a fundar un nuevo poblado de españoles en 1569 estableciendo su propio Ayuntamiento y que ellos bautizaron con el nombre de Los Santos. Acusándoles de sublevación y de usurpar jurisdicción ajena, el alcalde les condenó a horca y destierro, pero los santeños apelaron a la Audiencia y ésta falló su absolución en sentencias de vista y de revista, confirmando además la nueva población, a la que autorizó usar el nombre de Villa, pero no de ciudad, para tranquilizar los alterados ánimos de los vecinos de Natá. Para ello la Audiencia expidió una Real Provisión Ejecutoria que el procurador general de la Villa de Los Santos elevó al Consejo de Indias para su confirmación definitiva, lo que éste concedió.

Además de su función como tribunal de justicia, la Audiencia era el ámbito territorial donde ésta ejerce su autoridad. De hecho, las Audiencias equivalían a "provincias mayores" y comprendían el territorio que actualmente ocupan muchas de las naciones hispanoamericanas. Ese es el caso de Panamá. Tenían facultades tanto judiciales como gubernativas. Debían por tanto hacer cumplir las leyes y tenían atribuciones para dictar mandamientos o actos de gobierno como obligatoriedad dentro de su jurisdicción. Su estructura superior estaba formada por un presidente, a la cabeza de la corporación, cuatro oidores y un fiscal. Después del fiscal, la siguiente jerarquía era la del alguacil mayor, encargado de la ejecución de los actos de justicia. Cada Audiencia tenía un escribano de cámara, como secretario de la institución, así como un portero, receptores, relatores, alcaldes de la cárcel de Corte y otros funcionarios subalternos.

Los oidores administraban justicia en el orden civil y cuando ejercían el cargo de alcaldes del crimen también juzgaban de pleitos y causas criminales. Recibían el título de señoría y vestían toga talar o garnacha negra. Llevaban vara de justicia y en las funciones públicas a las que asistía la Audiencia corporativamente, se sentaban en sillas reservadas para ellos y no en bancos. Al fiscal le correspondían la vigilancia del cumplimiento de las leyes, la protección de los indios en sus pleitos y causas, la defensa de la Real Hacienda y el Real Patronato de la Iglesia, así como el castigo de los pecados públicos. Oidores y fiscales eran todos letrados, es decir titulados en Derecho. En el orden civil, los magistrados reunidos en Audiencia conocían en apelación las sentencias de los alcaldes mayores y de los alcaldes ordinarios; en grado de vista las de cuantía inferior a 200 pesos y en grado de revista los de cuantía mayor a esa suma. De las sentencias podía acudirse en grado de segunda suplicación ante el Real y Supremo Consejo de Indias, en Madrid, cuando la cuantía del negocio excedía los 200 pesos. En tales casos, los autos eran remitidos completos

al Consejo, lo que explica la gran masa documental que todavía conserva el Archivo de Indias y sin la cual gran parte de la historia panameña se habría perdido totalmente en el olvido. También al Consejo se remitían traslados de los juicios de Residencia al igual que las Reales Provisiones y Ejecutorias que requerían de su confirmación por el Rey.

Oidores y fiscales eran nombrados por el monarca y recibían el mismo salario. Estos últimos ocupaban el puesto más inmediato a los oidores, sustituyéndolos en sus ausencias. En la acefalía de un fiscal, le reemplazaba uno de los oidores, aunque en Panamá no era raro que aquellos fuesen sustituidos por abogados locales. En efecto, hubo dos abogados del país que fueron fiscales de la Audiencia en tiempos del presidente Rodrigo de Vivero en la década de 1620. Otros servían como relatores de la Audiencia y estuvieron a cargo de varias defensas. Abogados locales como Fermín Luzcando en 1730 fue fiscal en el juicio de residencia del presidente Manuel Alderete; también ese año Diego de Paz ocupó la Fiscalía. El panameño Marcelino de Arechua Sarmiento fue durante muchísimos años abogado fiscal, cargo que ocupó desde 1749 cuando todavía funcionaba la Audiencia, hasta su muerte hacia 1790.

A partir de 1596 se agregaron al presidente las atribuciones de gobernador y de capitán general. Es decir que a la condición de presidente, cuyas funciones eran esencialmente de justicia, y como máxima autoridad jerárquica del tribunal que era la Audiencia, se agregaba la de principal jefe administrativo y político –en tanto que gobernador-, y por último la de máximo jerarca en lo militar como capitán general. El primero en ejercer esta triple función –la de presidente, gobernador y capitán general, todas ellas reunidas en una sola cabeza- es D. Alonso de Sotomayor, quien ejerce el cargo hasta que se jubila en 1604. De esta manera como presidente jefatura la Audiencia, cuya jurisdicción se extendía a todo el Istmo. Como gobernador lo era solo de la administración de la provincia de Panamá- no, por ejemplo, de la de

Veraguas-, en tanto que como capitán general debía dirigir lo concerniente a lo militar también de solo la provincia, esto es con exclusión de Veraguas, que a su vez era jefaturada por un gobernador que también era capitán general.

El propósito de reunir en un solo individuo los tres cargos de presidente, gobernador y capitán general era evitar conflictos de competencia jurisdiccional. Sin embargo su poder no era omnímodo. Es cierto que encarnaba la autoridad real y que la Corona había delegado en él su poder. Pero también la Audiencia, en tanto que corporación colegiada, compartía ese privilegio. Ninguna decisión de competencia audiential podía asumirla por sí solo el presidente, sino en unión al resto del organismo, que podía o no estar de acuerdo con su parecer. Y no fueron raros los casos en que el parecer del presidente era rechazado por los demás miembros del cuerpo. Por lo demás, la duración del presidente tenía un límite fijo, no mayor a ocho años de gobierno, en tanto que los oidores y fiscales podían permanecer en el cargo indefinidamente, hasta que la Corona decidiera removerlos, suspenderlos, jubilarlos o promoverlos a otra Audiencia con un cargo de mayor jerarquía.

Como ya he mencionado antes, lo anterior era parte de una política estatal generalizada, que desde muy temprano la Corona implantó en el Nuevo Mundo con objeto que de los poderes se fiscalizasen entre sí, controlándose y neutralizándose mutuamente, procurando de esa manera evitar el abuso de poder por una de las partes. Se aplicó en la Península y dadas las inmensas distancias, con mucha más razón se esperaba que tuviese mayor eficacia en las colonias. Pero esta habitual práctica burocrática no siempre funcionaba como se deseaba. Debido a las frecuentes desavenencias entre el presidente y los oidores, la autoridad de unos y otros se veía hasta cierto punto neutralizada, y de esa manera la propia autoridad de la Audiencia perdía eficacia. Así, cada vez que la Audiencia se encontraba envuelta en estas querellas internas que

mediatizaban su gestión -lo que ocurría bastante a menudo-, la aprovechaban otros órganos de poder de menor jerarquía institucional para hacer valer su influencia política, como en el caso del Cabildo. Se inclinaban a uno y otro lado, según sus intereses, o adversaban a ambos para explotar las diferencias en su beneficio. La Audiencia, pues, no fue siempre el mayor poder ni el más efectivo, ya que no fue la función otorgada por derecho, sino su ejercicio práctico en la arena política lo que determinó el control del mando en un momento dado.

Los presidentes de la Audiencia tenían funciones eminentemente gubernativas y no podían inmiscuirse en la administración de la justicia, reservada al cuerpo de oidores y el fiscal. Debía nombrar a los alcaldes mayores dentro de la jurisdicción audiencial, confirmar las elecciones de los alcaldes ordinarios y la aprobación de las ordenanzas municipales. Bajo su responsabilidad estaba la protección de los indios y todo lo concerniente a su cristianización. Una de las funciones era la de asignar las encomiendas indígenas, aunque ya para las primeras décadas del siglo XVII sólo las había en Veraguas y Chiriquí y su número era insignificante. Debían fomentar el desarrollo económico del territorio, las obras públicas y el transporte, así como promover la regulación laboral. En materias graves debían consultar con los demás miembros de la Audiencia aunque no estaba obligado a seguir su dictamen. Esto sucedía por ejemplo en cuestiones militares y de hacienda cuando dada una crisis en cualesquiera de esos aspectos convocaba a la Audiencia para celebrar juntas de guerra o de hacienda. En materia judicial, como presidente de la Audiencia que era, firmaba las sentencias emitidas por esta, pero no las votaba por no ser letrado, debiendo respetar la administración de la justicia hecha por los magistrados sin intromisiones. Otra de las funciones de los presidentes consistía en las visitas a las flotas a partir de 1570, donde debían hacer el avalúo de las mercancías que se traían para establecer el monto del derecho de almojarifazgo, entonces el mayor ingreso fiscal

del reino. También el presidente debía estar al frente del problema de los esclavos fugitivos o cimarrones; de los programas para la reducción de los indios y de la defensa contra los piratas.

Las ordenanzas que regían el funcionamiento de la Audiencia panameña a partir de 1563 estaban basadas en las de Quito, y estas a su vez se aplicaron con ligeras variantes a otras audiencias americanas. Eran mucho más detalladas y extensas que las de 1538. Pero si nos limitamos a estudiar estas ordenanzas sólo tendríamos una visión limitada de su verdadero funcionamiento. De hecho, para realmente comprender las ejecutorias de la Audiencia panameña como corporación judicial y de gobierno, hace falta examinar la multitud de reales cédulas, correspondencia, pleitos, pareceres fiscales y multitud de expedientes que se elaboraron en las diversas administraciones y que hoy conserva, sobre todo, el Archivo de Indias.

Tomemos algunos ejemplos. Una real cédula de 1565 ordenaba a la Audiencia de Panamá que cada oidor por un término de tres meses hiciera audiencia de provincia y conociera de las causas civiles dentro de cinco leguas a la redonda con apelación para ante la Audiencia. El reino de Tierra Firme tenía entre sus tribunales de justicia el Juzgado Mayor de Bienes de Difuntos, cuyo juez mayor era por turno uno de los oidores y su función era conocer y salvaguardar las herencias cuyos beneficiarios residían lejos. Además, cada cuatro meses uno de los oidores debía ejercer como alcalde de corte.

Cuando en la década de 1570 se proyectaba la construcción de la Aduana y Casa de Contratación o Casas Reales de Panamá, la Audiencia en pleno estuvo ocupada en elaborar su traza. También intervino en la aprobación de los planos para la Aduana de Portobelo en la década de 1630. La Audiencia también tenía que ocuparse en la fijación de los límites de su jurisdicción. En 1575 la Audiencia creaba un oficio nuevo, el de Guardamayor de la Mar del Sur. También durante esa década estuvo

ocupada en la creación de una Casa de Moneda y en la averiguación de los portugueses y otros extranjeros que había en el país. En 1579 recibió instrucciones para velar por los punzones y sellos con los que se acuñaban las monedas de la Ceca recién creada. También para entonces la Audiencia tuvo que ocuparse de los excesos de los marineros y mercaderes que llegaban en los galeones. En 1578 daban cuenta a la Corona de un eclipse de luna. Una de las funciones de los presidentes o de los oidores decanos era la de elaborar una detallada descripción de la Audiencia. Entre las descripciones que han llegado hasta nosotros destacan las del oidor-presidente Alonso Criado de Castilla en 1575 y del oidor Jacobo Sánchez Samaniego en 1742. Ambas son testimonios insustituibles para su época. En 1580 una real cédula conminaba a la Audiencia para que se ocupase de la construcción de la catedral.

Una de las funciones más importantes de la Audiencia eran las llamadas "visitas de tierra". La primera tuvo lugar en 1570 a cargo del oidor licenciado Alvaro de Carvajal, quien levantó los autos del proceso contencioso entre Natá y la recién fundada Villa de Los Santos que mencioné antes. En la siguiente, realizada en 1581, el fiscal Diego de Villanueva Zapata visitó los pueblos de indios de Chepo, Olá y Penonomé, recogiendo las poblaciones dispersas de los alrededores. La siguiente visita se hizo en 1606 a cargo del oidor Cristóbal Cacho de Santillana, quien estableció las pautas para la supresión progresiva de la encomienda indígena en Veraguas. En su visita de 1642 el oidor Sebastián de Sandoval y Guzmán dejó unas ordenanzas para el pueblo indígena de Penonomé con detalladas instrucciones hasta para alimentar a los pobres de solemnidad. En 1726, el oidor Pedro Gómez de Andrade fue a establecer el orden en Alanje y David donde había estallado un violento motín de soldados zambos y en cuya misión casi pierde la vida.

Otras de las frecuentes funciones de los oidores era levantar los juicios de residencia de los funcionarios cuando éstos cesaban en su cargos. Esto les llevaba a menudo a los pueblos

del interior, para residenciar a los gobernadores de Veragua, a los alcaldes mayores de Natá y a los alcaldes ordinarios de los pueblos de españoles.

Los fiscales debían asistir a los pleitos de la real hacienda porque una de las funciones de la Audiencia era la protección del patrimonio real. Todo lo que relativo a la defensa del reino, desde las provisiones para resistir un ataque pirático hasta la construcción de las fortalezas en Panamá, la boca del Chagres o Portobelo, o la respuesta que debía darse a las rebeliones de los indios cunas en Darién, eran objeto de atención de la Audiencia. Como se ve, era raro el problema que revistiese alguna importancia en el que no tuviese intervención la corporación audiential.

Del análisis prosopográfico realizado con objeto de definir el perfil profesional de los 32 oidores que ejercieron en la Audiencia panameña entre 1688 y 1747, resulta que la edad promedio de ingreso en Panamá era de 44 años; aunque hubo siete con menos de 30 años y uno de apenas 19 años de edad. Trece o sea el 40% murieron ejerciendo su oficio.

Algunos oidores pasaron muchísimos años en Panamá, como Francisco Carrasco del Saz, Jerónimo de Herrera y Luis de Losada Quiñones, que ejercieron durante el siglo XVII y murieron a edad muy avanzada, llenos de achaques y parientes, y profundamente enraizados en la sociedad panameña. Como eran frecuentes las acefalías por ausencia o muerte de los presidentes, eran común que el oidor decano tuviera que asumir el cargo durante muchas ocasiones y a veces por largos períodos. Losada ocupó varias veces la presidencia en interinidad y fue oidor durante 23 años. El oidor Andrés Garabito de León llegó incluso a ejercer solo en la Audiencia durante muchos años. Otro oidor, Martín de Recabaren, llegó a rehusarse a ceder el mando cuando ocupó interinamente la presidencia. Algunos fueron autores de obras, como Carrasco del Saz, que escribió un tratado estando en Panamá, lo mismo que Pedro de Bolívar y la

Redonda, nativo de Cartagena, autor de un temerario escrito donde defendía con ardor el derecho de los criollos a ocupar altos cargos en América considerándolos más capacitados que los propios peninsulares.

Hasta los primeros años del siglo XVII la gran mayoría o casi la totalidad de los oidores, eran originarios de España. Esta situación empezó a cambiar rápidamente a medida que en América los criollos pudieron contar con centros universitarios para titularse en jurisprudencia y poder competir en las plazas audienciales. De hecho la situación original se había invertido en la segunda mitad del XVII, lo que fue acentuándose a medida que avanzó el siglo. El caso de Panamá lo prueba. Entre 1688 y 1747 -el período mejor documentado y el único con series de nóminas completas- de los 33 oidores nombrados para esta plaza, 19 eran americanos y 14 de España. La inmensa mayoría de los americanos procedían de Lima, de donde eran doce; tres eran de Panamá; otros dos eran de Santo Domingo, y tres de origen desconocido, al parecer de España. La gran mayoría de los americanos había estudiado en la Universidad de Lima, en donde se habían titulado trece; dos en México y uno en Cuzco. Los españoles peninsulares procedían de ocho universidades: tres de Salamanca; tres de Valladolid; y los otros de las de Alcalá, Sigüenza, Granada, Sevilla, Toledo y Ávila.

En realidad, el panorama panameño no era muy diferente al resto de los demás Audiencias americanas. De hecho, los mismos oidores y fiscales circulaban por todo el continente ya sea que fuesen promovidos, o castigados y enviados "en depósito" a otra Audiencia distinta a aquella en que estaban nombrados. De Santo Domingo eran promovidos a Panamá y de aquí a las audiencias de Santa Fe, Lima, Quito, Charcas o Chile, e incluso España. Una legislación general prohibía a los oidores y fiscales contraer matrimonio en sus lugares de destino o ser nativos del mismo. Esta sabia medida tenía el propósito de garantizar la imparcialidad en el ejercicio de la justicia. Pero esto no impidió que se hiciese acompañar por un séquito de

parientes que no estaban sometidos a esta prohibición, y que los propios magistrados estableciesen alianzas con los miembros de la sociedad local, con lo que la esperada imparcialidad fue papel muerto. En Panamá como en otras ciudades donde la población era pequeña (entre 5,000 y 10,000 como mucho, mientras existió la Audiencia) era imposible evitar que los miembros de la Audiencia se identificasen con algunas de las facciones locales, e incluso que ellos mismos formasen la suya propia. De hecho esta fue una de las características que mejor identificó la lucha por el poder en la sociedad colonial. Algunos magistrados llegaron a desposarse en Panamá, crear una extensa familia, establecer vínculos de compadrazgo y hacer fortuna en toda clase de negocios e incluso en bienes raíces, logrando integrarse, como cualquier otro vecino, en la densa red de intereses locales, de manera que resultaba difícil evitar que en ejercicio de sus funciones llegasen a ser a la vez jueces y parte.

Un ejemplo típico fue el grupo formado por los Meneses, Espinosa, Salazar, Ribera, Pérez, de Salinas y Gómez de Zúñiga. El oidor Antonio de Salazar, nombrado en 1585 y muerto en Panamá, casa a su hija con el panameño Tomás de Meneses, alguacil mayor de la audiencia y luego alcalde mayor de Natá. Otro hijo del oidor es el también nacido en Panamá don Ordoño de Salazar, quien igualmente ejerce de alguacil mayor de la audiencia y fue alcalde ordinario del cabildo capitalino. Ordoño estaba casado con Doña Vitorina de Salinas, hija de Andrés Pérez de Salinas, procurador general de la ciudad y varias veces su alcalde ordinario. Hija de Ordoño y Vitorina fue doña Juana de Salazar a quien desposa nada menos que el presidente de Panamá don Álvaro de Quiñones Osorio, marqués de Lorenzana, aunque este matrimonio se celebra cuando ya el marqués se dirigía a su nuevo destino como presidente de la Audiencia de Guatemala. La red de parentescos de sólo este grupo comprendía a no menos de diez familias distintas de la élite local. Para la misma época, es decir, durante el primer tercio del siglo XVII, están documentados cuatro distintos grupos o facciones vinculadas a miembros de la

Audiencias, cada uno enfrentado al otro.

Por otra parte, la inútil pretensión de mantener la pureza de las magistraturas audienciales sufrió un progresivo deterioro a partir de las últimas décadas del siglo XVII cuando la Corona empezó a conceder "dispensas" mediante "donativos gratuitos", es decir grandes sumas de dinero a cambio de permitir que los oidores o fiscales pudiesen casarse en la plaza donde ejercían, o que fuesen nativos del propio lugar de su destino. Esta descomposición llegó al extremo de tolerar el nombramiento para oidores a imberbes que aún no habían alcanzado la mayoría de edad. Así por ejemplo, el panameño Juan de Laya Bolívar fue nombrado en 1688 oidor en su propia ciudad natal cuando tenía 30 años. Otro caso fue el también panameño Francisco José Zúñiga, quien ingresó como oidor en la Audiencia de Panamá en 1663 luego de ofrecer 8,000 pesos de donativo. Gaspar Pérez de Buelta, hijo del oidor del mismo nombre y nacido en Panamá, llegó a pagar la enorme suma de 19,000 pesos para que se le dispensara el poder ejercer de oidor en la ciudad donde nació teniendo apenas 19 años. Y así como estos ejemplos, queda constancia documental de otros ocho a nueve casos más que pagaron fuertes sumas para que se les permitiese ejercer en la Audiencia de Panamá siendo nativos de esta ciudad.

Como la población de Panamá era pequeña, la Audiencia solía pasar largos períodos con poca actividad, salvo eso sí cuando llegaban los galeones para las ferias de Portobelo, que se celebraban cada año casi hasta mediados del siglo XVII ya que luego se fueron espaciando cada vez más a medida que el sistema galeonista fue decayendo. Por eso desde temprano surgieron voces proponiendo la extinción de la audiencia. Así sucedió hacia fines del siglo XVI, luego otra vez en la década de 1620 cuando lo propuso el propio presidente Rodrigo de Vivero y Velasco. Pero cada vez la Corona se resistió a estas solicitudes. Finalmente y coincidiendo con un período de verdadera postración comercial debido a la decadencia en el flujo de metales preciosos del

Perú y a la virtual parálisis de las ferias, la Corona decidió suspender la Audiencia mediante decreto del 17 de diciembre de 1717 el cual se hace cumplir en Panamá el 18 de diciembre de 1718. Así, al suprimirse la Audiencia, el Cabildo de Panamá asume por unas horas el gobierno el 22 de junio de 1718, aunque para cederlo de inmediato al obispo Fray Juan José Llamas y Rivas. A consulta del Real y Supremo Consejo de Indias el año 1721 el rey volvió a restablecerla volviendo a ella los ministros que la componían al tiempo de su extinción y que no tenía alguna cosa pendiente. El maestro de campo Jerónimo Badillo, que ejercía el cargo de gobernador y capitán general por nombramiento del 8 de enero de 1719, toma posesión como presidente de la Audiencia el 27 de junio de 1722 y ejerce el cargo hasta 1724, cuando le sucede el próximo presidente Manuel de Alderete, quien toma posesión el 4 de abril de 1724. A Alderete le sigue el marqués de Villahermosa, luego se suceden en la presidencia Dionisio Martínez de la Vega, Dionisio de Alcedo y Herrera y finalmente Manuel Montiano, quien en 1751 estaba ejerciendo la presidencia cuando la Corona ordena eliminar la Audiencia para siempre.

Este cuarto de siglo es uno de los mejor documentados del período colonial y a la vez uno de los más intensos en conflictos locales e internacionales. Fue durante ese período, el año 1739, cuando el vicealmirante Edward Vernon invadió Portobelo dejándolo indefenso e impidiendo que la feria que entonces se estaba preparando pudiese celebrarse. Nunca más pudo realizarse la feria y finalmente también el sistema galeonista fue clausurado. De hecho, con la subsiguiente decadencia comercial, lo que sobrevino fue una verdadera parálisis, de manera que carecía de sentido continuar manteniendo la corporación audiencial y por eso la Corona la extinguió.

Los cambios que sobrevinieron con la extinción de la Audiencia fueron profundos e irreversibles. En lo sucesivo, las apelaciones tendrían que elevarse a la Audiencia de Santa Fe, en Nueva Granada, virreinato al que

Panamá había quedado subordinado desde 1739. En lugar de presidente, el gobierno superior recayó en el gobernador y capitán general, aunque sus atribuciones gubernativas quedaban restringidas solamente a la provincia de Panamá, sin derecho a intervenir en los asuntos de gobierno de Veraguas y Darién y Portobelo, que tenían sus propios gobernadores. Como capitán general, el gobernador de Panamá tenía funciones militares. Pero sucede que Veraguas tenía también su propio capitán general, lo que dio lugar a incontables confrontaciones jurisdiccionales entre los dos gobiernos que duraron hasta el fin período colonial, si bien la legislación, aunque un poco vaga, sugería que el de Panamá era de mayor jerarquía, teniendo que subordinársele el de Veraguas en caso de amenaza externa.

Una nueva entidad fue creada dentro de la nueva nomenclatura de gobierno, el cargo de teniente asesor, asesor letrado o teniente de gobernador (se le dan indistintamente estos tres títulos) cuya principal función, aunque no la única, era la de asesorar legalmente al gobierno. Eran pues los funcionarios encargados de darle interpretación a los cuerpos de leyes vigentes y fue en gran medida sobre sus hombros que se transmitió la tradición judicial en el país. Este cargo recae desde 1752 en el Lic. Jerónimo Macías de Sandoval, un canónigo panameño graduado en Derecho que luego que promovido a la catedral de Santa Fe de Bogotá. Le sucede en 1760 el Dr. Joaquín Cabrejo, quien varias veces asumió en interinidad la gobernación hasta que cesó en el cargo en 1811 luego de servir medio siglo. De hecho el cargo de teniente de gobernador o asesor letrado equivalía al de vicegobernador civil o político. A Cabrejo le sucede en 1811 otro panameño, el Dr. Manuel de Urriola. Un año después, en medio de la crisis independentista, la sede del virreinato neogranadino junto con la Audiencia de Santa Fe se traslada provisionalmente a Panamá y el virrey Benito Pérez nombra a otro panameño, el Dr. Manuel José de Arze, como asesor legal interino del virreinato. Pero esta fue una

situación transitoria. Poco después, tras la independencia de 1821, todo el aparato institucional se estremeció de arriba abajo.

A partir de entonces, el Cabildo, que tan brillante papel jugó en el movimiento, empezó a languidecer hasta entrar en una larga atonía agónica que duró todo el siglo XIX, perdiendo los arrestos que lo habían caracterizado durante el período colonial. En su lugar la representación popular la asumieron las cámaras legislativas y las nuevas instituciones parlamentarias sustituyeron de raíz al viejo Cabildo, cuyos ímpetus autonómicos no empiezan recuperarse hasta fines del siglo XIX. Su primitivo carácter aristocratizante, plutocrático y socialmente excluyente no podía sobrevivir ante el embate de las nuevas corrientes ideológicas de inspiración democrática, en una época en que arraigaban los modelos filosóficos de las revoluciones norteamericanas y francesas y nociones tan modernas como la igualdad ante la ley.

A su vez, las antiguas atribuciones de las magistraturas audienciales fueron pronto reemplazadas por nuevos, más perfeccionados y distintos tribunales de justicia, que repuntan con denodado vigor a lo largo del decimonono. El paradigma ya no es España. Tan temprano como en la Constitución de Cúcuta de 1819, y luego en las numerosas nuevas constituciones centralistas o federales e incluso provinciales que se sucedieron, son los modelos norteamericanos o franceses lo que inspiraban las nacientes Cortes Supremas de Justicia. Se produjo pues, una profunda ruptura con la tradición colonial. No hubo solución de continuidad. Pero en cambio de aquella riquísima tradición institucional de la colonia sí sobrevivió un profundo sentido de juridicidad, quedando tal vez como un principal legado la noción, ampliamente compartida por las nuevas comunidades republicanas, de que para vivir en paz y para que haya equidad entre los hombres las sociedades necesitan de un orden jurídico.

Panamá en el pensar de sus hombres... quinientos años después

Por: *Diógenes Cedeño Cenci*

Ex Ministro de Educación

Ex Rector de la Universidad de Panamá

Los quinientos años del descubrimiento del Istmo de Panamá, en 1501, por Rodrigo de Bastidas, es un acontecimiento histórico que debemos conmemorar, no con una dimensión retórica, sino de contenido, de tal manera que nos lleve a reflexionar sobre lo que significó en nuestro territorio, el “encuentro de dos mundos”, como una prolongación del que se había dado el 12 de octubre de 1492, cuando Cristóbal Colón descubrió el continente americano.

Es importante recordar que cuando el Almirante incursionó por tercera vez a las “Indias”, descubrió el golfo de Paria en las costas de Venezuela, en donde existía una abundante riqueza de oro y perlas. Esta información reanimó en España el interés por los asuntos de las “Indias”, por lo que muchos aventureros decidieron embarcar para América, en busca de fama y fortuna. Fue así como se creó un grupo denominado de los “viajes andaluces”, en el período comprendido entre 1499 y 1501. Uno de esos integrantes fue Rodrigo de Bastidas, un próspero notario sevillano, vecino del Barrio de Triana, quien con la autorización respectiva organizó una expedición para llevar a cabo su empresa descubridora. En el viaje lo acompañaron, Juan de la Casa, famoso cartógrafo y experto mariner español en calidad de socio y piloto mayor; también participó en este viaje, Vasco Núñez de Balboa, futuro descubridor del Mar del Sur.

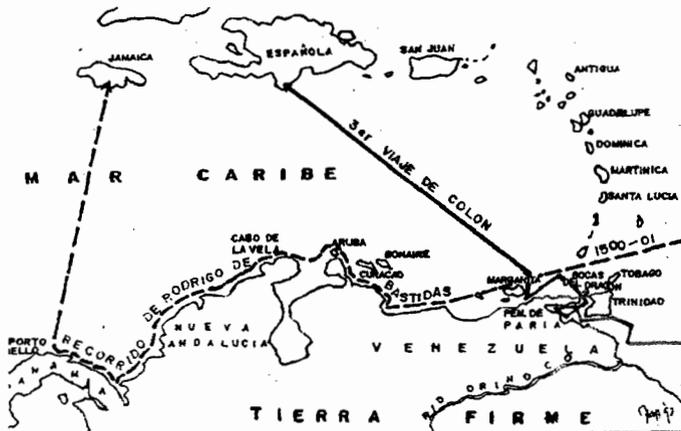
Las naves que constituían la expedición fueron la Santamaría de Gracia y la carabela San Antón, además de un bergantín. Su ruta era la península

de Paria en las costas venezolanas. Era ya finales de abril y primeros días del mes de mayo.

Bastidas costó las extensas playas de Salamanca, descubrió el río Magalena y de allí siguió a una gran bahía que bautizó con el nombre de Cartagena; pasó entre las islas y la costa del golfo de Urabá y de allí entró al Istmo de Panamá. Corría el año de 1501. La armada avanzó por las costas de San Blas, hoy Kuna Yala, hasta llegar a un angosto puerto al que le puso el nombre de El Escribano y que más tarde Colón rebautizaría con el nombre de “El Retrete”; pero debido al mal estado en que se encontraban las naves por causa de la broma, Bastidas tuvo que abandonar la empresa exploradora y tomó rumbo a las Antillas.

Se desconoce la fecha exacta en que Bastidas descubrió el Istmo de Panamá; tampoco se sabe cuánto tiempo permaneció en él ni qué hizo; pero su “encuentro de dos mundos”, en nuestro territorio, determinó que el istmo de Panamá ingresara a la geografía universal, para que posteriormente se realizara el intercambio cultural entre España y los indígenas istmeños.

MAPA DONDE SE SEÑALA LA PENÍNSULA DE PARIÁ Y EL RECORRIDO DE RODRIGO DE BASTIDAS HASTA EL PUERTO DE EL ESCRIBANO, EN EL ISTMO DE PANAMÁ



El 1º de agosto de 1498, durante su Tercer viaje, Colón vio por primera vez la Tierra Firme de América del Sur, en la península de Paria, Venezuela.

En su Cuarto viaje, se proponía navegar desde dicha península hacia Cuba que pensaba que era tierra firme (China). En ese largo trayecto debía encontrarse, tal vez, entre Veragua y Nombre de Dios, el estrecho que iba a buscar. Ese recorrido lo había hecho ya, en 1500-1501, Rodrigo de Bastidas quien después de haber conocido el litoral venezolano, dobló al Cabo de la Vela, cruzó el golfo de Urabá y descubrió la costa istmeña hasta el puerto de El Escribano, al cual le puso ese nombre en su honor; sin embargo, el Almirante súbitamente desistió de su propósito original y enrumbó hacia La Española, desde donde se dirigió a Honduras e inició su recorrido por el Istmo Centroamericano hasta llegar al Archipiélago de las Mulatas en San Blas (Kuna Yala), Panamá; es decir, viajó en forma inversa a como lo había pensado originalmente.

(Dibujo de Jorge Herrera G.)

Es indiscutible la importancia que para nuestro devenir histórico-cultural, tiene el significado del descubrimiento del Istmo de Panamá, por Rodrigo de Bastidas. Porque ni él ni sus expedicionarios pudieron imaginarse que para mal, habían tocado Tierra Firme en el sitio más apropiado para llevar a cabo la conquista y colonización del continente americano. Ni siquiera sospechaban que esa angosta cintura geográfica desconocida por ellos, sería escenario de los más relevantes acontecimientos del nuevo mundo:

El descubrimiento del Océano Pacífico, el 25 de septiembre de 1513, por Vasco Núñez de Balboa.

- La construcción de dos caminos: el Camino Real y el Camino de Cruces para comunicarse por tierra del Atlántico al Pacífico.

- La construcción del Canal de Panamá, "para beneficio del mundo".

- La confluencia del etnias, de todas partes del orbe, lo que determinaría que esa tierra descubierta por Rodrigo de Bastidas, se convirtiera en un crisol de razas.

Es por ello inadmisibles que para muchos pase prácticamente inadvertido tan importante acontecimiento de nuestra historia. Por lo tanto, es necesario que reflexionemos sobre lo que ha sido y es el Istmo de Panamá, 500 años después... de haber sido descubierto por Rodrigo de Bastidas y con base a ello, impulsemos nuestro desarrollo cultural, económico, científico y tecnológico, para vigorizar de cara al futuro, nuestro destino como nación.

No son pocos los que alegan que Panamá, por ser un crisol de razas y por haber sido objeto de diversa penetración cultural, carece de identidad propia. Esta afirmación es controversial, ya que hay otros que sostienen que en nuestro país se afirma, cada vez más, una cultura panameña con su carácter nacional dominante, condicionada por la composición múltiple de origen étnico de nuestra sociedad, cultura que se ha nutrido de lo mejor del pasado y de la cultura internacional. Fruto de este proceso de formación cultural, es el hombre panameño. Lo cierto es que una gran mayoría de la población istmeña actual, es producto del mestizaje de la población india con la hispana y con la africana. Y este cuadro se complica mucho más, si le agregamos el aporte

europeo no hispánico y las distintas etnias asiáticas; pero el hecho de que las diversas entidades étnicas que existen en nuestro país no se hayan articulado plenamente hasta la fecha, es lo que ha llevado a algunos a no considerar la existencia entre nosotros, de una identidad nacional bien estructurada y plenamente perfilada. De allí lo plausible de que las comunidades indígenas, la población afropanameña y la afroantillana pugnen por hacer sentir su presencia en el escenario de las corrientes populares que poco a poco van definiendo nuestra identidad nacional. Por lo tanto, para fortalecerla, debemos buscar fórmulas de convivencia política que permitan integrar las minorías étnicas que existen en nuestro país, a la nacionalidad panameña. Para ello es necesario integrar los grupos indígenas, protagonistas de nuestro descubrimiento, a la cultura occidental, evitando su explotación y preservándoles sus tierras ancestrales, ya que es innegable la vigencia y continuidad histórica de los aportes socio-culturales de nuestros indígenas y de los panameños afrocoloniales y afroantillanos. Porque si bien es cierto que constantemente se pregona que España nos dio el idioma, la cultura y los modelos económicos y sociales, lo que permitió superar el atraso y la ignorancia en nuestras comunidades indígenas, también hay que permitir que ellas ocupen el sitio que con justicia les corresponde en la formación de la realidad de nuestra patria. Nuestros indígenas son los descendientes directos de las poblaciones del Quibián, Urraca, Cémaco, Comagre, Paris y tantas heroicas figuras indígenas cuyas hazañas en defensa de sus territorios y de su cultura, impiden sepultar definitivamente, lo que aún queda de la autonomía sociocultural de nuestros pueblos autóctonos. Ayudémoslos, pues, mediante la asistencia adecuada al cultivo y explotación de sus tierras y la conservación de su lengua y su cultura; respetemos sus tradiciones y costumbres ya que de no hacerlo pondrían desaparecer su cultura y

hasta su identidad étnica. Eso sería el mejor homenaje que les tributaríamos, en ocasión de cumplirse los 500 años del encuentro de dos culturas, en el Istmo de Panamá.

En cuanto al panameño de origen afroantillano, digno es de ponderar su lucha en pro de sus derechos ciudadanos, ya que es muy cierto que en la búsqueda de nuestras raíces culturales encontramos la presencia, en muchos casos determinante, de la cultura negra cuyo aporte es de reconocida importancia. La presencia de esta etnia en Panamá está en relación directa con la explotación de nuestra posición geográfica, con los trabajos del ferrocarril, los de excavación del Canal Francés y posteriormente con la construcción del Canal de Panamá. Hay que reconocer que los negros del Istmo, debido a la diversidad de sus orígenes y al desarrollo de las diferentes inmigraciones, han aportado a la identidad nacional un enorme caudal de cultura que se expresa en el folklore, en la danza, en la música, en las artes plásticas, en las letras; es decir, una manera de ser con diferentes expresiones.

Las manifestaciones culturales del panameño de origen afroantillano se suman, así, a la de todos los grupos que componen nuestra nación y juntos constituyen la rica cultura de Panamá en el pensar de sus hombres, quinientos años después... de su descubrimiento.

Es por ello por lo que consideramos que para conmemorar el V Centenario de la presencia europea en el Istmo de Panamá, se debe desarrollar un programa dinámico que abarque distintas áreas de nuestro acontecer nacional en el campo de la cultura, en el área de la educación, en el de la ciencia y tecnología, programa que deberá ser apoyado con exposiciones concernientes a

nuestro patrimonio cultural y en donde se den a conocer las características de nuestras diversas culturas étnicas:

- La cultura Kuna Yala
- La cultura Emberá
- La cultura Ngobe-bugle (guaymies)
- La cultura Bokota
- La cultura Teribe
- La cultura Afrohispanica
- La cultura Afroantillana,

ya que, como dijo la Dra. Reina Torres de Araúz, de grata recordación, no es posible separar a una cultura de sus raíces históricas, por lo que se impone la proyección etnohistórica.

Si tomamos en cuenta que cuando se acuñó la frase, "El Encuentro de dos Mundos" lo fue para consignar que lo más importante del descubrimiento y la conquista de América fue que dicha hazaña ligó para siempre el destino de dos culturas en una, que es la cultura iberoamericana, debemos hacernos la misma pregunta que se hizo el Libertador Simón Bolívar: ¿quiénes somos? ¿hacia dónde queremos ir? La respuesta la encontraremos recurriendo a una investigación histórica que gire en torno a personajes que con sus actuaciones dieron su aporte a la estructuración política, económica, social y cultural del Panamá de hoy. Cada uno de ellos, en su momento, ofreció su cuota de sacrificio a la configuración de nuestra República. Entre las más importantes, podemos mencionar a los que iniciaron la lucha por la liberación del Istmo frente al invasor extranjero: el Quibián veragüense, Urraca, Cémaco, Careta, Comagre, Tumaco, Tabanamá Chiapes, Paris y tantos otros caudillos indígenas; protagonistas de nuestra historia lo son también, Rodrigo de Bastidas, Cristóbal Colón, Vasco Núñez de Balboa, Pedrarias Dávila, Gonzalo Fernández de Oviedo y Valdés, de la época de los descubrimientos y colonización del Istmo; empuñaron la bandera de la libertad para erradicar la esclavitud en nuestras tierras, figuras como Felipillo, Bayano, Mandinga,

Mozambique. Todos ellos, junto con personajes como Justo Arosemena, Benjamín Herrera, Manuel Amador Guerrero, Victoriano Lorenzo, Belisario Porras, Eusebio A. Morales, Rafael Moscote, Amelia Denis de Icaza, Ricardo Miró, Rogelio Sinán, María Olimpia de Obaldía, Jorge Westerman, Omar Torrijos Herrera y tantos otros, pusieron a la disposición del Istmo su sapiencia, su arrojo y su patriotismo, para legarnos la hoy República de Panamá, Puente del Mundo y Corazón del Universo.

CONSIDERACIONES FINALES

El V Centenario del descubrimiento del Istmo de Panamá, se cumple en un momento en que los graves problemas políticos, económicos, religiosos y culturales que afectan al mundo, repercuten en el destino de una América que se ve afectada por las decisiones tomadas por las grandes potencias; no obstante, nuestro país, igual que otros del continente americano, trata de encontrarse a sí mismo y de trazar su propio destino. De ahí, la importancia que tiene esta efeméride. A los quinientos años del descubrimiento del Istmo, Panamá en el pensar de sus hombres deberá adquirir el compromiso de conservar sus costumbres y tradiciones tan afectadas hoy por el mundo de la globalización. Sólo así podremos reafirmar nuestro derecho a la autodeterminación para poder responder a los desafíos del futuro en todos sus aspectos: económico, político, cultural, científico y tecnológico. Tal proceso nos ayudará a reafirmar no sólo nuestra identidad en todo el territorio nacional, sino a consolidar nuestra plena independencia gracias a la lucha generacional de un pueblo consciente de una proyección histórica que se inició hace 500 años con el arribo a nuestras costas de Rodrigo de Bastidas.

Belisario Porras y la modernización de la república

Por: Patricia Pizzurno

Catedrática de la Universidad de Panamá

1.-El Panamá de 1912

Belisario Porras llegó a la presidencia de Panamá en 1912 precedido por una larga trayectoria política en el campo del liberalismo nacional e internacional y con un amplio conocimiento de las artimañas de las prácticas de la política criolla. Sus exilios y autoexilios lo habían vinculado a otros liberales del continente, sobre todo en Nicaragua, Colombia y Ecuador, al tiempo que había logrado crear a lo interno del país una amplia plataforma partidista que le permitió alcanzar la presidencia de la República sin dificultades. Es indudable que esta vasta y rica experiencia que trascendía lo nacional coadyuvó para concebir su amplio proyecto reformista que, por otra parte, coincidía con el esbozado por otros liberales como Rafael Uribe Uribe.

En líneas generales, este proyecto tenía como objetivo primordial insertar a Panamá en el siglo XX, asegurando el progreso y el desarrollo de la nación. Estas ideas de claro corte positivista, que caracterizaron el programa liberal de finales del XIX en Latinoamérica, sustentaron el proyecto reformista de Belisario Porras.

Huelga decir que durante las administraciones que lo precedieron, las de Manuel Amador Guerrero, José D. De Obaldía, Carlos A. Mendoza y el mismo Pablo Arosemena, Panamá no despegó administrativa ni materialmente, no logró desligarse del pasado colombiano, no alcanzó a romper las estructuras cuasi coloniales y, por supuesto, continuó transitando por el lento siglo XIX. De manera que le cupo a Porras, en la siguiente década a 1912, cuando la República se aprestaba a conmemorar su primera decenio de existencia, dar inicio a las profundas transformaciones que insertarían lentamente a nuestro país en la modernidad del siglo XX.

Cuando Porras ocupó la primera magistratura,

en este último año, el país poseía entre 386.000 y 400.000 habitantes de los cuales pocos más de 100.000 se concentraban en la Provincia de Panamá. Vale decir que un tercio de la población nacional vivía en las inmediaciones del sector Pacífico de la ruta de tránsito. Pero, más grave aún, era el hecho de que 70.000 de esos 100.000 pobladores, habitaban en la ciudad capital. Esta megalópolis, en comparación con las restantes ciudades del país, era un núcleo cosmopolita en el que estaban representadas prácticamente todas las etnias, al tiempo que unas 20 o 30 nacionalidades.

Para entonces la deuda pública, es decir tanto externa como interna, se aproximaba peligrosamente al millón de dólares y la fuente principal de la misma era la Banca estadounidense, así como las empresas de esta nacionalidad asentadas en Panamá. El presupuesto bianual de la nación rondaba los diez millones de dólares y la balanza comercial era siempre, sin excepción, negativa para Panamá. El 90% de la producción nacional era importada a Estados Unidos y de allí nos llegaba el 75% de nuestras exportaciones, situación que creaba una dependencia peligrosa que, naturalmente, el Norte fomentaba.

Pero aún más graves eran otros indicadores. En efecto, el analfabetismo superaba el 70% de la población y pese a que las administraciones anteriores habían adoptado medidas enérgicas para mejorar la situación, los resultados obtenidos podían considerarse mediocres. En realidad, era en este campo donde había que luchar contra fuerzas poderosas y bien asentadas tales como la ignorancia y el desarraigo por la escolaridad, sin olvidar, claro está, la carencia

de locales escolares sobre todo en el interior del país y de maestros bien preparados, así como la falta de medios para generarlos. Según Aníbal Ríos, quien en la década del 30, ocupó la Secretaría de Instrucción Pública, nacimos a la vida independiente "ante la desconsoladora realidad de un pueblo analfabeta", lo que comprometió seriamente nuestro futuro desarrollo. Este flagelo identificado como tal ya desde la administración de Amador Guerrero, no resultaba fácil de combatir. Así, pese a la nutrida legislación que se intentó aplicar y que iba desde la obligatoriedad de la enseñanza primaria, hasta la imposición de penas para aquellos padres que no enviaran a sus hijos a la escuela, fue muy poco lo que se logró durante la primera década republicana.

Este desconsolador panorama se completaba aún con otros problemas que se habían exacerbado desde 1903. Aunque Panamá nació a la vida independiente sin deudas y con un superávit de diez millones de dólares gracias a la compensación reconocida en el Tratado Hay-Bunau Varilla por la construcción del Canal, en realidad la hacienda nacional nunca fue manejada con prolijidad. Además, no debemos olvidar que, el país carecía de un aparato productivo estable y organizado y todo estaba por hacerse en cuanto a la infraestructura material que asegurara el desarrollo. Los célebres "Millones de la Posteridad" o Fondo Constitucional, terminaron transformándose en piedra de escándalo. Invertidos en hipotecas de bienes raíces en Nueva York, en una operación no del todo convincente, fueron administrados con negligencia tanto por William Nelson Cromwell, el agente fiscal de la República en Nueva York, como por los gobiernos nacionales y, finalmente, sólo sirvieron como garantía para la contratación de los empréstitos que Panamá negociaba con la banca estadounidense. De manera que, aunque nuestro país poseía una suma respetable que pudo haberse invertido y utilizado en propiciar el desarrollo nacional, lo cierto es que sólo sirvió para el pago de intereses.

Como ya indicamos, la deuda pública era en 1912 de casi un millón de dólares, consecuencia de la baja productividad nacional y de las malas inversiones que daban como resultado una

balanza comercial siempre deficitaria para Panamá. El gobierno de Pablo Arosemena confrontó serias dificultades en este sentido pero, en realidad, el desequilibrio no era nuevo y se venía arrastrando desde años antes. Lo cierto es que cuando Porras asumió el poder en 1912 las arcas nacionales estaban vacías y no había cómo echar a andar la maquinaria estatal, de manera que fue William Nelson Cromwell quien le facilitó al Estado 150.000 dólares a un interés anual del 5%, que le permitieron a Porras aliviar la presión inicial.

Si tenemos en cuenta la situación que encontró Porras al hacerse cargo del poder, resulta doblemente sorprendente que acometiera con éxito su campaña reformista y modernizadora en tan precarias condiciones socio-económicas. Todo ello en medio de las más encendidas pugnas políticas que habían conducido a la escisión del Partido Liberal en las pasadas elecciones de 1912, así como de la injerencia estadounidense que siempre constituyó un factor controversial a lo interno del país.

Dos años después de su ascenso, el 15 de agosto de 1914, se inauguró el Canal de Panamá y la I Guerra Mundial estalló en Europa. Estos dos hechos tuvieron hondas repercusiones económico-fiscales en Panamá, precisamente en momentos en que Porras contrataba importantes empréstitos con la banca estadounidense para financiar su proyecto modernizador.

2.- Un Estado anquilosado y un país detenido en el siglo XIX

Porras concebía la modernización del país desde dos ángulos. Por una parte había que insertar la anquilosada estructura estatal en el siglo XX, es decir modernizar la maquinaria administrativa y sus instituciones y, por la otra, había que crear las condiciones necesarias para estimular la producción y el desarrollo con el fin de activar la economía nacional. En ambos casos buscó el asesoramiento de expertos

norteamericanos, lo que le valió ácidas críticas por parte de sus adversarios políticos que lo acusaron de enajenar el país.

En primer lugar me referiré a las reformas materiales acometidas por el caudillo liberal a lo largo de sus tres administraciones (1912-1916 ; 1918-1920 y 1920-1924).

Al igual que Sarmiento y muchos otros pensadores hispanoamericanos de la época, Porras consideraba que lo primero que había que asegurar en un país para ejercer el gobierno era la población. "Poblar para gobernar" decía el argentino. Para 1912, Panamá presentaba una densidad de población de 5 habitantes por kilómetro cuadrado, lo que a todas luces resultaba insuficiente. Por tanto, había que estimular y aplicar políticas de poblamiento que pasaban indefectiblemente por reactivar la inmigración. No se trataba de traer inmigrantes en forma indiscriminada y desordenada, sino por el contrario, se pensaba en una inmigración seleccionada con el fin de asegurarle al país una población productiva en áreas especialmente sensibles para el desarrollo del país, como la agricultura.

Unido a ello había que tener en cuenta otros dos factores fundamentales. Por una parte, no se podía gobernar sobre un pueblo inculto, ignorante y analfabeto, y, por la otra, resultaba una sinrazón intentar aplicar políticas reformistas sobre una nación enferma. Por eso, además de incrementar la población numéricamente, se debían tomar medidas enérgicas para asegurarle a los habitantes educación y salud.

Para aumentar el número de pobladores, Porras se propuso ofrecer condiciones favorables para el establecimiento en nuestro territorio de colonias de agricultores extranjeros que no sólo producirían un incremento demográfico, sino que también, acorde con la concepción positivista imperante en la época, mejorarían las condiciones raciales del pueblo panameño, al tiempo que transformarían la agricultura en un sector activo y productivo dentro de la estructura económica nacional y también aplicarían nuevas técnicas de laboreo de la tierra que se enseñarían a los agricultores panameños. Con este propósito se

celebraron contratos con inversionistas extranjeros para la instalación en el país de colonos europeos sobre todo alemanes, españoles, rusos. Estrechamente vinculado con este proyecto estuvo la creación de la Estación Experimental de Agricultura, así como la creación de la Escuela de Agricultura, para la que el gobierno proveyó becas.

Desafortunadamente ambos proyectos no rindieron los frutos esperados por el gobierno. Las colonias agrícolas en manos de extranjeros no prosperaron, pues no se ofrecieron suficientes estímulos y se confrontaron dificultades para el otorgamiento de las tierras. Respecto a la Escuela de Agricultura fueron muy escasos los estudiantes interesados en matricularse e incluso las becas ofrecidas por la administración quedaron vacantes. Al decir del mandatario, imperaba entre los jóvenes del país una indiferencia sorprendente por las labores agrícolas y agregaba: "El país parece que no quiere despertar a la necesidad de laborar el suelo para crearnos independencia económica, engañado todavía en el espejismo de que nuestra posición y exagerados recursos han de bastarnos para vivir".

Con justa razón, Porras consideraba que era un error peligroso y fatal derivar nuestros principales ingresos de nuestra posición geográfica y de la proximidad del Canal, pues esta situación nos hacía cada vez más dependientes. Por ello, a lo largo de la década larga de predominio político, no desistió de estimular la producción agrícola con el objetivo de crear una sólida estructura económica primaria en el país. Como sabemos, sus esfuerzos resultaron, en buena medida, inútiles.

En cuanto a la salubridad pública Porras era de opinión que resultaba una utopía intentar gobernar sobre una población enferma. En su gira por el interior del país, en ocasión de la campaña electoral de 1912, había quedado impresionado por la situación de atraso que imperaba, así como

por la ignorancia, los altos índices de mortalidad y morbilidad y falta de servicios básicos que aseguraran la higiene y la salud pública. Fue ante esta realidad que declaró en David: "Yo soy la verdad y la salud", expresando así que si llegaba a ocupar la presidencia sería una prioridad para él trabajar para mejorar estas condiciones infrahumanas. Una vez en el poder se propuso llevar agua a todas las poblaciones del interior que carecían de ella, pues este elemento era "el primer medio para la conquista de la civilización". Además, sin agua no podía haber salud ni producción. De allí su vasta campaña de construcción de acueductos y pozos artesianos a lo largo de todo el país.

Es más, en la capital construyó el nuevo Hospital Santo Tomás y sentó las bases del Instituto Gorgas como complemento de aquel. Asimismo, creó la Junta Nacional de Higiene, construyó centros hospitalarios en el interior del país, llevó médicos a lugares remotos de la geografía nacional, inició una campaña de vacunación nacional y antituberculosa masiva, potenció el Departamento de Uncinariasis, creó un leprosario nacional y construyó excusados en todo el país, pues sin higiene no había salud.

El otro problema grave que había que solucionar para poder gobernar era el del analfabetismo de la población, máxime tomando en consideración que de los 80.000 niños panameños que existían en aquel entonces en edad escolar sólo 50.000 recibían instrucción. Dentro de este contexto financió la fundación de escuelas primarias en todo el país y también estimuló la enseñanza secundaria. Otorgó becas para que los interesados pudieran estudiar en el extranjero, fundó en el interior ciclos secundarios que funcionaban como Escuelas Normales con el propósito de graduar maestros, al tiempo que se reformó la Secretaría de Instrucción Pública para una prestar mejor atención a estos problemas y se confeccionaron nuevos planes y programas de estudio que uniformaban los estudios que hasta entonces habían estado librados a la voluntad de los directores de los planteles o de los maestros. También creó una policía rural para asegurar que los campesinos enviaran a sus hijos a la escuela.

El plan de modernización de Porras, no podía quedar completo sin que se garantizase la seguridad de los gobernados, particularmente en los aspectos demográficos y educativos, pilares sobre los que se asentaba dicho plan. Para ello, adoptó medidas conducentes a mejorar y profesionalizar la Policía Nacional que constituía un cuerpo desmoralizado y desorganizado y que puso, al igual que sus antecesores, en manos de un experto estadounidense, aunque con desigual éxito. De este colectivo dependía en buena medida la seguridad del Estado, pese a la sempiterna presencia norteamericana, que a través de los artículos I y VII del Tratado del Canal y del 136 de la Constitución Nacional, se había asegurado un papel importante en este campo.

Porras intentó crear una Policía Montada que había visto actuar con diligencia en otras latitudes y que el Ministro de los Estados Unidos William Insco Buchanan propuso a inicios de la República cuando se eliminó el ejército nacional, pero el proyecto no encontró buena acogida. Recién en 1920 logró organizar una Guardia de este tipo en Chiriquí, para que recorriera los campos y controlara el abigeato, que además fue una de las condiciones requeridas por los Estados Unidos para ponerle fin a la ocupación militar de la Provincia que se prolongaba desde 1918. Pero los éxitos en este sentido fueron relativos y lo cierto es que durante su primera administración, en 1916, Estados Unidos lo conminó a desarmar a la Policía Nacional en virtud de los continuos choques entre este cuerpo y los marines.

El segundo pilar sobre el que se asentaba el proyecto modernizador de Porras era el de las comunicaciones. Había que comunicar el país entre sí en forma rápida y económica, enlazar los centros de producción agrícola con los mercados consumidores y, finalmente, con los puertos exportadores. Para ello revitalizó la idea de la construcción del ferrocarril de Chiriquí en el que cifraba sus

esperanzas de progreso para esta provincia y que, finalmente, se inauguró en 1915. Pero en realidad, Porras iba más lejos y soñaba con un sistema ferroviario mucho más extenso que comunicara todo el país con la capital. Era el famoso Ferrocarril Central, concebido durante el gobierno de José D. De Obaldía, que aunque nunca se llevó a la práctica, sí fue objeto de numerosos estudios. Además del ferrocarril se construyeron caminos de penetración, carreteras, puentes, muelles, boyas, faros, y demás infraestructura destinada a vincular regiones distantes e incomunicadas. Dentro del campo de las comunicaciones también renovó y extendió el sistema Telegráfico y de Correos, al tiempo que amplió y renovó la red nacional de teléfonos.

Pero hubo más. Porras consideraba que el Estado debía ejercer soberanía y jurisdicción plenas sobre todo el territorio nacional, situación que en Panamá no se estaba cumpliendo no sólo por la Zona del Canal, sino también por la especial circunstancia que imperaba en el Archipiélago de San Blas, donde los indígenas cunas impedían la penetración nacional. Ya desde los tiempos de Amador Guerrero se había votado la primera ley de civilización de indígenas por la cual se había tratado de solucionar el problema aplicando una política conservadora que, naturalmente, pasaba por una solución misionera y evangelizadora. Pero este intento fracasó. De manera que, a partir de 1912, Porras ensayó nuevas soluciones anticlericales que aspiraban a solucionar el problema con la utilización de nuevos métodos. Por esta razón la ley de civilización de indígenas votada durante su mandato procuraba el asentamiento de colonias agrícolas, la fundación de escuelas y el establecimiento de destacamentos policiales. En 1915 se creó la Intendencia de San Blas con sede en El Porvenir. Pero en realidad, ello disfrazaba la penetración de compañías caucheras estadounidenses que tenían sus ojos puestos en el Archipiélago. A la postre esta política resultó un fracaso por los métodos brutales empleados por la policía para con los indígenas y porque la ley en sí entrañaba profundos vicios. Como sabemos el problema cuna estallaría con fuerza en febrero de 1925 en la rebelión de Tule en la que jugaron un

papel destacado los intereses caucheros norteamericanos, a través de Richard O. Marsh.

Al amparo de este progreso a ultranza que Porras intentó imprimirle al país, se realizó la Exposición Nacional de 1916, en honor a Vasco Núñez de Balboa, descubridor del Mar del Sur, uno de cuyos objetivos fue que los panameños conocieran otros pueblos y sus costumbres. Para esta exposición, se inauguró el barrio de La Exposición donde se construyeron importantes edificios, algunos de los cuales aún hoy albergan a las Embajadas de España y de Cuba. También se inauguraron el Museo Nacional, el Asilo Bolívar, la Cárcel Modelo, la Colonia Penal de Coiba, la cárcel de mujeres, se construyó el edificio del Archivo Nacional, el Mercado Público, y se fundaron las poblaciones de San Francisco de la Caleta y Juan Díaz, entre una serie interminable de obras materiales que cambiaron la fisonomía de la ciudad capital y de buena parte del interior del país. En 1920, con el fin de concebir y administrar los trabajos materiales se creó la Junta Nacional de Caminos que fue la responsable de la buena marcha de este ramo.

De la mano del progreso material caminó la modernización de las estructuras del Estado. Hasta la llegada de Porras al poder, los Códigos que se utilizaban en Panamá eran los heredados de Colombia. Pero eso no era todo. Porras tuvo que crear el Registro Público, el Registro Civil y el Archivo Nacional y reorganizar el Banco Nacional, la Lotería Nacional y la Oficina General de Estadística. Asimismo, para una mejor administración se creó la Provincia de Darién en 1922 con los distritos de Pinogana y Chepigana, al tiempo que se instituyó un sistema de comunicación marítima con la capital.

Respecto a los Códigos Nacionales Porras enfatizó en el hecho de que los mismos debían basarse en "nuestras propias costumbres y en nuestras legítimas

necesidades, indispensables para completar la obra de nuestra verdadera independencia". Era de opinión que los códigos colombianos estaban llenos de prácticas ineficaces y dilatorias o contraproducentes. En 1913 se nombró la Comisión Codificadora que quedó integrada de la siguiente manera: Carlos A. Mendoza, como Presidente encargado de la redacción del Código Civil; Santiago De la Guardia, del de Minas; Harmodio Arias, del Fiscal; Julio J. Fábrega, del Administrativo; Luis Anderson, del de Comercio; y Ricardo J. Alfaro, del Judicial. En 1916, se aprobaron los Códigos Administrativo, Penal, de Comercio, de Minas, Civil y Judicial. Recién entonces, podemos hablar con propiedad de que finalmente rompimos los últimos vínculos que nos unían a la Colombia decimonónica.

Toda esta obra reformista le costó al país aproximadamente diez millones de dólares y para ello Porras tuvo que contratar tres empréstitos con la banca estadounidense en 1914, 1915 y 1923. Sin olvidar que en 1916-17, durante el gobierno de Ramón M. Valdés, Washington le exigió a Panamá la contratación de un Agente Fiscal estadounidense que ordenara y contuviera la Hacienda nacional.

Como el mismo Porras decía: "Estamos obligados a ser modernos en todo, aún cuando para alcanzarlo tengamos que hacer esfuerzos gigantescos". Sin duda, esos esfuerzos se referían a hacer comprender al país la necesidad de realizar profundas transformaciones en una sociedad que, enquistada en el siglo XIX, se oponía a los cambios. Y aunque esta posición le valió duras críticas por parte de sus adversarios políticos, como la polémica que mantuvo con Harmodio Arias, nunca puso en peligro su programa, porque pese a su ambivalencia en otros campos, nunca estuvo dispuesto a renunciar a su lucha contra el atraso y a enrumbar a Panamá en las vías del progreso.

Por ello, nunca dejó de tener presente también el desarrollo de la ruta de tránsito y las actividades terciarias, importantes para impulsar el comercio. Con este fin, durante estos años intentó, en dos oportunidades, negociar con los Estados Unidos enmiendas a la Convención del Canal Istmico de 1903. Las primeras negociaciones en este sentido

estuvieron a cargo de Eusebio A. Morales, en 1915, pero cayeron prematuramente en manos de la oposición interna y fueron severamente criticadas, razón por la cual Porras prefirió cancelarlas. Las segundas, se generaron a raíz del Memorándum presentado al Presidente electo de los Estados Unidos Warren Harding, en noviembre de 1920. Ello dio como resultado que, a nombre del gobierno nacional, Ricardo J. Alfaro iniciara conversaciones en Washington que se vieron interrumpidas por el estallido de la Guerra de Coto, en febrero de 1921. Dichas conversaciones fueron retomadas en 1924, después que los Estados Unidos abrogara unilateralmente el Convenio Taft.

BIBLIOGRAFÍA

Alfaro, Ricardo: Esbozos biográficos. Ed. del Instituto Nacional de Cultura. Panamá, 1974.

Carles, Rubén Darío: "Belisario Porras". Revista Lotería, No. 86, julio de 1948.

Castillero Reyes, Ernesto: "Dr. Belisario Porras". Revista Lotería No. 12, Noviembre de 1956.

Gasteazoro, Carlos Manuel, et, al.: La Historia de Panamá en sus Textos.

Tomo II, EUPAN, Panamá 1980.

Jiménez, Enrique Adolfo: "Cómo conocí al Dr. Belisario Porras." Revista Lotería. No, 86, julio de 1948.

Laurenza, Roque Javier: "El caudillo de levita". Revista Lotería No. 56, enero de 1946.

Pizzurno, Patricia y Araúz, Celestino Andrés. Estudios sobre el Panamá Republicano 1903-1989. Ed. Manfer S.A., Colombia 1996.

Pizzurno, Patricia y Muñoz, María Rosa: La modernización del Estado Panameño bajo las administraciones de Belisario Porras y Arnulfo Arias. Inac, Panamá 1993.

Sisnett, Manuel Octavio: Belisario Porras o la vocación de la nacionalidad. Imprenta Universitaria, 2da. ed. Panamá 1972.

El doce de octubre desde la perspectiva de los pueblos indígenas

*Por: Licdo. Héctor Huertas G.
Abogado del Centro de Asistencia
Legal Popular (CEALP)*

1. El 12 de octubre una fecha que denota discriminación

El doce de octubre de 1492 es una fecha de celebración para los europeos, principalmente españoles, debido a que ese día, se dio inicio a un proceso de enriquecimiento ilícito por parte de estas potencias a través del no reconocimiento de las naciones indígenas existentes. A fin de facilitar la expropiación sobre los territorios indígenas y extraer las riquezas de nuestras nacientes naciones, sometieron en desigual lucha a sus pobladores, por ende los europeos debieran reconocer que la expropiación mundial de los territorios y riquezas indígenas en esa época permitieron sus actuales estatus de vida.

Cuatrocientos años duró ese proceso sistemático de violación de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas, murieron más de 90 millones de personas (más que las dos guerras mundiales juntas) y sobre todo se desconoció el carácter de sujeto de derecho a los Pueblos Indígenas, de tal forma que existe una responsabilidad internacional de los Estados Europeos que durante ese tiempo se enriquecieron a costa del genocidio y etnocidio de que fuimos víctimas los Pueblos Indígenas a reconocer el daño ocasionado y repararlo.

El doce de octubre desde la perspectiva indígena, marcó irreversiblemente el pasado y presente de los americanos e inició el establecimiento de sistemas, historia, filosofías y visión basados en la discriminación de indios, criollos y negros que fue el fundamento filosófico - conceptual por medio de la cual se erigieron el derecho indiano de encomiendas y los actuales Estados.

2. El Pensamiento Latinoamericano

Para los Pueblos Indígenas, el americanismo no inició con la llegada de Colón el 12 de octubre de 1492, inicia con la existencia de los naciones indígenas con sus visiones holísticas, costumbres, historias, formas de gobierno y administración. La llegada de los españoles no sólo irrumpe el desarrollo de los Pueblos Indígenas, sino que niega cualquier aporte válido de las culturas indígenas en el campo filosófico, histórico, tecnológico, social y económico de América. A pesar de que las crónicas no lo destaquen, muchos indígenas ofrendaron su vida a la causa de la independencia de los Estados Americanos, la erradicación de las pasadas dictaduras y toda forma de negación del

derecho a la libertad del ser humano, y tal como lo fundamentara Simón Bolívar se luchaba no sólo por la libertad, sino además, por el reconocimiento de los derechos de todos los americanos negros, criollos e indígenas en igualdad.

El pensamiento bolivariano fue traicionado, como lo fue el Libertador, y si bien es cierto se independizaron los Estados, el sistema excluyente y discriminator se mantuvo íntegramente excluyendo de esa forma a los negros y los Pueblos Indígenas. El “nuevo” desarrollo político, social y económico se erigió bajo conceptos como Estado, repúblicas y ciudadanos, los cuales tenían un alto contenido discriminator hacia los sectores vulnerables como los Pueblos Indígenas. En ese sentido, el sistema de enriquecimiento ilícito se mantuvo y los despojos y saqueos se hacían ya no en nombre de la corona española, sino en nombre del Estado y las compañías transnacionales. Los Indígenas éramos considerados ciudadanos para los días de elecciones, pero en la distribución de las riquezas que generaban nuestros territorios y en la protección de nuestros derechos éramos considerados simple mano de obra barata.

Desde esa perspectiva, el llamado hispanoamericanismo y latinoamericanismo que reclama el 12 de octubre como día de la hispanidad y del “descubrimiento” más que ser conceptos incluyentes del componente intercultural del continente conformado por indígenas y negros tenían un alto contenido de alineación que enarbolaba figuras altamente cuestionables como Cristóbal Colón, Vasco Núñez de Balboa, Hernán Cortés y cuya conducción de los Estados en el campo filosófico, político, social y económico añoraban su descendencia española, eso explica que mucho del desarrollo político, social y

económico se hacia pensando en Europa como el modelo de identidad válido para nuestras naciones, despreciando el aporte de indígenas y negros en la construcción de los Estados Naciones interculturales. En ese sentido, el día de la hispanidad o del descubrimiento más que propiciar una verdadera reflexión sobre nuestra identidad, reaviva los sentimientos más profundos de discriminación.

3. En la búsqueda de una identidad americana

El siglo XX y en los albores del siglo XXI han traído la revisión histórica de la identidad de nuestro continente, influyendo a escritores americanos como José Martí, Eduardo Galeano, Mario Vargas Llosa, Gabriel García Márquez, Isabel Allende y Amelia Denis de Icaza entre otros, desarrollándose un nuevo pensamiento crítico sobre nuestra historia, el papel de las clases sociales y la búsqueda de una identidad americana.

Las nuevas revisiones a nuestra historia han hecho surgir la historia blanca y la historia negra de nuestro pasado. Y los conceptos como democracia, no sólo vista como meras elecciones, sino el disfrute de los derechos individuales y colectivos, el desarrollo de los derechos humanos en nuestro continente, han permitido un renovado pensamiento e identidad que reclama en la historia de indios y negros la búsqueda y el reconocimiento de nuestra identidad basada en el respeto de todos y todas dentro del marco de nuestros estados naciones que permita la tolerancia y la convivencia con una nueva visión de

nación intercultural libre de los resabios discriminatorios y etnocentristas heredados de los europeos.

Nos atrevemos a sostener, sin miedo a equivocarnos, que las renovadas constituciones de Ecuador, Paraguay, Colombia, Guatemala y Venezuela, se inspiran precisamente en esa nueva identidad americana que ya no ve al indígena o al negro como parte del pasado que hay que enterrar, sino como parte de nuestra identidad americana que hay que reconocer. Este nuevo pensamiento lo podemos observar, además, en cómo personas indígenas están ocupando cargos de importancia dentro de los Estados, situación impensable en los siglos anteriores, presidentes y vicepresidentes de la República, presidentes de la Asamblea Legislativa y Directivos de Organismos Internacionales.

El 12 de octubre debe verse como el inicio de la colonización y discriminación de los americanos indígenas, criollos y negros. Si bien es cierto, el 12 de octubre de 1492 vinieron a nuestras tierras a saquear, en el caso de Panamá el 28 de noviembre de 1821 expresamos nuestra voluntad de independencia. En estos próximos 100 años como república podemos sostener que Panamá, a diferencia de otros países ha recobrado un impulso descolonizador de las estructuras estatales y la eliminación del aparato social, jurídico y económico provenientes de la encomienda y el reparto heredados de los europeos.

Panamá ha reconocido los derechos indígenas a nivel constitucional y ha desarrollado legislaciones para materializar nuestros derechos. Un reflejo de lo antes expresado es la aprobación en tercer debate el proyecto de ley por medio del

cual se declara el 12 de octubre como Día Nacional de Reflexión sobre la Situación de los Pueblos Indígenas. En ese sentido, tal y como lo señalara el H. L. Rogelio Alba Filós, proponente de la ley, en su sustentación en el último debate: *“la conciencia panameña, así como su pueblo, es la suma de los sueños de indios, negros y criollos que desde antes de la creación del estado panameño, hemos estado comprometidos con la justicia y libertad.”*

En este próximo centenario de nuestra existencia como Estado nación pluricultural, los panameños y panameñas, hombres, mujeres y niños, debemos de liberarnos de la carga discriminadora y alienante que han llevado nuestros antepasados. Si bien es cierto se debe reconocer el papel de los próceres de la independencia, también se deben integrar los héroes indígenas y negros como Urraca, Iguasalibler, Nele Kantule, Simral Colman, Felipillo y Bayano, los cuales ofrendaron su vida para hacernos herederos de una patria y territorio libre.

El 12 de octubre, tal y como lo plantea el Proyecto de Ley 63, es un día para reflexionar sobre el pasado, mirar el presente que vivimos y construir un futuro de generaciones presentes y futuras en donde la identidad de nuestra patria no se busque en Europa o en los Estados Unidos de América, sino que está presente en nuestro pasado indígena y negro.

Panamá: cien años de calumnia

*Por: Álvaro Menéndez Franco
Filósofo, poeta, periodista e historiador*

La aparición reciente de una obra donde se sostiene la peregrina idea — cara a Gabriel D'Anunzio de que Wall Street inventó una República, nos obliga a reflexionar sobre la identidad nacional, la Historia del Mundo y el papel del individuo en la Historia.

Es evidente que el mundo se compone de nacionalidades, las cuales no siempre corresponden al espacio geográfico en que viven. Mas hay naciones y nacionalidades sin territorio, como es el caso de la nación gitana y como fue el caso de la nación israelita hasta 1948. Entonces cabría preguntarse: ¿cuál es el ingrediente que unifica a una nación, que sin tener territorio posee nacionalidad?

En nuestra opinión ese ingrediente espiritual mezclado con los hábitos y los bienes materiales colectivos y personales es el que hemos definido como "identidad nacional". Entre los ingredientes de la identidad nacional debemos citar los modos culturales:

- El idioma
- El folclor
- La moda (vestidos típicos o trajes nacionales)
- El arte culinario
- El arte en todas sus expresiones
- Los giros especiales del idioma, como las

"muletillas" (en el caso de Panamá, es la palabra "vaina")

Es imprescindible para una nación colonialista o imperialista crear una identidad nacional al uso. Los intentos de Estados Unidos por crearle una nueva identidad al pueblo de Puerto Rico se han sumido en el fracaso después de más de un siglo de empeños. Igual le ocurrió a la Rusia zarista con la identidad de Polonia, y a los yugoslavos con los integrantes de la identidad Chechenia. No importa que un territorio asuma los límites de varias identidades para cambiarlas u homologarlas. El caso de la nación vasca lingüística entre España y Francia debe hacernos reflexionar.

Panamá posee una de las identidades nacionales más definidas de América y el Caribe. La mezcla de elementos posteriores a sus etnias indígenas no ha debilitado esa situación, sino que la ha fortalecido. Intentar la impostación de una República sobre la muy definida identidad nacional no provocaría otra cosa que un fracaso.

Hubo un intento de un grupo de colonias norteamericanos por instaurar una República en las orillas del Lago Gatún, el cual nunca cuajó, a mediados del siglo XIX. Por ello la sarta mentirosa

que se ha colocado al cuerpo naciente de la República de Panamá es la suma de una interpretación antojadiza basada en un moralismo que nada tiene que ver con la suma de objetividad de las necesidades históricas.

La República de Panamá era una necesidad histórica desde el 10 de noviembre de 1821, cuando una heroína de la gleba santeña da el grito inicial de un movimiento que, basado en el régimen español, rompe con la monarquía de Fernando VII, preso en Bayona. No existía entonces la Calle de los Muros (Wall Street). La leyenda negra que empezó a circular desde el mismo 3 de noviembre de 1903 ha sido derrotada y disuelta en el terreno de las discusiones y de las interpretaciones históricas, pero cada cierto tiempo la aparición de algunos documentos, relacionados con los conspiradores revolucionarios de la burguesía panameña, hace que algunos autores vuelvan a intentar revivir algunas páginas de la leyenda negra.

Sin la menor duda que el análisis inicial de la identidad nacional comienza con el formidable ensayo de Justo Arosemena titulado "El Estado Federal de Panamá", del cual se deduce que Panamá no tiene una identidad débil que pueda ser fagocitada por otra nación, aunque haya algún parecido entre la primera y la última. Tal es el caso con Colombia; nos separamos haciendo valer el pensamiento de Don Justo Arosemena en cinco ocasiones, con el derecho que nos otorga el habernos unido voluntariamente a Colombia en 1821. No está de más recordar que nuestra unión siempre produjo leyes especiales en el senado de Santa Fe de Bogotá. La República era, fatalmente,

nuestro destino y se cumplió con el apoyo de los Estados Unidos de América, tanto como la independencia de Indoamérica se produjo con el apoyo de Inglaterra, Francia y los propios Estados Unidos. Cualquier documento que pruebe el apoyo financiero de los países a la gesta emancipadora de Simón Bolívar, lo único que probaría es que la historia la hacemos los hombres "Pero no como quisiéramos hacerla sino como los factores permiten hacerla". Este pensamiento del sabio de Tréveris es aplicable al movimiento proceso – burgués de 1903 y ningún otro factor es más fuerte, si bien no debemos negar el aporte del gobierno del Potomac que se habría opuesto a varios de los movimientos anteriores y, por vez primera, vio la coincidencia entre sus intereses de desarrollo comercial y militar con los intereses de los revolucionarios burgueses panameños acogidos a la fórmula de "La patria por encima de los partidos".

La identidad nacional ha permitido resistir las intenciones por convertirnos en una colonia y al cumplirse cien años de la sexta separación de Panamá de Bogotá, la República entra al principio de su segundo centenario sin ninguna vocación de convertirse en estrella de un pabellón ajeno.

Los poetas panameños de la generación barroca de 1638

Por: Aristides Martínez Ortega
Catedrático de la Universidad de Panamá

Hemos sostenido en distintos escritos que el punto de partida de la poesía panameña es la tragedia neoclásica en versos, *La Política Del Mundo*, de Víctor De la Guardia y Ayala, autor nacido en Penonomé en 1772. Su obra fue estrenada en esa ciudad de Coclé en 1809, y editada en San José de Costa Rica en 1902. A la modalidad poética neoclásica otros dos panameños harán modestos, pero genuinos aportes, como lo son los poemas de Manuel María Ayala Oramas (1785 – 1824) y los de Mariano Arosemena (1785 – 1824). A estos se fueron sumando los de las generaciones románticas, y los que siguieron a éstos los sucedieron de manera ininterrumpida hasta hoy. Por esta secuencia es que ubicamos el punto de partida de la poesía panameña en la obra de Víctor De la Guardia y Ayala.

Sin embargo, con bastante anterioridad a esta fecha se ha encontrado a un grupo de panameños que acompañaron a españoles residentes en Panamá en un homenaje lírico que se le hizo al gobernador de esta ciudad, Enrique Enríquez, quien murió en el Istmo el 3 de noviembre de 1638. Los manuscritos fueron enviados a Madrid, ordenados y precedidos de un prólogo del poeta panameño Mateo de Ribera, uno de los poetas participantes en el homenaje y, sin duda, el autor de los poemas de mayor calidad de la antología, que fue editada poco después en esa ciudad, en el año de 1642, por Pedro Taso.

Este grupo de poetas panameños y españoles los presentó en una edición de 1984 el diplomático y estudioso Antonio Serrano de Haro como la generación barroca panameña de 1638, bajo el título de *Llanto de Panamá*.

Es cierto que este libro prueba que desde la primera mitad del siglo XVII, en pleno auge del barroco en España hubo manifestaciones poéticas en el Istmo, no sólo de autores españoles como Mateo Rosas de Oquendo, autor de romances; Juan de Miramontes y Zuázola, autor de *Armas Antárticas*; y Juan Francisco de Páramo y Cepeda, autor de *Alteraciones del Dariel*. También se dedicaron a la creación poética seis panameños que aportaron distintos poemas cada uno, a *Llanto de Panamá*. Sus nombres son los siguientes: Mateo de Ribera, Gines de Bustamante, Francisco de Figueroa, Bartolomé de Aria Gutiérrez, Diego Fernández de Madrid y Francisco de la Cueva.

Estos poetas quedaron perdidos y olvidados hasta que el manuscrito original fue descubierto en Nueva York, por el diplomático Serrano de Haro, quien fue Embajador de España en Panamá. El título del impreso es *Discurso que hizo el Reino de Panamá y Provincia de Veragua de la Vida y Acciones de Don Enrique Enríquez, su gobernador y Capitán General, y del Hábito de Santiago: En el llanto que hicieron a su muerte el año seiscientos y treinta y ocho...* Serrano de Haro lo publica en la fecha indicada, 1984, bajo el título de *Llanto de Panamá*.

Debido a tan reciente divulgación no se había registrado el punto de partida de la poesía panameña en fecha tan remota, pues sólo se conocían como aportes a la poesía en la época colonial de Panamá, los que habían hecho los españoles Rosas de Oquendo,

Miramontes y Zuázola, y Páramo y Cepeda, cuya obra, *Alteraciones del Dariel* es de reciente publicación.

La existencia de esta generación de poetas panameños barrocos nos obliga a considerarlos una generación rescatada que corre la fecha de los inicios de la poesía panameña, aunque hay un extenso paréntesis hasta que surge la generación de Víctor de la Guardia y Ayala, como representante de la modalidad neoclásica.

Como homenaje a esta generación de panameños presentamos una selección de los poemas de Mateo de Ribera, sin duda el poeta sobresaliente de esta antología de 1638.

Canciones (1)

- I
- Majestuoso esplendor, púrpura ardiente,
ostentación gloriosa del verano,
que memorias de Venus lisonjea,
es la flor que corona el ramo ufano;*
- 5 *si ya no breve Sol, purpúreo oriente;
del numen que la ampara, hermosa idea.
Mas, ¡ay! Que si su círculo rodea
intrépido Aquilón inexorable,
con impulso feroz, arrebatado,*
- 10 *de su bella lisonja cubre el prado.
Tal es la mayor vida, bien inestable,
breve gloria mudable,
débil honor, caduco lucimiento,
juego del tiempo, sujeción del viento.*
- 15 *Borda en su ausencia, del mayor Planeta,
el globo azul, la oposición del día,
con luciente, bellissimo tesoro.
Brillando los luceros alegría,
solicitud ostentan, inquieta,*
- 20 *en festivo esplendor, en risas de oro.*

*Mas, ¡ay! que a tantas luces, el decoro
espesa nube pierde, que, interpuesta,
cierra en retiros de prisión oscura,
y escasea tan pródiga hermosura.*

- 25 *Tu triste muerte, ¡oh grande Enrique! es ésta;
¡Oh, cuánto al mundo cuesta!
Firmamento ofuscado en nube leve;
luz inmensa en brillar, en vivir breve.*

- Lozanamente verde, airosa planta*
- 30 *trepas orgullosa, y atrevida al viento;
desprecia de la tierra vecindades:
que, despejada, derramando aliento,
Opulenta en cogollos se levanta,
y en su verdor presume eternidades.*

- 35 *Mas, ¡ay! que las heladas crueldades
del erizado invierno impetuoso,
la nevada impiedad, el rigor frío
desmayan su altivez, postran su brío.
Ésta, Enrique, es la gala, el talle airoso,*
- 40 *pues, cuando más brioso,
la muerte, cuanto helada, ejecutiva,
su orgullo rinde, su verdor derriba.*

(1) Canción atribuida a Mateo de Ribera.

V.3. Se considera, en la mitología, a la rosa como la flor de Venus.

Soneto

VIII

Mateo de Ribera

*Lutos publican el horror mortal,
libre atributo del verdugo infiel;
lisonja de la vida, en cuya hiel
libra sus gustos, por tratarnos mal.*

5 *Losa de nieves es hoy sino fatal,
laberinto de penas a el Abel,
lauro de nuestra edad que, por lo fiel,
luce en el atributo lo inmortal.*

Luz escogida entre millones mil,

10 *librada a Panamá, porque Español
le emite los principios a Saul.*

Lucido gran Enrique, que el Abril

liberal gozáis, y a mejor Sol,

Lumbre que os baña en el Palacio Azul.

VIII. Todos los versos de este soneto comienzan y acaban con la letra l.

Lira

XVII

Mateo de Ribera

*Detén el golpe fiero,
verdugo de la vida más lozana,
que tuvo caballero,*

Óyeme, sí, atrevida cortesana,

5 *antes que, de tu embargo,
goce lo ansioso del postrer amargo:*

*¿Cuándo en palestra ilustre
literarios honores merecía,
dando su ingenio lustre*

10 *a la salmanticense bazarra,
no le ocupó el desmayo
de la funesta herida de tu rayo?*

*¿Ni entre el vapor condenso,
que exhalan salitre y plomo ardiente,*

15 *adonde el aire denso
rayo admiró su espada refulgente,
y vio Flone, en sus llanos,
dos ministros de fuego en sus dos manos?*

¿Ni en el asalto fuerte,

20 *que a Vergas le frustró el orgullo fiero;
aunque le cupo en suerte
ser yedra al muro y penetrar ligero
sin temor de lo alto,
lo que hay del muro al foso con un salto?*

25 *¿Ni cuándo al mar undoso
en breve midió tabla y turbulento,
intentó, proceloso,
instigado de Bóreas tremulento,
pasase, en sólo un copo,*

30 *lo que hay desde Bahama hasta el Canopo?*

*¿Ni cuándo en Puerto Rico,
o en su Morro, halló su desempeño,
pues le dejó tan rico
que le aclamaron su bizarro dueño,*

35 *desde el menor soldado
hasta el vecino de mejor estado?*

*¿Pues, cómo, dí, hiciste
menos dichosa a Panamá, pues vido
en su lamento triste,*

40 *que el corazón, ingrata, le has herido;
pues hiciste, atrevida,
en medio de sus alas tu herida?*

*Ostenten los clamores
lo justo de su pena y de su llanto;*

45 *no alivien sus dolores*

*Himno fatal, ni lamentable canto,
pues llevas, homicida,
tras una vida sola tanta vida.*

XVII, vs. 25 a 30. El poeta, que viene presentando en estas *liras estampas biográficas de D. Enrique de Sotomayor*, se refiere en esta estrofa a una tormenta que debió sobrevenirle en su viaje a Puerto Rico, al pasar el canal de las Bahamas, que, en tiempos de la Colonia, tenía fama de sumamente peligroso.

Décimas

XXII

Mateo de Ribera

*Asilo del sentimiento,
que tanto huérfano mira,
fogosa, abrasada pira
y lúgubre monumento,*
5 *acogida del talento,
que en tus entrañas de robre
halló espacio, que le sobre
capaz a tal hermanico,
con tantas virtudes, rico,*
10 *con tanto gobierno, pobre.*

*Urna, que encierra el sujeto,
que estrecha el mayor valor
del mejor Gobernador,
del Enrique más perfecto;*
15 *infausto y fatal objeto
de la muerte, que, corrida,
halló que frustró la herida,
pues en la gloria presente
dio la vida a un Presidente,*

20 *y a un pobre quitó la vida.
Fue su vida un ejemplar
dechado, donde contemplo
la devoción, con ejemplo
de castidad singular;*
25 *en el arte militar,
afortunado valor,
pues, por divino favor,
tuvo, como Octaviano,
cerrado el templo de Jano,*
30 *por triunfo de vencedor.*

XXII, v.5. *acogida, refugio.*

Glosa

XXVI

Poniéndose a una de las ventanas de su cuarto, a los primeros crepúsculos del albor, vio el Alférez Diego Fernández de Madrid en los primeros anuncios del día, alegres y matizados con los arboles del sol, y pesaroso de que le amaneciese el cielo en día de tanto disgusto, con su acostumbrada agudeza, dijo a la aurora esta redondilla, que Mateo de Ribera, como el más aficionado de sus amigos, glosó así:

*Nuestro Enrique muerto yace
si despiertas, bella aurora,
rubíes no, perlas llora;
faja en sombra al sol que nace.*

XXVII

Mateo de Ribera

*Levanta el rostro nevado,
bella aurora, que es razón
dejes al viejo Titón
descansar, enamorado.*
5 *Deja el decrepito enfado,
y en el Oriente renace;*

no con luz que te embarace
el rostro, ni bañe el pecho:

Verás que en su mismo lecho
10 Nuestro Enrique muerto yace.

Viste los bellos despojos
de tu nieve y, soberana,
del Oriente a la ventana,
madruga tus bellos ojos.

15 Del sueño desecha enojos,
con que el sueño te enamora;
el cielo todo colora,
y verás que tu belleza
la reduces a tristeza,
20 Si despiertas, bella aurora.

Verás sin vida al que fue
de tu gobierno la vida,
y verás como con vida
al que sin vida se ve.

25 Si le lloras, mira que
le profanas su mejora.
Mejor reino le atesora,
si miro que tu belleza,
para mostrar su tristeza
30 Rubíes no, perlas llora.

Detén, lóbrega, al sol niño,
entre sombras le embaraza,
porque no nos haga plaza
de sus mantillas de armiño.

35 Luzca con menos aliño,
pues que ves, cadáver yace
nuestro Enrique; no te abrace
tanto tu pena y desvelo,
que le dejes luz al cielo;

40 Faja en sombra al sol que nace.

XXVII, v.32. El texto manuscrito: "en horurras le
embaraza".

XXVII, v.34. El texto impreso dice: "de santo
nevado armiño".

XXVII, v.37. abrace: El sentido de la composición y
el sonido sibilante de la c intervocálica en estos poetas
hacen entender esta palabra como abrase.

40

"Las leyes guardan silencio cuando se enfrentan las armas".

Cicerón

Guerra subliminal y terrorismo

Por: Licdo. Roberto Montañez

*Secretario Técnico de Relaciones
Internacionales de la Asamblea*

Estados Unidos libra una guerra jamás conocida. En esta ocasión se enfrenta a ejércitos inspirados en el fanatismo religioso, que no recurren a tácticas militares convencionales y que se encuentran entremezclados con civiles, dispuestos a sacrificar sus vidas por una gracia divina, en menosprecio de las más elementales reglas del derecho internacional humanitario. Una amenaza en que los ejércitos tradicionales y las armas sofisticadas como la Iniciativa de Defensa Estratégica (emplazamiento de misiles desde el espacio exterior) no parecen tener gran eficacia.

El fundamentalismo islámico se ha constituido hoy día en un reto diplomático para las grandes potencias y sus tradicionales esquemas militares que no están preparadas para semejante emergencia, sobre todo por los efectos colaterales en la estabilidad política de los aliados estratégicos del Próximo Oriente, como Paquistán y la India que cuentan con armas nucleares.

Desde cualquier óptica en que enfoquemos los acontecimientos del pasado 11 de septiembre, tenemos que reconocer que estamos en presencia de un escenario influenciado por la emotividad de las circunstancias, por lo que es necesario recurrir al análisis sereno y despasionado sobre la naturaleza política y religiosa del terrorismo; precisamente porque desde 1815 el territorio de la primera potencia del mundo, Estados Unidos, en sus guerras con el exterior no había sido afectado por un atentado terrorista de tal magnitud. Aunque para la ciudadanía estadounidense era normal recibir noticias de situaciones de crisis en países lejanos, vivieron la dramática experiencia de observar en la televisión escenas aterradoras del atentado con el impacto de aviones civiles utilizados como proyectiles sobre edificios que son símbolos de la prosperidad económica y el poder militar de su país, provocando más de seis mil víctimas, mientras persiste el pánico ante la amenaza del terrorismo biológico.

El fenómeno del terrorismo no es nuevo y ha sobrevivido de manera recurrente durante más de un siglo en Irlanda, Italia y España. El terrorismo generalmente se desarrolla cuando un grupo social significativo se encuentra descontento en extremo, debido a que muchos de sus miembros sienten la opresión política y económica identificando sus enemigos en regímenes musulmanes moderados y en occidente. Este sentimiento de impotencia casi siempre les lleva a ejecutar acciones terroristas inspiradas en mandatos religiosos, en defensa de su identidad nacional o étnica, asumiendo reacciones violentas de venganza para redimir a su colectividad.

Para algunos autores de la teoría del terrorismo, quienes recurren a él lo hacen con la esperanza de generar efectos propagandísticos a través de una guerra psicológica de intimidación que se fundamenta en la capacidad de difundir información, lo cual se constituye a la vez en un instrumento y un objetivo de lucha. Es decir, el medio a veces es más importante que el objetivo, porque se trata de atraer la atención de los medios de comunicación, lo cual resulta con frecuencia fácilmente asequible para quienes comercialmente buscan primicias con la finalidad de revelar al público cualquier comportamiento humano que sea lo suficientemente extraño y espectacular.

Lo cierto es que debemos establecer una diferencia entre el terrorismo inspirado en causas religiosas, conocido como fundamentalismo, y el que promueve cambios políticos, tal como se desprende de las resoluciones aprobadas durante los años setenta por la Asamblea General de Naciones Unidas, que reconocieron

jurídicamente el inalienable derecho que tienen los pueblos a rebelarse contra todo tipo de sistema de opresión, sea racista o colonial, incluso el derecho a la rebelión contra otras formas de dominación extranjera, reafirmando la legitimidad de esas luchas, en particular los movimientos de liberación nacional.

La situación cultural de los países islámicos se deriva de una atracción que ejerce el fundamentalismo, inspirado religiosamente por múltiples razones sociales, políticas y económicas, entre las que no debe subestimarse la crisis de los modelos de secularización, aparentemente ante la incapacidad de la clase dirigente de resolver los problemas económicos y sociales que aquejan a amplios sectores marginados de la población.

Mientras que algunos autores consideran que el terrorismo es la táctica de utilizar un acto o una amenaza de violencia contra individuos o grupos para cambiar el resultado de algún proceso político, la doctrina se refiere al terrorismo expresivo, cuando los terroristas actúan sólo para dar salida a sus sentimientos acumulados de amargura, rabia y frustración inmolándose en atentados complejos contra objetivos definidos militares y civiles, lo cual revela la prolongada preparación, organización, apoyo logístico y financiero, con la finalidad de llamar la atención y provocar miedo generalizado.

Algunas versiones más sutiles de las teorías sobre terrorismo moderno abordan la guerra subliminal desde la perspectiva de que los fundamentalistas están dispuestos a capitalizar las reacciones, por tanto no esperan con sus acciones provocar cambios significativos en la opinión pública a favor de sus causas, sino provocar una represión desproporcionada del afectado, a tal punto de revelar la crueldad de las respuestas militares contra ellos, victimizando su causa en el martirologio, al punto de captar el sentimiento de apoyo que suele identificarse con la parte más débil en una batalla desigual, permitiéndoles hacer públicas sus consignas y ganar adeptos solidarios a sus reivindicaciones. Los tratadistas también coinciden en que el terrorismo se asocia a reacciones de grupos que contestan un determinado orden social, político o económico; de allí que la mayor fuerza del fundamentalismo se alimenta del fracaso de los líderes musulmanes secularizados en sus proyectos de crear una

identidad sólida, histórica, segura y competitiva en una gran nación.

De acuerdo con el internacionalista Karls W. Deutsch, en su libro *Análisis de las Relaciones Internacionales*, "el terrorismo moderno o guerra subliminal se dirige a menudo contra objetivos débiles, es decir, contra individuos e instalaciones importantes que no están fuertemente protegidas; tales actos exigen preparación, dinero, armas y explosivos, lugares donde esconderse y santuarios donde escapar; además porque los medios de comunicación suelen informar los hechos terroristas con sensacionalismo llamando la atención sobre sus causas y mensajes. De esta manera, los medios de comunicación se han convertido en un eslabón no intencional en la creciente espiral del terrorismo". (1)

Para el autor Edward G. Shirley: "El fundamentalismo islámico es un reto diplomático en cuyo manejo los estadounidenses están mal equipados. Muchos de ellos no comprenden realmente cómo otras personas pueden unir la Iglesia y el Estado, porque ya no creen en la comunicación entre Dios y el Hombre. En el Islam tradicional, los musulmanes pueden discrepar sobre la voluntad de Dios, pero no sobre la verdad de que la voluntad de Dios existe, y por tanto debe buscarse y obedecerse. Ningún musulmán verdaderamente creyente obedecería un edicto humano antes que uno divino". (2)

Mientras que para el tratadista cubano Miguel D'Estéfano, la guerra está en la conciencia de la humanidad y prueba de ello "en la antigua India, los Vedas están llenos de relatos de batallas y poemas como el Ramayana, no son más que relatos bélicos. Excepciones son la mitología china y el budismo que es esencialmente antiguerrero, pero las grandes religiones monoteístas, tampoco son excepción en este entusiasmo bélico: No olvidemos que Jehová es también Dios de los Ejércitos y que el Corán afirma: "haced la guerra contra aquellos que no creen en Dios". El Cristianismo primitivo repudió la guerra, pero sus teóricos

posteriores hicieron malabares para justificar y legitimar las cruzadas y la guerra santa".(3)

Parafraseando a Karl Von Clausewitz de que la guerra es la continuación de la política por otros medios, la respuesta militar de Estados Unidos y Gran Bretaña a los talibanes con las llamadas bombas de racimos contra instalaciones civiles, las cuales están proscritas por el Derecho Internacional Humanitario, dado los severos daños que sufre la población civil afgana, crea un ciclo de violencia que empieza a preocupar a algunos países occidentales y asiáticos, empeñados en propiciar una Convención Internacional que regule con precisión el delito de terrorismo para beneficio de la humanidad. La tarea de contrarrestar al terrorismo no debe ser tarea exclusiva y excluyente de algunos países, sino que debe ser una acción concertada del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que salvaguarde los derechos fundamentales de las personas en el marco de los principios aceptados internacionalmente, mientras se ponen en marcha mecanismos de cooperación para socorrer a la población civil.

El atentado del 11 de septiembre ha generado un sentimiento universal de solidaridad ante los estragos que pudiera causar el terrorismo fundamentalista y, estas circunstancias nos obligan a examinar un fenómeno del nuevo siglo cuyo alcance ideológico trasciende al plano interno e internacional, ante el hecho de que en el pasado el terrorismo se ha estigmatizado negativamente para soslayar las aspiraciones legítimas de grupos de contestación de un sistema social, político o económico sin importar que ellos sean armados o no armados.

Algunos autores consideran que la política exterior de Estados Unidos se conduce bajo una doble moral, porque se elaboran listas de Estados terroristas incluyendo a Cuba, Libia, Irak, Sudán, Irán y más recientemente Afganistán; mientras se excluye toda referencia a países democráticos que recurren con frecuencia a la violencia terrorista en sus propósitos de política interior y exterior. Estos errores de percepción en la política exterior estadounidense son evidentes, cuando en el pasado brindó apoyo logístico al terrorista Osama Bin Laden, aliado estratégico e incondicional de los talibanes para expulsar de Afganistán al ejército soviético.

El ex Secretario de Defensa, Caspar Weinberger, al establecer una diferencia entre la política exterior estadounidense y la soviética respecto a esta convulsionada región, enfatizaba: "Existen diferencias significativas entre Granada y Afganistán, consideramos que no se puede tener una política externa que sea moral si no puede ser controlada, y si no puede cambiarla el pueblo".(4)

Henry Kissinger, en su libro Diplomacia, comenta sobre el particular que: "el Gobierno de Reagan no sólo dio ayuda a los auténticos demócratas como en Polonia, sino también a los fundamentalistas islámicos en Afganistán. Los resultados aceleraron el desplome del comunismo, pero dejaron a los Estados Unidos frente a la candente pregunta que han tratado de eludir durante casi toda su historia, y que es el dilema actual del estadista: ¿qué fines justifican cuáles medios?".(5)

Sin pretender analizar las percepciones de la política exterior estadounidense en el Próximo Oriente, tenemos que concluir en que el islamismo radical, integrista, fundamentalista, como quiera que se le denomine, se le percibe entre los grandes miedos de las sociedades occidentales, tal como ha podido comprobarse tras el atentado del 11 de septiembre y la amenaza del terrorismo bacteriológico, al tiempo que la conciencia mundial se orienta progresivamente a organizar una jornada contra el terrorismo, a través de una acción solidaria y concertada como un objetivo prioritario del presente siglo.

En interés de ampliar el análisis y contribuir al debate para legislar sobre el terrorismo en nuestro país, concluimos con esta reflexión jurídica ante la necesidad de fortalecer el marco de acción internacional para poner en práctica mecanismos que garanticen la estabilidad y seguridad del país, salvaguardando los derechos humanos consignados en nuestra Constitución y en los Convenios Internacionales ratificados por la República de Panamá, precisamente ante la necesidad de introducir una reforma en el

Código Penal que actualice nuestra legislación con las nuevas tendencias internacionales para reprimir toda forma de terrorismo acorde con las obligaciones que dimanar de los instrumentos jurídicos internacionales.

Es importante destacar que la búsqueda de una definición jurídica del delito de terrorismo ha sido una preocupación permanente de la comunidad internacional, tal como se desprende de la Convención de Ginebra para la Prevención y la Represión del Terrorismo del 16 de noviembre de 1937, describe los actos de terrorismo como hechos criminales dirigidos contra un Estado con el objetivo o naturaleza para provocar el terror contra personalidades determinadas, grupo de personas o en el público.

A nivel regional, podemos mencionar intentos por definir el Delito de Terrorismo en la Convención sobre la Prevención y la Represión de Actos de Terrorismo de febrero de 1971, que establece la obligación de los Estados de adoptar medidas eficaces con el fin de prevenir y reprimir los actos de terrorismo, en particular, el secuestro, la muerte y otros atentados contra la vida o la integridad física de personas a quienes el Estado debe, de acuerdo con el derecho internacional, acordar una protección especial.

Desde 1963 la Asamblea General y el Consejo de Seguridad han venido instando a la comunidad internacional para prevenir y erradicar los actos de terrorismo. Este llamado parece cobrar vigencia con el ataque del pasado 11 de septiembre en Nueva York y Washington, D.C., reflejando la preocupación y la determinación para eliminar esta amenaza a través de acuerdos legales internacionales, que permitan a la comunidad de naciones tomar acción para suprimir el terrorismo. Incluso el Comité Jurídico de la Asamblea General estudia una convocatoria de Estados miembros a una Convención sobre la supresión de los actos terroristas nucleares y a una Convención global sobre la eliminación del terrorismo.

Por otra parte, el Derecho Convencional se ha esforzado por concertar amplias disposiciones sobre toda forma del delito de terrorismo en 12 instrumentos jurídicos internacionales, ratificados por nuestro país, tales como: el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos otros Actos Cometidos a bordo de las Aeronaves, Tokio, 1963; el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de

Aeronaves, La Haya 1970; el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Aviación Civil, Montreal, 1971; la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos Contra Personas Internacionalmente Protegidas, Inclusive los Agentes Diplomáticos, Nueva York, 1973; la Convención Internacional Contra la Toma de Rehenes, Nueva York 1979; la Convención Sobre La Protección Física De Los Materiales Nucleares, Viena y Nueva York, 1980; el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Navegación Marítima, Roma, 1988; el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, Roma, 1988; y el Convenio Sobre La Marcación de Explosivos Plásticos Para Los Fines de Detección, Montreal, 1991.

En el caso específico, resulta pertinente destacar que la Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Trascendencia Internacional de Washington, 1971, establece la obligación de los Estados contratantes a cooperar entre sí, tomando todas las medidas que consideren eficaces de acuerdo con sus respectivas legislaciones para prevenir y sancionar los actos de terrorismo y en especial el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas, a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexa con estos delitos.

Por otra parte, el Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas, adoptado en Nueva York el 15 de diciembre de 1997, nos ofrece una definición interesante sobre el delito de terrorismo, cuando expresa que: "comete delito quien ilícita e intencionadamente entrega, coloca, arroja o detona un artefacto, o sustancia explosivo u otro artefacto mortífero en o contra un lugar de uso público o de gobierno, una red de transporte público o una instalación de infraestructura".

Como puede observarse, estos instrumentos jurídicos proporcionan a la República de Panamá las herramientas legales elementales para combatir el terrorismo en todas sus formas, aportando definiciones que permiten tipificar conceptualmente normas especiales que penalicen con precisión el delito de terrorismo, acorde con los compromisos de las Declaraciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y los Convenios de la Organización Internacional de la Aviación Civil (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI), y el Organismo Internacional de Energía Atómica (la OIEA).

Lo cierto es que el terrorismo sigue siendo uno de los problemas que históricamente han atravesado algunos países de América Latina. En el caso de Panamá, hace algunos años ocurrió un atentado que aún se encuentra en investigación, un avión que viajaba desde Colón a la Ciudad de Panamá se precipitó a tierra por una explosión que causó la muerte de sus ocupantes de nacionalidad judía; mientras que en noviembre pasado se frustró un atentado terrorista en una concentración de civiles en la Universidad de Panamá, cuyo propósito era ultimar a un Jefe de Estado extranjero invitado a la Cumbre Presidencial.

Por consiguiente, con fundamento en las obligaciones adquiridas por el Estado panameño en los instrumentos internacionales que son parte de nuestro ordenamiento jurídico, nos permitimos sugerir una definición del Delito de Terrorismo como un aporte a los propósitos de introducir una Reforma al Código Penal Panameño que aplique a delitos que puedan ser considerados de naturaleza terrorista, y a los previstos en el Código Penal, que fueran cometidos en el territorio de la República de Panamá o en los lugares sometidos a su jurisdicción.

Es importante destacar la naturaleza terrorista como: "delitos cometidos con explosivos, sustancias incendiarias, sustancias químicas o bacterias, armas, medios de transporte aéreos, terrestres y marítimos, u otros medios aptos para causar estragos o la muerte o grave daño en el cuerpo o en la salud de un número indeterminado de personas, cuando tuvieren como propósito atemorizar a la población o a cierto grupo de personas, o producir represalias de carácter social o religioso, u obtener alguna medida o concesión por parte de cualquier miembro de los poderes públicos".

Por complicado que pudiera resultar el propósito de tipificar el delito de terrorismo a través de una reforma a nuestro Código Penal, es importante la participación de la sociedad política y la sociedad civil en un debate equilibrado y desapasionado, inspirado en la racionalidad para asegurar, al mismo tiempo, mecanismos que penalicen con precisión este flagelo que amenaza la paz y la seguridad internacionales.

Finalmente, ante el vacío generado por la aparición de nuevas calamidades y la inexistencia de un código orgánico de delitos atroces que sean aceptados por la mayoría de los Estados, y ante la circunstancia especial de que Panamá carece de fuerzas armadas por mandato constitucional con las responsabilidades de resguardar la soberanía, la seguridad de sus ciudadanos, así como el tránsito neutral y pacífico por el Canal, se precisa introducir una reforma en el Código Penal para tipificar con precisión la figura del Delito de Terrorismo, armonizando la legalidad internacional con el control jurídico; precisamente en momentos en que las Naciones Unidas se aprestan a convocar con urgencia una Conferencia Internacional para analizar las consecuencias de estas conductas delictivas, que trascienden al ámbito jurisdiccional de los Estados.

Notas Bibliográficas

1. Karls W. Deutsch, Análisis de las Relaciones Internacionales, Ediciones Gernika, México 1990, op. cit. página 264.
2. Estudios de Política Exterior, Número 46, septiembre de 1995, Madrid España, 1995, op. cit. página 87.
3. Derecho Internacional Humanitario, Comité Internacional de la Cruz Roja, Guatemala, 1998, op. cit. página 29.
4. Diplomacia Constitucional, Michael J. Glennon, Fondo de Cultura Económica, México, op. cit. Página 107.
5. Henry Kissinger, La Diplomacia, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, op. cit. Página 770.

Convenio de Colaboración Técnica entre la Universidad de Panamá y la Asamblea Legislativa

Ente los suscritos, a saber: Dr. GUSTAVO GARCÍA DE PAREDES, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal No.8-110-756, en su condición de Rector y Representante Legal de la Universidad de Panamá, quien en adelante se denominará LA UNIVERSIDAD, por una parte; y, por la otra, Licdo. GERARDO GONZÁLEZ, varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal No.9-29-474, en su condición de Presidente de la Asamblea Legislativa, que en adelante se denominará LA ASAMBLEA, actuando ambas partes en nombre y representación de sus respectivas instituciones, acuerdan el presente CONVENIO DE COLABORACIÓN TÉCNICA, bajo los términos siguientes:

CONSIDERANDO:

Que LA UNIVERSIDAD tiene como fines y objetivos asegurar la continuidad, incremento, difusión y divulgación de la cultura nacional con miras a formar científicos, profesionales y técnicos dotados de conciencia social, en aras del fortalecimiento de la independencia nacional y el desarrollo integral del país.

Que ambas instituciones están dotadas de personería jurídica y tienen facultad para organizar programas y servicios en aras del fortalecimiento del desarrollo del país.

Que la cooperación entre la Universidad de Panamá, y las instituciones del Estado, es una herramienta ágil y efectiva en la ejecución de actividades de interés para el desarrollo social del país.

CONVIENEN:

PRIMERO: El presente CONVENIO tiene como objetivo aunar esfuerzos y recursos entre LA UNIVERSIDAD Y LA ASAMBLEA, a fin de contribuir al desarrollo tecnológico de la informática e investigación jurídica en la República, así como para realizar estudios e investigaciones en otras áreas de las ciencias sociales y de la ciencia y tecnología en la República de Panamá.

SEGUNDO: LA UNIVERSIDAD se compromete a:

1. Brindar la asesoría multidisciplinaria que le solicite LA ASAMBLEA para el análisis, examen y estudio de los proyectos de ley, así como de otros temas de interés nacional. El servicio será prestado por escrito o mediante la presencia y participación del técnico o especialista en las sesiones de comisión, en el plenario o en reuniones técnicas.

LA UNIVERSIDAD reconocerá puntos académicos al profesor por su participación o LA ASAMBLEA los remunerará por el servicio prestado, según sea el caso.

2. Suministrar a LA ASAMBLEA, para ser fotocopiados, los documentos, publicaciones, leyes, registros judiciales y trabajos de graduación e investigación que sean de interés para LA ASAMBLEA, siempre que no tengan carácter reservado por decisión de los órganos colegiados de LA UNIVERSIDAD.

3. Facilitar a LA ASAMBLEA el acceso a la información de las fichas, tarjetarios o base de datos de legislación del Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, referentes a los índices cronológicos y analíticos de las leyes, decretos y resoluciones y otras normas jurídicas.

4. Facilitar a LA ASAMBLEA el acceso a la información de las fichas, tarjetarios o base de datos de política exterior de la unidad de investigación de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Administración Pública, referente a los índices cronológicos y analíticos de la política exterior panameña, tratados, convenios y demás acuerdos internacionales.

5. Colaborar en la conservación y restauración de los ejemplares de las Gacetas Oficiales y libros deteriorados, propiedad de LA ASAMBLEA.

6. Prestar el servicio de asistencia técnica a la

biblioteca de LA ASAMBLEA, para la organización y funcionamiento de ésta. LA ASAMBLEA remunerará al técnico que LA UNIVERSIDAD designe para tales fines.

7. Crear un programa de práctica estudiantil en LA ASAMBLEA. En este programa participarán los estudiantes graduandos de las distintas facultades de LA UNIVERSIDAD. En el caso de la Facultad de Derecho, podrán participar estudiantes a partir del III año de la carrera y los demás casos, se atenderá a la reglamentación de cada facultad.

TERCERO: LA ASAMBLEA se compromete a:

1. Entregar al Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de LA UNIVERSIDAD, copia de las micropelículas o base de datos de las Gacetas Oficiales retratadas por LA ASAMBLEA.

2. Entregar a la Unidad de Investigación de la Facultad de Relaciones Internacionales de LA UNIVERSIDAD, copia de las micropelículas de las Gacetas Oficiales de los convenios y tratados internacionales que suscriba la República de Panamá.

3. Aportar el material necesario para la restauración de las Gacetas Oficiales y libros deteriorados, propiedad de LA UNIVERSIDAD y cuya consulta sea requerida por LA ASAMBLEA.

4. Colaborar con la edición de libros y trabajos inéditos, de interés para ambas partes, del centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, del Instituto de Estudios Nacionales y de otros institutos y centros de investigación de LA ASAMBLEA.

5. Suministrar información a LA UNIVERSIDAD de cualquier acto legislativo o documento público que reposa en la biblioteca o en los archivos de LA ASAMBLEA, siempre que no tengan carácter reservado por decisión del Pleno de LA ASAMBLEA.

6. Permitir a los estudiantes graduandos de LA UNIVERSIDAD, realizar su práctica profesional en las comisiones de LA ASAMBLEA, que guarden relación con sus carreras. La presidencia de LA ASAMBLEA, será la encargada de dirigir la ejecución e implementación del presente CONVENIO. En consecuencia, la presidencia autorizará los servicios de asesoría de conformidad con las cláusulas de este CONVENIO.

CUARTO: LA ASAMBLEA y LA UNIVERSIDAD se comprometen a establecer un canje

de publicaciones relativas a materia jurídica. LA ASAMBLEA se compromete a publicar los documentos jurídicos ya sean textos de leyes o índices legislativos que elabore el ya mencionado Centro de Investigación Jurídica de LA UNIVERSIDAD individualmente, o en forma conjunta con funcionarios de LA ASAMBLEA.

QUINTO: LA ASAMBLEA Y LA UNIVERSIDAD prestarán toda su cooperación para establecer un sistema abierto de informática jurídica que contemple inicialmente una base de datos relacional que contenga un índice de la legislación vigente. La Corte Suprema de Justicia será invitada a participar en la red de informática jurídica.

SEXTO: LA ASAMBLEA reconocerá el derecho de autor de LA UNIVERSIDAD sobre la información que le suministre.

SÉPTIMO: Igualmente LA ASAMBLEA se compromete a usar la información obtenida exclusivamente con fines el ejercicio de sus funciones sin que la misma sea utilizada para otros propósitos.

OCTAVO: La Rectoría de LA UNIVERSIDAD será depositaria de este CONVENIO; y, con el concurso del Instituto de Estudios Nacionales, será responsable de la ejecución y seguimiento del mismo. El consecuencia, la rectoría coordinará la prestación de los servicios de asesoría estableciendo los institutos, facultades y centros que los prestarán.

NOVENO: Todas las acciones que se emprenden para la instrumentalización de este CONVENIO se consignarán, en cada caso en programas de trabajo que deberán contener claramente definidos los objetivos específicos perseguidos, la forma de cooperación, su presupuesto desglosado, los recursos que cada parte aportará y su duración. Estos programas podrán ser propuestos por personal de una u otra institución y serán remitidos a la evaluación de un (1) Comité Coordinador Conjunto formado por dos (2) representantes de cada área involucrada en la actividad, designados por las jefaturas de cada institución.

DÉCIMO: Este CONVENIO tendrá una

Convenios

duración de tres (3) años, contados a partir de su aprobación. Se entenderá prorrogado por igual plazo a no ser que una de las partes manifieste por escrito su decisión de darlo por terminado antes del término de su vigencia. No obstante lo estipulado anteriormente, las partes acuerdan que puede ser terminado unilateralmente, notificándolo por escrito a la otra persona con sesenta (60) días de anticipación.

DÉCIMO PRIMERO: Cualesquiera revisiones o modificaciones al presente CONVENIO, podrán efectuarse después de un (1) año de firmado el mismo mediante escrito y aceptación de una de las partes a la

otra. Sin embargo, las partes por mutuo acuerdo, podrán incluir otras áreas o materias al presente CONVENIO e implementarlo, durante la vigencia del mismo.

DÉCIMO SEGUNDO: Las partes manifiestan estar de acuerdo en todos y cada uno de los términos de este CONVENIO.

En fe de lo cual, se firma el presente CONVENIO, a los veinticuatro (24) días de junio de mil novecientos noventa y nueve.

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

ASAMBLEA LEGISLATIVA

Dr. GUSTAVO GARCÍA DE PAREDES
Rector

Licdo. GERARDO GONZÁLEZ V.
Presidente

Acuerdo de Apoyo del Sistema de las Naciones Unidas (SNU) en Panamá a la Asamblea Legislativa

El Sistema de las Naciones Unidas y la Asamblea Legislativa se proponen elaborar un convenio marco de colaboración Sistema de Naciones Unidas (SNU) - Asamblea Legislativa para el período 2001-2006, que recogería el tipo y las áreas de apoyo del SNU a la Asamblea Legislativa.

El apoyo del SNU a la Asamblea sería de tres tipos:

Suministro de información y documentación técnica a nivel general mediante el acceso a la documentación del CINUP y, a nivel específico, el SNU procurará, en la medida de lo posible, facilitar documentación e información técnica a la Asamblea Legislativa, relativa a los temas que las agencias, fondos y programas del SNU desarrollen.

Apoyo técnico y asesoría: el SNU cuenta con el personal técnico en el nivel nacional y fuera del país que puede ser movilizado en función de los temas que pudiesen interesar.

Charlas, seminarios y talleres específicos para discutir con legisladores y sus asesores y profundizar en diferentes temas de interés común.

Las áreas y temas prioritarios que se han identificado son ¹:

1. PODER LEGISLATIVO Y OPINIÓN PÚBLICA

Diseñar, establecer y llevar a cabo acciones y mecanismos para alcanzar una mayor transparencia en la gestión de los asuntos parlamentarios ante la sociedad civil, así como una permanente comunicación entre el Poder Legislativo y la Sociedad Panameña. Esto requerirá no de actuaciones en relaciones públicas, sino de la elaboración y ejecución de una política de comunicación e información pluralista, amplia y democrática por parte del Órgano Legislativo.

2. LEY DE REFORMA DE LOS REGÍMENES MUNICIPALES Y PROVINCIALES: DESCENTRALIZACIÓN

Marco teórico y conceptual:

Organización territorial del Estado

Principio de autonomía

Desconcentración/descentralización del Estado

Gobernabilidad local y participación ciudadana

Alcance y contenido mínimo de una Ley de Descentralización

Implicaciones de una Ley de Descentralización

1 Estos temas y áreas podrán ser ampliados en función de las necesidades de la AL y del interés y disponibilidad del SNU.

3. LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

Objetivos, alcance y contenido mínimo de la Ley

4. LEY DE PREVENCIÓN DE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Objetivos, alcance y contenido mínimo de la Ley

5. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE VIH/SIDA

6. REGLAMENTACIÓN DE LA LEY DE LA COMARCA NGOBE-BUGLÉ

7. REVISIÓN DE COMPROMISOS LEGISLATIVOS SOBRE SALUD Y DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS

8. SEGUIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DE LA X CUMBRE IBEROAMERICANA

9. SESIÓN ESPECIAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA INFANCIA DE SEPTIEMBRE DE 2001

10. LEGISLACIÓN SANITARIA

Análisis y formulación de legislación en materia de salud

11. DERECHOS HUMANOS

Enfoque de derechos en la elaboración de leyes

12. GÉNERO

Enfoque de género en la elaboración de leyes

Participación del hombre en la sociedad

13. POBLACIÓN ADULTA MAYOR

Estudiar el Anteproyecto de Ley mediante el cual se modifica el nombre de la Comisión de los Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia por: Comisión de los Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud, los Adultos Mayores y la Familia

Envejecimiento de la sociedad y políticas públicas

Plan de acción para la población adulta mayor

Los mecanismos para el desarrollo del convenio serían como sigue:

El Presidente de la Asamblea Legislativa envía una nota a la Coordinadora Residente (CR) del SNU, en la que le indica las áreas que la Asamblea Legislativa requiere apoyo del SNU;

La CR del SNU envía una nota al Presidente de la Asamblea Legislativa, para indicarle la disponibilidad o no del SNU de brindarle el apoyo solicitado y, en caso positivo, la forma en que se brindará dicho apoyo.

Este acuerdo se firma en el entendido que el apoyo del SNU será complementario al que la Asamblea Legislativa recibe en el marco del proyecto PAN/96/006 "Modernización de la Asamblea Legislativa" financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Elizabeth Fong

Coordinadora Residente

Sistema de Naciones Unidas

Laurentino Cortizo Cohen

Presidente

Asamblea Legislativa

Convenio de Cooperación Cultural entre la Asamblea Legislativa y la Biblioteca Nacional

Entre los suscritos a saber **LAURENTINO CORTIZO COHEN**, varón de nacionalidad panameña, con cédula de identidad personal No.8-164-210, quien actúa en su condición de Presidente de la Asamblea Legislativa; y por la otra, **ROSA MARÍA BRITTON**, mujer, de nacionalidad panameña, con cédula de identidad personal No.8-83-538, quien actúa en su condición de Presidenta de la Fundación Pro Biblioteca Nacional, inscrita a Ficha 12492, Rollo 3378, Imagen 2, convienen en celebrar el presente Convenio de Cooperación Cultural, sujeto a las siguientes cláusulas y estipulaciones:

PRIMERO: La ASAMBLEA LEGISLATIVA, por este medio dona a la Fundación Pro Biblioteca Nacional la Colección de gacetas oficiales de la República de Panamá que va de 1903 a la fecha.

Importante destacar, que de 1903 hasta el 31 de agosto de 1999, los archivos están en formato TIF; esta colección de archivos TIF ocupan 700 CD, con un total de 282,570 páginas. Faltan 153 gacetas oficiales de diversos años, las cuales no se les ha ubicado.

SEGUNDO: La ASAMBLEA LEGISLATIVA, se encuentra en proceso de depurar todas las gacetas, con la finalidad de exportar a PDF, las leyes y normas reglamentarias, para reducir el tamaño del archivo maestro. El archivo depurado será donado al finalizar este proceso (dentro de siete (7) meses aproximadamente). En esta depuración se tomarán en cuenta los fallos de la Corte Suprema de Justicia que modifiquen las normas jurídicas.

TERCERO: La BIBLIOTECA NACIONAL, tendrá derecho al uso de la información contenida en la colección de gacetas. Esta información no puede ser alterada ni modificada. Una vez concluida la base de datos de legislación vigente,

la ASAMBLEA LEGISLATIVA, se compromete en brindarle gratuitamente dicha base de datos documental a la BIBLIOTECA NACIONAL.

CUARTO: Dado que la base de datos de LEGISPAN, es una actividad del Proyecto de Modernización de la ASAMBLEA LEGISLATIVA, convenio de préstamo 923/OC-PN (BID- ASAMBLEA LEGISLATIVA), a través del Proyecto de Modernización se comprarán los CD, requeridos para copiar la información.

QUINTO: La BIBLIOTECA NACIONAL se compromete a otorgar a la ASAMBLEA LEGISLATIVA, acceso directo a la base de datos libronega y/o copia de la base de datos si así

Se requiera.

SEXTO: La BIBLIOTECA NACIONAL se compromete a brindarle asesoría a la biblioteca de la ASAMBLEA LEGISLATIVA, en materia de automatización e intercambio de documentos.

SÉPTIMO: La ASAMBLEA LEGISLATIVA, se reserva el derecho de autor de la obra donada.

En fe de lo expuesto, se firman dos originales del presente documento del mismo texto y contenido hoy de julio 2001.

LAURENTINO CORTIZO

Presidente de la Asamblea Legislativa

ROSA MARÍA BRITTON

Presidenta de la Fundación Pro- Biblioteca Nacional

Convenio de Cooperación entre la Asamblea Legislativa y la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá

La Asamblea Legislativa, representada por su Presidente y Representante Legal, Laurentino Cortizo Cohen, varón, mayor de edad, panameño, casado, vecino del distrito de Panamá y portador de la Cédula de Identidad Personal No.8-164-210, por una parte; y por la otra, la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, representada por su Presidente Encargado, José Javier Rivera, varón, panameño, mayor de edad, casado vecino del distrito de Panamá y portador de la Cédula de Identidad Personal No.8-450-205, celebran el presente Convenio de Cooperación, con sujeción a las siguientes cláusulas:

PRIMERA: El presente Convenio tiene como objetivo aunar esfuerzos y recursos entre la Asamblea Legislativa y la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, a fin de contribuir a una mayor eficiencia en el proceso de formación de las leyes, lo cual redundará en mayor seguridad jurídica, a mejorar sustancialmente la calidad y eficiencia de la legislación vigente y a establecer mecanismos de comunicación permanentes entre la Asamblea Legislativa y el sector privado.

SEGUNDA: La Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá se compromete a:

Brindar la asesoría y la asistencia técnica que le sea solicitada por la Asamblea Legislativa, en la medida de sus posibilidades, en asuntos de carácter económico y en áreas relativas al comercio interior y exterior.

Suministrar a la Asamblea Legislativa los informes económicos legales y demás publicaciones de carácter general que emita la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura.

Contribuir a la capacitación de los servidores públicos de la Asamblea Legislativa impartiendo diversos cursos gratuitos en la medida de las

posibilidades económicas de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá.

Brindar apoyo y sugerencias a la Asamblea Legislativa sobre proyectos de ley que se discutan en la Asamblea Legislativa.

Invitar a los miembros de la Asamblea Legislativa a los eventos de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá que sean de importancia para la Asamblea Legislativa, tales como foros, conferencias y otros.

TERCERA: La Asamblea Legislativa se compromete a lo siguiente:

Permitir que los estudiantes de Derecho de las Universidades con las que la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura ha establecido convenios de cooperación, participen de las reuniones de las Comisiones Permanentes, a fin de que realicen análisis y resúmenes de los anteproyectos y proyectos de leyes bajo estudio en estas instancias legislativas.

Dar facilidades para que los Directivos, asesores, ex presidentes y funcionarios de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá designados por el Presidente de la Junta Directiva puedan participar en las reuniones de las comisiones permanentes, o en el Pleno, en este último caso, cuando les haya sido conferida cortesía de Sala.

Suministrar a la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá copias de todos los anteproyectos y proyectos de leyes que integran la agenda legislativa.

CUARTA: Este Convenio tendrá una duración de tres (3) años, contados a partir de

su aprobación. Se entenderá prorrogado por igual plazo salvo que una de las partes manifieste por escrito su decisión de darlo por terminado antes del vencimiento del término de su vigencia. No obstante lo estipulado anteriormente, las partes acuerdan que podrán darlo por terminado unilateralmente, notificándolo por escrito a la otra parte con sesenta (60) días de anticipación.

QUINTA: Cualquiera de las revisiones o modificaciones al presente Convenio podrán efectuarse después de un (1) año de firmado el

mismo, mediante escrito y aceptación de una de las partes a la otra. Sin embargo, las partes por mutuo acuerdo, podrán incluir otras áreas o materias al presente Convenio e implementarlo, durante su vigencia.

SEXTA: Las partes manifiestan estar de acuerdo con todos y cada uno de los términos del presente Convenio.

Para constancia, se firma el presente documento hoy 30 de agosto de 2001.

LAURENTINO CORTIZO COHEN
PRESIDENTE
ASAMBLEA LEGISLATIVA

JOSÉ JAVIER RIVERA
PRESIDENTE ENCARGADO
CÁMARA DE COMERCIO, INDUSTRIAS
Y AGRICULTURA DE PANAMÁ

RUBÉN AROSEMENA
TESTIGO DE HONOR

Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica Recíproca entre la Asamblea Legislativa y la Fundación Pro-Fe

Entre los suscritos a saber: Rubén Arosemena Valdés, varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal No.8-222-1514, actuando en su condición de Presidente y Representante Legal de la Asamblea Legislativa, por una parte, en lo sucesivo la Asamblea Legislativa, y por la otra, Augusto Samuel Boyd P., varón, panameño, mayor de edad, portador de la cédula de identidad personal No.8-184-818, actuando en su calidad de Presidente y Representante Legal de la Junta de Directores de la Fundación para el Apoyo a la Nueva Evangelización y a la Solidaridad en la Fe Cristiana (PRO-FE), en lo sucesivo PRO-FE, se realiza el presente Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica Recíproca.

CONSIDERANDO:

Que el Órgano Legislativo está constituido por la corporación denominada Asamblea Legislativa, cuyos miembros actúan en interés de la Nación, y tienen como función principal la expedición de leyes que brinden soluciones concretas para el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas, éticas y espirituales que se reflejen en respuestas a urgentes necesidades de todos los panameños.

Que la Asamblea Legislativa, además de las funciones que le son encomendadas por la Constitución, está consciente de la necesidad social de realzar los valores ético-morales y realiza renovados esfuerzos por obtener progresos materiales y espirituales para los servidores públicos y trabajadores, mediante acciones que

estén inspiradas en los principios y valores que fundamentan nuestra convivencia pacífica y nuestra organización social, política y económica.

Que la nueva Directiva de la Asamblea Legislativa ha propuesto como prioridades fundamentales de su gestión, la transparencia, la participación ciudadana y la calidad de liderazgo, a las que conviene adicionar la gestión de instituir una auténtica solidaridad de los servidores públicos entre sí y la Iglesia Católica, la religión de la mayoría de los panameños.

Que la Asamblea Legislativa reconoce que este compromiso de solidaridad demanda de los servidores públicos y de los trabajadores, un sentido y comportamiento ético en el que prevalezcan los valores morales, convertidos en actuaciones y conductas transparentes, justas y ejemplares.

Que la Asamblea Legislativa reconoce en cada servidor público su condición de persona humana y quiere distinguir en forma preponderante, entre sus valores, la solidaridad como un valor que se fundamenta en el reconocimiento de la dignidad e igualdad de derechos de todos los seres humanos y de la existencia de un destino común. Así, para la Asamblea Legislativa, la exigencia de la solidaridad entre todos los servidores públicos entre sí, particularmente los del Órgano Legislativo, debe

caracterizarse por una mayoritaria participación en las tareas de crear una sociedad, que promueva compartir las riquezas, las oportunidades y las posibilidades.

Que PRO-FE es una Organización de la Sociedad Civil (OSC), sin fines de lucro, que tiene como Misión "garantizar a cada Diócesis de la Iglesia Católica Panameña, los recursos económicos necesarios para que pueda fortalecer su misión de evangelizar y continuar las obras de solidaridad cristiana, mediante los aportes laborales voluntarios, realizados directamente por descuento directo, y entregados por los servidores públicos; así como participar en la construcción del bien común en la sociedad panameña, promoviendo en el ámbito laboral los valores de la moral cristiana y el amor al trabajo digno y responsable.

Que PRO-FE, durante su peregrinaje en los sectores públicos y privados, ha sido testigo, tanto del impresionante progreso que en los campos económicos y tecnológicos ha alcanzado el mundo laboral panameño, como del grave déficit que existe en la apreciación de una positiva escala de valores, que se refleja en una carencia de amor al trabajo digno y responsable, en una ausencia de solidaridad entre los trabajadores y en una realidad preñada de tiempos perdidos, de talentos inutilizados, falsas relaciones laborales y de faltas a la ética.

Que PRO-FE considera necesario promover renovadas actitudes en el ámbito laboral, para que tanto empleadores como trabajadores tomen conciencia, que vivir éticamente dignifica a las personas, enriquece su actividad profesional y les da un prestigio que se traduce en una ventaja competitiva, que es factor fundamental para el avance y el éxito de cualquier organización y de la sociedad en general.

Que ambas partes están realizando esfuerzos orientados a insertar la integridad y la moral en el desempeño laboral, con el fin de lograr el fortalecimiento de la dimensión ética entre los servidores públicos, lo que significa una

contribución a la realización del bien común en la sociedad panameña.

Que es preciso establecer nexos formales de comunicación que generen el necesario vínculo y sinergia para que la cooperación entre ambas organizaciones, se convierta en una realidad efectiva.

CONVIENEN:

PRIMERO: Establecer el presente Convenio para propiciar la cooperación, la asistencia técnica y la promoción de la dimensión ética-laboral entre los sectores que representan.

SEGUNDO: Establecer como objetivos del Convenio, los siguientes:

1. Lograr una cooperación más estrecha entre la Asamblea Legislativa y PRO-FE, con miras a incrementar sus contribuciones al mejoramiento de la comunidad panameña mediante la promoción de códigos o credos de conducta fundados en valores éticos-morales.

2. Facilitar el intercambio de personal en misiones de asesoramiento para áreas específicas, mutuamente establecidas.

3. Desarrollar estudios, consultorías, investigaciones y asesorías técnicas de mutuo interés.

TERCERO: La Asamblea Legislativa se compromete en la medida de sus posibilidades a:

1. Apoyar la promoción y afiliación de los servidores públicos de la Asamblea Legislativa en las tareas de PRO-FE.

2. Hacer partícipe a PRO-FE en los eventos que realice, tales como la organización de seminarios, conferencias, foros y actividades similares, que redunden en beneficio de la fundación.

3. Brindar su apoyo a la creación y

promoción del Centro de Formación Ético Laboral (CENTEL).

CUARTO: PRO-FE, por su parte, se compromete a aunar esfuerzos con la Asamblea Legislativa, para fortalecer la escala de valores morales, a través de los talleres de crecimiento personal y espiritual, que ofrecerá a los servidores públicos, legisladores y suplentes de la Asamblea Legislativa.

QUINTO: Para los fines de la aplicación del presente Convenio, cada parte designará dos representantes para integrar un Comité Ejecutivo que tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Proponer, estudiar, analizar y someter los proyectos específicos que serán desarrollados dentro del Convenio y presentarlos a las autoridades correspondientes para su respectiva aprobación.

2. Tomar acciones efectivas para el mejor desenvolvimiento de dichos proyectos y programas (planificación, organización, supervisión, integración de recursos, evaluación y control).

3. Establecer las prioridades y cronogramas de actividades.

4. Definir las responsabilidades y obligaciones financieras para la ejecución de cada programa.

5. Rendir un informe escrito al Presidente, al Secretario General, al Director de Recursos Humanos de la Asamblea Legislativa y al Presidente de PRO-FE, sobre el desarrollo de cada uno de los programas aprobados.

SEXTO: Por mutuo acuerdo entre las partes, se podrá rescindir o prorrogar el presente instrumento o bien introducir cambios, con aviso previo de treinta días.

SÉPTIMO: El presente Convenio entra a regir desde su firma y estará vigente por un periodo de tres años.

En fe de lo cual, se suscribe el presente

Convenio en dos ejemplares del mismo tenor y validez, en el Palacio Legislativo Justo Arosemena, ciudad de Panamá, en presencia de los Honorables Legisladores y el Consejo de Delegados, a los veinticinco días del mes de octubre del año dos mil uno.

POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

RUBÉN AROSEMENA VALDÉS

Presidente

POR LA FUNDACIÓN PRO-FE

AUGUSTO S. BOYD P.

Presidente

TESTIGO DE HONOR

JOSÉ DIMAS CEDEÑO D.

Arzobispo Metropolitano y

Presidente de la Junta de Síndicos

De la Fundación

Convenio de Cooperación, Intercambio y Capacitación Técnica entre la Procuraduría de la Administración y la Asamblea Legislativa

Entre los suscritos a saber, Licenciada **ALMA MONTENEGRO DE FLETCHER**, en su condición de Procuradora de la Administración, en adelante la **PROCURADURÍA**, y el Honorable Legislador **RUBÉN AROSEMENA VALDÉS**, en su condición de Presidente de la Asamblea Legislativa, en adelante la **ASAMBLEA LEGISLATIVA**, ambos debidamente capacitados para suscribir y comprometer las instituciones que representan, han convenido celebrar el presente Convenio Interinstitucional de Cooperación y Capacitación Técnica para los fines abajo descritos.

CONSIDERANDO:

1. Que la **PROCURADURÍA** tiene entre sus atribuciones la defensa de la Constitucionalidad y Legitimidad dentro de la Administración Pública, así como certificar la vigencia de normas legales de la República;

2. Que la **PROCURADURÍA** es el ente encargado de defender los intereses del Estado, de los Municipios, de las Entidades Autónomas o Semiautónomas en los Procesos Contenciosos Administrativos de Plena Jurisdicción que se promuevan en su contra ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia;

3. Que a la **PROCURADURÍA** le corresponde servir de Consejera Jurídica a los funcionarios administrativos que le consulten sobre la interpretación de la Ley, el procedimiento a seguir, al igual que coordinar la labor de asesoría jurídica de la Administración Pública;

4. Que la **PROCURADURÍA** debe contar con el personal altamente capacitado para cumplir con las atribuciones que le confiere la Ley;

5. Que la **ASAMBLEA LEGISLATIVA** es la entidad jurídica de derecho público a la que le corresponde constitucionalmente promulgar leyes que contribuyan al logro de los fines fundamentales del Estado;

6. Que la **ASAMBLEA LEGISLATIVA**, se

encuentra en proceso de depurar todas las Gacetas Oficiales, con la finalidad de exportar a PDF, las leyes y normas reglamentarias, para reducir el tamaño del archivo maestro;

7. Que en el contexto amplio de su misión como pilar del desarrollo y modernización del Estado panameño, la **ASAMBLEA LEGISLATIVA**, considera importante promover y difundir su gestión como aporte al proceso de reforma de la Administración Pública, tarea que es cónsona con la que también promueve la **PROCURADURÍA**

CONVIENEN:

Primero: Unir esfuerzos para coordinar y desarrollar actividades de formación y capacitación en áreas de especialidad para coadyuvar con los objetivos que orienta la **PROCURADURÍA**.

Segundo: Tanto la **PROCURADURÍA** como la **ASAMBLEA LEGISLATIVA**, se comprometen a nombrar una unidad de enlace que facilite la comunicación entre ambos entes.

Tercero: La **ASAMBLEA LEGISLATIVA**, por este medio dona a la **PROCURADURÍA**, Digitalizada la Colección de Gacetas Oficiales de la República de Panamá que va de 1903 a la fecha.

Importante destacar, que de 1903 hasta el 31 de agosto de 1999, los archivos están en formato TIF; esta colección de archivos TIF ocupan 700 CD, con un total de 282,570 páginas. Faltan 153 Gacetas Oficiales de diversos años, las cuales no se les ha ubicado.

Cuarto: La **ASAMBLEA LEGISLATIVA** ofrecerá y facilitará a la **PROCURADURÍA** copia y transferencia de toda la información contenida, recopilada y que se continúe recopilando en su

Banco de Datos de la Gaceta Oficial desde 1903 hasta la fecha.

Quinto: A su vez, la **PROCURADURÍA** ofrecerá y facilitará a la **ASAMBLEA LEGISLATIVA** copia y transferencia de toda información jurídica o de legislación contenida, recopilada o analizada de su base de dato.

Sexto: La **PROCURADURÍA**, tendrá derecho al uso de la información contenida en la colección de gacetas. Esta información no puede ser alterada ni modificada. Una vez concluida la base de datos de legislación vigente, la **ASAMBLEA LEGISLATIVA**, se compromete en brindarle gratuitamente dicha base de datos documental a la **PROCURADURÍA**.

Séptimo: La **PROCURADURÍA** ofrecerá a la **ASAMBLEA LEGISLATIVA** cualquier programa, documento o datos que desarrolle en base a la información suministrada.

Octavo: La **PROCURADURÍA** proporcionará información técnica y jurídica, consultas absueltas, recensiones, jurisprudencia, certificaciones sobre la vigencia de leyes, reglamentos y otra normativa y data relacionada, ya sea que esté ordenada o en proceso de ordenación y que puede o podrá brindar en una forma continua y eficiente, incluyendo digitalización, indexación, clasificación, concordancias, análisis de nuevas leyes, normas y la presentación y explicación de la información a través de personal capacitado de la **PROCURADURÍA**.

Noveno: La **ASAMBLEA LEGISLATIVA** y la **PROCURADURÍA** mantendrán un acceso recíproco a sus respectivas bases de datos en materia jurídica, codificación, legislación, investigación jurídica en materia técnica relacionada a ésta que tenga disponible o pueda disponerse a través de una interconexión en línea.

Décimo: Igualmente la **PROCURADURÍA** se compromete a apoyar con recurso humano calificado a La **ASAMBLEA LEGISLATIVA**, con el propósito de asesorar en materia jurídica y técnica en apoyo de ésta y de la Administración Pública requerida por la **ASAMBLEA LEGISLATIVA** además, de facilitar el uso de sus medios de información para la divulgación de las acciones ejecutadas mediante este Convenio

Décimo primero: La **PROCURADURÍA** se compromete a brindarle asesoría a la **ASAMBLEA LEGISLATIVA**, en materia de automatización e intercambio de documentos.

Décimo Segundo: Dado que la base de datos **LEGISPAN**, es una actividad del Proyecto de

Modernización de la **ASAMBLEA LEGISLATIVA**, Convenio de Préstamo **923/OC-PN (BID-ASAMBLEA LEGISLATIVA)**, a través del Proyecto de Modernización la **PROCURADURÍA** suministrará los CD, requeridos para copiar la información.

Décimo Tercero: Las comunicaciones de tipo general, administrativo y académicos relacionadas con el presente Convenio, deberán dirigirse, en el caso de la **ASAMBLEA LEGISLATIVA** y en el caso de la **PROCURADURÍA**, al coordinador o funcionario que éstas designen para tal fin.

Décimo Cuarto: La **ASAMBLEA LEGISLATIVA**, se reserva el derecho de autor de la obra donada, en consecuencia la **PROCURADURÍA**, no podrá traspasar, vender, donar, enajenar el derecho de uso de la información contenida en la Colección de Gacetas Oficiales.

Igualmente, la **PROCURADURÍA**, se reserva el derecho de autor de la información técnica jurídica, digitalización, indexación y cualquier información documental que suministre a la **ASAMBLEA LEGISLATIVA**.

Décimo Quinto: Las partes llevarán a cabo sus mejores esfuerzos para desarrollar los programas y cumplir las metas descritas anteriormente y para destinar los recursos que estén a su alcance con estos fines.

Décimo Sexto: El término de este CONVENIO es de cinco (5) años, a partir de la fecha de su firma, el cual podrá ser renovado o prorrogado si las partes así lo convienen.

Para constancia se firma este **CONVENIO**, en dos (2) ejemplares del mismo tenor y validez, a los _____ () días del mes de _____ de dos mil uno (2001).

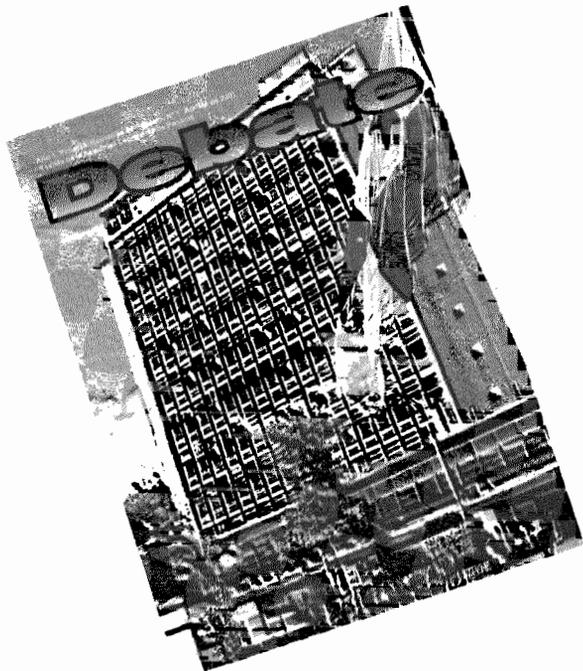
POR LA ASAMBLEA LEGISLATIVA,

Rubén Arosemena Valdés,
Presidente

POR LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora

Autores para el próximo número



Rommel Escarreola
Jorge Conte Porras
Marcos Fernández
Carlos López Guevara
Celestino Andrés Araúz
Rodrigo López Maitín
Maruja Moreno
José I. Blandón F.
Julio César Castillo
Bredio Mitre

