

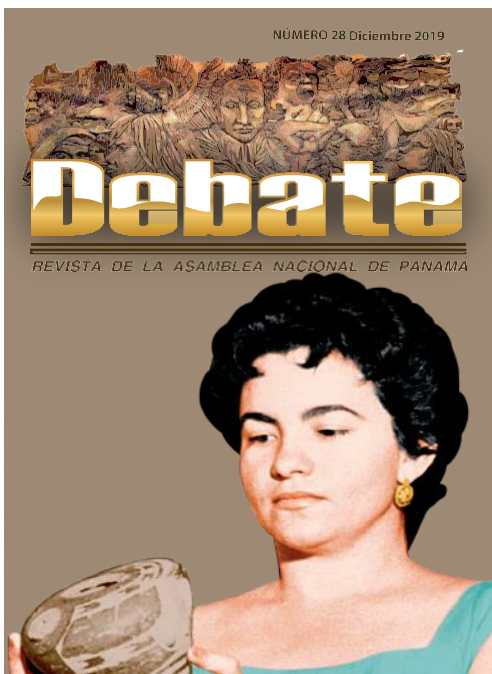
NÚMERO 29 Diciembre 2020



Debate

REVISTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ





La antropóloga panameña **Reina Torres de Araúz** fue seleccionada entre las 20 mujeres en todo el mundo que “han ayudado a allanar el camino para las nuevas generaciones de exploradores de **National Geographic**”.

Debate

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

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

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

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

dep@asamblea.gob.pa

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

Edición e impresión a cargo del Dpto. de Imprenta de la Asamblea Nacional en diciembre de 2020.

Tiraje: 300 ejemplares.

Debate

NÚMERO 29 DICIEMBRE 2020

DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL 2020-2021

H.D. MARCOS E. CASTILLERO B.
Presidente

H.D. CENOBIA VARGAS
Primera Vicepresidente

H.D. TITO RODRÍGUEZ MENA
Segundo Vicepresidente

QUIBIAN PANAY
Secretario General

DANA CASTAÑEDA
Subsecretaria General

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Licda. Marisol Martínez C.
Directora

Licdo. Jaime Beitia F.
Subdirector y Coordinador de la Revista

Equipo de Apoyo
Orlando Torres
Marcela Chang
Patricia Arosemena
Deida Chavarria

Corrector General
Prof. Arnulfo De Icaza

Rolando Sempruno B.
Arte y diagramación



**ASAMBLEA NACIONAL
DIRECTIVA
2020- 2021**



Marcos Castellero B.
Presidente



Cenobia Vargas
Primera Vicepresidenta



Tito Rodríguez Mena
Segundo Vicepresidente



Quibian Panay
Secretario General



Dana Castañeda
Subsecretaria General



Contenido

REVISTA DEBATE EDICIÓN N° 29 DICIEMBRE 2020

PRESENTACIÓN

Dirección de Estudios Parlamentarios

9

Homenaje a la Doctora Reyna Torres De Araúz

Revista Debate Parlamentaria 2020

12

MONOGRAFÍAS Y ENSAYOS

15

Vida y aporte de la Dra. Reina Torres de Araúz a la antropología panameña

Rommel Escarreola Palacios

16

Reflexiones jurídicas sobre el fallo de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional un artículo de la Ley 37 de 2015 por vicios en el procedimiento legislativo

Agapito González Gómez

24

Derecho Indiano

Orígenes, Derivaciones Y Aproximaciones

Vladimir Berrío-Lemm.

41

Los asentamientos espontáneos en la provincia de Panamá

Jaime Beitia Fernández

55

La Crisis del Seguro Social

Benedicto Agrazar

64

Coronavirus: la sociedad frente al espejo

Pablo Santoro

72

El folklore siempre une a los panameños

Karen Peralta

75

Los pacientes de salud mental han ganado espacio y visibilidad <i>Juana Herrera Araúz</i>	77
Importancia histórica del circuito económico durante una pandemia <i>Carlos Aguirre Castillo</i>	81
Desigualdad de género y violencia en contexto del covid-19 <i>Tamara Martínez</i>	84
LEGISLACION AL DÍA	87
Ley 156 de 30 de junio 2020 Que dicta medidas económicas y financieras para contrarrestar los efectos del COVID – 19 en la República de Panamá	88
Ley 143 de 11 de abril de 2020 Que modifica y adiciona artículos a la Ley 49 de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional	91
DISCURSOS Y CONFERENCIAS	95
Discurso del H.D. Marcos E. Castellero Barahona, Presidente – Periodo Legislativo 2020-2021	96
INFORME A LA NACIÓN Discurso del Excelentísimo Señor Presidente Laurentino Cortizo Cohen, 1 de julio 2020, Asamblea Nacional	99
Discurso ante la tumba de la Dra. Reina Torres de Araúz <i>Susana Richa de Torrijos</i>	113
DOCUMENTOS DE CONSULTAS	115
Reseña histórica de la caja de seguro social <i>Fuente: Caja de Seguro Social.</i>	116

PRESENTACIÓN

A 20 años de presentación de la Revista Parlamentaria Debate, hacemos en esta ocasión un digno homenaje a una de las mujeres que ha hecho historia en el ámbito nacional como internacional, La antropóloga Reina Torres de Araúz, que ha sido galardonada por la prestigiosa National Geographic entre las 20 mujeres del mundo que “han ayudado a allanar el camino para las nuevas generaciones de exploradores, La Dra. formó parte de una expedición pionera al Darién “más legendario” en 1960 junto con los científicos cuando la densidad de la selva limitaba por entonces con el pueblo de Chepo.

Nuestra revista se honra en presentar nuestra portada para ejemplo de las actuales y futuras generaciones de jóvenes de Panamá y el mundo entero.

En nuestras primeras páginas presentamos en especial un breve resumen de la antropóloga Reina Torres de Araúz en donde se destacan algunas de sus incursiones en el territorio nacional.

Seguidamente resaltamos la pluma de uno de nuestros mayores colaboradores el Profesor Rommel Escarreola Palacios ilustrando esta revista con. Vida y aporte de la Dra. Reina Torres de Araúz a la antropología panameña. Interesante lectura que debemos leer de principio a fin.

Continuamos esta edición número 29 con Análisis y Reflexiones jurídicas sobre

el fallo de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional un artículo de la Ley 37 de 2015 por vicios en el procedimiento legislativo, escrito por el profesor Agapito González Gómez profesional del derecho e investigador de las normas y procedimientos legislativos, consideramos que este documento es de lectura obligatoria para todos los colaboradores y profesionales del derecho. Recomendamos su lectura.

Inmediatamente entramos en el análisis que realiza Vladimir Berrios Lemm sobre el Derecho Indiano que narra y menciona algunas normas ejecutivas legislativas y judiciales que construyó la corona española para regir sus posesiones extra - ibéricas, leer este artículo nos retrotrae a nuestra historia de la dominación española en nuestro continente. Interesante lectura.

En segundo lugar, el Licenciado Jaime Beitia Fernández nos hace un recuento histórico de cómo se formaron los asentamientos espontaneo en la provincia de Panamá especialmente en el distrito de San Miguelito y nos presenta algunas propuestas para minimizar este problema social que trastoca toda estructura urbana en su ordenamiento territorial.

Seguidamente el profesor Benedicto Agrazar, catedrático de la Universidad de Panamá nos escribe sobre la crisis de la Caja del Seguro Social, tema muy cuestionado por la sociedad panameña,

la define como una situación delicada que debemos resolver, ya que es eminente que la inacción nos genere complicaciones, que luego provocaría el colapso del sistema. Les recomendamos esta lectura y hagamos nuestros propios análisis.

Presentamos también en esta edición algunos ensayos de mucha importancia que están en la mesa diaria del panameño como lo es El coronavirus: La sociedad frente al espejo, del Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, Pablo Santoro Licenciado en Sociología que en esta edición es nuestra pluma invitada.

Describe en su escrito que lo primero que puede hacer la Sociología es ayudar a visibilizar algunos aspectos de la vida social que, a veces, pasan inadvertidos, pero que el Coronavirus está haciendo dolorosamente patentes en el comportamiento del hombre en sociedad, “Algunas teorías sociológicas más complejas nos dan ideas para comprender la especificidad histórica del momento que vivimos y que el Coronavirus hace sin distinción de clases sociales”. Interesante, recomiendo esta lectura.

Karen Peralta digna representante de nuestro folklore nos honra en esta ocasión con su escrito, El folklore siempre une a los panameños, dice nuestra artista, “muchos exponentes se han manifestado y han optado por diseñar estrategias de auto sostenibilidad, así como tácticas

que buscan motivar a la población, sensibilizándola para concienciar en la importancia de contrarrestar este virus, siguiendo las normas de precaución emitidas por el Ministerio de Salud y campañas positivas contra la pandemia COVID-19.”

La prestigiosa Doctora Juana Herrera Arauzdirectora del Instituto Nacional de salud mental nos describe como Los pacientes de salud mental han ganado espacio y visibilidad y nos plantea que “La realidad pos pandemia supone la adaptación a nuevas estructuras sociales, ¿cuál es el impacto de este reordenamiento en la salud mental? La respuesta a esta interrogante está en la lectura de este ensayo, se la recomendamos.

Terminamos este segmento de ensayos, con dos temas muy interesantes, Importancia histórica del circuito económico durante una Pandemia por el profesor Carlos Aguirre Castillo y Desigualdad de género y violencia en contexto del Covid-19, por la Socióloga Tamara Martínez nos dice, La desigualdad es una categoría que utilizamos para hacer referencia a muchos aspectos de la realidad social y de la vida cotidiana. En las actuales condiciones, la vida social se ha visto reducida a nuestras casas, desde donde, sobre todo, las mujeres, deben organizar una serie de tareas, para tratar de normalizar al menos dentro de sus hogares, la vida de cada uno de sus miembros producto del COVID -19.

Continuamos con el segmento de

Legislación al Día presentando dos Leyes sancionadas por el ejecutivo las cuales se titulan Ley 156 de junio de 2020 “Que dicta medidas económicas y financieras para contrarrestar los efectos del COVID - 19 en la República de Panamá” y Ley 143 de 11 de abril de 2020 “Que modifica y adiciona artículos a la Ley 49 de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional”.

Con el compromiso de mantener informada a la ciudadanía presentamos en esta edición N°29 los discursos pronunciados el día primero de julio en el parlamento panameño como, Discurso del H.D. Marcos E. Casillero Barahona, Presidente reelecto de la Asamblea Nacional, Periodo Legislativo 2020-2021 y el informe a la nación pronunciado el 1 de julio, 2020, Asamblea Nacional, por su excelencia, Laurentino Cortizo Cohen, presidente de la República de Panamá.

Ante la especialidad de esta edición quisimos publicar el Discurso pronunciado por la Doctora Susana Richa de Torrijos ante la tumba de la Dra. Reina Torres de Araúz.

Finalizando esta edición, consideramos que es muy importante orientar e informar, que es nuestro objetivo principal, a la ciudadanía en general sobre temas pertinentes que preocupan a nuestra sociedad este documento de consulta es: Reseña histórica de la Caja de Seguro Social.

Esperamos que esta edición N° 29 llene las expectativas de aquellos lectores ávidos de información y conocimientos sobre temas parlamentarios y sociales que frecuentemente están en la palestra de la sociedad panameña.

Dirección de Estudios Parlamentarios 2020.

HOMENAJE A LA DOCTORA REINA TORRES DE ARAÚZ (1932-1982)

Revista Debate Parlamentaria 2020

Un nombre que encapsula 50 años de pasión por la historia, la antropología y las etnias que forman parte de la cultura panameña, es ahora parte del libro de la historia de las exploradoras reconocidas mundialmente. Torres de Araúz figura como una de las 20 mujeres que la revista National Geographic incluyó en su especial del Día de la Mujer, número que saldrá en marzo.

El artículo se dedicó a todas aquellas mujeres profesionales de la biología, geología, así como conservacionistas, artistas y fotógrafas e investigadoras que “han ayudado a allanar el camino para las nuevas generaciones de exploradores de National Geographic”. Encontrar a Torres de Araúz en esta edición alza la identidad panameña a un nuevo escalón internacional, destacando la fortaleza y determinación de las profesionales del Istmo, incluso en las generaciones más recientes.

La historiadora sobresalió tras llevar a cabo la investigación pionera al centro de Darién en 1960 junto a investigadores de National Geographic, cuando en aquel entonces la vegetación de aquella provincia colindaba con el pueblo de Chepo. La expedición, llamada Trans-Darién, buscaba probar que el Tapón del Darién podía ser atravesado en vehículo de motor. Y así fue. Tras cuatro meses y veinte días, Torres de Araúz había logrado

llegar de Centroamérica a Sudamérica a través de la espesa selva.

La pionera impulsó el estudio de las etnias de las comarcas indígenas de Panamá, además realizó visitas a selvas como parte de la ampliación de su trabajo teórico y de investigación, esfuerzo que le permitió llevar registros de las diversas culturas indígenas que se establecieron en el Istmo, una obra sin precedentes para la época.

El ímpetu de esta investigadora, madre y símbolo de fuerza panameña no ha caído en el olvido, sino que ha sido ensalzado para conocimiento global. Su legado acompaña la evolución del suelo istmeño con la creación de museos como el Parque Arqueológico El Caño, en la provincia de Coclé; el Museo de la Nacionalidad de La Villa de Los Santos; el Museo de Arte Religioso Colonial; el Museo Afroantillano; el Museo de Ciencias Naturales junto con el Museo de Historia de Panamá y el Museo del Hombre Panameño (fundado en 1976) que fue renombrado en su honor como el Museo Antropológico Reina Torres de Araúz y fue declarado monumento histórico nacional mediante la Ley 37 de 22 de mayo de 1996.

En 1961, una compañía de propiedad estadounidense demolió un edificio colonial llamado La Pólvora en una ciudad costera de Panamá para dejar espacio

a una carretera. Reina Torres de Araúz, antropóloga de 29 años, se indignó y se quejó ante el presidente de Panamá, Roberto Chiari. La escuchó: Panamá creó la Comisión Nacional de Arqueología y Monumentos Históricos y puso a Torres de Araúz a cargo de garantizar que se preservaran los sitios importantes.

Torres de Araúz ya era una conocida antropóloga y defensora del patrimonio cultural para entonces. Había sido seleccionada para participar en la expedición para identificar la mejor ruta a través de Panamá para la construcción de la Carretera Panamericana, que eventualmente se extendería, de manera no oficial en partes, desde Alaska hasta Chile.

Pasó su luna de miel explorando el camino de la expedición Trans-Darién, que fue documentado por National Geographic. El equipo salió de Panamá en un Jeep y un Land Rover y terminó en Colombia cuatro meses después, después de completar el primer cruce motorizado de Norte a Sudamérica.

En 1960, la antropóloga panameña Reina Torres de Araúz formó parte del primer equipo que condujo entre América del

Norte y del Sur a través de la Brecha del Darién, que conecta Panamá y Colombia.

Su influencia en Panamá está profundamente arraigada. Ella fundó el centro de investigación arqueológica en la Universidad de Panamá, estableció becas para alentar a los estudiantes a embarcarse en la investigación de campo y creó departamentos para la prehistoria, etnografía y antropología cultural panameña. Después de servir como directora del Museo Nacional de Panamá, ayudó a abrir seis museos y un parque arqueológico.

En 1971, Torres de Araúz se convirtió en la primera mujer beneficiaria latinoamericana de National Geographic, lo que le otorgó la financiación para catalogar objetos de oro precolombinos. Ella presionó exitosamente por una ley que detuviera el flujo de tales artefactos en el extranjero.

Torres de Araúz murió a los 49 años, en 1982, pero su legado sigue vivo en la ciudad de Panamá, donde un extenso museo nombrado en su honor contiene 15,000 reliquias invaluables del pasado de Panamá.



Monografías y Ensayos

VIDA Y APORTE DE LA DRA. REINA TORRES DE ARAÚZ A LA ANTROPOLOGÍA PANAMEÑA

Rommel Escarreola Palacios

La doctora Reina Torres de Araúz, hija de Carmen Pérez y Bernardo Torres nació el 30 de octubre de 1932 en la ciudad de Panamá. Hizo sus estudios secundarios en la Escuela Normal de Santiago de Veraguas, luego en el Liceo de Señoritas y, obtuvo su bachillerato en el Instituto Nacional en 1949.

Reina Torres a la edad de 16 años, recibe su diploma de bachiller en el Instituto Nacional de manos de Don Ernesto Méndez y del profesor Rafael Móscate y un libro como premio por su aprovechamiento académico.

Al año siguiente viaja a Argentina, donde tenía pensado seguir estudios de lengua, pero, impresionada por las clases magistrales del famoso etnólogo italiano José Imbelloni, optó por las Ciencias Sociales, sin descuidar el cultivo de su propio idioma, el que escribía con pulcritud y hablaba con elocuencia y sus estudios de latín, inglés y francés. Esto se puede apreciar en el estilo pulcro y académico de sus escritos.

En la Universidad de Buenos Aires obtuvo en 1955 el título de Licenciada en Antropología General y Etnografía; pero, tomando en cuenta que la ausencia de campo profesional en esas ciencias en Panamá, logró también, en ese mismo año, los diplomas de profesora de Historia y de Técnico en Museo. En año,

con apenas 22 años empieza su vida laboral. Había regresado de Argentina donde había obtenido el profesorado en Historia, la licenciatura en Antropología y un certificado de Técnico en Museo.

Un aspecto importante señala Alberto Mackay, con respecto a la labor de Reina Torres cuando regresa a Panamá:

“el campo profesional para los antropólogos fue abierto por Reina Torres de Araúz en Panamá a partir de su labor docente, aprovechando la existencia temporal de la Antropología en el curriculum de los bachilleratos y en el de las estabilizadas licenciaturas en Geografía e Historia y Filosofía e Historia, iniciadas en 1939 en la Universidad de Panamá. También se basó en estudios etnológicos previos, desconocidos en el medio, realizados por etnólogos extranjeros, especialmente franceses y suecos, en la existencia de un modesto Museo Nacional y en algunas contribuciones a la antropología hechas por el geógrafo Ángel Rubio, el sociólogo Hernán Porras y los folkloristas Manuel F. Zárate y Dora Pérez de Zárate.

Reina Torres de Araúz, desde que llega de Argentina, fue fructífera, ya que comenzó a promover sus conocimientos, habilidades y valores en el campo de la antropología a los jóvenes estudiantes en los centros de estudios donde

trabajó como profesora. De esta forma, comenzó a formar a un nutrido grupo de jóvenes que, más tarde, constituirían una generación de antropólogos o especialistas de las ciencias sociales que cultivarían la Antropología, que, en ese momento, todavía estaba en gestación.

Uno de sus alumnos Osvaldo Gudiño Aguilar (1982) escribiría el siguiente artículo sobre Reina Torres de Araúz cuando era profesora de Antropología Cultural en el Instituto Nacional en ocasión de su fallecimiento.

“Quienes tuvimos el privilegio de ser sus alumnos, particularmente la generación institutora de la década del 50, jamás podemos olvidar el momento en que aquella joven guapa e inteligente, inició la Cátedra de Antropología Cultural en el Instituto Nacional, luego de recibirse en la Universidad Nacional de Buenos Aires, donde obtuvo el grado de antropólogo. Su llegada al hogar de los “aguiluchos”, suscitó la natural curiosidad por parte de los estudiantes quienes no salíamos de nuestro asombro al ver que una dama tan joven, ingresaba a la docencia secundaria. (...) La Prof. Reina Torres irradió desde el primer momento eso que llaman “magnetismo personal”, indudablemente a eso obedeció el hecho de que la mayoría de los estudiantes de letras, nos matriculáramos con ella, hasta el punto de que no cabíamos en el salón. Luego de 23 años de realizados nuestros estudios de bachillerato, su voz clara, firme y convincente, aún resuena en nuestros oídos, cuando explicaba sus clases, ni el ruido de una mosca se escuchaba;

cada palabra, cada frase, era rubricada con la mirada directa dirigida al rostro de cada alumno, como para asegurarse que sus explicaciones fueron entendidas.”

Además de dictar clases con mucha coherencia metodológica tal como lo señalara su alumno del Instituto Nacional, la Dra Reina Torres empleó la técnica de las excursiones, los trabajos de campo y la dirección de los trabajos de graduación. Aparte de emprender una ardua labor de investigación antropológica, también editó y publicó diversas obras. Con estos propósitos hizo numerosas giras relacionadas con el proyecto de carretera panamericana en Darién y trabajos de campo vinculados a la antropología en diversas partes de la República.

En 1961, para dotar al país de una infraestructura investigativa en las ciencias de la cultura, fundó el centro de las Investigaciones Antropológicas de la Universidad de Panamá. En 1963, para enriquecer sus capacidades científicas personales, sustentó en la Universidad de Buenos Aires la tesis “Estudio etnológico e histórico de la cultura chocó”, con el que culminó su doctorado.

Crece, profesionalmente, en una época convulsionada por la Segunda Guerra Mundial, la Guerra fría y el sentimiento nacionalista que sacudía los cimientos espirituales de los jóvenes panameños en la década del 50 y 60. Ese sentimiento nacionalista que imperaba en el ambiente donde se desenvuelve Reina Torres en su plena flor de la juventud, empuja a los

jóvenes a rescatar el territorio ocupado por los norteamericanos.

Se inició como antropóloga con el Instituto Indigenista Americano en 1957, cuando apenas contaba con 25 años. Dicha institución seleccionó a tres antropólogos para que estudiaran la condición de la mujer en tres culturas indígenas americanas. A Reina Torres le tocó estudiar la mujer kuna panameña. De esta forma, surge su libro denominado “La mujer kuna”, que tuvo una publicación masiva en varios países, En ese entonces nuestro país se enfrascada en su lucha por la recuperación de la franja canalera producto de los tratados canaleros de 1955 (‘Ni millones ni limosnas, queremos justicia’) y las siembras de banderas en la Zona del Canal de los años 1958 y 1959. Más tarde, conoce al profesor Amado Araúz en la provincia de Darién donde hacía investigaciones sobre los indígenas en esa región. El profesor Araúz sería la pareja con que el compartiría su hogar hasta su muerte. Se casaron el 30 de diciembre de 1959. Tuvieron tres hijos: Oscar, Carmela y Hernán.

En uno de sus ensayos titulado Reina en el sentido real e imaginable, publicado en la Revista Lotería (1982), su esposo Amado Ruiz describe sus cualidades: *“Mujer brillante y además bonita. Tal sería mi invariable impresión de ella durante los veintidós años que me acompañó como esposa y madre. Y aquellas primeras imágenes del verano de 1958 serían fiel reflejo de lo que fue nuestra vida juntos.”* (pág.9)

De esos pocos profesionales que luchaban, denodadamente, en la conservación de las costumbres panameñas figuraban Manuel y Dora Zárate, quienes, batallaban por rescatar el folklore nacional. Pero, a pesar de todos estos esfuerzos, en esa época todavía había un profundo desconocimiento de las etnias indígenas y los tesoros arqueológicos de la época precolombina, al mismo tiempo que valiosísimas piezas de oro o esculturas de barro y de piedra eran objeto de piratería, ya que se enviaban, de forma masiva, hacia museos y colecciones privadas en Colombia y Estados Unidos.

Los zonians, que vivían en la franja canalera y estaban organizados bajo Isthmian Archeological Society, son los que se dedicaban a despojar los cementerios indígenas y traficaban con las piezas halladas, mientras los panameños se mantenían indiferentes o los apoyaban a cambio de magros beneficios económico (los famosos ‘huaqueros’).

Otro tanto sucedía con los monumentos históricos. Las abandonadas ruinas de Panamá La Vieja e importantes edificios del Casco Viejo, refugio de precaristas.

En 1958, sale a luz su famosa obra “América indígena”, su primer ensayo sobre los indios chocoes (emberàs) del Darién. En ese mismo año, participa en foros científicos internacionales en el XXXIII Congreso de Americanistas, en la ciudad de San José, Costa Rica, donde presenta su ensayo sobre los problemas y condiciones sociales de los grupos chocoes.

Para Reina Torres de Araúz, la situación de indiferencia y apatía hacia las reliquias nacionales llegó a su punto intolerante en 1961, cuando una empresa contratada para la construcción de una carretera en Colón sin contar con el daño realizado al patrimonio nacional dinamitó el edificio La Pólvara, de Portobelo, con el fin de poder trazar la carretera.

Asumió, entonces, una actitud y presentó propuestas en el sentido de modernizar la visión de los gobiernos con respecto al patrimonio histórico. Decidida en su gestión renovadora se propuso que los gobernantes se interesaran en sus proyectos y logró así, que se firmara el Decreto de esta manera 87 de 21 de marzo de 1962 por el cual se reglamentaba la Comisión Nacional de Arqueología y Monumentos Históricos, que tendría como fin confeccionar un catálogo de los monumentos existentes, velar por su preservación y redactar una ley de conservación y divulgación del patrimonio nacional. Reina Torres presidió la Comisión ad honorem hasta 1980, logrando varios triunfos, como la disolución de los grupos de huaqueros y el rescate de diversos monumentos.

Mientras la doctora continuaba su labor académica, ejerció el cargo de profesora del Instituto Nacional, luego se le requirió en la Universidad de Panamá, en ese centro de estudios, realizando estudios con el objetivo de establecer tres cátedra donde abrió las cátedras: Prehistoria y Etnografía y Antropología Cultural, además se impuso difundir las

investigaciones estableciendo el Centro de Investigaciones Arqueológicas y la revista Hombre y Cultura.

También es de esta época una parte de su extensa obra, que llenó enormes lagunas de conocimientos sobre los temas indígenas: La mujer Kuna (1957), que puso en relieve el importante puesto que desempeñaba la mujer en la sociedad indígena de Kuna Yala; Economía Humana de la Ruta 17 Moni Sassardi (1968); Estudio Etnológico e Histórico de la Cultura Chocó (1969), su tesis doctoral, fue elogiada con la máxima calificación; Arte Precolombino en Panamá (1972); Natá Prehispánico (1972); Darién, Etnoecología de una Región Histórica (1975); Panamá; Panamá Indígena (1981).

En 1968 cuando se produce el primer golpe militar se abre nuevos espacios y acceso a posiciones de poder a nuevos grupos de panameños. En este caso, sube al poder el nuevo jefe de Estado, el general Omar Torrijos Herrera, quien, en la década de los 50, había cursado estudios en la Normal de Santiago con la Reina Torres. Por ello, se crea la confianza entre ellos y la doctora Reina Torres aprovecha esa nueva coyuntura y se une al nuevo gobierno para organizar el patrimonio histórico.

Fue así que el año 1969 se le nombra como directora del Museo Nacional de Panamá; y al año siguiente ocupa la Dirección de Patrimonio Histórico del Instituto Nacional de Cultura, desde donde traza la meta de rescatar y divulgar de forma

organizada las reliquias y memorias de Panamá en un programa que cubría desde la cultura precolombina hasta el siglo XX.

La década de los 70, puede ser considerada la etapa más fructífera de la carrera de Reina Torres de Araúz. En 1972, comienza como vicepresidenta de la Comisión de Reformas de la Constitución, y con esa función pudo impulsar una serie de artículos para la defensa del patrimonio histórico. Además, se lanzó a la de procurar un museo para cada provincia.

En este periodo fructífero, se fundaron la mayoría de los museos que hoy existen en el país: el Museo de Arte Religioso Colonial en la Capilla de Santo Domingo (1974); el Museo de la Nacionalidad en Los Santos (1975); el desaparecido Museo de Historia de Panamá en el Palacio Municipal (1977); el Parque Arqueológico El Caño en Natá, Coclé (1979); el Museo de Ciencias Naturales, antigua sede del Museo Nacional; y el Museo Afroantillano de Panamá (1980); el Museo de Penonomé; el Museo 'José de Obaldía', en David, Chiriquí; el Museo de Historia en la Capilla de San Juan de Dios, en Natá; el Parque Histórico El Pausílipo, en Las Tablas.

Torres también impulsó la restauración de la Catedral de Panamá, de la iglesia de San Francisco de Veraguas, de la iglesia de Santo Domingo en Parita, de la iglesia de Santa Librada, en Las Tablas, la iglesia

de San Francisco de la Montaña, del fuerte de San Lorenzo El Real, la basílica de Natá y parte importante del Casco Viejo: la plaza de la Catedral, la iglesia de San Francisco, el arco de Chato y el convento de Santo Domingo. Y el Museo del Hombre Panameño, abierto en 1976, es considerado una de sus contribuciones más importantes, al agrupar bajo un solo techo los trazos de nuestra historia étnica y cultural.

El 15 de diciembre de 1976, el Ministro de Educación, Dr. Aristides Royo asiste al acto de inauguración del Museo del Hombre Panameño. A la izquierda, la Dra. Reina Torres de Araúz sonríe feliz ante la satisfacción del deber cumplido.

Para concretar esta importante obra tuvo que luchar contra todos los impedimentos que azotaban el mundo cultural panameño de la época, ya que el edificio que ella eligió para dicho museo, el de la antigua estación de ferrocarril, ubicado en la Plaza 5 de mayo, estaba comprometido para ser derribado. Tras varias jornadas de negociación, finalmente, el gobierno tuvo que aceptar y aportar ochocientos mil dólares para rescatar la terminal y transformarla en un centro cultural.

La doctora era consciente de que los museos y otras instituciones culturales no podían sustentarse sin el personal adecuado. Por ello consiguió becas que permitieron a cientos de panameños entrenarse en el exterior en temas como taxidermia, restauración, museografía y otras disciplinas.

Paralelamente, auspició decenas de congresos nacionales e internacionales en la ciudad y en el interior de la república para asegurar que los profesionales panameños se mantuvieran en contacto con sus pares extranjeros.

LA Dra. Reina Torres de Arauz durante la inauguración del curso de Ceramología y asistente de arqueólogo

Los últimos años de vida de la doctora Reina Torres fueron durísimos, ya que su hijo adolescente padecía de cáncer terminal cuando ella también fue diagnosticada de la misma enfermedad. Pero el dolor físico y moral no la detuvo. Cuando se muere su hijo y enterrarlo, y gravemente enferma, procura terminar su libro *El nuevo Edimburgo del Darién*, y, además, impulsaba la aprobación de la Ley 14 del 5 de mayo de 1982 para proteger el patrimonio histórico de nuestra nación e ilegalizar el flujo de material precolombino hacia el extranjero. Era un proyecto por el que la Dra. Reina Torres de Araúz había luchado durante más de diez años. Tanto era su pasión que a escasos meses antes de morir, se levantó de su cama para ir a defenderlo valiente y brillantemente ante el Consejo Nacional Legislativo.

Hasta el último momento se desempeñó en su cargo de vicepresidenta del Comité de Patrimonio Mundial de la Unesco y como comisaria general para la aplicación de la protección de los bienes culturales en casos de conflictos bélicos de la

Unesco. Aún enferma asistió a reuniones internacionales.

Pocas veces natura produce hombres o mujeres de ciencia tan completos como es el caso de Reina Torres de Araúz. En ella se conjugó la científica de inteligencia clara, imaginación amplia y profundo sentido analítico con la mujer de campo y la gran fundadora y administradora de instituciones y centros de estudio...’ dijo sobre ella José Carr, en una publicación de la revista *Tragaluz* (1999).

Lo que impulsó siempre sus actos fue el gran respeto que sentía hacia la cultura panameña, que dejó de manifiesto a través de su vida y en especial durante una entrevista que le hiciera un grupo de estudiantes.

Al preguntarle estos cómo se podía elevar ‘el bajo nivel cultural de Panamá en relación con otros países’, ella respondió:

‘...este país nació en un teatro nacional, nació con un museo;...una de las primeras cosas que hicieron los llamados padres de la patria, los primeros gobernantes cuando se constituyó la república, fue declarar monumento histórico (el fuerte de) San Lorenzo, que hoy recién lo hemos recuperado, crear un museo, hacer el Palacio que es el Teatro Nacional, pues el Teatro Nacional es un Palacio... (lamentablemente) después vino una época en la cual estos valores se perdieron...!’ (La Estrella de Panamá, 1974)

En la misma entrevista, añadió: ‘Yo no creo que nuestro nivel cultural sea muy bajo, yo creo que somos un país subdesarrollado con una gran cultura nacional; una maravillosa cultura nacional que debemos divulgar entre nosotros y conocerla mejor’. (La Estrella de Panamá, 1974)

Sus aportes fueron muchos en especial a los museos de Panamá. Se consagró por años a las colecciones de piezas prehispánicas e hispánicas, se crearon laboratorios de restauración, pudo programar nuevos museos y renovar los antiguos con sus respectivas capacitaciones. Tuvo la capacidad de entablar vínculos con los museos extranjeros donde se conservan importantes piezas panameñas. Ella redactó un documento para el Comité intergubernamental de la Unesco a fin de fomentar el retorno de las piezas culturales a sus países de origen. En sus postrimerías de su vida, Reina Torres de Araúz enviaba su última carta a Museum fechada el 28 de diciembre de 1981, se enviaba un ejemplar de la nueva Ley de Control Arqueológico que había sido aprobada y del que la autora se sentía tan contenta por los nueve años de lucha.

Otras de las obras de la doctora Reina Torres de Araúz es el Museo Afroantillano, una de sus últimas obras.

En 1980, a escasos años de su muerte, Reina Torres de Araúz ocupaba el cargo de Vicepresidenta del Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO y, en 1982, Comisaría General para la Aplicación de la Convención para la Protección de los

Bienes Culturales en caso de conflictos armados. Aparte de estos cargos, también recibió distinciones de importancia como la Orden Vasco Nuñez de Balboa en 1958, la Orden Belisario Porras y la Orden Manuel José Hurtado en 1980.

Reina Torres de Ruiz murió el 26 de febrero de 1982, a los 49 años de edad. Pese a su temprana partida, ya había dejado un sustancial legado a la ciencia antropológica panameña no solo en la formación de una generación de antropólogos como docente universitaria, sino en el rescate y el reconocimiento de la existencia de las culturas indígenas panameñas y la creación de los museos en nuestro país. Con ello, creó la esencia de nuestra nacionalidad bajo un constante sacrificio que la llevó a construir una copiosa obra reflejada en sus investigaciones antropológicas; sus nueve libros y setenta ensayos sobre las culturas indígenas y arqueología panameñas, que aparecieron en revistas nacionales e internacionales; sus conferencias; su participación en reuniones internacionales; su incansable lucha en la transformación del Museo Nacional; en su cátedra como docente universitaria; en su defensa de nuestro patrimonio histórico; en su preocupación por los grupos humanos panameño marginados y su patriótico interés en fortalecer al máximo la conciencia nacional deja una secuela positiva de una mente que supo sembrar una gran riqueza de aportes históricos, culturales y antropológicos que constituyen el legado que dejó a las futuras generaciones.

En fin, Reina Torres de Araúz fue una mujer de su tiempo, aunque podemos decir que se adelantó a su tiempo, ya que no solo pudo responder al momento histórico que le tocó vivir en la década del 60 y 70, décadas fructíferas de su vida, sino que pudo apreciar la realidad de la sociedad panameña desde una perspectiva postcolonial al apreciar la diversidad humana y su rico legado cultural. Por ello, toda su labor cultural sirve como ejemplo para que las generaciones tomen como ejemplo de tenacidad, de responsabilidad, de lucha por su patria, de compromiso social y de amor por nuestra cultura multifacética, aunque vivamos en una época que requieren muchas profesionales como ella.

BIBLIOGRAFÍA

Daniel Domínguez Z., Reina Torres: *estudio y coraje*. Diario La Prensa, ed. (17 de marzo de 2000).

Agustín del Rosario, *En el principio y al final se trata de Reina Torres de Araúz*. Diario Panamá América, ed. (4 de marzo de 2001).

Amalia Aguilar Nicolau, *Reina Torres de Araúz: una mujer de su tiempo*. Revista Ellas, Diario La Prensa, ed. (11 de julio de 2003).

Alfredo Figueroa Navarro, *Reina Torres de Araúz*. Diario La Estrella de Panamá, ed. (10 de marzo de 1982).

Omar Suárez Jaén, Diario La Estrella de

Panamá, ed. (13 de marzo de 1982). *Reina Torres de Araúz: una panameña ejemplar*.

Marcela Camargo Ríos, Revista Ellas, Diario La Prensa, ed. (21 de marzo de 2008). *Reina Torres de Araúz en mi recuerdo*.

Diario La Estrella de Panamá, ed. (20 de junio de 1974). *La recibe la Academia de Historia*.

Diario El Matutino, ed. (21 de octubre de 1978). *Palabras de la Dra. Reina Torres de Araúz pronunciadas en Interpol 47, Panamá 1978*.

Diario El Matutino, ed. (23 de febrero de 1979). *Protesta patrimonio histórico por la remoción de la locomotora 299*.

Lotería Nacional de Beneficencia, ed. (Mayo, Junio, Julio 1982). *Revista Cultural Lotería* (No. 314-315-316 edición).

Torres de Arauz, Reina. Panamá Indígena. Editora de la Nación, Panamá. 1982.

REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE EL FALLO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA QUE DECLARÓ INCONSTITUCIONAL UN ARTÍCULO DE LA LEY 37 DE 2015 POR VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

*Por Agapito González Gómez
Asesor Jurídico de la Secretaría General*

Resumen:

Al resolver una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 6 de la Ley 37 de 2015, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia hace un enjuiciamiento a los aspectos formales de proceso de formación de leyes al introducir modificaciones en el segundo debate y al aprobar la propuesta de devolución a segundo debate sin contar con el voto necesario, los que originaron vicios constitucionales en el proceso legislativo.

El pronunciamiento tiene la trascendencia suficiente como para motivar las presentes reflexiones que intentan deshilvanar las claves de la decisión judicial considerando los impactos directos que tiene en el proceso legislativo.

1. Introducción

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Fallo de 6 de diciembre de 2019 (publicado en la Gaceta Oficial No.29081 del viernes 31 de julio de 2020), declaró inconstitucional el artículo 6 de la Ley 37 de 12 de mayo de 2015, que establece la enseñanza obligatoria de la asignatura Historia de la Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América.

El fundamento jurídico del fallo se encuentra en el hallazgo de dos vicios constitucionales ocurridos durante el proceso de formación de la mencionada Ley, específicamente, en la aprobación del artículo 6, originados por la modificación introducida en el segundo debate y por la falta de la mayoría requerida para su aprobación.

En el fallo, además, se deja plasmada una recomendación que debe tener presente la Asamblea Nacional en la discusión de proyectos de ley sobre funciones y organización de las entidades públicas.

Los asuntos abordados en el fallo concernientes al proceso de formación de la ley, que integra el Bloque de la Constitucionalidad, tienen la trascendencia suficiente como para alentar el interés de la Asamblea Nacional en deshilvanar las claves del enjuiciamiento constitucional de forma que alberga el pronunciamiento judicial y motivan las presentes reflexiones, teniendo en cuenta el efecto erga omnes de las sentencias proferidas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio del control constitucional objetivo o normativo, postulado en el artículo 206 de la Constitución Política.

2. La cuestión de constitucionalidad tratada en el fallo

El proponente de acción de inconstitucionalidad que originó el fallo comentado, demandó el artículo 6 de la Ley 37 de 12 de mayo de 2015, el cual dispone lo siguiente:

Artículo 6. Las Universidades oficiales y particulares y los centros de enseñanza superior deberán incluir la enseñanza de la asignatura Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América en todas las carreras, durante el año académico.

Se trató de una acción de inconstitucionalidad de fondo, puesto que, según el demandante, el artículo 6 de la Ley 37 de 2015 contraviene los artículos 99 y 103 de la Constitución Política, por estimar la obligatoriedad de la inclusión de la asignatura de la Historia de las Relaciones de Panamá con los Estados Unidos dentro de los planes y programas de las universidades oficiales y particulares, así como también en los centros de educación superior, implica una suerte de invasión en la potestad de fiscalización de las universidades particulares que la norma constitucional atribuye a la Universidad de Panamá.

Adicionalmente, el activador de la jurisdicción constitucional estima que inclusión de dicha asignatura de manera obligatoria desconoce la autonomía de dicha casa de estudios superiores para organizar sus planes y programas de estudios.

El fallo comentado no incursiona en los argumentos de fondo que motivaron la acción de inconstitucionalidad, sino que se decanta por confrontar el trámite de formación de la Ley 37 de 2015 consignado en las actas de la respectiva comisión y del Pleno de la Asamblea Nacional, incorporadas al proceso constitucional como prueba de oficio, para hacer un examen de forma del procedimiento legislativo aplicado en la Asamblea Nacional.

El examen del proceso legislativo, permitió que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia concluyera en la concurrencia de dos vicios constitucionales de forma originados en el proceso de formación de la ley, los que sirvieron de fundamento a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley 37 de 2015, sin necesidad de entrar a las consideraciones de fondo de la acción constitucional.

3. Los vicios de inconstitucionalidad

La modificación aprobada por el Pleno de la Asamblea

En el fallo comentado, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia realiza una comparación entre el texto del artículo 6 aprobado en primer debate y el aprobado en segundo debate; comparación que permitió a la Corporación de Justicia advertir que “tanto el artículo 6 como el 9 del proyecto de Ley 128, varió su contenido conforme quedó aprobado en el Primer Debate.”

La Corte resalta que el proyecto de ley “aprobado en Primer Debate, no se produjo una imposición como tal, en cuanto a la inclusión de la Cátedra de Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América, sino una recomendación; sería la Universidad de Panamá, a través del conducto de sus Organismos competentes, la encargada de ampliar el ámbito de enseñanza de esta materia en sus Facultades.”

En efecto, la confrontación del texto del artículo 6 del entonces Proyecto de Ley No.128 tal como fue aprobado en segundo debate, nos permite confirmar que es distinto al aprobado en primer debate, en el sentido de que estableció el carácter obligatorio de la enseñanza de la mencionada asignatura en las universidades oficiales y particulares, en lugar de la simple recomendación como lo había aprobado en primer debate la Comisión de Educación, Cultura y Deportes.

La modificación así aprobada por la Asamblea Nacional en segundo debate, fue calificada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia como un vicio constitucional, porque “el texto que se va a discutir en Segundo Debate tiene que ser fiel y fidedigno, tal cual se aprobó en primer debate.”

De manera que, según el fallo comentado, el Pleno de la Asamblea Nacional incurrió un vicio de inconstitucionalidad por haber modificado el texto del artículo 6 del proyecto de ley, en sentido contrario

al aprobado en el primer debate por la respectiva comisión.

La aprobación de la propuesta de devolución a segundodebate

También sostiene el Pleno de la Corte Suprema de Justicia que la Asamblea Nacional incurrió en otro vicio de procedimiento en la aprobación de la Ley 37 de 2015, ocurrido en la sesión ordinaria del día 11 de marzo de 2015, cuando el proyecto de ley fue incluido en el orden del día para el tercer debate.

En dicha sesión, estando en tercer debate, se presentó una propuesta para que el proyecto de ley fuera devuelto al segundo debate en virtud de lo establecido en el artículo 167 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional. Según el fallo comentado, consta en las actas de esa fecha que en la sesión “la asistencia al Pleno era de 21 Diputados Principales y un Diputado Suplente.”

Agrega el fallo que “en la aplicación a las Normas del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y el artículo 165 de la Constitución Política, específicamente en su último párrafo, las Leyes Orgánicas necesitarán para su expedición el voto favorable, en Segundo y Tercer Debate, de la mitad más uno del Pleno de la Asamblea Nacional, es decir 36 votos.”

Concluye el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que “habiendo 22 votos presentes ese día del Tercer Debate, no se podía procesar absolutamente nada relacionado con dicho proyecto.” Sostiene, además, que la decisión de devolver el proyecto de ley a segundo debate, para introducir modificaciones “se fue preñado de otro vicio constitucional de procedimiento en la creación de las leyes.”

Consideramos importante destacar, en la cronología de hechos consignados en el fallo comentado a partir de las actas plenarias, que el proyecto de ley fue aprobado en segundo debate, con sus modificaciones, en la sesión ordinaria del día 16 de marzo de 2015, no en la sesión del día 11 de marzo del mismo año, cuando se aprobó la aludida propuesta de devolverlo a segundo debate.

El desenlace del proceso legislativo que se saldó con la aprobación en segundo debate del proyecto de ley, queda reseñado en el siguiente extracto del fallo comentado:

“Se procedió a la votación de los artículos de los cuales se presentaron modificaciones y los nuevos artículos que fueron presentados. En dicha votación por parte del Pleno, **se aprobó el artículo 6 con su modificación total**, el artículo 7 con su modificación total, la modificación parcial del artículo 10, el artículo 12

con su modificación total, el artículo nuevo 1 que adiciona el Artículo 5 A la Ley No. 42 de 2002, artículo nuevo 2, se aprobó el título ‘Que establece la enseñanza obligatoria de la asignatura Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América y dicta otras disposiciones’. Con dichas modificaciones se envía a tercer debate nuevamente siendo aprobado.” (El destacado en letras negras es del fallo).

A criterio de la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Nacional incurrió en un vicio constitucional durante el desarrollo del procedimiento legislativo que terminó en la aprobación de la Ley 37 de 2015, cuando devolvió el respectivo proyecto de ley a segundo debate, debido a que en la sesión del día 11 de marzo de 2015, solo había 22 diputados y diputadas en el Pleno de la Asamblea Nacional, motivo por el cual “no se podía procesar absolutamente nada relacionado con dicho proyecto.”

Cabe resaltar que el fallo comentado llegó a la conclusión de que, en el momento de la aprobación de la propuesta de devolución del proyecto de ley a segundo debate, solo estaban presentes 22 diputados y diputadas, a partir del acta de la sesión ordinaria respectiva, según la cual, al inicio de dicha sesión, efectivamente, solo 22 diputados y diputadas respondieron presentes en el recinto parlamentario.

Lo indicado por la Corte sugiere que la aprobación de la propuesta de devolución de un proyecto de ley al segundo debate, a que se refiere el artículo 167 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros; ya que, en caso contrario, al no contar con la aprobación de dicha mayoría, dicha propuesta se entiende rechazada y, consecuentemente, todo trámite subsecuente del proyecto ley estaría viciado de inconstitucionalidad por errores en el procedimiento legislativo.

Inconstitucionalidad del artículo 6 por vicios en el proceso legislativo

La Corte Suprema de Justicia concluye reiterando que el artículo 6 de la Ley 37 de 2015, es inconstitucional porque su texto definitivo “fue introducido como consecuencia de un procedimiento viciado, por un lado, porque se varió lo aprobado en el Primer Debate y, por el otro, porque su devolución de Tercer a Segundo Debate, justamente para introducir las modificaciones cuyo texto hoy se cuestiona, se ordenó sin contar con la suficiente cantidad de voluntades mínimas para proceder en tal sentido. Es decir, se carecía del quórum necesario para tomar decisiones de cualquier tipo con relación a una Ley Orgánica.”

Así expuesta la valoración jurídica del procedimiento legislativo observado por la Asamblea Nacional en el curso de

los debates del proyecto de ley, condujo a la Corte Suprema de Justicia a estimar que “se han violentado las Normas Constitucionales sobre el procedimiento para la formación de las Leyes (último párrafo del artículo 165 de la Constitución Política) y las reglas contenidas en el Reglamento Interno (Bloque de la Constitucionalidad).”

Y, por haber sido aprobada la propuesta de devolución del proyecto de ley a segundo debate sin el voto de la mayoría absoluta, la Asamblea Nacional ha incurrido en un vicio constitucional en el proceso de formación de la ley, lo que contraviene el último párrafo del artículo 165 de la Constitución Política, que dispone lo siguiente:

Artículo 165. Las leyes serán propuestas:

...

Las leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las ordinarias solo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes.

La declaratoria de inconstitucionalidad se apoya, por tanto, en la infracción del último párrafo del artículo 165 de la Constitución, porque la propuesta de devolución del proyecto de ley a segundo

debate no fue aprobada por la mayoría absoluta, como lo exige el citado precepto constitucional, en concordancia con el artículo 170 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Recomendaciones de la Corte Suprema de Justicia

En adición a lo anterior, la Corte Suprema de Justicia ha recomendado a la Asamblea Nacional que “en el proceso de construcción de Leyes que afecten funciones y organización de los Ministerios, Entidades Autónomas (como es la Universidad de Panamá), Empresas Estatales, se tome en cuenta el contenido del numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política.”

Para motivar la recomendación, el fallo argumenta que el contenido normativo del artículo demandado de inconstitucional “guarda relación con la política pública de educación que requiere una planificación y programación por parte de los Organismos e Instituciones que componen el Órgano Ejecutivo, como consecuencia del diagnóstico de las necesidades académicas que requieren ser enseñadas en nuestro sistema educativo, a cualquier nivel.”

Agrega que la “dinámica legislativa, por su propia naturaleza, se basa en el debate y debe afincarse en la participación. Por ello, debe tenerse cuidado y cautela cuando los contenidos a legislar requieren de estudios, diagnósticos y mentes expertas en el tema.”

Por esas razones, sostiene que la Asamblea Nacional deber tener presente que, “en el futuro, una iniciativa como esta debería ser consecuencia de una amplia y profunda consulta, tanto con las instituciones involucradas, entre ellas, el Ministerio de Educación y las Universidades Oficiales, como de la Sociedad Civil.”

En síntesis, la Corte Suprema de Justicia recomienda que todo proyecto de ley dirigido a determinar el contenido de la malla curricular de las universidades, deba ser producto de la consulta con las autoridades educativas del país y la participación ciudadana.

4. Los efectos del fallo en el proceso legislativo

Sin entrar a consideraciones de fondo en cuanto a la pertinencia o no de la inclusión obligatoria de la asignatura de la Historia de las Relaciones de Panamá y los Estados de América en los planes y programas académicos de las universidades y centros de enseñanza superior, consideramos que el Fallo de 6 de diciembre de 2019, que declaró inconstitucional el artículo 6 la Ley 37 de 12 de mayo de 2015, por razones de forma en el procedimiento legislativo, es un precedente jurisprudencial que tiene impactos directos en el proceso de formación de las leyes.

Los efectos del fallo en el proceso legislativo son los que quedan expresados a continuación:

Imposibilidad de introducir modificaciones en el segundo debate

La Corte Suprema de Justicia sostiene que la Asamblea Nacional incurrió en un vicio constitucional en el momento que acordó introducir modificaciones al artículo 6 en el segundo debate, contrarias a las aprobadas en el primer debate, lo cual reafirma con la siguiente sentencia: “el texto que se va a discutir en Segundo Debate tiene que ser fiel y fidedigno, tal cual se aprobó en primer debate.”

Como cuestión previa, debe tenerse presente que, a lo largo del fallo comentado, no encontramos fundamento jurídico alguno que sostenga ese planteamiento.

Lo que sí es cierto, es que la postura del Pleno de la Corte Suprema de Justicia es contraria a claras disposiciones contenidas en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional que gobiernan los debates de los proyectos de ley, las cuales permiten las modificaciones en segundo debate de todo el texto del proyecto de ley.

Nos referimos, en concreto, al primer párrafo del artículo 148 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, que autoriza a los diputados y diputadas a “proponer la incorporación de artículos nuevos, la eliminación de artículos existentes o modificaciones a cada uno de los artículos que el proyecto de ley contenga, a cada

parte del artículo que haya sido puesto en discusión y a los artículos nuevos propuestos por la Comisión que le dio primer debate al proyecto.”

La única limitación que tienen los diputados y diputadas, al momento a presentar las propuestas de modificaciones, consiste en abstenerse de introducir “materia extraña a la del proyecto, ni a la del artículo o parte del artículo puesto en discusión, ni tengan el mismo sentido de otras rechazadas previamente por el Pleno”, según lo establecido en el último párrafo del mencionado precepto legal. La limitación de introducir materia extraña ha sido objeto de pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante Fallo de 30 de diciembre de 2015.

Merece la pena tener en cuenta, asimismo, que en el artículo 149 del reglamento interno, claramente permite a los diputados y diputadas a presentar propuestas de introducción de artículos nuevos o de eliminación o modificación de los artículos que están en discusión, sin más exigencias que su presentación por escrito y firmado por su autor o autora.

La prohibición de introducir modificaciones a los artículos en el segundo debate debido a que estos deben “ser fiel y fidedigno, tal cual se aprobó en primer debate” (como se sostiene en el fallo comentado), no solo no existe en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y en la Constitución Política, sino que

pasa por alto que el primer debate no tiene reglas de discusión propias, pues se gobierna por las reglas aplicadas en el Pleno, según lo establecido en el artículo 74 del dicho reglamento.

Lo anterior quiere decir que, si existen regulaciones relativas a la forma, limitaciones y trámite de las propuestas de modificaciones, adiciones y eliminaciones de artículos, estas han sido previstas específicamente para ser aplicadas en el segundo debate que tiene lugar en el Pleno de la Asamblea Nacional y, solo por extensión, tienen aplicación supletoria en el primer debate que tiene lugar en la Comisión Permanente.

El objeto de segundo debate de los proyectos de ley se halla precisamente en la discusión interna de todo su contenido normativo y dispositivo, lo que marca la diferencia con el tercer debate, en el que solo cabe su discusión en conjunto o en su totalidad, sin que quepan modificaciones internas.

Si el segundo debate estuviera reducido a la ratificación de lo aprobado por la Comisión Permanente respectiva, perdería su esencia porque, mientras que en el Pleno es la reunión de todos los miembros de la Asamblea Nacional, la Comisión Permanente es tan solo una proporción representativa de aquel. Por lo tanto, la voluntad colectiva del Órgano Legislativo, expresada por la mayoría del Pleno de la Asamblea Nacional, no puede quedar subordinada a la voluntad expresada por la mayoría de los miembros de la Comisión Permanente.

La voluntad de la mayoría de la Comisión Permanente no se traslada de manera inmutable al Pleno de la Asamblea Nacional. Si así fuera, habría espacio para fundamentar la restricción al derecho de proponer modificaciones a todos los artículos en discusión en el segundo debate que hubieran sido modificados en por la comisión.

Queda claro entonces que no existe fundamento jurídico para sostener que la Asamblea Nacional ha incurrido en vicio constitucional al haber aprobado modificaciones al texto del artículo 6 de la Ley 37 de 2015, lo que adicionalmente es contrario a las normas reglamentarias que rigen el proceso de formación de las leyes.

Pero la conclusión de la Corte Suprema de Justicia implica, además, un precedente para el desenvolvimiento cotidiano de los debates en la Asamblea Nacional, porque las modificaciones hacen parte de la dinámica legislativa tanto en el primer debate como en el segundo, y la mayoría las leyes vigentes en la República, han sufrido modificaciones integrales en el segundo debate, todas las cuales estarían viciadas de inconstitucionalidad de ser fundada jurídicamente la conclusión de la Corte.

Se trata, por tanto, de un pronunciamiento que se reviste de altísima importancia si se tiene presente que la expresión de la voluntad colectiva de la Asamblea Nacional radica justamente en las decisiones que adopta en Pleno, como

cuerpo colegiado compuesto todos los miembros el Órgano Legislativo, que tiene la voluntad soberana de modificar, adicionar o eliminar lo acordado en el seno de la Comisión Permanente.

Téngase en cuenta que si bien en el diseño constitucional panameño, el primer debate de los proyectos de ley tiene lugar en la Comisión Permanente, en virtud del artículo 166 de la Constitución Política, con posibilidad de modificar y de rechazar los proyectos de ley, este no es el modelo universal de los Parlamentos, puesto que la regla general es que las comisiones legislativas únicamente estudian y analizan los proyectos y presentan dictámenes y recomendaciones a la respectiva Asamblea, reservando al Pleno de esta la potestad de decidir sobre el contenido final de los proyectos de ley.

De forma que, si en el modelo panameño, hubiera lugar para establecer una limitación o restricción al derecho de proponer modificaciones, sería a la Comisión Permanente y no al revés, como erróneamente lo tiene por sentado la Corte Suprema de Justicia.

De aplicarse en su totalidad los alcances del fallo comentado, estos serían perjudiciales para la dinámica parlamentaria si damos por fundamentada la postura de que el Pleno de la Asamblea Nacional no puede modificar los artículos aprobados por las Comisiones Permanentes, porque eso implicaría que la voluntad definitiva del Órgano Legislativo quedaría asentada desde el paso del proyecto de ley por la

comisión, tornando en intrascendente e ineficaz su paso por el Pleno.

Mayoría necesaria para aprobar la propuesta de devolución del proyecto

La Corte Suprema de Justicia argumenta, en el fallo comentado, que la Asamblea Nacional incurrió en otro vicio constitucional cuando aprobó la propuesta de devolver el Proyecto de Ley No.128 (periodo 2014-2019), que se encontraba en el tercer debate al segundo debate, con fundamento en el artículo 167 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno.

El vicio constitucional se originó por la presencia de 22 diputados y diputadas en la sesión ordinaria del día 11 de marzo de 2015, cuando a su juicio, la propuesta de devolución del proyecto a segundo debate requiere de la aprobación de, por lo menos, 36 diputados o diputadas que forman la mayoría absoluta.

A manera de antecedentes, es necesario tener en cuenta que la conclusión de la Corte partió de la valoración, como medio probatorio, del acta de la sesión ordinaria correspondiente a la mencionada fecha. Específicamente, en el fallo comentado se sostiene que “según consta en la Actas, ese día, la asistencia al Pleno era de 21 Diputados Principales y un Diputado Suplente. (Ver reverso de la foja 126).” Y, producto de esa circunstancia, estableció que “habiendo 22 votos presentes ese día del Tercer Debate, no se podía procesar absolutamente nada relacionado con

dicho proyecto. Es decir, la remisión da Segundo Debate para introducir modificaciones, se fue preñado de otro vicio constitucional de procedimiento en la creación de leyes.”

Hemos realizado el examen del acta de la sesión ordinaria correspondiente al día 11 de marzo de 2015, confirmando que ciertamente en esa sesión, al hacer el primer llamado a lista, solo 21 diputados y diputadas respondieron presentes y uno diputado suplente estaba habilitado para actuar simultáneamente con su principal.

No obstante, el acta también permite confirmar que, al momento de la aprobación de la propuesta de devolución del proyecto de ley, se habían agotado los tres primeros puntos del orden del día, incluida la lectura de la correspondencia y el periodo de incidencias, en el cual habían intervenido cinco (5) diputados y diputadas. Además, previo al inicio de la declaración de apertura del tercer debate, se había decretado un receso con la finalidad de verificar el quórum y, una vez reanuda la sesión, se declaró abierto el tercer debate, dentro del cual el Diputado Juan Miguel Ríos hizo uso de la palabra. Nuevamente se decretó otro receso.

Tras el segundo receso, se reanuda la sesión y es, en este momento, que se presenta la propuesta de devolución del proyecto de ley a segundo debate, la cual, una vez leída, fue sometida a votación y aprobada. En la misma sesión se presentó otra propuesta con la finalidad de ubicar el proyecto de ley en el punto 6 del orden día, para su segundo debate.

También consideramos que es importante tener en cuenta que el proyecto de ley fue sometido a segundo debate, por segunda vez, tres días después de haber sido devuelto, hecho que así fue reconocido en el fallo al indicar que “el 16 de marzo del 2015, como punto 7 del orden del día, de la Sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, aparece nueva discusión en Segundo Debate del Proyecto de Ley 128.”

Fue en la sesión ordinaria del día 16 de marzo de 2015 que “se propuso modificaciones a los artículos 6, 7, 8, numeral 4 del artículo 10, artículo 12, la adición de un artículo nuevo 1 y el artículo nuevo 2 del Proyecto de Ley 128...” En dicha sesión, los referidos artículos fueron aprobados con las modificaciones, tras lo cual, el proyecto fue enviado “a tercer debate nuevamente, siendo aprobado.”

Los hechos acreditados en el fallo comentado revelan que el cuestionamiento de la Corte se focaliza en el trámite que le impartió la Asamblea Nacional a la propuesta de devolución del proyecto de ley a segundo debate y no al trámite de la aprobación de las modificaciones de los artículos del proyecto de ley, porque el vicio constitucional encontrado en el procedimiento legislativo, que derivó en la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 6 de la Ley 37 de 2015, ocurrió por la ausencia de la mayoría absoluta en el momento la aprobación de la propuesta de devolución.

Los antecedentes expuestos ponen de relieve las siguientes circunstancias fácticas:

- a. La sesión ordinaria del día 11 de marzo de 2015 inició con la presencia de 22 diputados y diputadas.
- b. Después de iniciada la sesión, se agotaron los puntos 1 al 3 del orden del día, que tratan de la aprobación del acta de la sesión del día anterior, la lectura de la correspondencia y el periodo de incidencias, en el cual cinco (5) diputados tomaron la palabra.
- c. Habiéndose declarado abierto el tercer debate del proyecto de ley, se declaró un receso.
- d. Reanuda la sesión plenaria, un diputado hizo de la palabra en el tercer debate, quien después presentó la propuesta de devolución del proyecto de ley a segundo debate, siendo aprobada en esa sesión.
- e. El proyecto de ley fue aprobado en segundo debate, finalmente, tres días después en la sesión ordinaria del día 16 de marzo de 2016.

Las circunstancias expuestas trazan un derrotero distinto al apreciado por la Corte Suprema de Justicia. Es cierto que al inicio de la sesión del día 11 de marzo de 2015, solo 22 diputados y diputadas respondieron presentes al momento del

llamado a lista y, también es cierto, que en dicha sesión se aprobó la propuesta de devolución del proyecto de ley a segundo debate.

Sin embargo, no puede perderse de vista que, entre la hora de inicio de la sesión y el momento de la aprobación, ha debido transcurrir al menos una hora, tiempo suficiente para que el número de diputados y diputadas presentes en el recinto parlamentario fuera distinto. Tampoco puede perderse de vista que las modificaciones al proyecto de ley fueron aprobadas en fecha distinta, cuya acta no fue valorada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

La diferencia entre el número de diputados y diputada presentes en el momento de inicio de la sesión y el momento de la votación de la propuesta cobra relevancia para los fines del enjuiciamiento de la constitucionalidad del proceso legislativo, porque la Asamblea Nacional tiene la posibilidad reglamentaria de iniciar la sesión, incluso discutir o debatir los asuntos sometidos a su consideración con la presencia de, por lo menos, 24 diputados y diputadas, de acuerdo lo establecido en el artículo 87 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno.

El hallazgo plasmado en el fallo comentado sobre el número de diputados y diputadas presentes al inicio de la sesión del día 11 de marzo de 2015, menor al permitido por el aludido precepto legal, pudo constituir

una irregularidad en sí misma, pero que no fue el núcleo del vicio constitucional endilgado al procedimiento legislativo.

El objeto del denominado *quórum deliberativo* es precisamente abrir un espacio de tiempo para permitir que, desde el inicio de la sesión hasta que se sometan a votación los asuntos en discusión, se complete el quórum reglamentario constituido por la presencia de más de la mitad de los miembros de la Asamblea Nacional. Si esta circunstancia hubiera sido tomada en cuenta por la Corte, no habría podido concluir sin reserva alguna, que en el momento de la votación únicamente estaban presentes 22 diputados y diputadas.

Pero la cuestión medular del análisis jurídico efectuado por la Corte en cuanto a la propuesta de devolución de un proyecto de ley a segundo debate es que haya concluido que esta requiere del voto de la mayoría absoluta, la cual es exigida para la expedición o aprobación del proyecto de ley, según los artículos 164 y 170 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, concordantes con el artículo 165 de la Constitución Política.

El fallo comentado equipara el trámite de la propuesta de devolución a segundo debate de un proyecto de ley, con el tratamiento que se dispensa a su aprobación en cualquiera de sus debates. Lo cierto es que no habría podido hacer esa equiparación si hubiera tomado en cuenta que la propuesta de devolución

tiene un tratamiento distinto, porque se considera una simple “cuestión de trámite” a la luz del numeral 3 del artículo 179 de Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, cuyo texto íntegro es el siguiente:

Artículo 179. Cuestiones de trámite y tiempo de sustentación. No

admiten discusión, pero puede fundamentarlas el proponente o la proponente solo durante cinco minutos, las cuestiones de trámite y, en especial, las siguientes:

1. Cortesía de sala.
2. Solicitud de sesión permanente.
3. Solicitud de devolución de un proyecto de ley a segundo debate.
4. Solicitud de suspensión de la discusión.
5. Verificación del quórum.
6. Solicitud de votación nominal.
7. Solicitud de urgencia notoria.

Las cuestiones de trámites son mociones parlamentarias dirigidas a propiciar la dinámica parlamentaria durante el desarrollo de la sesión plenaria, que permiten la interacción del diputado y diputada mediante la presentación, sustentación y votación de propuestas vinculadas a los asuntos en discusión o al desenvolvimiento natural de la sesión.

Las cuestiones de trámites están sometidas a su propio curso regular

dentro de la discusión de asuntos, por lo que su aprobación se rige por las reglas generales de la votación de los asuntos que no requieren mayoría especial.

Dentro de la dinámica parlamentaria, la regla general es que todo asunto para la cual no exista una mayoría específica exigida por el Reglamento Orgánico del Régimen Interno, una ley especial o por la Constitución Política, puede ser aprobado por el voto de la mayoría de los presentes en la respectiva sesión (mayoría simple). Dicha mayoría encuentra su fundamento legal en el artículo 124 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno, que es del siguiente tenor literal:

Artículo 124. Mayoría para las resoluciones o decisiones plenarios. Todo proyecto de resolución o decisión requerirá, para su aprobación, el voto de la mayoría de los Diputados o Diputadas presentes en la reunión.

Las cuestiones de trámite, incluida la propuesta de devolución del proyecto de ley al segundo debate, no requieren del voto de la mayoría absoluta (más de la mitad de los miembros de la Asamblea Nacional), sino que basta para su aprobación con el voto de la mayoría de los presentes en la respectiva sesión.

El fallo comentado confunde el voto necesario para la expedición o aprobación del proyecto de ley, en segundo y tercer debate (como expresamente lo exigen

los artículos 164 y 170 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, relacionados con el artículo 165 de la Constitución Política), con la mayoría necesaria para la aprobación de una propuesta para la cual no se exija una mayoría expresamente (como es el caso de las propuestas de trámite).

Obsérvese que los artículos mencionados en el párrafo anterior tienen en común el empleo de la frase “necesitan para su expedición”, la que se entiende como el acto de votación del proyecto de ley en su conjunto y, por extensión, a sus partes o articulado. Es por eso que, al exigir que las leyes orgánicas sean aprobadas por la mayoría absoluta, la aludida frase indica que esa mayoría es necesaria en el momento de la votación parcial del proyecto de ley (articulado) y de la votación total al cierre del debate del proyecto.

Y, si un artículo o el proyecto de ley en su conjunto no es aprobado por la mayoría absoluta, se incurre en un vicio constitucional en el procedimiento, por contravención a las reglas que regentan el proceso legislativo que integra el Bloque de la Constitucionalidad, como acertadamente lo sostiene la Corte en el fallo comentado.

Siendo que la exigencia constitucional de la mayoría absoluta se circunscribe al acto de expedición de las leyes, tanto a su articulado como a su conjunto, no puede extenderse al acto de la votación de la

propuesta de trámite, porque esta se rige por una disposición especial que requiere una mayoría distinta, también prevista en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional; disposición que, al formar parte de dicho reglamento, integra procedimiento de formación de las leyes.

No puede sostenerse jurídicamente que, en la aprobación de la propuesta de devolución del proyecto de ley a segundo debate, al no alcanzar la mayoría absoluta, se haya incurrido en un vicio constitucional por infracción al proceso de formación de las leyes que integra el Bloque de la Constitucionalidad.

En cualquier caso, a todo lo expuesto se debe añadir que el proyecto de ley no fue aprobado en segundo debate, ni en su articulado ni en su conjunto, en la sesión del día 11 de marzo de 2015, sino en la sesión del día 16 de marzo del mismo año, lo que despejaría todo velo de duda que pudo haber suscitado la falta del quórum reglamentario en el momento que inició la sesión en que fue aprobada la propuesta de devolución a segundo debate.

La recomendación de la Corte fundada en el numeral 12 del artículo 159 de la Constitución

En el fallo comentado, la Corte Suprema de Justicia termina plasmando una recomendación a la Asamblea Nacional, en el sentido de que, en el momento dictar leyes que afecten las funciones y la organización de los ministerios, entidades

autónomas, empresas estatales, entre otras, tome en cuenta el alcance de lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política.

En el contexto del fallo comentado, la recomendación resulta sana, pero que no puede ser asumida con ligereza y superficialidad, porque es una recomendación que tiene mucho impacto, si se tiene en cuenta que el numeral 12 del artículo 159 de la Constitución Política establece el carácter restrictivo de la iniciativa legislativa para toda propuesta de ley dirigida determinar la estructura de la administración nacional, en los siguientes términos:

Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

...

12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

Aunque comprendemos la finalidad de la recomendación elevada por la Corte Suprema de Justicia dentro del fallo comentado, llama la atención que se pueda confundir los alcances de la iniciativa legislativa contenida en el citado numeral, que reserva al Órgano Ejecutivo la iniciativa de proponer leyes cuya finalidad sea la creación de entidades públicas, con la iniciativa para proponer leyes que tengan por objeto regular las “funciones y organización de los ministerios, entidades autónomas, empresas estatales.”

Ciertamente, la iniciativa legislativa para proponer leyes que regulen cuestiones relativas a las funciones y organización de los ministerios, entidades autónomas, empresas estatales no están reservadas privativamente para el Órgano Ejecutivo, puesto que pueden nacer de propuestas presentadas por los otros titulares de la iniciativa legislativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución Política.

En tales circunstancias queremos asumir que ha habido una confusión en la fundamentación jurídica de la recomendación que se hace a la Asamblea Nacional, puesto que una cosa es que procure la participación, durante el proceso de formación de la ley, a las entidades públicas encargadas de su aplicación y ejecución, y cosa distinta es la titularidad de la iniciativa legislativa relativa a la determinación de la estructura de la administración pública.

Si la Asamblea Nacional decidiera atender la recomendación, tendría que abstenerse de aprobar proyectos de ley que atribuyan funciones o que impliquen la reorganización de las entidades públicas, siempre que tales proyectos no hayan sido propuestos por el Órgano Ejecutivo; lo cual tendría impacto directo sobre un número elevado de leyes vigentes y de proyectos en trámites que han surgido de otros titulares de la iniciativa legislativa.

5. Conclusiones

El Fallo de la Corte Suprema de Justicia de 6 de diciembre de 2019, declaró inconstitucional el artículo 6 de la Ley 37 de 2015, al estimar que fue introducido como consecuencia de un procedimiento viciado por haber sido modificado en el segundo debate y porque la propuesta de devolución a segundo debate para introducir las modificaciones a dicho artículo, fue aprobado sin la presencia del “quórum necesario para tomar decisiones de cualquier tipo con relación a una Ley Orgánica.”

Lo cierto es que el Pleno de la Asamblea Nacional puede introducir modificaciones a los artículos en el segundo debate que, a su vez, hayan sufrido cambios en el primer debate, puesto que no existe fundamento legal que lo prohíba. Al contrario, las normas reglamentarias consagran el derecho de propuesta, en el segundo debate, sin más limitaciones que la de introducir materia extraña.

El quórum deliberativo permite el inicio de la sesión y el inicio de la discusión de

los asuntos sometidos a la consideración de la Asamblea Nacional, el cual ha sido concebido para permitir que se complete el quórum reglamentario. En este punto, el fallo comentado se limita a la valoración del acta en el aspecto referente al número de diputados y diputadas presentes en el momento de inicio de la sesión de día 11 de marzo de 2015, pero no tiene en cuenta el número de diputados y diputadas presentes al momento de la votación de la propuesta de devolución al segundo debate.

La propuesta de devolución de un proyecto de ley a segundo debate, a que se refiere el artículo 167 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno, se califica como una propuesta de trámite prevista en el artículo 179 de dicho reglamento, la cual requiere del voto de la mayoría de los presentes, a falta de una disposición que expresamente exija una mayoría distinta (artículo 124 del reglamento).

La mayoría absoluta se requiere para la expedición de las leyes orgánicas, lo significa que dicha mayoría es necesaria en la votación de los artículos de un proyecto de ley y en la votación de la totalidad de dicho proyecto, tal como se exige de manera expresa en los artículos 164 y 170 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno, relacionados con el artículo 165 de la Constitución.

La mayoría absoluta no es necesaria para aprobar cuestiones de trámites relacionadas a los proyectos de ley como lo sugiere el fallo comentado, lo

que descarta el postulado de que, sin la presencia de esta mayoría, “no se podía procesar absolutamente nada relacionado con dicho proyecto.” Si esta fuera la realidad en el proceso legislativo, la dinámica parlamentaria quedaría atada de manos y pies.

Creemos necesario que la Asamblea Nacional atienda la recomendación del Pleno de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a que, en el futuro, toda iniciativa legislativa relativa a la determinación de la malla curricular del sistema educativo, sea producto de “una amplia y profunda consulta, tanto con las instituciones involucradas, entre ellas, el Ministerio de Educación y las Universidades Oficiales, como de la Sociedad Civil.”

A manera de experiencia derivada de los hallazgos planteados en el fallo, sería recomendable que la Asamblea Nacional tenga presente que, si bien con la presencia del quórum deliberativo se puede iniciar la discusión de un proyecto de ley, debe tenerse especial cuidado de verificar que se haya completado el quórum reglamentario en el momento de la votación de alguna propuesta relativa al proyecto, porque puede derivar en la situación conocida como inexistencia de la votación, recogida en el artículo 200 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno. Esto podría prevenir posibles vicios en el procedimiento legislativo como el destacado por el fallo comentado.

DERECHO INDIANO ORÍGENES, DERIVACIONES Y APROXIMACIONES

Vladimir Berrío-Lemm.

Director de la Comisión Nacional de los Símbolos de la Nación.

Todo el edificio de normas ejecutivas, legislativas y judiciales que construyó la Corona Española para regir sus posesiones extra-ibéricas, pudo haber tenido un final formal luego de cada una de las independencias de las colonias hasta 1898. Sin embargo, y mientras el derecho de cada nuevo Estado evolucionaba, las normas dictadas durante la Colonia rigieron casi por completo eliminando simplemente las alusiones a España y sustituyéndolas por los nombres nacionales.

Las normas de derecho que rigieron las relaciones entre la metrópoli española y sus colonias en América entre 1492 y 1898, son comúnmente resumidas en la expresión Derecho Indiano.

El mismo puede parecer confuso, pero tomando en cuenta el tamaño del Imperio Español, tanto territorial como poblacionalmente, se entiende que sea algo realmente grande. Como cualquier derecho nacional, tiene su origen, sus fuentes, su clasificación jerárquica y sus ramificaciones. Por ello, para empezar esta breve monografía, debemos indicar que el Derecho Indiano tiene unas características ⁽¹⁾ muy definidas:

1. Es un derecho evangelizador dado que un Papa entregó las nuevas

¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_indiano

tierras a una corona con tal que se evangelizaran (casi un desarrollo de las Leyes de Burgos en el Requerimiento).

2. Es un derecho asistemático dado que carece de unidad o teorización.
3. Es un derecho casuístico pero no se aplicaba de inmediato sino luego de revisado por las autoridades coloniales.
4. Es un derecho que tiende a predominar en su forma pública dado que es eminentemente administrativo.
5. Es un derecho que tendía a la protección del aborigen.
6. Es un derecho fundamentado en el principio de personalidad del derecho: a cada individuo se le aplica el derecho indiano de acuerdo a sus circunstancias personales.
7. Es un derecho que daba gran importancia a la moral, predominando el Derecho Natural por sobre el Derecho Positivo.

Igualmente es muy particular porque tiene una personalidad estatutaria tanto para peninsulares (españoles nacidos en

España) como para criollos o indianos (españoles nacidos en el Nuevo Mundo). Todos tienen derecho a:

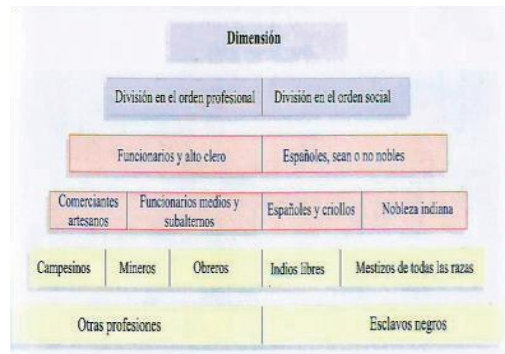
1. Al buen gobierno
2. A alzarse frente a la autoridad tiránica
3. De petición
4. De preferencia en los cargos públicos
5. Obligación de fidelidad a la corona
6. Obligación de consejo
7. Obligación de auxilio, fuera éste económico o militar.

De modo consuetudinario pero que tomó rango legal, puede hablarse que es un sistema jurídico que divide en dos a la población: sangre limpia, o sea, las personas que a simple vista se veía que no estaban mezclados con otro grupo étnico; sangre manchada, donde había ocurrido algún mestizaje.

1. En primer lugar, los españoles nacidos en España de un matrimonio legítimo.
2. En segundo los españoles nacidos en el Nuevo Mundo de un matrimonio legítimo.
3. Los anteriores pero nacidos fuera de un matrimonio legítimo.
4. Luego los pueblos indígenas.
5. Luego los negros libres, dentro de los que se hallan los estratos de zambo, mulato.
6. Finalmente, los esclavos.

Insertamos un gráfico (2) que puede ayudar a entender lo denso del sistema

indiano mediante visión paralela:



Sin embargo, vale el ejemplo de Martín de Porres, un hijo de una mulata esclava y un peninsular al que no se le negó la educación ni la entrada a un convento ni su ascensión en el mismo y menos su elevación a la dignidad de los altares.

Algunos tratadistas gustan de dividirlo en períodos, como por ejemplo, el período inicial, que se fecha entre 1492 y 1511; el período crítico, de 1511 a 1566; el período del Derecho Indiano Criollo, que va de 1566 a 1700, y el período de los borbones, de 1700 a 1812.

Igualmente, aun que no lo mencionaremos aquí, hasta los indígenas y los negros tenían derecho ante la Ley y no pocos (3).

ORIGEN

Puede afirmarse que el origen del llamado Derecho Indiano se remonta a las capitulaciones entre la corona española y Cristóbal Colón, que, aunque no resultó

² BERRÍO-LEMM, Vladimir: Panamá: tierra, gente, legado... centenario. Aproximación a las raíces del hombre panameño". Ediciones del Istmo, 2003. D'Vinni Ltda. Colombia. Tomo II página 263

en lo que se había pensado, cambiándolas a la nueva realidad geográfica sirvieron como primeras normas de entendimiento. El nombre específico: Capitulaciones de Santa Fe y datan del 17 de abril de 1492, firmadas en la localidad de ese nombre en Granada. Su texto completo es breve (4).

Pero también hay un origen universal, y corresponde a la Bula minor Inter Caetera otorgada por Alejandro Papa VI en 1493, la famosa bula en que se dividía lo que apareciera más allá de una línea imaginaria de la cual, lo que estuviera más allá correspondía a España. Es la forma final válida, que desafecta el Breve Inter Caetera del 3 de mayo de 1493. Su texto original (del latín), completo, dice en lo pertinente:

(...)

Nos hemos enterado en efecto que desde hace algún tiempo os habíais propuesto buscar y encontrar unas tierras e islas remotas y desconocidas y hasta ahora no descubiertas por otros, a fin de reducir a sus pobladores a la aceptación de nuestro Redentor y a la profesión de la fe católica, pero, grandemente ocupados como estabais en la recuperación del mismo reino de Granada, no habíais podido llevar a cabo tan santo y laudable propósito; pero como quiera que habiendo recuperado dicho reino por voluntad divina y queriendo cumplir vuestro deseo, habéis enviado al

³ Hay un interesante artículo sobre el particular en Wikipedia, que hemos puesto en discusión, dado que tiene datos interesantes, buena redacción, pero no tiene autor. Igual la hemos citado. http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_indiano

⁴ http://es.wikisource.org/wiki/Capitulaciones_de_Santa_Fe

amado hijo Cristóbal Colón con navíos y con hombres convenientemente preparados, y no sin grandes trabajos, peligros y gastos, para que a través de un mar hasta ahora no navegado buscasen diligentemente unas tierras remotas y desconocidas.

(...)

os donamos concedemos y asignamos perpetuamente, a vosotros y a vuestros herederos y sucesores en los reinos de Castilla y León, todas y cada una de las islas y tierras predichas y desconocidas que hasta el momento han sido halladas por vuestros enviados, y las que se encontrasen en el futuro y que en la actualidad no se encuentren bajo el dominio de ningún otro señor cristiano, junto con todos sus dominios, ciudades, fortalezas, lugares y villas, con todos sus derechos, jurisdicciones correspondientes y con todas sus pertenencias; y a vosotros y a vuestros herederos y sucesores os investimos con ellas y os hacemos, constituimos y deputamos señores de las mismas con plena, libre y omnimoda potestad, autoridad y jurisdicción.

(...)

Nos, por una gracia especial, por propia decisión, con plena conciencia y usando de la plenitud apostólica, queremos extender y ampliar de modo semejante, a vosotros y a vuestros sucesores, respecto a las tierras e islas halladas por vosotros o las que se hallasen en el futuro, todas y cada una de aquellas gracias, privilegios, exenciones, libertades, facultades, inmunidades e indultos, con la misma eficacia que si se encontrasen insertos palabra por palabra en las presentes, y queremos que podáis y debáis usar, poseer y gozar de los mismos libre y lícitamente en todo caso y circunstancia tal como si hubiesen sido

especialmente concedidos a vosotros o a vuestros sucesores.

(...)

Dado en Roma junto a San Pedro, en el año [de la encarnación del Señor] mil cuatrocientos noventa y tres, el día quinto de las nonas de mayo [3 de mayo], primero de nuestro pontificado».

Esta Bula va acompañada de otras más, una dictada al día siguiente y las demás antes de concluir el año ⁽⁵⁾:

- 1.- Bula “*Intercaetera*” de 4 de mayo de 1493: Confirma la donación y traza una línea demarcatoria que va de polo a polo 100 leguas al oeste de las Azores y Cabo Verde. Además, establece la obligación de los Reyes Católicos de enviar a sacerdotes a evangelizar a los naturales de las Indias, es decir un MODO o CONDICIÓN; se conceden las Indias bajo condición de evangelizar a sus moradores.
- 2.- Bula “*Eximiae Devotionis*”, del 4 de mayo de 1493, concede a los Reyes Católicos y sus herederos o sucesores iguales derechos y privilegios que a los Reyes Portugueses en virtud de la Bula *Intercaetera*: Organización y patronato sobre la Iglesia de Indias. Junto a la posterior bula “*Universalis Ecclesia*” de 1508, funda y origina el Régimen de PATRONATO INDIANO.
- 3.- Bula “*Piis Fidelium*”, de 25 de junio de 1493, que trata sobre la expansión

del cristianismo en los territorios descubiertos y designa a un vicario apostólico.

- 4.- Bula “*Dudum Siquidem*”, de 26 de septiembre de 1493, concede a los Reyes Católicos y a sus herederos y sucesores las tierras que sus navegantes descubran hacia el Oriente y sobre las cuales no tengan dominio otros príncipes.

En complemento con la Bula de 1493, y debido a ella, tenemos el llamado Tratado de Tordesillas entre España y Portugal, el cual fue firmado el 7 de junio de 1794.

(...)

Que se haga y asigne por el dicho mar océano una raya o línea derecha de polo a polo, del polo Ártico al polo Antártico, que es de norte a sur, la cual raya o línea e señal se haya de dar e dé derecha, como dicho es, a trescientas setenta leguas de las islas de Cabo Verde para la parte de poniente, por grados o por otra manera, como mejor y más presto se pueda dar, de manera que no será más.

(...)

Debemos aludir adicionalmente a otro principio que, aunque no era de gobierno de la Corona, colisionó con ella y en algunos casos colaboró, y es la esfera espiritual. Nos referimos a la Bula *Pastorales officii debitum* de 9 de septiembre de 1513, dictada por León Papa X, mediante la cual se crea la Diócesis *in dicta provintia Baetica*, Santa María de la Antigua, en el Darién, que da el inicio del proceso de evangelización continental.

⁵ Apuntes de Derecho Romano; “El problema de la legitimación de la conquista”. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad Michoacana de Hidalgo, México.

En lo básico, a petición de los Reyes Católicos, el Papa accede a crear la Diócesis de Santa María de la Antigua ubicada en el Darién, siendo el punto de partida de la evangelización continental, debiendo llamársele Iglesia Primada Continental. Era sufragánea, esto es, bajo la jurisdicción de la Arquidiócesis de Sevilla. En 1521 y bajo el gobierno del Obispo Vicente Peraza, fue llevada la silla episcopal, esto es, “*la cathedra*” del Darién a la recién fundada Panamá.

Lo anterior no puede ser objeto de duda alguna, y debido a este triple origen, todo el Derecho Indiano está matizado con estos acentos. Esta base de trípode constituye la base local e internacional sobre las que se fundamentaron las relaciones Metrópoli-Colonias.

TIPOS DE NORMAS

El andamiaje legal de toda jerarquía que devino en el Derecho Indiano se apuntala sobre lo ya anotado. Ahora lo que hay que explicar es el tipo de normas de derecho, su nombre, su alcance en competencia y/o jurisdicción y las instituciones legales que se crearon para gobernar la maquinaria estatal.

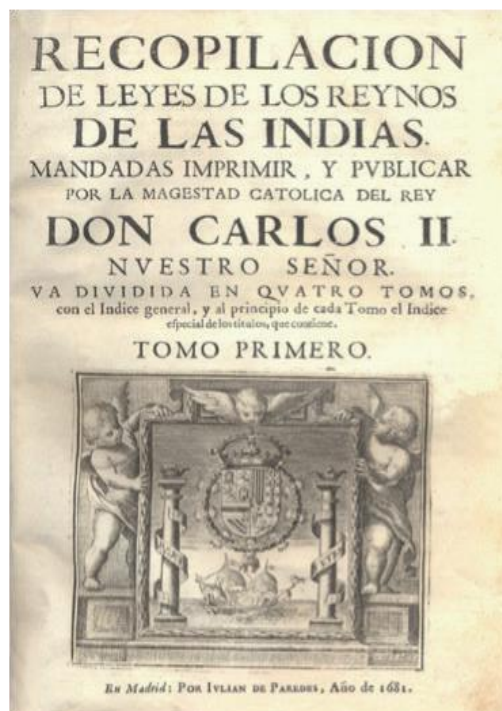
Hay algunos países que todavía emplean los mismos principios normados hace cientos de años, a veces con el mismo nombre o, habiéndolo cambiado, con los mismos contenidos. A continuación, brindamos un sucinto vistazo a las mismas.

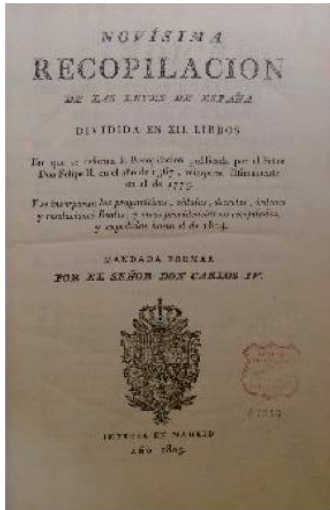
RECOPIACIÓN DE LEYES DE LOS

REYNOS DE LAS INDIAS. Compilación legal española respecto de América y Filipinas, realizada por Antonio De León Pinedo y Juan de Solórzano Pereira, sancionada por Carlos II de España entre 1665 y 1700 mediante una Pragmática de Madrid de 18 de mayo de 1680. De esta recopilación existen varias ediciones: nueva recopilación, novísima recopilación.

REGLAMENTO. Fuente de Derecho para la doctrina jurídica. Usualmente dimanado de la Corona.

LEY. Con este término ambiguo hay que señalar lo que ocurrió antes de 1542 (Leyes Viejas) y a partir de esta fecha (Leyes Nuevas). Hay que mencionar la





Nueva Recopilación de 1567

En 1680 se ordenó imprimir, en varios tomos, la totalidad de leyes vigentes dictadas por España para las Indias, o sea, las Leyes de Burgos, las Leyes Nuevas y las Ordenanzas de Alfaro, que formaron un cuerpo de 6,385 Leyes bajo 218 títulos divididos en 10 tomos, 9 de contenidos y 1 de errores.

Carlos IV ordena la publicación de la Novísima Recopilación de Leyes que se publica en 1805 y se le actualiza en 1808 obra del jurisconsulto y Archivero Universal, el panameño Manuel Joseph de Ayala.

REAL ORDENANZA

Tipo de norma jurídica que se incluye dentro de los Reglamentos, y está subordinada a la Ley. Como su nombre indica, contiene una orden directa, pudiendo ser su origen militar o civil.

Ordenanza Civil: empleadas

principalmente en la administración local, y más bien como Ordenanza Municipal. Son dictadas entonces por el Ayuntamiento. Son objeto de discusión y consenso.

Ordenanza Militar: dictadas para la organización del ejército. Son las normas que establecen el comportamiento, derechos y deberes del militar español. Se compone de un Código Deontológico como compendio de principios éticos y reglas de comportamiento. La primera se dicta en 1503. La penúltima se dictó en 1768 y rigió hasta 1978, y la última es de 2009.

REAL CÉDULA. Es una orden expedida por el Rey de España entre los Siglos XV y XIV. Su contenido podía ser de varios tipos:

- resolvía algún conflicto de relevancia jurídica,
- establecía alguna pauta de conducta legal,
- creaba alguna institución, nombraba algún cargo real,
- otorgaba un derecho personal o colectivo,
- ordenaba alguna acción concreta.

Hay dos tipos de Reales Cédulas.

- De Oficio: se derivan de la propia función administrativa, y a su vez pueden ser personalizadas (inician con el nombre) o con los cargos de las personas a quien se dirige.
- Por Petición: son otorgadas también por el Rey, pero a petición de parte y

usualmente inician mencionando el asunto de la solicitud y al solicitante.

Las Reales Cédulas tienen una característica universal: en la inmensa mayoría de los casos, se sancionan con el asesoramiento del Consejo de Indias. Algunas en particular poseían un contenido tal que se requería su publicación en imprenta.

PRAGMÁTICA SANCIÓN. Es una prerrogativa legislativa que se reservaba el Rey en casos cuando las Cortes no sancionaban una Ley que le era vital. La primera la dictó el Emperador Justiniano en el año 554 y la última en 1830, firmada por Fernando VII de España dorando la Ley de Sucesión Fundamental, desencadenando una guerra civil, dado que invalida la Ley Sálica.

Formado por:

- Presidente
- 12 consejeros de Indias

Y un personal de Planta:

- Fiscal
- Dos secretarios, uno del Perú y otro de Nueva España
- Escribano
- Gran Canciller (custodio del sello real)
- Relatores
- Contadores
- Astrónomo
- Cosmógrafo
- Cronista o Guionista Mayor
- Abogado de Pobres

REAL PROVISIÓN

Tipo de disposición jurídico-administrativa entre la Ley y la Real Cédula. Luego del Siglo XIV era un medio de crear nuevo derecho sin seguir los pasos que usualmente habrían tenido que darse. Usualmente firmada por el Rey, requería su publicidad masiva.

CORTES. Institución política que realizaba la representación estamental de la corona española. Antiguamente formada por tres brazos, el eclesiástico, el nobiliario y el común

REAL TRACERO Y JUGERO CONSEJO DE INDIAS era el órgano asesor de la corona española, en función ejecutiva, legislativa y judicial, de la administración india (América y Filipinas). Se trasladaba a donde estuviera la Corte. Por regla actuaba en conjunto con el monarca, pero excepcionalmente lo hacía solo.

El Consejo de Indias tenía unas atribuciones específicas

● Atribución de Gobierno anti temporal

- Planear y proponer al Rey las políticas relativas al Nuevo Mundo
- Organizar administrativamente las Indias creando o modificando virreinos, gobernaciones, capitanías, etcétera y determinando su grado de autonomía respecto de la Metrópoli
 - Velar por el buen funcionamiento de las autoridades
 - Proponer al Rey los nombres de las personas más adecuadas para los cargos de autoridad en América
 - Revisar la correspondencia venida

de América, sea oficial o popular

- Regular y autorizar el flujo de pasajeros a Indias
- Autorizar los libros que pasaban a América
- Autorizar la aplicación de la legislación castellana en las Indias, a partir de 1614
- Examinar la legislación originada en América, aprobándola o rechazándola
- Elaborar las normas que regirían en Indias y que eran dictadas por el Rey como Reales Cédulas o Provisiones

● Atribuciones de Guerra: cuando se reúne con el Consejo de Guerra, se forma la Junta de Guerra de Indias desde 1600, integrando desde ese Siglo Consejeros Militares.

● Atribuciones de Hacienda: examinar las cuentas de los oficiales reales. Esta atribución se suspendió durante el reinado de Felipe II pero fue reinstituída.

● Atribuciones de Justicia. El Consejo de Indias era el más alto tribunal de América, reuniéndose en una sala de justicia que integran Ministros Letrados. Aquí el Consejo era totalmente independiente. Atendían los asuntos de mayor cuantía, o sea, superior a 1000 ducados. Sus funciones en esta atribución es conocer ciertos delitos criminales:

- Cometidos en la Carrera de Indias, o Flota de Indias, que era el mecanismo de funcionamiento del monopolio comercial español con sus colonias.
- Evasión tributaria, o sea, el no pago de tributos establecidos y obligantes.

• Delitos de comiso por contrabando

● Y también ser tribunal de apelaciones y mercedes:

• Conocer las apelaciones en lo civil si la suma era superior a 40,000 maravedíes (menos cuantía era objeto de la Casa de Contratación).

• Conocer las apelaciones de los juicios de residencia, que es el procedimiento judicial mediante el cual a un funcionario que finaliza su gestión asignada, se le realiza un áudito en el que era importante recibir quejas externas. Regularmente el Juez de Residencia era quien sustituiría al residenciado. No distinguía cargos: virreyes, presidentes de audiencia, alcaldes, alguaciles...

• Conocer el pan de ámbar, que es una especie de recurso de segunda suplicación (recurso procesal extraordinario por procedencia de juicios civiles en Indias originados en una Real Audiencia con cuantía superior a 6,000 pesos. El interesado apelaba a la Audiencia y en caso desfavorable, apelaba al Consejo. Es un recurso ordinario y horizontal.

• Conocer (muy excepcionalmente) el recurso de injusticia notoria, que es un recurso procesal que se dictaba como una Merced o Gracia soberana. Sólo para materia civil y de fuero militar. Equivale casi a una casación.

REAL AUDIENCIA Y CANCELLERÍA ⁽⁶⁾. Es el máximo Tribunal de Justicia de la Corona Española con jurisdicción en los territorios donde se establece. Originalmente hablamos de una Audiencia Real y por otra parte la Cancillería Regia. Posterior

a Fernando el Católico, ambas cámaras quedan unidas.

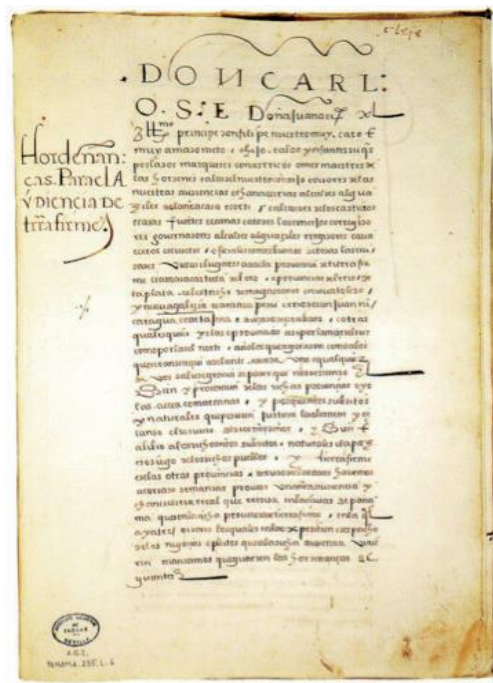
Las Reales Audiencias poseían su propio personal dividido en funcionarios mayores y menores:

- Funcionarios mayores.
 - Presidente
 - Los Oidores
 - Los Fiscales
- Funcionarios menores.
 - Alguacil Mayor y su teniente
 - Escribanos de Audiencia
 - Relatores
 - Repartidor
 - Tasador
 - Abogados
 - Procuradores
 - Receptores
 - Porteros
 - Carceleros

Real cédula de 1538 por la que se crea la Real Audiencia de Panamá

Cuando las guerras de independencia de 1820-1825, la Ciudad de Panamá fue convertida varias veces en capital del Virreinato de Nueva Granada y con ello, reinstaurada su Real Audiencia. La primera de estas acciones ocurrió en 1819

1. Cuaderno de Peticiones, Cortes de León y Castilla, petición 33
2. Coronas González, S.M. (1981), "La Audiencia y Chancillería de Ciudad Real (1494-1505)" en Cuadernos de Estudios Manchegos, 11, pp. 47-139.
3. Artola, Miguel (1991) Enciclopedia de Historia de España. (V. Diccionario Temático). Madrid, Alianza Editorial ISBN 84-206-5294-6
4. Real cédula de Fernando V, creando una audiencia en Santo Domingo, incluida en la [Colección de documentos inéditos para la historia de España](#), vol. II, pags. 285-293.



por el Virrey Benito Pérez.

- Además, abundando en sus funciones,
- Conocían de los juicios civiles y criminales, excepto los de fuero eclesiástico, militar o mercantil.
 - Sus fallos podían apelarse ante el Consejo de Indias (siempre que se tratase de asuntos por más de 6.000 pesos de oro).
 - Conocían del *recurso de fuerza*, es decir, la reclamación de los agraviados por los jueces eclesiásticos, que procedía en caso de incompetencia de éstos para conocer de las causas, inobservancia de las normas que regían los juicios eclesiásticos y en las negativas de apelación que eran procedentes.
 - Conocían de las contiendas de competencia entre jueces laicos y eclesiásticos.
 - Conocían de algunos juicios

eclesiásticos y los juicios de encomiendas.

- Los agraviados por las resoluciones del virrey o del gobernador podían “apelar” ante ellas
- Podían dictar auto acordados, para una adecuada administración de justicia, pudiendo con ellos suplir los vacíos normativos en cuanto a los procedimientos o para interpretar las normas procedimentales vigentes.

Nos detendremos aquí un poco más debido a que en Panamá ocurrió algo especial. Para ello es necesario conocer otro aspecto de esta institución:

Podemos clasificarlas en:

- a) *virreinales: instaladas en la capital del virreinato y presididas por el virrey;*
- b) *pretoriales: en la capital de las capitanías generales, presididas por un presidente que era el gobernador y capitán general;*
- c) *subordinadas: presididas por un presidente togado. (...)*

En el orden gubernativo cada una tuvo absoluta independencia, y en el judicial había una cierta subordinación (7).

Como se la quiera ver, en cuanto a su atribución gubernativa era autónoma, pero en lo judicial algo subordinada. En nuestro caso, la Real Audiencia y Cancillería de Panamá se funda en la Ciudad de Panamá, que es la capital de una Gobernación. Por ello es de tipo Pretoriano. Lo curioso es que, en este caso, el Presidente de la Real Audiencia era también el Gobernador General y muchas

veces también el Capitán General, por lo que concentraba poderes similares a los de un Virrey.

Nuestro caso es muy especial. El texto por el cual el Emperador Carlos crea la Real Audiencia y Cancillería de Panamá mediante Real Cédula de 26 de febrero de 1538, da a entender que él se hizo una idea muy particular del Istmo y de la importancia que tenía y e iba a tener a futuro. Fue la tercera del Nuevo Mundo. Por ello en un principio decidió no sólo darle jurisdicción y competencia según era de esperarse, sino en dárseles en grado superlativo. En su territorio jurisdiccional inicial se incluían las provincias de Tierra Firme (Castilla de Oro y Veraguas), todos los territorios que comprenden desde el Estrecho de Magallanes hasta el Golfo de Fonseca (las provincias del Río de la Plata, Chile, Perú, el Reino de Quito, la gobernación de Cartagena y Nicaragua), hasta que en 1542 fue creada la Real Audiencia de Lima, instalada en 1543, la que suplantó a la Audiencia de Panamá en la jurisdicción sobre la mayor parte de América del Sur.

En efecto, la parte que corresponde al propio Reino de Tierra Firme es clara:

En la Ciudad de Panamá, de el Reyno de Tierrafirme, resida otra nuestra Audiencia y Chancilleria Real, con vn Presidente, Governador y Capitan General (...) tenga por distrito la Provincia de Castilla del Oro, hasta Portobelo y su tierra: la Ciudad de Nata y su tierra: la Governacion de Veragua: y por el Mar del Sur, ázia el Perú, hasta el Puerto de la Buenaventura, exclusivé: y desde Portobelo, ázia Cartagena, hasta

⁷ SÁNCHEZ Q., María: “La Argentina, historia del país y su gente”. http://www.portalplanetasedna.com.ar/real_audiencia.html

el rio de Darien, exclusivé, con el Golfo de Vrabá y Tierra firme, partiendo terminos por el Levante y Mediodia con las Audiencias de el Nuevo Reyno de Granada, y San Francisco del Quito: por el Poniente cō la de Santiago de Guatemala: y por el Septentrion y Mediodia cō los dos Mares del Norte y Sur. Y mandamos, 'q el Governador y Capitan General de dichas Provincias y Presidente de la Real Audiencia de ellas, tenga, v se y exerça por si solo el gobierno de la dicha Provincia de Tierra firme, y de todo el distrito de la Real Audiencia (...)

Pero llega a causar mareo al constatar el gigantesco territorio jurisdiccional resultante por extensión y por necesidad. El recopilador Popa Huamán, en Perú, hace relación de las Reales Audiencias, y detrás de un dibujo representativo, daba una ficha técnica. La de Panamá es como sigue, respetando el español antiguo:

CIVDAD

La dicha ciudad de Panamá, audiencia rreal de su jurisdición y obispado de la santa madre yglecia. Se fundó esta dicha ciudad en tienpo del papa Alexandro cisto, español, enperador de Roma Maximiliano, rreyna de España doña Juana en el descubrimiento de Culúm y de su conpañero y de Juan Días de Solís, piloto, y de Basco [Nu]ñes de Balboa de la Mar de Sur, como se descubrieron Santo Domingo, Panamá, Cartagena, Tucumán, Paraguay.

Y esta dicha ciudad de Panamá lindan con el derecho de Guinea, tierra de los negros, y de los yndios arauguas, mosquitos, que es la buelta de la Mar de Norte. Se pasan detrás de Panamá y acá tiene el calor de Panamá y

tenple de Guinea y frutas, árboles. Y ancí los negros se hallan y aumentan más en esta ciudad y abundancia de comida y de poca carne y pobre de plata y corre oro y, por otra parte, abundancia de plata y de rropa de Castilla. Allí para todo Potocí; allí para todo Castilla. Que tiene dos seres y cosas de las Yndias y de Castilla.

Y son fieles cristianos caballeros como bezinos y soldados, grandes seruidores de Dios y de la corona rreal de su Magestad da donde quando se rreuelaron dallí le socorrió y seruíó a Dios y a su Magestad. Y se hizieron las armadas y defensa, seruicio de Dios y de la santa madre yglecia y de la corona rreal de su Magestad, como le socorrió a Blasco Nuñes de Uela, bizzorrey, y al prcidente Casca en seruicio de su Magestad.

Para finalizar este énfasis especial, debemos agregar que el Presidente de la Real Audiencia era una persona tan importante que en caso de muerte, ausencia o cambio, suplía al Virrey, al Gobernador, e incluso, recusar Leyes recibidas que adolecieran vicios y asesorar en materia de hacienda al Virrey, reportar la conducta de los sacerdotes e incluso, detener las Bulas si su contenido era considerado atentatorio al Patronato. Es un tema para generar no una tesis de grado sino una doctoral.

CAPITANÍA GENERAL. La Capitanía General ⁽⁸⁾ es una porción territorial cuyo titular es un Capitán General, el cual cargo impone mando y organización del ejército y su plena jurisdicción en el territorio, siendo cargo anexo al Virreinato, a veces mezclado con Presidente-Gobernador o

por excepción, Capitán-Gobernador.

En Panamá, las veces que se suspendió la Real Audiencia, entonces aparecía el Gobernador y Capitán General como titular. Nunca lo contrario porque Panamá fue declarado desde el origen el Reino de Tierra Firme del Sur de Castilla del Oro entre 1509 y 1549, y también casi desde siempre Castilla del Oro.

GOBERNACIONES

Este es un título un tanto confuso porque se llegó a confundir competencias y jurisdicciones de gobernaciones con audiencias y capitánías, llegando a ser el embrión de virreinos. Para 1533 se menciona la Gobernación de Tierra Firme como un lado de un límite, y más concretamente por Real Cédula de 30 de febrero de 1537, se ordena que la Provincia de Veragua sea parte de la Gobernación de Tierra Firme.

DOCUMENTOS QUE PUEDEN SER FUENTE DE DERECHO INDIANO.

Nos hemos referido a los distintos de normas que, principalmente, pueden darse en el Derecho Indiano. Hay otras pero que sería largo abordar y tendrían que ser objeto de una clase con metodología propia universitaria.

Sin embargo, algunos de esos tipos de de normas jurídicas, judiciales, legislativas, ejecutivas, monárquicas y de milicia, no siempre existieron hasta que se dio una coyuntura no contemplada. Son numerosos, pero mencionaremos los más

obvios.

Pueden ser casos como una simple carta, pero que menciona coordenadas, lugares, nombres de sitios, personas, nombre de autoridades y que está firmada por quien la escribió. Ya no es una carta simple sino un testimonio.

Los **privilegios** que otorgó la Corona a Colón por lo que podría venir del viaje de 1492, inició una diatriba que casi superó un siglo. Modificó el derecho sucesorio y la noción de derecho posesorio y de justicia post-mortem.

Un **acta de obediencia** es un documento mediante el cual quien firma se obliga a lo que se preceptúa.

Una **capitulación** varía de jerarquía dado que puede originarse en la Corona y también en estamentos menos elevados. Es una operación de acuerdo en la partición de algo, sea un proyecto, una expectativa, una ganancia o para reconocer una autoridad extraterritorialmente por parte de dos personas que van a realizar un trabajo por cuenta propia.

Un **padrón** o censo puede generar modificación en leyes de imposición tributaria, distribución de la tierra y acaparación de poder o latifundios.

Una **relación** recibida por autoridad puede ser empleada posteriormente para esgrimir derechos sobre lo que allí se escribe dado que quien escribe es el actor de la historia y quien se sacrificó por notificar y por tanto, digno de ser recompensado o al menos indemnizado.

⁸ Luis Alberto Sánchez, Breve Historia de América (Buenos Aires: Losada, 1965), 149-51

Una **ratificación testamentaria** le da una fuerza inusual a un testamento ya realizado, sobre todo por parte de quienes harán uso de ese documento cuando haya muerto el testador. Esto introduce cambios en el derecho sucesorio.

Cuando un Escribano (actual Notario) deja consignado un acontecimiento dando fe que fue así, entonces tenemos lo que hoy llamaríamos una **Escritura**, y en virtud de la misma se puede sacar un orden de prelación, un inventario, detectar vicios o enunciar derechos.

Un acto registrado por escrito, firmado por dos soberanos y sellados en sus respectivos idiomas, constituye no sólo una fuente del derecho entre los firmantes, sino que será precedente para igual tipo de documento entre otros Estados. Este acto se tomará como **Tratado** cuando afecta tierras y personas allende las fronteras de los interesados.

El **acta cabildar**, o sea, dimanada de un Cabildo y dirigida al Virrey o al Consejo de Indias, puede generar honores, privilegios, elevación de grado ciudadano, exenciones o nuevas cargas.

Cada estudiante podrá ahondar en el tema y hallar nuevos tipos de normas y de fuentes.

EPILOGO

Nunca se trató de abordar de modo exhaustivo este tema, sino más bien descorrer una cortina para permitir ver un territorio rico para investigar. Esperamos que esta visión, a ojo de águila, pueda generar interés por profundizar un tema no ha sido demasiado abordado por una parte, y generar respeto por las raíces de nuestros sistemas sociales, jurídicos,

judiciales y administrativos.

Hay una especie de leyenda negra que pretende empañar la labor hispana pretextando lo de la explotación indígena (pero no indican que fue legislado dejar en paz al indígena) o la esclavitud africana (pero no indican que los españoles no fueron a atrapar africanos para volverlos esclavos) o bien que eran personas poco juiciosas, primitivos, sin rumbo ni Dios ni ley.

Estas consideraciones son craso ejemplo de ignorancia y hasta de envidia. Hoy en día, sobre todo en los antiguos enemigos hispanos (Inglaterra, Estados Unidos) vienen a re-escribir una historia en donde le dan a España el lugar que le corresponde como potencia mundial, y vienen a beber de las fuentes gigantescas de sus maravillosos y excepcionalmente conservados archivos.

Sirva de homenaje este escrito en la ruta al Bicentenario de la Independencia de Panamá de España.

Panamá, en tiempos de pandemia Covid-19, año 2020.

LOS ASENTAMIENTOS ESPONTÁNEOS EN LA PROVINCIA DE PANAMÁ

Jaime Beitía Fernández
Sociólogo

ANTECEDENTES

La formación de asentamientos informales es un proceso gestado por diferentes actores sociales donde grupos vulnerables se toman una franja de tierra, ya sean públicas o privadas, para construir sus viviendas. Acción donde nacen los asentamientos informales o asentamientos espontáneos. Su característica principal, el hacinamiento familiar, los obliga a buscar solución de tierras y viviendas, ante el grado del déficit habitacional en el país, más el desempleo.

La colonización de tierras forma parte de la realidad socio-urbana latinoamericana, pero de una realidad excluida, signada por la pobreza del entorno y de sus habitantes. Por ello, consideramos relevante determinar los actores sociales que participan en su formación y consolidación, además de los mecanismos empleados en su establecimiento. Su conocimiento, lo logramos al observar la manera cómo se va produciendo este tipo de hábitat, y al analizar diferentes fuentes documentales, con el propósito de explicar mediante una aproximación teórica los diferentes modos de participación practicados en el dilatado y precario proceso de producción de estos asentamientos. Los hallazgos encontrados revelan que en este proceso intervienen diversos

actores sociales, tanto públicos como privados. Sus habitantes, a través del continuo accionar colectivo se convierten en sujetos productores de su ambiente. Desde su aparición, los asentamientos informales se han hecho sentir en el tejido de las ciudades latinoamericanas. Han formado un denso y extenso entretejido. Desde su comienzo, se han diferenciado del resto de la ciudad. Han ido ocupando significativas extensiones de suelo. Han dado lugar a la formación de un ambiente segregado físico y socialmente, marcado por la pobreza de su medio y la de sus habitantes.

A pesar de constituir un hábitat excluido, con umbrales inadecuados para el desarrollo de la vida humana, marcado por situaciones recurrentes de irregularidad, ilegalidad e informalidad, en la formación y consolidación de los asentamientos informales, hemos observado la participación de diferentes actores sociales y de múltiples actuaciones. Cada actor —público o privado— ejerce un rol, actúa en función de sus intereses, ya sean sociales, políticos o económicos. Las familias de escasos recursos, necesitadas de viviendas, para hacerse de una tierra donde poder asentarse y erigir en ella una disminuida edificación que funja como morada, con regularidad, invaden terrenos. Para ejercer esta acción, se

organizan de manera espontánea, planifican a su manera la realización del hecho: cómo obtener la tierra y cómo hacer la vivienda.

Al invadirse un terreno, el ritmo de instalación del asentamiento es acelerado. De la astucia y apresuramiento con que se actúe dependerá, en parte, el éxito de la acción emprendida. En el menor tiempo posible, en escasas horas, organizan una directiva para defender el derecho a la vivienda, por lo que se debe consumir el hecho: tomar una tierra propiedad de otro. El modo de proceder, aunado al abultado cuadro de pobreza que asiste en los invasores, signa al incipiente desarrollo. Pues además de estar cargado de improvisación, al transgredirse el derecho a la propiedad, el asentamiento surge infringiendo patrones convencionales, fuera de patrones establecidos. Así, el incipiente asentamiento desde sus inicios adquiere carácter ilegal, irregular, clandestino o no controlado.

En la ocupación del suelo se emplea cualquier elemento que sirva para definir estar ahí, tener presencia. La simulación de viviendas ranchos, o barracas dispuestas por doquier, tienen esta trascendental misión. Los ranchos surgen sin responder a ningún orden establecido, no importa el dónde ni el cómo. Con la aparición de viviendas simuladas comienza el asentamiento informal, para los invasores el lugar se ha ganado y lo defienden a como dé lugar, llegando hasta las negociaciones con los dueños o con el Estado para que sean reconocidos como

“propietarios” y, como grupos de presión exigen por medio de cierre de calles sus títulos de propiedad.

El distrito de San Miguelito como foco importante de la formación de Asentamientos Espontáneos

La comunidad de San Miguelito tiene sus orígenes casi al mismo tiempo que el nacimiento de la República, en noviembre de 1903, porque según algunos estudiosos, luego del establecimiento de la nueva nación, y el inmediato compromiso de la construcción del Canal, muchos de los moradores de áreas en las riberas de la vía, las cuales se inundaron, fueron a parar a lugares “de las afueras”, entre ellos, el sector hoy conocido como Cerro Viento N° 1.

El Distrito se inició con cinco corregimientos, en la provincia de Panamá, con más de 2 mil 747 familias, para atender en el plan de ejecución de comunidades a legalizar sus tierras, en la actualidad cuenta con nueve corregimientos.

El personal de la Dirección Nacional de Asentamientos Informales entrará, principalmente, con mensura y legalización, así como rectificación de puntos y atención de planos, para atender 25 comunidades distribuidas en los corregimientos: Arnulfo Arias, Belisario Frías, Belisario Porras, José Domingo Espinar y Omar Torrijos.

Un informe detalla que los asentamientos informales ya registrados no cuentan

con avance de plano, y de los 25, cinco están en terrenos municipales, uno está por confirmar la finca y todo el resto es propiedad del Banco Hipotecario Nacional (BHN), cuyas tierras son administradas por el MIVIOT.

El corregimiento Arnulfo Arias mantiene siete comunidades: Valle de Urracá, Sector P; Loma Bonita; Villa Dorita, No. 2; Roberto Durán, Sector 1C; El Futuro 1 y 4; Santa Librada, VI Etapa, y Alta Vista.

En Belisario Frías están los asentamientos: San Martín A y B, Cerro Batea, Rogelio Sinán, Torrijos Carter-La Roca y El Milenium, dentro de terrenos municipales que competen al Municipio y se coordinará reunión para confirmar legalización, y en el BHN en distintos procesos como rectificar lotes que ya facturan y los pendientes por mensura.

Igualmente, en Belisario Porras se tiene un plan de ejecución en Altos de Don Bosco y La Favela, en terrenos municipales, y Louiz Martin y El Caracol, en propiedad del BHN.

En José Domingo Espinar uno de los corregimientos más extensos del Distrito están: Altos de La Torre con cinco sectores distintos: A, B, C, D y ALT; y Altos de Nuevo Belén, sin embargo, los seis asentamientos son propiedad del BHN.

Y finalmente, en Omar Torrijos se atenderán las comunidades: La Ensenada y Anfiteatro, en tierras del Banco Hipotecario, y Alto de la Esperanza, competencia del Municipio y donde se debe coordinar reunión para confirmar la legalización.

Durante 2014-2019, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial resolvió 163 asentamientos informales en siete provincias, durante el período comprendido entre julio de 2014 a junio de 2019. Muchos de estos esperan sistema eléctrico, agua potable (se abastecen por cisternas) y buenas carreteras.

Según un informe de la Dirección de Asentamientos Informales, 71 comunidades fueron solucionadas por asignación definitiva de lotes, 31 comunidades por Asentamiento Comunitario por Antigüedad (ACA), 29 por desafectación, y otras 29 por situación de hecho.

Adicional, hay atendida una comunidad por asignación provisional, reubicación y en el proceso donde la entidad participó como mediador.

Las provincias beneficiadas son: Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Panamá, Panamá Oeste y Veraguas, donde la labor ha permitido impactar a 25 mil 355 familias humildes.

El Programa de Mensura y Legalización tiene como objetivo principal, legalizar la tenencia de la tierra y mejorar el desarrollo urbano de los asentamientos, busca determinar la ubicación del terreno y llevar a cabo las medidas y superficies de este. Se realiza con asesoramiento técnico y social de esta institución.

Por el crecimiento acelerado de las ciudades en sus periferias, se trata de ordenar, medir y legalizar los lotes que ocupan las familias en asentamientos informales.

Esta actividad se ejecuta inmediatamente se comprueba a través de una evaluación socioeconómica y técnica, que se puede proceder a la legalización de la tenencia de la tierra, mediante la participación activa de las comunidades involucradas, tratando de ajustar las calles, veredas y otros a las normas existentes.

El Ministerio de Vivienda atiende aproximadamente 500 asentamientos informales en proceso de legalización. Programas de vivienda que pueden disminuir las invasiones de tierras.

Para la adquisición de primera casa.

El Programa Fondo Solidario de Vivienda es un aporte de 10 mil balboas que brinda el gobierno de la República de Panamá, a través del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), como abono inicial para las personas y familias que deseen adquirir su primera casa, cuyo costo no exceda la suma de 60 mil balboas, sin incluir el monto correspondiente a gastos legales y cierre de transacción.

Las familias que obtengan este beneficio, podrán contar con viviendas con espacios como sala-comedor, dos recámaras, cocina con fregador incluido, servicio sanitario con ducha, inodoro, lavamanos, tendedero, área para closet, depósito para basura, además de portal y lavandería.

Para esto, deberán cumplir con los siguientes requisitos, necesarios para ser beneficiados:

Grupo familiar que aplica:

- Cónyuge o concubino/a
- Hijos de edad postulante o de su cónyuge o concubino/a.
- Los hijos del postulante o su conyugue o concubino/a, incapacitados que habiten con ellos.
- Las personas sobre las cuales el postulante, cónyuge o concubino/a mantengan la tutela legal y habiten con ellos.

Requisitos:

- Declaración jurada de ingreso familiar.
- Demostrar la aprobación del préstamo hipotecario para la compra de la vivienda de la cual se solicita el aporte.
- Ingreso familiar en conjunto que no supere los mil 500 balboas
- No ser propietario de alguna vivienda.

Ordenamiento Territorial

En virtud de la Ley No. 61 de 23 de octubre del 2009, “que reorganizó el Ministerio de Vivienda, denominándolo Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial”, se estableció el viceministerio de Ordenamiento Territorial, como la unidad técnica para elaborar y coordinar los planes de ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y de vivienda, a nivel nacional y regional, con la participación de organismos y entidades competentes en esta materia.

Tramitaciones y procedimientos.

Requisitos para solicitudes de certificaciones de uso de suelo y consultas técnicas.

Requisitos para tramitar asignaciones, cambios o adiciones de usos de suelo o zonificación y autorización de uso complementario y tolerancias en las normas de desarrollo urbano.

Guía para esquemas de ordenamiento territorial

Guía para la confección del esquema de ordenamiento territorial.

Ampliación de la guía de contenido para los esquemas de ordenamiento territorial.

La Dirección de Ordenamiento Territorial tiene como funciones lo siguiente:

Programar, coordinar y supervisar la elaboración e implementación de estudios de ordenamiento territorial en el territorio nacional, en el sector formal e informal.

Brindar asistencia técnica a los municipios y a las direcciones provinciales de las instituciones que la requieran.

- Planificar y orientar la inversión pública y privada en materia de vialidad, dirigida a una mayor eficiencia en el sistema vial del país.
- Planificar y elaborar normas e instrumentos de ordenamiento territorial, relacionados con la red vial de comunicación en todo el país.
- Aprobar y/o elaborar los planes oficiales que promuevan el libre flujo vehicular y sus interconexiones a nivel nacional.
- Planificar y orientar el ordenamiento físico de los asentamientos informales.

Dirección de control y orientación del desarrollo

- Coordinar, supervisar y tramitar toda la documentación relacionada con la

aplicación de normas y reglamentos en materia de uso de suelo, zonificaciones y planos oficiales.

- Orientar a inversionistas, profesionales y público en general en los aspectos normativos, las tramitaciones y los procedimientos, así como en todo lo relacionado con el control del desarrollo.
- Coordinar y supervisar la orientación técnica en el territorio nacional de la normativa vigente, junto con los municipios y en las direcciones provinciales del Ministerio.
- Coordinar, con las instituciones que componen la Dirección de Ventanilla Única, todos los asuntos relacionados con el proceso de aprobación de urbanizaciones y lotificaciones.

Dirección de Investigación Territorial

- Establecer normas y reglamentaciones sobre ordenamiento territorial y aplicar las medidas necesarias para su cumplimiento.
- Elaborar normas de equipamiento comunitario para proyectos de urbanizaciones y parcelaciones.
- Llevar un registro estadístico sistematizado de las gestiones que realiza el viceministro de Ordenamiento Territorial, así como de los análisis urbanos que permitan conocer el comportamiento de las inversiones públicas y privadas del país.
- Evaluar terrenos para desarrollar proyectos habitacionales de interés social.

- Elaborar estudios y proyectos coyunturales especiales.

Dirección de Ventanilla Única

- Dirigir, coordinar y supervisar la revisión de los planos urbanísticos, de acuerdo a las normas establecidas por las diferentes instituciones que participan dentro de la Dirección.
- Coordinar con las empresas de distribución eléctrica por conducto del Ente Regulador de los Servicios Públicos, la revisión de los sistemas eléctricos para las urbanizaciones.
- Coordinar con la Dirección General de Catastro y Bienes Patrimoniales del Ministerio de Economía y Finanzas, la revisión y registro de los planos catastrales urbanísticos.
- Coordinar con los municipios la aprobación de los proyectos urbanísticos.
- Informar al Registro Público de Panamá sobre las autorizaciones otorgadas en materia de lotes urbanísticos, para los efectos de su inscripción.
- Propiciar durante el proceso de revisión de anteproyectos de los planos de urbanizaciones, la coordinación entre los funcionarios de las diferentes entidades que participan en la Dirección y sus respectivas unidades ambientales sectoriales, para la evaluación de los aspectos ambientales.

Conclusiones

La invasión de tierras un problema social, desde el punto de vista sociológico.

En el conjunto de prácticas aplicadas en el proceso de invasión y apropiación de tierras intervienen diversos actores sociales, que desempeñan variadas actuaciones, de manera deliberada o no, en momentos disímiles y con diferentes grados de participación.

Cada uno actúa en función de sus intereses, generalmente contrapuestos. Pero los necesitados de tierra, desde el momento que gestan la idea de tomar el terreno comandan el proceso. Ejercen rol protagónico, se convierten en sujetos practicantes de principios de participación, logran identidad colectiva, realizan un conjunto de acciones con un propósito establecido: obtener la tierra.

A través de convergencias y confrontaciones, las familias de poco o ningún recurso logran establecer contactos con aquellos que poseen el poder para acceder, entre otros aspectos, a recursos, a bienes. Es por ello, que ante la necesidad de estas familias y en un contexto pleno de improvisación e inmediatez podemos considerar las prácticas aplicadas en la ocupación de tierras como una gestión válida para tratar de dar solución, aparte de sus problemas, o quizá será más valedero señalar que así tratan de aliviar parte de sus penurias.

Para los invasores, el proceso continuará. Haberse apropiado de una tierra es solo el logro de una gestión, el primer eslabón de un proceso del cual se sabe el inicio, más no su culminación. Es el origen de un plan de alcance mayor. Luego vendrán la implantación de viviendas y la provisión

de servicios y así, las escenas se repetirán con actores sociales y actuaciones similares. Pero los ocupantes de tierras ya cuentan con experiencia y poder para proseguir en la lucha. El disfrute de un mejor lugar para vivir dependerá de las acciones que emprendan. Un reto difícil, pues en el contexto latinoamericano descuelga la inequidad, la injusticia social.

La toma de tierras es una acción reivindicativa o es el fenómeno básico sobre el cual se despliegan un conjunto de significados sociales. Pero, ¿son las ocupaciones otra forma de participar políticamente de los sectores populares del campo? Si por acción colectiva entendemos a las medidas (ni individuales, ni institucionales) de confrontación política que realizan ciertos grupos sociales, reivindicando demandas colectivas, podríamos preguntarnos si son las ocupaciones de tierra acciones colectivas, y además si constituyen movimientos sociales, acciones de protesta u organizaciones formales.

Concluyo, en que un movimiento reivindicativo por el derecho a la tierra termina generalmente en un movimiento de índole político, si no es atendido como las normas del Estado lo indican, sin influencias de dirigentes políticos que aprovechan una crisis social para su beneficio electoral.

Recomendaciones

Dos instrumentos recomendados para entender el fenómeno social de las invasiones de tierras serían los siguientes:

1. Diagnóstico situacional

El diagnóstico situacional es aquel por medio del cual se realiza la identificación, descripción, análisis y evaluación de la situación de un grupo u organización en un momento determinado. Como tal, considera los resultados obtenidos por la organización y los contrasta con los que en esta se planteó inicialmente como misión. El objeto del diagnóstico situacional es detectar los aspectos que pueden o deben ser mejorados o fortalecidos, para adaptar la estrategia del gobierno y ajustar su funcionamiento (FODA).

2. Diagnóstico comunitario

El diagnóstico comunitario se refiere al proceso de detección de necesidades de una comunidad, necesario para poder diseñar e implementar proyectos de mejoramiento de la comunidad, sea esta una comunidad de tipo residencial o de tipo funcional. Las técnicas de diagnóstico comunitario pueden variar según la naturaleza del proyecto y la comunidad: mesas de trabajo, entrevistas, encuestas, matriz FODA o DOFA, etc.

PROPUESTAS

- Propuestas estratégicas para el reconocimiento de los actores participantes.
- Desarrollar un registro de las organizaciones sociales y civiles que actúan y están presentes en cada polígono de pobreza y en el campo de las distintas modalidades. Esta herramienta es de suma utilidad, tal como se observó en los municipios analizados.

- Desarrollar un registro de las agrupaciones empresariales que participan o potencialmente pueden participar en el Programa.
- Elaborar de un mapa del Programa Hábitat en el ámbito local identificando cada una de las instancias gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno, estatal y municipal -que participan en la operación- sus atribuciones reales, así como de los recursos humanos, materiales y financieros que disponen para cada una de las modalidades.
- Elaborar un mapa de los diferentes modelos de gestión o formas de operación, que se generan para cada modalidad del Programa, y poder contrastar la normatividad contenida en las Reglas de Operación, y que son elaboradas en el ámbito nacional, con las capacidades institucionales que dispone el gobierno local en la etapa de ejecución (CEPAL)
- Propuestas estratégicas para la creación y/o fortalecimiento de espacios de participación ciudadana local
- Desarrollar un espacio principal de participación ciudadana sobre la base del reconocimiento de los actores sociales, cívicos, privados y gubernamentales que actúan en la sociedad local (agencia, comité, mesa de trabajo, consejos, entre otros) que tenga a su cargo la operación de la primera etapa del Programa de manera participativa.
- Garantizar amplios criterios de representación social en la constitución y funcionamiento de los espacios de participación ciudadana a fin de que la composición refleje la diversidad social local.
- Promover formas de participación ciudadanas individuales y colectivas, de los hogares, barrios y ciudades.
- Organizar formas de trabajo colectivas, basadas en una periodicidad adecuada a la disponibilidad de tiempo de la ciudadanía y que no impliquen sobrecargas en las actividades laborales, de familia, entre otras.
- Garantizar un conjunto de pre-requisitos en el espacio local para que la participación ciudadana pueda ser efectiva.
- Integrar al Consejo Provincial en los análisis y tareas de ejecución, frente al tema de las invasiones de tierras ya que esta estructura mantiene un acercamiento con los actores sociales involucrados.

Bibliografía

BORJA, Jordi. Movimientos sociales urbanos. Buenos Aires: Ediciones Sipa, 1973.
BORJA, Jordi. Participación ¿Para qué? Revista Urbana, 1988, n° 9, p. 25-44.

MIVIO, Dirección de Mensura y Legalización, Programa para la Legalización de la Tierra. Asentamientos Espontáneos.

HERNANDEZ, García Norma/Departamento de Arquitectura Universidad Nacional Experimental del Táchira, Venezuela. La formación de asentamientos informales: un proceso gestado por diferentes actores sociales.

MIVIOT, Dirección Nacional de Asentamientos Informales, Plan de legalización de tierras en el Distrito de San Miguelito/ Panamá, 11 de junio de 2020.

*CEPAL, SERIE Manuales N° 49 1/ 2020
RODRIGUEZ Bella. Universidad de Panamá
vicerrectoría de investigación y postgrado
programa de maestría en política,
promoción e intervención familiar.*

LA CRISIS DE LA CAJA SEGURO SOCIAL

Benedicto Agrazal

Especialista en Administración de Sistemas de Salud

RESUMEN

Cuando hablamos de crisis en la seguridad social y dentro de ese contexto, nos referimos a la Caja de Seguro Social, queremos indicar que hay una situación delicada que debemos resolver, ya que es eminente que la inacción nos genere complicaciones, que luego provocaría el colapso del sistema.

Cuando hablamos del Seguro Social, en nuestra cultura la identificamos como seguridad social, no obstante, debemos señalar que esta es una institución, quizá la de mayor peso, pero hay otras instituciones de seguridad social, como el Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social, entre otras, las cuales tienen funciones intrínsecas e instrumentales para promover el bienestar de los individuos. Las funciones intrínsecas, corresponde a las instituciones que tienen responsabilidades para intervenir en programas sociales, orientados a satisfacer las necesidades básicas, pero las hay también de carácter instrumental, que sin la participación de estas se dificultan sus responsabilidades intrínsecas. La producción de energía eléctrica no es responsabilidad de las instituciones de salud, pero sin estas, no podrían funcionar los hospitales, a manera de ejemplo, de manera que cuando hablamos de crisis, tenemos que hacerlo bajo un enfoque

sistémico, donde se manejen otras variables que inciden en las funciones intrínsecas de la Caja de Seguro Social.

El tema se centra en estos momentos, se vislumbra que no habrá suficientes recursos para hacerle frente a las futuras pensiones y esto representa una crisis, de manera que hay que actuar para evitar que esto ocurra. La primera opción que se ha planteado es, reformar la Ley de la Caja de Seguro Social, que es un hecho recurrente, porque las leyes son sujetas a reformarse, aunque no haya crisis. Es decir que, si se hubiese previsto la situación actual, las reformas se hacen en momentos cuando no aflora la crisis.

Cuando hablamos de reformar la Ley, en seguida nos referimos a las medidas paramétricas: aumentar la edad y el número de cuotas y algunos piensan en restringir el número de beneficiarios y que el Ministerio de Salud, asuma la responsabilidad de atender a los no asegurados en sus instalaciones.

Todas estas opciones son válidas y algunos cuando las ven sesgadas, lo miran desde una óptica particular, que elaboran una serie de supuestos, llevando a concluir en la necesidad de tomar una u otra acción.

Como es un tema de Estado, que rebasa la opinión que puedan tener los directivos de la Caja de Seguro Social,

debe suscitarse un debate, donde todos estemos representados, y definamos un modelo contextualizado con la realidad. Paralelamente a las reformas de la Ley, debe iniciarse un proceso de desarrollo organizacional que conlleve a diseñar un modelo gerencial, orientando resultados. Porque cualquiera opción que se opte, si no es el tema de gerencia, los problemas de la Caja de Seguro Social serán recurrentes.

Palabras claves: Seguro Social, seguridad social, funciones intrínsecas, funciones instrumentales, medidas paramétricas, enfoque sistémico, gerencia, estudio actuarial, cultura organizacional, pensiones, jubilaciones.

1. Introducción

Debemos admitir que se han realizado algunos esfuerzos para fortalecer institucionalmente la Caja de Seguro Social. Con la Ley 51 del 2005, se introducen algunos cambios: gradualmente se aumentaron las cuotas obrero - patronales, se incrementó la edad de referencia en 2 años adicionales, se aumentó el número de cuotas a 240 y el número de años para calcular el salario promedio. Indudablemente estas medidas, implicaba que la población económica activa se mantenía más tiempo cotizando en el sistema, y a la vez detenía el ritmo de los nuevos pensionados que deberían esperar dos años adicionales a los que ya cumplían con el requisito de la Ley anterior.

Lo que debemos rescatar es que fue un gobierno PRD, liderado por Martín Torrijos, el que asumió el costo político de las reformas a la Caja de Seguro Social, donde se vislumbraba que la Ley debía ser evaluada a corto plazo, para producir unas reformas, que garantice el funcionamiento de la institución.

Desde luego es un tema álgido, que genera pasiones, y que quizá para los dirigentes políticos es mejor “mirar para otro lado”, con el riesgo de que la inacción pueda originar un “estallido social”, que luego todos lamentaremos. Este Gobierno ha asumido la responsabilidad de salvaguardar la Caja de Seguro Social, pues ya se ha advertido de la profundidad de la crisis y estamos seguros de que entre todos la podemos resolver.

La Asamblea Nacional tiene la responsabilidad de discutir, analizar y someter al escrutinio público, la propuesta que presente el Ejecutivo para reformar la Ley del Seguro Social y contextualizarla a nuestra realidad, como también tiene una función fiscalizadora, para garantizar que la institución cumple con sus objetivos. Creemos que es necesario, iniciar un periodo de concienciación para que las pasiones no se desborden, y que los panameños no nos mantengamos como “convidados de piedra”, porque no tenemos los elementos de juicio, para emitir opiniones y se mantengan al margen de una discusión donde todos debemos aportar.

En estos momentos, lo que necesitamos es tener una actitud proactiva, mirar hacia adelante, que tenemos un futuro promisorio. Los errores que hayamos cometido, mirémoslos como un aprendizaje, para que esas experiencias no se repitan.

Las cosas por complejas que sean se reducen a principios sencillos, utilicemos a los interlocutores válidos, para que los panameños podamos valorar en su justa dimensión, lo que significa la Caja de Seguro Social.

2. Se justifican las reformas a la Ley de la Caja de Seguro Social

Los modelos de seguridad social se fundamentan en estudio actuariales, donde se calcula en términos de probabilidades lo que ocurrirá con variables demográficas y sociales, tales como el crecimiento de la población, las tasas de natalidad, tasas de morbilidad, población económica activa, no activa, probabilidades de vida generación de empleos, proyección de trabajadores cotizantes y otras variables, con los cuales podamos calcular los ingresos y gastos, en un número plural de años.

Es natural que los estudios se realicen por un número determinado de años, con una prima media, con tramos donde puedan existir superávit y otros deficitarios, de tal manera que, con la compensación se pueda encontrar el punto de equilibrio, para garantizar el funcionamiento del modelo. A diferencia de los seguros privados, que resuelve su punto de

equilibrio, modificando sus primas, en los sistemas de seguro social, solo se pueden modificar los parámetros si se cambia la Ley.

Si se modifican las variables sobre las cuales se realizó el estudio actuarial, que más bien depende de las políticas económicas, donde hay factores que no controlamos y a los cuales corresponde ajustarnos, la Ley debe revisarse para evaluar si se puede ajustar a los cambios, de lo contrario, hay que reformarla para adaptarse a una nueva realidad.

Lo ideal sería, que las reformas se produzcan, sin que ello signifique que haya crisis, es un poco la visión del estadista, que prevé variaciones dentro del contexto de ley y toma las decisiones de hacer ajustes sin mayores traumas. Ahora bien, entendemos que reformar una ley de interés nacional y que involucra a los sectores de la sociedad, no es fácil, los “gobernantes de turno” prefieren diferir el problema, de manera de no asumir el costo político que implica este tipo de decisiones.

En materia de seguridad social, los modelos tienen tiempos perentorios, en donde probablemente en un periodo de 20 años se pueda lograr una estabilidad para que el sistema funcione, y susceptible a modificaciones, siempre y cuando no involucre medidas paramétricas, es decir, a manera de ejemplo, cambiar las cuotas obrero - patronales o modificar las edades de pensión.

También las leyes orgánicas, deben acatar las normas de carácter superior, cuando una norma constitucional contraviene lo dispuesto en la Ley Orgánica, como es el caso del derecho al trabajo, que no se le puede prohibir a una persona pensionada, que es una prestación económica de la Caja de Seguro Social, y eso explica, del porqué los pensionados que tengan la capacidad, siguen laborando.

Creo que es importante, hacer una distinción entre pensionado y jubilado. Con la Ley actual, desde el punto de vista formal, coincidía la condición de pensionado y jubilado, puesto que, para acogerse a la pensión, debe renunciar al trabajo. Esto no significaba que el renunciar a un trabajo, este impedido para seguir trabajando. Si se continúa trabajando, la persona es un pensionado y no un jubilado. Este concepto proviene de júbilo, que es un estado donde usted tiene libertad financiera y libertad de tiempo, es decir, tiene los recursos, para disfrutar a plenitud la tercera y cuarta edad.

Cuando la norma de la Caja de Seguro Social, que obligaba el cese de funciones para acogerse a la pensión, fue demandada por inconstitucional, y así lo reconoció la Corte Suprema, los pensionados no están obligados a renunciar para acogerse a una pensión.

Cuando se reformó la Ley de la Caja de Seguro Social en el año 2005, se vislumbraba que la norma debía ser reformada, porque en esa época atendía

una situación coyuntural, por un lado, aumentaba el segmento de la tercera y cuarta edad, por el incremento de las probabilidades de vida. Por otra parte, el segmento de los jóvenes que no formaban parte de la población económica activa también aumenta en virtud de que están estudiando y por último, y no menos importante, las tasas de desempleo aumentaban, de manera que existía una desproporcionalidad entre los cotizantes activos y los que no trabajan.

El tema de las reformas a la Caja de Seguro Social se ha venido dilatando, algunos dirigentes aducen que no se ha abordado, porque no existen los estudios actuariales, para poder hacer diagnóstico. Si ese argumento es válido, los gobernantes tienen todas las herramientas para lograr ese objetivo. Debe existir una Comisión de Actuarios, para evaluar este tema, sin embargo, ha sido difícil conformarla. En la administración de Varela, los planes de gobierno contemplaban evaluar el tema, lo cual no se hizo.

Ante la percepción generalizada, de que no habrá recursos para atender las futuras pensiones, de que debemos volver a un sistema de beneficio definido o que el sistema mixto, puede coexistir con el sistema de beneficio definido, son opciones que debemos evaluar, porque no tenemos una receta que nos indique cuál es el modelo. Lo cierto es, que las reformas, definitivamente necesarias, deben darse dentro de los principios de la seguridad social, que sean universales, con cobertura a nivel nacional y que

facilite la transferencia de recursos de los que más tienen a los que menos o nada tienen.

3. La complejidad de la seguridad social

La percepción generalizada es que la Caja de Seguro Social es una institución de seguridad social que presta servicios de salud y nos paga las pensiones. Esta Institución representa el 25% del presupuesto del Estado y gravita en todos los sectores de la economía.

Esa complejidad demanda, que la función gerencial esté orientada a resultados y que cada unidad ejecutora esté empoderada para que resuelva dentro de su ámbito de responsabilidades, lo que significa hacer una reingeniería para introducir nuevos culturales a la organización.

Cuando las crisis de la Caja de Seguro Social trascienden, que, dicho sea de paso, son recurrentes en los últimos tiempos, los panameños nos avocamos a opinar sobre el tema, con el sano propósito de hacer nuestros aportes.

Si pretendemos hacer docencia a través de los medios de comunicación, debemos aplicar el principio, de que las cosas por muy complejas que sean se reducen a principios sencillos y dentro de ese contexto, hacer nuestras apreciaciones.

Debemos tomar en cuenta, que nuestro auditorio no es especializado y que probablemente podamos influir con nuestras conclusiones, quienes

solamente la podrán valorar en su justa dimensión, quienes tengamos formación en temas financieros, pero el común de los panameños, aceptarán como válido el planteamiento y no sabemos si realmente esto ayuda a encontrar una solución, en las que debemos participar todos los panameños.

Para validar un planteamiento, y entre ellas escogemos variables de las muchas que hay en la Seguridad Social, indudablemente habrá coherencia, y el lector, aceptará que es una posición correcta, las cuales internalizará en su mente, y que luego utilizará en el momento de discutir el tema.

No nos parece docente, para ilustrar a las mayorías de los panameños, que un cuadro donde haya que hacer relación de variables, se introduzcan cifras ponderadas, donde tengamos que hacer cálculos sobre tasas de interés e inflación, lo que quizá en una revista especializada, podría tener asidero. El común de los panameños, tomamos una calculadora y hacemos una verificación de las extensiones, y nuestros cálculos y proyecciones los hacemos con base a cifras absolutas. Probablemente si hacemos el cuadro con cifras absolutas, y estas no desvirtúan el concepto que deseamos transmitir, haciendo la salvedad de que hay un factor que debemos considerar, el mensaje se transmite de mejor forma.

Es común aducir que las pensiones es un tema económico, lo cual no deja de ser cierto, pero precisamente la visión economicista en los modelos de

desarrollo ha sido un factor que ha creado inequidad, cuando desde el punto de vista económico se satisfacen los intereses de unos pocos y no hay distribución de la riqueza.

La seguridad social hay que verla en forma integral, si uno de los pilares para que haya sostenibilidad en las pensiones, es que haya cotizantes, entonces las políticas públicas tienen que apuntar a esa dirección, por ejemplo, qué podríamos hacer para que los trabajadores informales se incorporen a empresas formales que cotizan a la seguridad social y que, además, se conviertan en sujetos de créditos para mejorar su calidad de vida.

Estamos seguros de que todos deseamos mantener una Caja de Seguro Social cumpliendo con los fines para los cuales se creó, pero no podemos supeditar las acciones a la espera de unos estados financieros auditados, cuando en el camino, podemos estar enviando mensajes de mejorar la eficiencia, lo cual pasa por un sistema gerencial basado en resultados.

Por la complejidad, precisamente, las crisis que se puedan presentar son de interés nacional y todos debemos aportar a la solución, porque pese a las imperfecciones que pueda tener la Caja de Seguro Social, todos tenemos y debemos preservarla para que continúe con su labor social.

4. Modelo organizacional

Se ha discutido el tema y hay diversas opiniones. Hay sectores que apuestan

a que la Institución se divida, y haya una para las prestaciones de salud y otras para manejar las prestaciones económicas. Otros sostienen que manteniendo la unidad de dirección se creen dos subdirecciones generales, con beligerancia, que, bajo la orientación de un director general, puedan atender con capacidad de resolución los componentes que hemos señalado.

También hay sectores que opinan que la solución podría ser un sistema de salud único, que una funcionalmente al Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social para evitar la competitividad entre ambas instituciones. Hay una corriente que sugiere que la Ley del Seguro Social se eleve a rango constitucional, para apartarla de los “vaivenes políticos”. Todas estas opciones son parte del debate y merece hacer una discusión, para que al final sea una decisión donde todos ganemos.

Pero donde podemos opinar es sobre la organización actual, tomando acciones inmediatas, porque no están supeditadas a que se reforme la Ley.

Cuando en una organización hablamos de una dirección ejecutiva, esa unidad administrativa debe estar vinculada a los resultados finales que se prestan. Los asuntos legales son importantes para que los actos de la institución tengan un marco jurídico, pero no puede ser un producto final de la seguridad social, que debemos medirla en función de las prestaciones económicas y de salud que se prestan.

Definitivamente, como hemos señalado en escritos anteriores, el problema de la C.S.S. es de gerencia, y se debe comenzar con una reingeniería que diseñe una estructura, que empodere a las unidades ejecutoras para que tengan capacidad de resolver sus problemas.

Conclusiones

Definitivamente estamos en una crisis, que se refleja con varios indicadores, los precarios servicios de salud, una gestión orientadas a procesos y no resultados, instalaciones sanitarias inconclusas, el sempiterno “no hay” de los medicamentos, en fin, nos da la impresión de una institución donde no hay buenas noticias -que desde luego las hay- pero estas no opacan las quejas que percibimos de la Institución.

Donde los colaboradores con el vínculo hacia el usuario no tienen discrecionalidad para subsanar detalles, y apegados “al librito” le dicen a un paciente de la tercera edad, quien vive en áreas marginales, “no se le puede otorgar la cita”. En todas las instituciones hay situaciones subsanables, precisamente, diseñados para que haya una economía procesal y no se detenga la atención. El lema de la Institución que dice: “humanizándonos”, entra en contradicción, cuando le decimos a un paciente que no se puede atender por un detalle. Si hacemos docencia, con el tiempo todos aprenderemos cómo debemos solicitar los servicios a los cuales tenemos derecho.

La solución de la crisis será el resultado del debate, donde todos tenemos derecho a opinar, a que se nos tome en cuenta, y quizá en este momento se requiere un proceso de concienciación para que los panameños opinemos con objetividad.

“A grandes problemas, grandes soluciones”. La Institución debe tener el mejor recurso humano disponible, probablemente hacer lo que se hace en las universidades, donde todos los docentes deben tener como formación complementaria, docencia superior. Igual debemos hacer en la Institución: todos los directores de programas deben tener formación complementaria en Gerencia de los Servicios de Salud o de la Seguridad Social.

Lo rescatable de esta discusión es que el gobierno de Cortizo tiene la disposición de impulsar las reformas, en el momento oportuno donde goza de un alto índice de popularidad. La Asamblea Nacional, como órgano del Estado que representa la voluntad popular, tiene la responsabilidad de debatir el tema con todos los sectores, para que en la Ley estén representados los intereses de la mayoría.

Bibliografía

Organización Internacional del Trabajo Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo. Suiza: OIT, 2008. 33 p. 2ª ed.

Carrasco Fernández, Felipe, Flores, Jacinto. El derecho del trabajo y la seguridad social en la globalización México: 2011. 293 p.

Onso Olea, Manuel y Toruero Plaza, José Luis: Instituciones de Seguridad Social”, ed.: Civitas González

Ortega, S.. Introducción al derecho de la seguridad social., valencia, 2008

Arancón Pérez, y Romero Ródenas, Prestaciones del régimen general de la seguridad social tras las reformas de 2007. altabán, Albacete, 2008

Caja de Seguro Social. Ley 51 del 2005. Ley orgánica de la Caja de Seguro Social.

Benedicto Agrazal, ¿sabes cuándo debes pensionarte? Editorial Medellín. 80 páginas. 2018

CORONAVIRUS: LA SOCIEDAD FRENTE AL ESPEJO.

Pablo Santoro

Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires, Argentina profesor de Sociología. Departamento de Sociología: Metodología y Teoría, Universidad Complutense de Madrid.

MADRID, 16 mar 2020 (IPS) - En 2011, un grupo de expertos redactó un informe, a petición de la Comisión Europea, para evaluar el abordaje de la emergencia por el virus H1N1. Fue una de las pandemias gripales predecesoras del actual coronavirus y su gestión por parte de los poderes públicos había sido objeto de críticas, entre ellas, se dijo entonces, un exceso de celo que generó un innecesario estado de pánico social.

Una de las conclusiones del informe era que había faltado una asesoría específica en ciencias sociales, mientras que se recurrió inmediatamente a epidemiólogos, virólogos y expertos en enfermedades infecciosas, más no pasó lo mismo con otras disciplinas -como comunicación, Sociología, Economía, Filosofía Política, y Ética- cuyo asesoramiento habría ayudado a enfocar mejor la respuesta a esa crisis.

Quiero pensar, que, en el momento actual, en el cual la pandemia del coronavirus supone una emergencia global de un grado incomparablemente superior al de aquel entonces, las autoridades internacionales están teniendo en cuenta la ayuda que pueden aportar otras formas de conocimiento más allá del estricto saber biomédico.

Pero quizá también puedan ofrecernos al resto, algunas enseñanzas que nos permitan afrontar mejor lo que nos espera, cuanto menos, la teoría sociológica y las otras ciencias sociales y humanas con las que dialoga, que es lo que a mí me ocupa.

La sociología del Coronavirus

Lo primero que puede hacer la Sociología es ayudar a visibilizar algunos aspectos de la vida social que, a veces, pasan inadvertidos, pero que el Coronavirus está haciendo dolorosamente patentes:

- La centralidad social del trabajo invisible de cuidados y cómo este se encuentra desigualmente distribuido por género, edad, etnicidad y otras categorías sociales.
- El efecto de la desigualdad social y las diferencias de clase y de capital (económico, pero también social, educativo, etc.), que van a generar consecuencias extremadamente dispares, no solo en tanto que son determinantes sociales de la salud, sino en las formas de enfrentarse a medidas como el cierre de escuelas o el fomento del teletrabajo y el e-learning.

Otras perspectivas sociológicas permiten enfocarse en cuestiones más concretas:

- La micro sociología de los saludos y otras interacciones cotidianas que normalmente damos por sentado (y que, aunque en algunos casos están generando propuestas ingeniosas, para la mayoría de nosotros se están convirtiendo en un asunto inquietante: ¿doy la mano, un beso, o me quedo a un metro de distancia?).
- Las nuevas formas de colaboración científica en abierto, que tan relevantes están siendo en la investigación sobre el virus y que, según nos dice la sociología de la ciencia, modifican profundamente la manera en la que se han organizado las comunidades científicas.
- O las descripciones que la Sociología nos ofrece de las nuevas formas familiares en las sociedades avanzadas, en las que cada vez más abuelas y abuelos asumen el rol de cuidadores cotidianos de sus nietos (y que a tantos nos generan hoy angustia por la posibilidad de contagiarlos inadvertidamente).

El hecho social total

Algunas teorías sociológicas más complejas nos dan ideas para comprender la especificidad histórica del momento que vivimos y que el Coronavirus hace, si cabe, más urgente:

- Conceptos como el de “sociedad del riesgo” de Ulrich Beck, que

señala lo ambivalente de nuestras sociedades tecnocientíficas, donde la innovación tecnológica es a la vez fuente de amenazas (por ejemplo en la rápida difusión de rumores y “fake news” sobre el virus a través de las redes sociales) y herramienta para su solución (pues las redes digitales son también el principal medio para que las autoridades informen a la población);

- El papel que Anthony Giddens atribuye a los sistemas expertos (estadísticas, cálculos, fuentes científicas, datos...) en la modernidad reflexiva, sin los cuales ni siquiera seríamos conscientes de la magnitud de la pandemia, pero que también suscitan numerosos dilemas éticos y políticos;
- Los planteamientos de la teoría del actor-red, que considera a los actantes no-humanos como el COVID-19 agentes de pleno derecho en el cambio social;
- O, en una reflexión que se encabalga con la emergencia climática (la otra cuestión planetaria que ahora parecería pasar injustamente a un segundo plano), los planteamientos ecofeministas, posthumanistas y multiespecie, que nos ofrecen una visión del mundo como una totalidad imbricada en la que todas las entidades del planeta nos coproducimos y para la que los dualismos clásicos, como naturaleza/sociedad, han cesado de ser operativos, si es que alguna vez lo fueron.

Podría seguir apuntando muchísimas otras cuestiones sociológicas que el Coronavirus moviliza, desde las transformaciones digitales del tejido productivo hasta las muestras de racismo experimentadas por ciudadanos de origen chino, desde la sociología de la tecnología (con nuevos usos de drones y nuevas técnicas diagnósticas como el control de temperatura, pero también nuevas formas de control y vigilancia) hasta el papel de los imaginarios culturales, (¿cómo obviar que llevamos quince años con una avalancha de películas sobre epidemias y zombies?).

Y es que el Coronavirus está demostrando ser un “hecho social total”, un concepto acuñado por el sociólogo y antropólogo francés, Marcel Mauss para referirse a aquellos fenómenos que ponen en juego la totalidad de las dimensiones de lo social.

(Sobre)vivir juntos

Pero antes de acabar quería apuntar otra utilidad, en este caso, cívica o política si se quiere, de la mirada sociológica.

Si algo nos enseña la historia social de las epidemias, y también todos los estudios culturales sobre Epidemiología, Inmunología y enfermedades infecciosas, es que aquí se juega un problema fundamental de la Sociología: cómo (sobre)vivir juntos. Qué es lo que nos une y qué nos separa.

Uno de los efectos más inmediatos en cualquier brote epidémico es la exacerbación -material y simbólica- de

la diferenciación social, la multiplicación de las líneas divisorias entre “nosotros” y “los otros” (entre sanos y enfermos, entre quienes están bien y quienes tienen “patologías previas” o pertenecen a “grupos de riesgo”, entre quienes tienen recursos y apoyos y quienes no lo tienen, entre “los de aquí” y “los de fuera”, etc.).

Estas diferencias se deslizan muy fácilmente en el discurso social hacia una distinción entre “inocentes” y “culpables”, tal como muestran todos los ejemplos históricos, de la Peste Bubónica al VIH/Sida.

Comprendiendo las llamadas a la responsabilidad individual y a la importancia del “distanciamiento social” como forma de lucha contra la expansión del virus, también me generan una extrema inquietud en su potencialidad para cuestionar los vínculos que nos unen.

Quizá, temporalmente, si así lo recomiendan los expertos médicos, haya que generar nuevas fronteras, nuevas distancias, pero -y esta es, a mi juicio, la lección más importante a recordar de una sociología del Coronavirus- debemos estar también muy atentos a los peligros tan abismales que pueden esconderse entre ellas.

**Este artículo fue publicado originalmente or The Conversación.*

EL FOLKLORE SIEMPRE UNE A LOS PANAMEÑOS.

Por: Karen Peralta

Folklore es todo lo que nos representa como panameñas y panameños. Es nuestra gente, nuestras costumbres, tradiciones; el sentir de nuestra tierra, el alma, vida y corazón de Panamá.

En medio de esta pandemia del Coronavirus, las expresiones folklóricas nos acompañan, precisamente en las voces de personajes conocidos en el medio artístico local, pero también en los aportes de investigadores formales de esta disciplina, en los momentos creativos de nuestros artistas y artesanos, en el esfuerzo diario de nuestros maestros, especialistas y formadores empíricos que, desde sus hogares, han dedicado su tiempo a compartir sus enseñanzas. Además, volcarlas a las plataformas virtuales para beneficio de los miles de ciudadanos ávidos de conocimiento y deseos de compartir los sentimientos autóctonos que provienen del alma panameña.

En la disciplina de folklore y la música típica popular, muchos exponentes se han manifestado y han optado por diseñar estrategias de autosostenibilidad, así como tácticas que buscan motivar a la población, sensibilizándola para concienciar en la importancia de contrarrestar este virus, siguiendo las normas de precaución emitidas por el Ministerio de Salud y campañas positivas contra la pandemia acechante COVID-19.

Se han tomado decisiones difíciles, pero necesarias. La responsable medida de cancelar todo tipo de eventos que conlleven aglomeraciones ha sido aceptada por la comunidad folklórica y cultural, siendo consecuentes con la situación que atraviesa el país. En contacto con los patronatos de los festivales sancionados por ley de la República de Panamá, se optó por cancelar las celebraciones de dichas actividades, previniendo así la propagación de posibles contagios, pues estas fiestas tradicionales convocan a miles de personas en los lugares donde se celebran.

Por ejemplo, el Festival Nacional de La Danza de los Cucúas, en Penonomé; el Festival Nacional de La Carreta Tradicional, en Capellanía de Coclé; el Festival Nacional de La Caña de Azúcar, el Guarapo y sus derivados, en Aguadulce, y otras múltiples actividades que se constituyen por Ley, que de igual manera, el Ministerio de Cultura apoya, entre ellas, el Festival Nacional de La Caña de Azúcar, en Pesé, el Festival Nacional de La Cumbia Chorrerana y el Festival Folklórico de La Mitra, en La Chorrera, han sido cancelados, a propósito de los decretos emitidos por las autoridades de Salud frente a la crisis por Coronavirus.

Esto, sin embargo, provocó una reacción muy positiva en donde músicos típicos populares como Samy y Sandra

Sandoval, Jonathan Chávez, Keny y Kiara, Lucho de Sedas y Osvaldo Ayala, se animaron a desarrollar eventos en conjunto con patrocinadores estatales como el Ministerio de Cultura, SERTV, la Presidencia y empresas privadas (televisoras, telefónicas, medios digitales, licoreras y otros) para organizar los ya populares “bailes virtuales”, llamando a una gran afluencia de público desde sus casas. Ayudando a levantar la moral, los ánimos y la autoestima de la audiencia con inigualables presentaciones, que al mismo tiempo se convierten en un aliciente económico para los músicos y el personal artístico que ha manifestado pérdidas considerables por la cancelación de sus actividades en todo el país.

Desde nuestra trinchera, el proyecto #MiCulturaEnCasa está aportado a aliviar el estrés con la presencia de artistas nacionales, a través de sus expresiones, encontrando en la música típica popular, un contenido muy querido para nuestra audiencia virtual.

Asimismo, los trovadores panameños se han hecho sentir desde sus redes sociales, componiendo décimas relacionadas a la importancia de contrarrestar el virus, con docencia y mucha responsabilidad, dirigiendo sus conocimientos con mensajes educativos que llaman a la reflexión y sensibilización en temas del COVID-19.

Una de nuestras insignes trovadoras, Jazmín Muñoz, nos comparte:

*“Mil gracias al personal
médico que, aunque no crea,
Junto a Dios ellos pelean
Contra este virus mortal.
Me dirijo a cada cual
Que el canto escuchando está
El mundo y a Panamá
Mi mensaje los abraza
Por favor, quédate en casa
Que esto pronto pasará”.*

Y así, se han ido sumando extraordinarios maestros como Tano Mojica, Elliot Aizprúa y Antonio Saturno, todos unidos a las campañas #QuédateEnCasa, resaltando lo maravilloso de nuestras expresiones folklóricas. En estos tiempos, la cultura popular ha impreso el anglicismo “challenge,” y desde el campo o la ciudad, ha habido “desafíos”, en donde se invita a la gente a lucir polleras o indumentarias de distintas regiones, resaltando lo maravilloso que somos como panameños y panameñas.

Igualmente se han difundido videos orgánicos recordando a la población la importancia de seguir las recomendaciones del Ministerio de Salud.

En fin, el folklore nos une como panameños en esta crisis del COVID-19. Y la vamos a superar, ¡porque somos Panamá!

LOS PACIENTES DE SALUD MENTAL HAN GANADO ESPACIO Y VISIBILIDAD

Juana Herrera Araúz

directora del Instituto Nacional de Salud Mental (INSAM)

La realidad pospandemia supone la adaptación a nuevas estructuras sociales, ¿cuál es el impacto de este reordenamiento en la salud mental?

Con la pandemia se crean situaciones que requieren de adaptación a nuevos modelos. Hay que ser creativos, y de eso no escapa la salud mental, por lo que hay que reinventarse y aprovechar la coyuntura para corregir cosas preexistentes. La pandemia está actuando como un catalizador para el cambio, un cambio positivo que renueve y cree buenas prácticas. La salud mental se ha visto afectada en personas que generalmente no padecían de ninguna enfermedad, pues un confinamiento forzado u obligatorio, para protegernos, no significa que se deja la naturaleza humana de la asociación. Somos seres sociales en todo el sentido de lo que eso conlleva. Además, se incrementan los padecimientos de depresión, ansiedad y angustia ante la incertidumbre sobre lo que está ocurriendo y lo desconocido de lo que vendrá.

Aislamiento social, miedo al contagio, duelo y pérdida de ingresos es el cóctel con el que hoy lidia la población mundial, ¿quiénes son los más susceptibles a sucumbir?

Todo ser humano potencialmente puede padecer algún tipo de alteración en la salud mental frente a la realidad actual, sin embargo, las personas que ya sufrían algún trastorno mental son más vulnerables. Si hablamos en un sentido más general, podríamos incluir como población más susceptible a los adultos mayores y a los niños. También lo económico juega un papel importante, ante la incertidumbre y la limitación de la movilidad para obtener el sustento diario, y en este grupo podemos mencionar a las poblaciones indígenas, afrodescendientes y los grupos de pobreza, en muchos casos en las periferias de las grandes ciudades.

¿Podría derivar de esta crisis una mayor sensibilidad social hacia los problemas de salud mental que enfrenta un segmento importante de la población?

Soy una mujer de fe y de convicción positiva, y creo que esta experiencia nos está brindando la oportunidad de concienciación en todos los aspectos, y especialmente en lo referente a la salud mental, pues la estigmatización de las enfermedades de salud mental, cada vez ganan más terreno en el marco del reconocimiento de las mismas y en los derechos de los pacientes.

¿Qué tan vulnerable es hoy un paciente psiquiátrico en el sistema de salud público?

Las Naciones Unidas reconoce que, “salud sin bienestar mental, no es salud”, por ello es importante que las instituciones se refuercen. Contar con unas instituciones públicas más robustas y con personal calificado contribuye a garantizar la calidad de los servicios que estas ofrecen. La felicidad es relativa y son muchos los parámetros que definen ese estado, lo cierto es que hay cinco países nórdicos que siempre quedan incluidos entre los diez más felices del mundo, y son: Finlandia, Dinamarca, Noruega, Suecia e Islandia, y el factor que más inclina esa balanza es la sensación de bienestar y su confianza en las instituciones que ofrecen un servicio. Esa confianza crea un estado de seguridad y las personas confían en que, en el momento en que requieran una prestación de servicio por parte de las instituciones, lo recibirán.

Hay un compromiso social y ético, desde su profesión, a brindar atención durante la crisis. Pero, la mujer, el ser humano, ¿cómo lidia con las dificultades?

Las profesiones en general deben ser escogidas por vocación de servicio, pero en la Medicina esto se convierte en un “must”, una cuestión no negociable. En salud mental este compromiso es aún mayor, pues el paciente viene a la consulta con deseos de ser escuchado, de un confidente, y eso no es nada fácil para la mayoría de las personas. Ese compromiso

lo vivo cada día en el INSAM, pero hay que resaltar que no es solamente por parte del personal médico, también por parte del resto de los colaboradores, como el personal de enfermería, de laboratorios y hasta el administrativo. Incluyendo a los conductores, seguridad y trabajadores manuales; se requiere discreción y en esta época, en estas circunstancias se necesita mucha ayuda, mucho apoyo emocional y de solidaridad con el prójimo, con tu familia, vecinos y colegas de trabajo. Si practicamos la solidaridad y la empatía se puede lidiar y manejar, de manera menos traumática para todos, con las pérdidas humanas y la incertidumbre que genera el desempleo. Quiero decir, que si cada uno aporta desde su lugar, lo mejor de sí, esta prueba que pasa la humanidad podría ayudarnos a mejorar como personas y a replantearnos algunas cosas que hasta ahora no se habían estado haciendo del todo bien. El ser humano tiene esa posibilidad de contar siempre con algo que ofrecer, solo que debe estar dispuesto.

¿Somos una sociedad resiliente?

Definitivamente, creo que nuestra sociedad es una sociedad resiliente y ha pasado por situaciones muy difíciles (9 de enero de 1964/invasión 1989), todas las ha superado, y esta no será la excepción; solo que esta vez no somos los únicos afectados. Eso requerirá de todos los panameños un mayor esfuerzo y hasta sacrificio para llevar a puerto seguro a este bello país... Panamá.

¿Cuáles son las tareas pendientes del gobierno, enmarcadas en garantizar un correcto despliegue de atención para dar soporte a los pacientes psiquiátricos?

Todo gobierno tiene por obligación velar por el bienestar de su pueblo, y al actual le ha tocado una prueba muy dura, y aunque todas las carteras de una forma u otra están implicadas, hay algunas como Salud y los entes de Seguridad, que se han visto más envueltos en esta situación de crisis. La salud mental por ser una parte invisible y con estigmatización, parecía “La Cenicienta” del grupo de especialidades. Recuerdo que cuando comunicaba a mis colegas que estudiaría Siquiatría, muchos se reían o se asombraban. La experiencia de hoy, no es la misma de hace 20 o 30 años; ahora los pacientes de salud mental han ganado espacio y visibilidad, lo que les permite obtener lo que siempre debe tener un ser humano, sea paciente o persona sana, sus derechos humanos y su derecho a recibir atención médica y de calidad, sin discriminación y sin ningún grado de estigmatización.

¿Cómo ha evolucionado el rol del INSAM en los últimos años?

Puedo dar testimonio de su evolución, ya que allí me formé como psiquiatra y allí he visto cómo se forman las nuevas generaciones de médicos. Puedo compartirte que, de ser un espacio para llevar a pacientes en crisis o aislar a seres humanos con enfermedades mentales, pasó a ser un nosocomio o instituto al servicio de la sociedad para atender al

paciente con diagnósticos de trastornos mentales y del comportamiento. Apoyar a los familiares en el tratamiento del paciente, pues ahora se reconoce y se pone en práctica que, para la recuperación de un paciente de salud mental, es necesario el acompañamiento de la familia.

¿Cuál es el perfil de los pacientes que han buscado apoyo en el INSAM durante los últimos tres meses?

El paciente que llega al INSAM forma parte de una amplia gama con características bien particulares. Cada paciente es un ente único, y así se le debe recibir, atender, y ofrecerle con respeto lo mejor de nuestra institución. Son hombres o mujeres entre 18 a 75 años, panameños o extranjeros que acuden a buscar atención en psiquiatría. Claro que, en este tiempo, por el confinamiento a causa de la pandemia y las pérdidas, que van desde la salud o la de un ser querido, pasamos a la pérdida de un empleo, de la estabilidad económica y la misma incertidumbre sobre el futuro. Las personas han tenido que aprender a convivir con sus seres queridos, pues en el andar diario, las prioridades andaban algunas veces invertidas, y el empleo parecía ser el centro de muchos. Por todo lo anterior, la ansiedad, el estrés y la depresión han sido casos que se han incrementado, así como el número de casos de suicidio. El paciente quiere ser escuchado y requiere apoyo, realizando catarsis. Buscando orientación y una voz de aliento que le diga que no está solo.

“Si practicamos la solidaridad y la empatía se puede lidiar y manejar, de

manera menos traumática para todos, las pérdidas humanas y la incertidumbre que genera el desempleo”.

El suicidio es el estallido final de otras enfermedades. Panamá ha visto recientemente un leve aumento de casos, ¿cómo encaminarnos al establecimiento de políticas más preventivas que el abordaje?

Es cierto, hay un leve aumento de los registros de casos de intentos autolíticos; y habría que tomar en cuenta que casi siempre hay un subregistro. El suicidio es la fase final de un camino recorrido de la desesperación y desesperanza. Nadie se quiere morir, solo que, para llegar a esa situación, la mayoría de las veces hay un cambio neuroquímico que no permite ver otra solución. La educación es primordial, debemos reforzar el conocimiento y reconocimiento en el personal de salud (enfermeras, médicos generales, trabajador social, sociólogos, nutricionistas) de los síntomas o mensajes del paciente con riesgos de suicidio. Esta docencia debe llegar a la población en general, especialmente donde ya hay miembros de la familia que han hecho algún intento, o incluso han sucumbido ante este desenlace. La prevención es importante y el abordaje debe ser algo de amplio reconocimiento. Crear más plazas de especialización en profesionales de la salud mental, así como su captación

para que laboren en ese ramo de la salud, con una mayor presencia del INSAM, por lo menos uno en cada provincia o el acondicionamiento de áreas dentro de hospitales, ya existentes, que cuenten con todo lo necesario para brindar una atención digna al paciente.

El gobierno se ha enfrentado a fuertes cuestionamientos en los últimos meses. Algunos sectores hablan de pérdida de credibilidad. ¿Cómo impacta este tambaleo de la credibilidad gubernamental en la tranquilidad de las masas para enfrentar los retos que ya implica lidiar con una pandemia?

La confianza es algo indispensable en cualquier relación humana y casi siempre se pone a prueba en situaciones difíciles, como las estrecheces económicas y la crisis sanitaria actual, que abarca cada sector de la sociedad y a la familia misma. Cuando las cosas van bien, hay muchos que claman su tutoría, decimos las victorias y los triunfos tienen muchos hechores, padres, pero la derrota, o los momentos difíciles son casi huérfanos. Pienso que, en esta ocasión, como en los momentos más difíciles que ya hemos superado, deberíamos unirnos, pues aquí solo habrá un solo perdedor, el país, y yo me inclino a creer que al final habrá un solo ganador... Panamá.

IMPORTANCIA HISTÓRICA DEL CIRCUITO ECONÓMICO DURANTE UNA PANDEMIA

Carlos Aguirre Castillo

Profesor de Historia en la Universidad de Panamá (CRUA)

Históricamente, la humanidad ha atravesado por muchos momentos críticos producidos por diversas pandemias que han diezmando masivamente la población en los centros densamente poblados del Planeta. Entre las más sobresalientes por su índice de letalidad, diseminación y devastación tenemos:

- La Peste Negra o Peste Bubónica. Su aparición más antigua se registra en siglo VII en China, “pero como descripción sintomática, no epidémica” (1). La pandemia propiamente dicha se dio entre 1348 a 1350. “Aproximadamente 25 millones de muertes tuvieron lugar solo en Europa, junto a otros 40 a 60 millones en África y Asia. Algunas localidades fueron totalmente despobladas y los pocos supervivientes huyeron y extendieron la enfermedad aún más lejos” (2).
- La Viruela. La información más antigua de esta enfermedad data del siglo III A.C. en Egipto. Muchos brotes se dieron en Europa durante siglos, pero en la época moderna irrumpió masivamente en el siglo XVIII, matando alrededor de 400 mil personas por año, y transfiriéndola al Continente Americano a través de los colonizadores que contagiaron en masa a la población originaria que carecían de anticuerpos contra la enfermedad. En 1796, Edward Jenner fabricó la vacuna contra la Viruela, dándole un respiro sanitario a la Humanidad. “Se estima que solo en el siglo XX la viruela mató hasta 300 millones de personas y a 500 millones en sus últimos 100 años de existencia. En 1967, apenas una década antes de su último registro, se registraron 15 millones de casos” (3).
- El Cólera. Hipócrates documenta esta enfermedad en el 400 A.C. Pero muchos siglos después, “en 1817 aconteció la primera pandemia documentada en Asia, que se extendió a Turquía y los países árabes. Desde esa zona se ha difundido a todos los continentes del mundo, y afectó por primera vez a América la segunda pandemia descrita entre 1826 y 1851 que comenzó en la India y afectó en 1832 a América del Norte, Central y América del Sur” (4).
- La Gripe Española. Se dice que

se originó en Kansas (Estados Unidos) entre los soldados del fuerte Riley, el 4 de marzo de 1918 cuando se certificó el primer caso; sin embargo, se le llama “gripe española,” porque las agencias de noticias de España fueron las que más la divulgaron por no haber participado de la guerra, y porque registraron 8 millones de muertos entre 1918 y 1920. “La gripe pudo haber matado a 25 millones de personas en las primeras 25 semanas. Estimaciones más antiguas indicaban que murieron entre 40 y 50 millones de personas. Sin embargo, gran cantidad de países no disponían de un servicio sanitario capaz de recoger datos fidedignos y muchos de los muertos no fueron contabilizados; por esta razón estimaciones actuales mencionan entre 50 y 100 millones de víctimas” (5).

- El VIH/SIDA. Existen indicios que una enfermedad cuasi parecida fue llevada de Etiopía a Atenas en el siglo V, diezmando a un tercio de la población de esa época. En la actualidad se le atribuyen orígenes africanos aparecidos en los años '80 del siglo pasado. En 1981 “Durante los primeros años de expansión de la pandemia, que ha matado a la fecha entre 25 y 35 millones de personas, se creyó que su transmisión era meramente sexual. Sin embargo, poco

después se supo que también se podía transmitir mediante sangre o agujas contaminadas o durante el embarazo, de madre a hijo” (6).

Veamos ahora la que nos compete de acuerdo al título de este artículo: El COVID-19. El primer brote se registró en Wuhan, China, en diciembre del 2019, y a pesar de las medidas urgentes tomadas -tardías para algunos- para evitar su propagación, se ha extendido rápidamente por todo el mundo, sin que a la fecha exista una vacuna real utilizable para su control. He escuchado que cerca de 98 laboratorios en diferentes países están trabajando en eso, y que hasta se ha implementado en humanos con buenos resultados, pero, oficialmente, hoy día no se ha distribuido una vacuna para el Covid-19. Y hasta que eso ocurra tenemos que arreglárnosla con lo que tenemos.

En Panamá, desde que apareció un primer caso, se empezaron a tomar medidas de contención, profilaxis y cuarentenas parciales, hasta llegar a la cuarentena total. El anuncio de la ministra de Salud, de aplicar el paso 2 a partir del 1 de junio ha traído comentarios a favor y otros en contra, cada uno dependiendo de sus intereses. Porque el empresario lo ve en función de su empresa; el que quedó sin empleo, o no tenía al momento de la pandemia, o está suspendido, lo ve en función de su sueldo o lo que podía conseguir día a día para poder hacerle frente a sus necesidades; y los que tenemos empleo y nos sigue llegando el cheque lo vemos en función de la salud.

Algunos médicos dicen que esta apertura es muy apresurada, y que de darse un contagio masivo correríamos el riesgo de saturar los centros hospitalarios, pero, si el 90% de la población se mantiene en casa ¿quién sostendrá los gastos de los hospitales, los insumos y los salarios del personal? Igual es para todas las instituciones gubernamentales y las empresas privadas. ¿Cómo se sostendrán el alto porcentaje de los desempleados que vivían de las diferentes profesiones informales?

Estimados lectores: no sé si estoy equivocado, y si es así, espero me disculpen, porque es la humilde opinión de un ciudadano preocupado por lo que estamos pasando y por lo que pasaremos después de que las aguas encuentren su nivel. El circuito económico funciona, para mi entender, como un circuito electrónico. Si aplicamos un interruptor en este último todo se apaga, la energía no fluye. El Estado funciona de igual manera, si encerramos o interrumpimos la energía que fluye de la fuerza laboral todo se estanca, el circuito económico se detiene. La energía producida por los electrones en los circuitos produce luz, calor y movimiento. La energía producida por los trabajadores produce la riqueza que costea sus salarios con lo que sufragan sus necesidades, y los empresarios pagan sus impuestos que, a su vez, el Gobierno lo destina a los diferentes rubros de inversión y crecimiento, y así sucesivamente.

Hay profesionales que dicen que la cuarentena debe extenderse dos meses

más. Eso sería lo ideal, pero ¿con qué nos van a pagar si no se está generando los suficientes ingresos? ¿Cómo se sostendrán las instituciones y sus funcionarios? En definitiva, ¿cómo va a operar el país? ¿Con préstamos? Y, ¿hasta cuándo y cuánto nos van a prestar? ¿Hasta cuándo puede el Gobierno pagar salarios, dar bonos y bolsas de comida si el circuito económico no está activado?

Creo que estas preguntas nos deben poner a pensar profundamente en lo que es mejor para el país y sus habitantes como sociedad civilizada, pero siempre tomando en consideración las estrictas recomendaciones sanitarias establecidas por el personal idóneo del Ministerio de Salud.

Profesor de Historia de la Universidad de Panamá (CRUA)

NOTAS INFOGRÁFICAS

(1) https://es.wikipedia.org/wiki/Peste_negra

(2) *Loc. cit.*

(3) <https://es.wikipedia.org/wiki/Viruela>

(4) http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pi=S1561-31942011000400025

(5) https://es.wikipedia.org/wiki/Pandemia_de_gripe_de_1918

DESIGUALDAD DE GÉNERO Y VIOLENCIA EN CONTEXTO DEL COVID-19

**publicado en la Plataforma Istmo el 3 de julio de 2020.*

*Tamara Martínez Paredes.
Licda. en Sociología*

La desigualdad es una categoría que utilizamos para hacer referencia a muchos aspectos de la realidad social y de la vida cotidiana. Según Berger y Luckman (2001), “la vida cotidiana se presenta por una realidad interpretada adquiriendo significado subjetivo”. Ante esto podríamos afirmar que la construcción social que surge por la pandemia visibiliza las peores inequidades que se experimentan de manera individual y colectiva por los seres humanos en todo el mundo.

Y es que la desigualdad es parte de esa realidad, que en lo social y lo cultural, supone las diferencias que surgen ante la preeminencia de un grupo o género sobre otro. En el campo económico, se manifiesta con la falta de equidad en la distribución de recursos para la generación de productos, ingresos y oportunidades de empleo.

En las actuales condiciones, la vida social se ha visto reducida a nuestras casas, desde donde, sobre todo, las mujeres, deben organizar una serie de tareas, para tratar de normalizar al menos dentro de sus hogares, la vida de cada uno de sus miembros.

Para mitigar los efectos de la pandemia generada por el Covid-19, en Panamá, se

han adoptado medidas de aislamiento, para evitar la propagación del virus, lo que ha significado para muchas mujeres profesionales, asalariadas, técnicas u obreras, combinar en un mismo espacio, horas de trabajo productivo, con la atención de tareas domésticas, de enseñanza y cuidado de los hijos e hijas, adultos mayores y personas con discapacidad.

De tal forma, la pandemia como otras problemáticas de todo orden, encuentra disponible en el género femenino, la respuesta perfecta ante la crisis.

Y es que sin distinción de género, las mujeres no solo en Panamá, sino a nivel mundial, se encuentran en la primera línea de defensa contra la enfermedad: enfermeras, médicas, auxiliares, y personal de seguridad pública. Otras atrincheradas en sus casas, sostienen la batalla para mantener a sus familias y gran parte de la población, cumpliendo las medidas sanitarias, muchas de ellas en condiciones difíciles, donde conviven con la violencia, la pobreza y la falta de oportunidades. También se suma ese grupo importante de estudiantes universitarias que reciben clases virtuales, sin contar con todas las herramientas tecnológicas para esto.

En ese escenario aparecen los femicidios.

Según cifras del Ministerio Público, al 31 de mayo de 2020, se registran 16 femicidios: 3 en grado de tentativa y 9 por muerte violenta. Se sostiene la violencia contra la mujer en el ámbito de la política, al igual que se afirman las reclamaciones de sectores vulnerables de mujeres, especialmente las que se encuentran en privación de libertad. Manifestaciones precisas que muestran cómo las mujeres siguen siendo víctimas aún en el contexto de la enfermedad del Covid-19, de la violencia en varias de sus formas.

Ante el panorama que se presenta y que requiere acciones urgentes: ¿Cuáles son las alternativas y dónde aparecen las mujeres en los planes de reactivación o retorno a la nueva realidad?

Recientemente la Comisión Interamericana de la Mujer de la Organización de Estados Americanos-CIM/OEA (2020), realiza un foro virtual con las altas directivas de esta, denominado: “Covid-19 en clave feminista-conversación de alto nivel sobre los impactos diferenciados en las mujeres”, donde los principales temas que se expusieron sobre el tapete para la discusión por parte de los diferentes gobiernos fueron los siguientes:

- La violencia que sufren las mujeres y los programas que se requieren para dar protección efectiva, con terapias psicológicas para atender las secuelas.
- Recuperación económica de las mujeres luego de la pandemia,

mediante políticas públicas para el apoyo al emprendimiento con sostenibilidad y calidad de este.

- Dar importancia a la participación de las mujeres en los espacios económicos alternativos, donde sean transversalizadas las demandas de las mujeres, con alianzas nacionales e internacionales, pactos fiscales y distribución de presupuestos nacionales.
- La educación en igualdad, para cambiar la cultura, educar a los niños y niñas en la nueva masculinidad y feminidad.
- La importancia de la participación de la mujer en la política, donde los partidos políticos asuman la agenda de las mujeres, fomentando un cambio en la cultura en torno al poder, dejando a las mujeres tener un rol más activo y asimismo la atención a la violencia política.

Esta agenda de puntos específicos, tratados en contexto de la pandemia por el coronavirus, queda para la reflexión. Porque antes como ahora es urgente poner atención en las necesidades diferenciadas que construyen la realidad social de las mujeres, en América Latina y Panamá. Todo con tal de reducir las desigualdades y trabajar en alternativas que beneficien a las mujeres y permitan el avance de la sociedad.

Bibliografía

Luckman, T. Berger, P. (2001). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

Nación, P.G. (2020). *Número de víctimas de femicidio, tentativas y muertes violentas, del 1 de enero al 31 de mayo de 2020*. Panamá: Ministerio Público.

OEA/CIM. (13 de mayo de 2020). *Organización de Estados Americanos*. Obtenido de <https://www.oas.org/ext/es/principal/covid-19/Foros-Virtuales/PgrID/3478/PageID/3/PID/3425/mcat/3470/acat/1/TagID/2294/TagName/Investment-arbitration>

Tamara Martínez Paredes es Socióloga, Maestranda en Ciencias Sociales con Especialización en Teoría y Métodos de Investigación, Postgrado en Docencia Superior, Investigadora Académica del Tribunal Electoral, docente del Departamento de Sociología de la Universidad de Panamá, integrante del Colegio de Sociología y Ciencias Sociales de Panamá.

Legislación al día

LEY 156

De 30 de junio de 2020

Que dicta medidas económicas y financieras para contrarrestar los efectos del COVID-19 en la República de Panamá

LA ASAMBLEA NACIONAL DECRETA:

Artículo 1. Los beneficios establecidos en la presente Ley solo serán aplicables a las personas afectadas por la crisis económica causada por la pandemia del COVID-19, es decir, las personas a quienes se les ha suspendido o cesado su contrato laboral, los trabajadores independientes y comerciantes cuya actividad se ha visto afectada por las medidas sanitarias establecidas por el Órgano Ejecutivo.

Las personas que durante la declaratoria de emergencia sanitaria continúan recibiendo un salario fijo o ingreso regular producto de su actividad comercial no podrán acogerse a la presente Ley.

Artículo 2. Se establece una moratoria sobre los préstamos otorgados por los bancos, cooperativas y financieras hasta el 31 de diciembre de 2020, para las personas naturales y jurídicas afectadas económicamente debido al estado de emergencia nacional con motivo del COVID-19. Esta moratoria también es extensiva a los préstamos otorgados por cooperativas y financieras, tanto públicas como privadas:

1. Préstamos hipotecarios residenciales.
2. Préstamos personales.
3. Préstamos de auto.
4. Tarjetas de crédito.
5. Préstamos a la pequeña y mediana empresa.
6. Préstamos comerciales.
7. Préstamos al sector transporte.
8. Préstamos al sector agropecuario.
9. Créditos de consumo.

Será suficiente para acreditar el estado de incapacidad o insolvencia para el pago de los compromisos señalados en este artículo la presentación de declaración jurada en papel simple o ante notario público, para las personas naturales, jurídicas e independientes en la que hagan constar la afectación de sus ingresos, o carta de despido, suspensión de contrato de trabajo o disminución de la jornada de trabajo, para los empleados del sector público o privado.

Artículo 3. Una vez vencido el término de la moratoria establecido en la presente Ley, los acreedores, de común acuerdo con el deudor, deberán establecer los mecanismos necesarios para que el deudor cliente pueda retomar, a través del refinanciamiento o

prorratio de sus compromisos, sin que ello conlleve el cobro de recargos por mora o cualquier otro pago en concepto de gastos administrativos, ni afectación en su referencia de crédito.

Artículo 4. El monto del bono solidario que recibirán los trabajadores formales a los cuales se les ha suspendido provisionalmente su contrato laboral o han sido cesados de su relación formal, o los trabajadores informales que se han visto afectados por la crisis causada por la pandemia del COVID-19, será determinado por el Órgano Ejecutivo.

Artículo 5. La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos deberá adoptar medidas con los prestadores de servicios públicos para que a las radioemisoras nacionales, dentro de la declaratoria de la emergencia sanitaria nacional, en cumplimiento de su función social de informar a la población, se les pueda otorgar una moratoria del pago por noventa días prorrogables.

Una vez levantada la declaratoria de emergencia sanitaria nacional, los pagos suspendidos a las radioemisoras serán diluidos en el término de dos años.

Las empresas prestadoras de servicios públicos no podrán cobrar cargos adicionales a las radioemisoras nacionales, ni cortar el servicio que les prestan, por la deuda que se declare en mora.

Artículo 6. Las entidades bancarias, cooperativas y financieras no podrán efectuar cobros, aumentar las tasas de

interés aplicadas, recargos o cualquier otro interés por falta de pago, pago atrasado o por cualquier otro motivo sobre todos los créditos incluidos en el artículo 2. del 1 de marzo al 31 de diciembre de 2020. La Superintendencia de Bancos, el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, el Ministerio de Comercio e Industrias y demás autoridades competentes estarán obligados a velar por su estricto cumplimiento y aplicarán las sanciones establecidas.

Esto aplicará a todos los trabajadores a quienes se les haya reducido su jornada laboral con disminución de su salario, suspendido o cesado su contrato laboral, así como a las personas naturales, jurídicas o independientes que hayan reducido o cerrado Operaciones, producto de la pandemia del COVID-19.

Artículo 7. Durante la declaratoria de emergencia sanitaria nacional y hasta sesenta días después de que esta se levante, no se verán afectados los historiales de crédito de las personas, los cuales están registrados por la Asociación Panameña de Crédito.

Artículo 8. El Órgano Ejecutivo reglamentará esta Ley.

Artículo 9. La presente Ley es de orden público y de interés social. y tendrá efectos retroactivos hasta el 1 de marzo de 2020.

Artículo 10. Esta Ley comenzará a regir desde su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 287 de 2020 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los dieciocho días del mes de junio del año dos mil veinte.

El Presidente,
Marcos E. Castellero Barahona

El Secretario,
Quibian T. Panay G.

LEY 143

De 11 de Abril de 2020

Que modifica y adiciona artículos a la Ley 49 de 1984,
que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional

LA ASAMBLEA NACIONAL DECRETA:

Artículo 1. El numeral 2 del artículo 14 de la Ley 49 de 1984 queda así:

Artículo 14. Funciones de la Directiva. Son funciones de la Directiva de la Asamblea Nacional:

...

2. Preparar el orden del día de las sesiones plenarias y de las sesiones en línea de la Asamblea Nacional.

...

Artículo 2. El artículo 86 de la Ley 49 de 1984 queda así:

Artículo 86. Sesiones. Las sesiones serán ordinarias, extraordinarias, judiciales o especiales.

Las sesiones ordinarias de la Asamblea Nacional se llevarán a cabo de lunes a miércoles de 3:30 p.m. a 7:30 p.m. y los jueves de 9:30 a.m. a 1:30 p.m. en el recinto del Palacio Legislativo Justo Arosemena o donde lo disponga la Directiva de la Asamblea.

Cuando la Asamblea no sesione por falta de quórum, se les aplicara a los Diputados y Diputadas Principales, que se encuentren ausentes

injustificadamente, el descuento proporcional de sus emolumentos que corresponda a un día de labores.

Cuando la Directiva así lo determine y anuncie con la debida anticipación o el Pleno de la Asamblea lo solicite, podrá convocarse a sesiones ordinarias en días u horas distintos de los señalados anteriormente.

De forma excepcional, la Directiva podrá convocar, mediante resolución motivada,

a la Asamblea Nacional para la realización de sesiones en línea, u través de plataformas digitales, por razones de emergencia nacional, urgencia nacional u otras situaciones que impidan o limiten las reuniones de la Asamblea Nacional.

Ninguna Comisión Permanente podrá reunirse durante el horario en que sesione el Pleno, salvo la Comisión de Presupuesto o las Comisiones que el Presidente o Presidenta de la Asamblea les autorice a sesionar conjuntamente para atender asuntos urgentes.

Artículo 3. Se adiciona el Capítulo VI, denominado Sesiones en Línea. al Título VI de la Ley 49 de 1984, contenido de los artículos 170-A, 170-B, 170-C, 170-D, 170-E, 170-F y 170-G, así:

Capítulo VI Sesiones en Línea

Artículo 170-A. Sesiones en línea. Se establecen las sesiones plenarias en línea convocadas por la Directiva de la Asamblea Nacional, a través de plataforma digital, las cuales podrán llevarse a cabo tanto en el periodo ordinario. como por convocatoria a sesiones extraordinarias.

Se entenderá por sesión en línea aquella que se realiza utilizando cualquiera de las tecnologías de la información y la comunicación asociadas a la red de Internet. que garanticen. tanto la posibilidad de una comunicación simultánea entre los miembros de la Asamblea Nacional durante toda la sesión. como su expresión mediante documentación electrónica, que permita el envío de la imagen. sonido y datos.

La Directiva podrá autorizar, previa solicitud del Presidente o Presidenta de la Comisión Permanente respectiva, que esta lleve a cabo sesiones bajo esta modalidad, siempre que no ocurra simultaneidad con la sesión del Pleno.

La Secretaria General certificara la conexión de cada Diputado o Diputada

para la asistencia a las sesiones bajo esta modalidad.

Artículo 170-B. Reglas especiales. Las sesiones plenarias en línea convocadas por la Directiva de la Asamblea Nacional. a través de plataforma digital. tendrán las siguientes reglas:

1. Deberá contener un orden del día digital que establecerá:

- a. Aprobación del acta.
- b. Lectura de correspondencia.
- c. Comparecencia de citaciones y ratificaciones de nombramientos en línea en caso de darse.
- d. Proyectos de ley objetados.
- e. Proyectos de ley en tercer debate.
- f. Proyectos de ley en segundo debate.
- g. Periodo de incidencias de treinta minutos. divididos entre las fracciones parlamentarias.

2. Deberá existir un mecanismo verificable y que conste en acta para cuando un Diputado o Diputada solicite el uso de la palabra.

Artículo 170-C. Participación. El tiempo de participación de los Diputados o Diputadas por cada tema en estas sesiones será de diez minutos. en una sola vuelta.

Artículo 170-D. Votaciones. En las sesiones en línea. las votaciones se deberán realizar mediante un sistema digital verificable, en el que se permita al Diputado o Diputada emitir su voto.

Cuando el método anterior no sea posible. Deberá utilizarse en todos los casos la votación nominal.

Para ambos métodos, la Secretaría General debe asegurarse de que los resultados de la votación consten en el acta.

Artículo 170-E. Presentación de iniciativas legislativas. Durante estas sesiones se presentarán anteproyectos y proyectos de ley mediante la plataforma digital o por medio de correo electrónico a la Secretaría General, con las formalidades establecidas en el presente Reglamento, En las sesiones en línea, se permite la sustentación de la presentación de las iniciativas legislativas por un tiempo hasta de diez minutos.

Artículo 170-F. Duración. Las sesiones en línea serán públicas y tendrán una duración hasta de tres horas. La Directiva de la Asamblea Nacional asegurará su transmisión de acuerdo con lo establecido en el artículo 90 de este Reglamento.

Artículo 170-G. Concurrencia al Pleno. En la modalidad de sesiones en línea. podrán concurrir al Pleno de la Asamblea Nacional todos los miembros de la Directiva y el personal de apoyo. El resto de los miembros de la Asamblea. una vez hecha esta convocatoria, participará de la sesión a través de la plataforma digital establecida,

Artículo 4. La presente Ley modifica el numeral 2 del artículo 14 y el artículo 86 y adiciona el Capítulo VI al Título VI, contenido de los artículos 170-A, 170-B, 170-C, 170-D, 170-E, 170-F y 170-G, al Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984.

Artículo 5. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,
Proyecto 298 de 2020 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena. ciudad de Panamá, a los ocho días del mes de abril del año dos mil veinte.

El Presidente,
Marcos E. Castillero Barahona

El Secretario,
Quibian T. Panay G.

Discursos y Conferencias

Discurso del Presidente de la Asamblea Nacional
H.D. Marcos Castellero Barahona
el 1 de julio de 2020

Atravesamos tiempos retadores, el mundo y el país han sido sacudidos de manera violenta. Hoy miles de personas sufren los embates causados por el Covid19 y muchas familias despiden a un ser querido por lo que, antes de iniciar mi intervención quiero pedirles que dediquemos un minuto de silencio por todas las víctimas de la pandemia y de manera especial por nuestro colega el honorable diputado suplente Manuel de León, conocido cariñosamente como “Funket”.

¡Con todo respeto, les invito a ponerse de pie!

Iniciaré mis palabras citando al filósofo, historiador y politólogo alemán Max Weber, quien definió con precisión las características ideales del político:

“El político debe tener: amor apasionado por su causa; ética de su responsabilidad y mesura en sus actuaciones”.

Estas tres afirmaciones son las que he aplicado durante el periodo anterior y que continuaré aplicando en esta nueva oportunidad y confianza que, ustedes colegas, me han otorgado.

Renuevo, ante la ciudadanía, mi compromiso con la nación, con los panameños, con el Estado, por seguir estableciendo las condiciones necesarias para el desarrollo responsable de Panamá.

También, les aseguro que continuaremos garantizando y reforzando nuestra política de puertas abiertas en donde indistinto de corrientes políticas, si es por el beneficio del país, la voz y opinión de todos será escuchada, debatida y consensuada.

La igualdad, la ética, la justicia, la sensatez, el balance de poderes, son factores clave para las transformaciones sociales.

Ya lo decía Albert Einstein “Dar el ejemplo no es la principal manera de influir sobre los demás; es la única manera”.

Apelo desde este podio y ante ustedes colegas diputadas y diputados, a que llevemos esta premisa como bandera y reafirmemos ante nuestros electores que su decisión del pasado 5 de mayo de 2019 fue la correcta. Esto lo lograremos consolidándonos como servidores públicos íntegros, equilibrados y con visión crítica y constructiva.

A las diferentes bancadas les reitero lo que les manifesté el 1 de julio del 2019, tienen en mí toda la colaboración, respeto y respaldo y más ahora que estamos en tiempos de crisis.

Las crisis muestran el verdadero carácter del liderazgo y constituyen oportunidades de crecimiento y evolución.

Salir de este reto será responsabilidad de todos, y a los que quieran aprovechar la situación para obtener capital político, les digo alto y claro:

“No es el momento de politiquerías, no es el momento para intentar desestabilizar el país”.

Todo lo contrario, tenemos que crear sinergias, generar cohesión y buscar alternativas en beneficio de nuestra salud, de la seguridad social y la reactivación económica nacional.

Asumo con valentía el rol encomendado y garantizo la disposición de la Asamblea Nacional de Diputados para construir soluciones integrales.

Quiero hacer un paréntesis, para reconocer el liderazgo del señor Presidente Laurentino Cortizo Cohen, la labor de los especialistas en salud, en seguridad, en políticas públicas y a los cientos de ciudadanos que ofrecen sus mejores esfuerzos en la atención de esta crisis.

Reitero nuestro compromiso señor Presidente, de seguir luchando por vencer el actual desafío mismo que tendrá nuestra más alta atención.

Tener la voluntad de superar barreras, nos ofrece la coyuntura para encontrar soluciones oportunas, y ya lo hemos demostrado, con proyectos de ley y con acciones que brindan oportunidades para las nuevas generaciones.

El programa brilla juventud es solo uno de ellos, una iniciativa de pasantías juveniles desde donde estudiantes universitarios perfeccionan sus habilidades profesionales en los diferentes departamentos de la Asamblea Nacional.

En cuanto a leyes, hemos tenido un primer periodo muy productivo con 86 proyectos, de los cuales 50 se enfocan en aspectos sociales, 60 se convirtieron en Ley de la República y el resto están en proceso de discusión y aprobación.

Y, ante la crisis, participamos activamente con leyes como:

La ley 295, que contempla medidas sociales especiales para la suspensión temporal en el pago de los servicios públicos.

La ley 296, que adopta una ley general sobre medidas de emergencia para afrontar la crisis sanitaria.

La ley 281, que establece medidas de interés social frente a la emergencia nacional.

La ley 287, que implementa acciones económicas y financieras para contrarrestar los efectos del Covid-19.

La ley 312, que establece medidas para la protección de los servidores públicos en situación de riesgo por causa de la pandemia, entre otras.

Estas leyes dan cuenta del profundo interés de los diputados y diputadas

por apoyar al pueblo panameño, y aún quedan grandes tareas por delante.

Por ello, ciudadanas y ciudadanos, tengan la seguridad que, legislaremos para garantizar la estabilidad y tranquilidad de sus hogares, por medio de iniciativas de reactivación y recuperación económica.

Esto lo haremos con la colaboración de los empresarios e industriales, con quienes trabajaremos estrechamente en la búsqueda de alternativas que minimicen los impactos de la crisis, logrando que sus negocios retomen operaciones y generen empleos. Con nuestros productores nacionales, para quienes desarrollaremos programas en la búsqueda de la soberanía alimentaria. Con los emprendedores, para quienes crearemos entornos que activen la venta de sus productos y/o servicios. Inclusive, y de ser necesario, trabajar transversalmente con el órgano ejecutivo para revisar dinámicas tributarias que ofrezcan válvulas de oxígeno a las economías de personas naturales y/o jurídicas.

Los sectores financieros del país jugarán un papel determinante en las políticas económicas nacionales, por lo que confiamos en su disposición y les invitamos a colaborar para alcanzar soluciones oportunas y sostenibles en el tiempo.

Y como lo dijo Omar Torrijos Herrera en su discurso de Puerto Armuelles, debemos seguir haciendo “Leyes de verdadero equilibrio, que hagan en Panamá un escenario propicio en donde todo el

mundo pueda vivir y en donde unos no exploten a los otros”.

Colegas diputadas y diputados, con dedicación pongamos las manos a trabajar y el corazón a escuchar a nuestra gente. De esta forma no hay manera de fallar.

A todo el pueblo panameño le aseguro que seguiremos con las puertas abiertas trabajando día tras día y sin descanso.

A los valientes y sacrificados héroes de blanco, de seguridad pública y a la ciudadanía en general, les garantizo que desde esta asamblea lucharemos incansablemente por crear las condiciones necesarias para salir fortalecidos de este histórico desafío.

No puedo finalizar, sin antes reafirmar mi consideración y respeto más distinguido por todos lo que han puesto lo mejor de sí, en atender esta difícil situación.

Para todos ellos les pido, nos pongamos de pie y les demos un fuerte aplauso.

Muchas Gracias y que Dios bendiga a Panamá.

INFORME A LA NACIÓN

*Discurso del Excelentísimo Señor Presidente Laurentino Cortizo Cohen,
1 de julio 2020, Asamblea Nacional*

José Gabriel Carrizo Jaén, vicepresidente de la República; Marco Castellero, presidente de la Asamblea Nacional; Luis Ramón Fábrega, presidente de la Corte Suprema de Justicia; diputadas y diputados.

Pueblo Panameño:

Hoy me corresponde como presidente de la República, y por mandato constitucional, rendir ante el país el informe del primer año de gestión.

Quiero confesarles que cuando empecé a escribir este informe pasaron por mi mente muchas cosas y por mi corazón muchas emociones.

Soy el presidente - y un ser humano más - que enfrenta junto a los panameños la más profunda crisis sanitaria, social y económica que ha vivido nuestro país.

Y como presidente, todos los panameños son también mi responsabilidad. Sufro por la situación que hoy atraviesan los que temen por su salud, por su empleo, por su futuro.

Especialmente, sufro por los familiares de los fallecidos que no tuvieron la

oportunidad de abrazar, de agarrarles la mano; ni despedirse de sus seres queridos. Hoy como todos los días me uno en el dolor de cada uno de ustedes.

En condiciones normales hubiera utilizado este espacio para informarle al país, en detalle, de nuestros avances del Plan Uniendo Fuerzas, ya que, en efecto, hemos cumplido 25 de sus acciones y avanzamos en el cumplimiento de otras 35 más.

Sin embargo, estamos viviendo un episodio excepcional de la historia humana, y también de nuestra Patria. Por ello este informe tiene que ser diferente:

- En primer lugar, brindaré un resumen ejecutivo del informe de gestión de los primeros 8 meses.
- En segundo lugar, informaré sobre el manejo que le hemos dado a la pandemia en estos últimos cuatro meses y acerca de las medidas sociales y económicas que hemos implementado para mitigar su impacto.
- Y, en tercer lugar, compartiré los lineamientos y acciones concretas de nuestro Plan de Reactivación Económica.

Panameñas y panameños:

Hace un año me comprometí a ejecutar en los primeros 6 meses de gobierno 17 acciones prioritarias, de las cuales cumplí 16. Hoy sólo mencionaré algunas:

- La modificación a la Ley de Contrataciones Públicas que reduce la discrecionalidad de los funcionarios públicos y fortalece la transparencia.
- La Ley de Asociación Público-Privada (APP)
- La Ley 115 de 5 de diciembre de 2019, que garantiza la compra de productos nacionales de calidad para la alimentación de escuelas, hospitales, fuerza pública, centros penitenciarios y el Programa Estudiar sin Hambre.
- Se modificó la Ley de Intereses Preferenciales, aumentando de B/.120 mil a B/.180 mil, el tope de las viviendas correspondientes.
- Se aprobó para nuestros jóvenes, la Ley de “Primer Empleo, Aprender Haciendo”.
- Por primera vez en el país, como parte del legado que queremos dejar en materia de justicia, mediante procesos objetivos de evaluación y selección, hicimos las designaciones de los magistrados

principales y suplentes de la Corte Suprema de Justicia y, de igual forma, del procurador General de la Nación.

Como le prometí al país, no designé amigos, ni amigos de amigos, ni copartidarios.

Señoras y señores:

Asumimos el Gobierno con un déficit de B/. 2,317 millones del presupuesto del 2019 y la responsabilidad de cancelar cuentas por pagar de administraciones anteriores a proveedores y contratistas por la suma de B/. 1,836 millones.

Además, en enero del 2020 tuvimos la responsabilidad de cancelar el vencimiento de bonos de deuda de administraciones pasadas por el monto de B/. 1,155 millones.

Esas deudas, no contraídas por nuestro gobierno, totalizan B/. 5,308 millones. Para afrontarlas, fue necesario recurrir a financiamiento externo.

Es por ello, por lo que este Gobierno, de manera responsable, acudió a los mercados en julio y noviembre del 2019 y marzo del 2020, logrando la suma total de B/. 5,800 millones; o sea, que tuvimos que salir al mercado para pagar deudas heredadas.

Esta decisión exitosa, en conjunto con medidas de austeridad presupuestaria aplicadas entre julio y diciembre de 2019, nos permitieron sanear las finanzas públicas.

Tanto es así, que para enero y febrero de 2020 los ingresos presupuestarios ya habían registrado 11% por encima de lo presupuestado.

O sea, a sólo ocho meses de iniciar nuestro gobierno, el país iba en camino a su recuperación económica.

Lamentablemente la pandemia nos sacó del buen curso que ya habían tomado las finanzas públicas, trayendo una drástica reducción de los ingresos que, en los tres meses de pandemia, han caído en alrededor de B/. 900 millones; 50% por debajo de lo presupuestado. Además, se espera que la recaudación de ingresos siga disminuyendo hasta fin de año.

Panameñas y panameños:

Entonces, ocurrió lo impensable. La pandemia sacude al mundo entero y ataca a Panamá.

Un virus mortal que no avisó. Sin Manual de Instrucciones para enfrentarlo ni mucho menos una vacuna o una cura efectiva.

Panamá enfrenta el desafío más trascendente de su historia. The Economist

lo define como “una encrucijada sombría donde se cruzan vida, muerte y economía”.

Un mes antes de la confirmación del primer caso en nuestro país, y en atención al desarrollo de los acontecimientos a nivel mundial que informan del avance del nuevo coronavirus, el domingo 2 de febrero instalé el Centro de Operaciones de Emergencia de Salud (COES).

En reconocimiento a esta situación, desde un inicio, el Gobierno determinó que se tomarían las decisiones con base en consideraciones técnicas y científicas; con el propósito de salvar la mayor cantidad de vidas y evitar el colapso del sistema de salud, sin maquillar cifras.

Decidimos realizar pruebas, identificar casos positivos, rastrear contactos y aislar.

El objetivo ha sido y es hacer la mayor cantidad de pruebas posibles.

Iniciamos con alrededor de 400 al día y hoy hacemos un promedio de 2,500 diarias, enfocándonos en los barrios de mayor contagio. Nuestra meta es llegar a 4,000 pruebas por día.

Esto nos sitúa como el tercer país de Latinoamérica con la mayor cantidad de pruebas realizadas, de acuerdo con la población.

Con esta estrategia hemos logrado que Panamá tenga una tasa de letalidad

promedio de 1.9, muy inferior al promedio mundial de 5.2.

Señoras y señores:

En un informe técnico del 16 de marzo de este año, se proyectaba que Panamá, en el mes de mayo, en el peor de los escenarios tendría 5,019 pacientes en Unidades de Cuidados Intensivos y, en el mejor de los escenarios, 979 pacientes, cuando en ese momento nuestra capacidad era solo de 350 camas, de las cuales el 50% ya estaban ocupadas por pacientes con patologías no Covid-19.

Ese mismo informe concluía que Panamá necesitaba - y hoy subrayo, aún necesita- la urgente reconversión de camas para áreas críticas en las instalaciones hospitalarias tanto del Ministerio de Salud como de la Caja de Seguro Social.

Fue así como tuvimos que tomar medidas difíciles como la cuarentena, evitando que la pandemia alcanzara el peor escenario pronosticado de 122 mil casos positivos para el mencionado mes de mayo.

Han sido cuatro meses de angustia, incertidumbre y dolor.

Como presidente, me gustaría decirles que esto ya pasó. Pero no es así. Aún no tenemos una vacuna. Esta batalla continúa. Se libra en los hospitales, también en la comunidad; en nuestros

barrios, casa por casa; usando la mascarilla y manteniendo el distanciamiento físico.

Panameñas y panameños:

Quiero reconocer el esfuerzo de miles y miles de panameños que con valor y amor a la Patria han participado y participan de este enorme desafío.

Nuestro agradecimiento a ese ejército de hombres y mujeres de la salud, Fuerza Pública, Bomberos, SINAPROC; a las mujeres y los hombres del campo y del mar que nos aseguran alimentos; al personal de la cadena logística de alimentos.

A los miles de voluntarios y funcionarios del Plan Panamá Solidario; a los empleados del Canal y los puertos; personal del Metro de Panamá y Mi Bus; transportistas, colaboradores de supermercados, farmacias y bancos, personal de hoteles, servidores de aseo público. A ustedes, el pueblo panameño, las familias en el rigor de la cuarentena, les agradecemos su solidaridad, su sacrificio, el riesgo de sus propias vidas.

Panameños todos:

La baja recaudación fiscal y la creciente necesidad de recursos para afrontar la pandemia nos obligaron a hacer recortes presupuestarios en el orden de los B/. 2,000 millones.

Esto implicó recortes en planilla, viajes, viáticos, compra de vehículos y programas de inversión, con el propósito de concentrar los recursos para reforzar el presupuesto de salud y adoptar medidas de emergencia social.

La primera de ellas fue el Plan Panamá Solidario que consiste en la entrega de bolsas de comida, mega bolsas para las comarcas, bonos y vales digitales.

Este Programa beneficia alrededor de 1,600,000 personas y lo ejecuta un equipo nacional de casi 7 mil voluntarios y funcionarios.

Además, y a pesar de los recursos limitados, hemos mantenido el pago de subsidios como:

- Red de Oportunidades, B/.40 por mes.
- Secretaría Nacional para la Nutrición, B/. 40 por mes,
- Beca Universal, B/.40 por mes, por estudiante.
- Becas de Excelencia, B/.100 por mes, en Premedia.
- Programa 120 a los 65, B/. 120 por mes,
- Ángel Guardián, B/. 80 por mes.
- Subsidio a la electricidad, de marzo a septiembre, B/. 114 millones, que cubre al 90% de los hogares.
- Subsidio del tanque de gas.
- Subsidio al combustible y transporte.

Estos subsidios suman un total de B/. 1,651 millones al año.

Panameñas y panameños:

Establecimos las condiciones para que a ningún panameño le fueran suspendidos los servicios de agua y luz.

Aprovecho para anunciar que ayer sancioné la Ley de Moratoria que extiende la suspensión de pagos hasta el 31 de diciembre de 2020, en concepto de:

- Hipotecas
- Préstamos personales
- Préstamos a la pequeña y mediana empresa
- Préstamos al sector agropecuario
- Préstamos comerciales
- Préstamos al sector transporte
- Préstamos de auto
- Tarjetas de crédito.

En ese sentido, y según la Superintendencia de Bancos, al 25 de junio se han modificado préstamos bancarios en modalidades como cambios en los plazos, extensiones en la fecha de pago y periodos de gracia, beneficiando a 1,036,417 clientes.

De igual manera, la cartera hipotecaria residencial ha beneficiado a 148 mil familias.

En el tema fiscal también aprobamos la Ley de Amnistía Tributaria permitiendo a los contribuyentes realizar acuerdos de pago hasta el 31 de diciembre del 2020 y la prórroga para la presentación de la declaración de renta del 2019.

Panameños todos:

En cuanto a Educación, hemos convertido una crisis en oportunidad. “Conéctate con la Estrella” ha sido nuestra propuesta para beneficiar a los estudiantes en casa mediante radio y teleclases, gracias a una alianza con 8 canales de televisión y 13 radioemisoras de cobertura nacional, alcanzando una audiencia de 969 mil personas.

210,358 estudiantes están conectados a través de plataformas, aplicaciones tecnológicas y medios impresos con 831 escuelas de los sectores oficial y particular, gracias al apoyo de 12,306 docentes.

Cuánto orgullo me inspira ver a estudiantes de escuelas oficiales en zonas remotas y de escuelas particulares compartiendo MOODLE, una plataforma educativa de primer mundo. Este es un ejemplo de cómo se lucha contra la pobreza y la desigualdad; la “sexta frontera”.

Señoras y señores:

De acuerdo con el Banco Mundial, el Coronavirus ha provocado el mayor colapso de la economía global desde 1870.

En su pronóstico, la entidad estima que si bien Panamá decrecerá un 2.2% en el 2020, en el 2021 tendremos un crecimiento económico de 4.2%, con reservas.

La pandemia del Covid-19 nos lleva a desarrollar un plan de reactivación económica para mantener empleos, poner dinero en circulación e incrementar el consumo de productos panameños.

Este plan contempla acciones dirigidas para el inmediato, corto y hasta mediano plazo.

No podemos hablar de un plan de reactivación económica sin atender el proceso de reapertura de bloques.

Hemos establecido que la política de reapertura, por bloque o por actividades específicas, será gradual, con prudencia, y disciplina, considerando la tasa de infección de la provincia o región, el nivel de riesgo de la actividad, la capacidad hospitalaria de la provincia o región y estableciendo un seguimiento riguroso del cumplimiento de las medidas de bioseguridad dispuestas por las autoridades.

En esta etapa de la evolución de la pandemia, todos coincidimos en la importancia de encontrar un balance entre lo sanitario y lo económico.

Por ello, era necesario un espacio en el cual interactúe el equipo técnico de salud. con otras autoridades del Gobierno y representantes del sector privado.

El Grupo de Trabajo para la Reapertura tiene la responsabilidad de examinar actividades, áreas o proyectos que puedan

reabrirse y hacernos las recomendaciones concretas para su adopción.

Pueblo panameño:

A continuación, presento 12 acciones prioritarias del Plan para la Recuperación Económica y Social.

Las micro, pequeñas, medianas empresas y los emprendedores, constituyen alrededor del 90% de las empresas del país y generan más del 70% de los empleos a nivel nacional.

Para ustedes tenemos programas concretos:

1. Banca de Oportunidades es un programa dirigido a micro emprendedores nuevos, o que se estén reinventando.

Por ejemplo, los que ahora se dedican a la venta móvil de frutas y verduras, a negocios de productos y servicios panameños por Internet. Para ti que tienes una fonda, buhonería, salón de belleza, barbería, hemos asignado B/.20 millones a través del Banco Nacional y la Caja de Ahorros para financiarte préstamos entre B/.2 mil y B/.5 mil balboas, en cómodos plazos de 84 meses. Este Programa iniciará el lunes 3 de agosto.

2. Para las micro, pequeña y medianas empresas, tenemos un fondo de B/. 150 millones para préstamos con tasas de intereses blandos y un plazo de 84 meses.

Con el fin de garantizar su efectividad y transparencia, este Programa será administrado por el Banco Nacional a través de la Caja de Ahorros y otras entidades financieras, fondos que comprenden los segmentos siguientes:

- **Microempresario:** para ti que te dedicas al comercio, artesanía, agroindustrias rurales, abarroterías o tiendas, entre otros negocios, tenemos préstamos de B/.5 mil a B/.25 mil balboas.
 - Para las pequeñas empresas que se dedican al comercio, comercio en línea, turismo interno, restaurantes, empresas de servicios, profesionales e innovación, ofrecemos préstamos desde B/.25 mil hasta B/.100 mil balboas.
 - A las medianas empresas, dedicadas al turismo; industrias y otras actividades económicas, les facilitamos préstamos de B/.100 mil hasta B/.250 mil balboas.
- 3.** Además, tenemos un Fondo de Garantías de B/.50 millones para que las micro y pequeñas empresas puedan gestionar préstamos con las entidades financieras de su elección, utilizando dicho Fondo como garantía.
- 4.** Programa Panamá Agro Solidario, destinado a los pequeños productores agropecuarios, pesca artesanal y

agricultura familiar, destinándose en la primera fase un monto de B/.150 millones, administrados por el Banco de Desarrollo Agropecuario mediante trámites simplificados, ágiles y verificados por sus respectivas agencias regionales.

Los préstamos del Programa Agro Solidario tienen intereses blandos y están condicionados a la asistencia técnica, acompañamiento; cosecha de agua y la agrotecnología, o sea producir más con menos.

5. Otra acción que anuncio hoy es el Plan Recuperando Mi Barrio, que consiste en la generación de empleos temporales a través de la rehabilitación y remozamiento de los edificios e infraestructuras públicas, con la participación de mano de obra local.

Este programa inicia en el barrio de El Chorrillo y seguirá con Santa Ana, Barraza, Curundú, Los Libertadores, Tuirá y Chucunaque, Complejo Guadalupe, Paraíso, Los Abanicos, Casco de Colón, Irving Saladino, Río Alejandro, entre otros.

6. La adquisición de tu vivienda, que sigue siendo una necesidad de las familias panameñas, es otro sector clave para el Plan de Reactivación Económica.

Por esto hemos destinado los B/. 80 millones del Fondo de Ahorro de Panamá, disponibles por Ley, para reforzar el Fondo Solidario de Vivienda que entrega un bono de B/.10,000.00 para el abono

inicial de la primera vivienda, cuyo valor de aplicación se incrementará ahora hasta B/.70,000.00 balboas.

7. Reconociendo la importancia del Sistema Bancario en la recuperación económica del país, hemos destinado B/. 1,000 millones a un Fondo Especial para el Fortalecimiento del Crédito.

De este Fondo, en esta fase, se destinarán B/.500 millones para garantizar la solidez del Sistema Financiero panameño, y otros B/.500 millones para facilitar el financiamiento de los sectores más afectados de la economía, tales como construcción, comercio, restaurantes, hoteles, innovación, ciencia y tecnología, agroindustrias, industrias, exportaciones, almacenaje y distribución, y turismo.

El objetivo principal de estos apoyos es la recuperación económica, mantener la mayor cantidad de empleos e incrementar la demanda nacional de bienes y servicios promoviendo el consumo nacional: “panameño, con orgullo consume lo tuyo”.

8. Entendiendo la difícil situación que atraviesan las empresas panameñas que han sufrido una caída en sus ingresos, hemos girado instrucciones al Director General de Ingresos para que todas las solicitudes que fueron presentadas y sustentadas cuenten con un periodo de autorización para no tributar en base al CAIR, de hasta 3 años.

9. En esta grave crisis, una de nuestras grandes prioridades es recuperar y generar empleos para los panameños.

Por eso he tomado la decisión de que el Estado, a través de las obras de infraestructura pública se convierta en un dinamizador de la reactivación económica.

En ese sentido, ya están en marcha las siguientes obras:

- Rehabilitación y ensanche de la Autopista Arraiján - La Chorrera.
- Rehabilitación y ensanche de la carretera La Concepción-Cuesta de Piedra, en Chiriquí.
- Rehabilitación de la carretera Pedasí-Los Asientos-Cañas.
- Rehabilitación de calles del distrito de Chitré.
- Diseño y construcción de la carretera El Jagüito-Calobre.
- Rehabilitación de la carretera Gualaca-Chiriquí Grande.
- Carretera Almirante-Changuinola y de Los caminos en Bocas del Toro.
- Caminos del distrito de Besikó, en San Juan, comarca Ngäbe Buglé.
- Carretera San Andrés-Santa Cruz-

Dominical-Caisán-Monte Lirio, en Chiriquí.

- Caminos de La Pintada, en Coclé.
- Rehabilitación de calles del distrito de Penonomé.

También están por reiniciarse, 58 otros proyectos de infraestructura educativa, siendo evaluados por el Ministerio de Salud, tales como:

- Centro Educativo Miguel Alba en Soná, Veraguas.
- Colegio Francisco Morazán en David, Chiriquí.
- Centro Educativo Los Pozos, Herrera.
- Colegio José Daniel Crespo, en Chitré, Herrera.
- El IPT de Tonosí, Los Santos.
- Escuela de Cerro Puerco, Muná Ngäbe Buglé
- Escuela Simeón Valderrama, Natá, Coclé.
- Centro de Educación Básico, Vista Hermosa en Penonomé.

10. Les confirmo que estamos avanzando en el proyecto de la Línea 3 del Metro para que el próximo verano de 2021 inicien los trabajos.

Se trata de una inversión de más de B/.2,500 millones de balboas que, en su fase de construcción, generará más de 5 mil empleos directos e indirectos y beneficiará a más de medio millón de residentes de Panamá Oeste.

11. En su reunión ordinaria del mes de junio, la junta directiva de la ACP aprobó el Programa de Recursos Hídricos.

Este Programa, con una inversión de B/.2 mil millones, tiene el propósito de garantizar agua para el consumo humano, la producción de alimentos y el funcionamiento del Canal.

12. La atracción de inversión extranjera será una de las actividades más importantes en nuestro Plan de reactivación económica y de generación de empleos.

Competir en estos momentos con el resto de los países para acceder a estas inversiones va a ser una tarea monumental, pero estamos preparados.

Tenemos la mejor conectividad marítima y aérea de Latinoamérica y el Caribe, y una estrategia para tomar la ofensiva.

Por ello, tomamos la decisión de unificar la institucionalidad en materia de inversiones para que todo este esfuerzo nacional se lleve a cabo y se coordine en una sola entidad, Pro-Panamá.

Pro-Panamá tendrá una junta directiva con la participación de representantes del sector privado, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Comercio e Industrias y el del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, la cual será presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Panameñas y panameños:

Dentro de esta estrategia de inversión también tenemos proyectos de leyes que presentaremos a la Asamblea Nacional en este periodo legislativo.

- El Proyecto de Ley de Empresas Multinacionales para la Manufactura (EMMA) para que se establezcan en Panamá empresas de valor agregado, ensamblaje, industrias farmacéuticas, de equipo e insumos médicos, entre otras, beneficiándose de la ventaja comparativa del país, su conectividad.

- Adicionalmente, presentaremos el proyecto para la equiparación de la Zona Libre de Colón con los beneficios de la Zona Económica Especial Panamá Pacífico con el fin de generar empleos para los colonenses.

- También presentaremos un Proyecto de Ley de Alivio Tributario para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa que establece un Régimen Especial de Impuesto sobre la Renta Reducido.

- Igualmente, un Proyecto de Ley de la AMPYME para ampliar el programa Mejorando Mi Negocio, incrementar el capital semilla no reembolsable de B/.1,000 a B/.2,000 balboas y reducir “la tramitología”.

- También presentaremos un proyecto de ley para incentivar el desarrollo de agro parques, para

darle valor agregado a la producción agropecuaria y así contribuir a generar polos de desarrollo y empleos en nuestros campos.

Adicionalmente, nuestra agenda legislativa incluye las siguientes iniciativas:

- Proyecto de Ley Pronto Pago, que contempla un descuento del 10% para mejorar la recaudación.

Este es proyecto de ley beneficiará a aquellas personas que paguen anticipadamente sus impuestos.

Panameños todos:

Me complace compartirles que la Mesa de Diálogo Tripartita por la Economía y para el Desarrollo Laboral, convocada por el Gobierno, y única en el Continente, culminó sus trabajos con veintidós acuerdos, respetando los derechos de los trabajadores e impulsando la reactivación de las empresas.

Moderada por la Universidad Especializada de las Américas, con el acompañamiento de la Universidad de Panamá y el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, la Mesa logró una hoja de ruta segura y confiable para mejorar las condiciones de trabajo durante la pandemia.

Los proyectos de leyes necesarios, producto de los acuerdos de la Mesa

Tripartita, serán presentados a la Asamblea Nacional.

Tenemos que felicitar al país ya que, a través del diálogo, una vez más nos hemos puesto de acuerdo.

Señoras y señores:

También la solidaridad es fundamental para salir adelante de esta crisis.

Los servidores públicos tenemos la responsabilidad ética y moral de apoyar a las familias panameñas en condiciones de vulnerabilidad.

Por ello, estoy presentando un proyecto de ley para que a partir de su sanción, y por 6 meses, el presidente y el vicepresidente de la República nos recortemos el salario y gastos de representación en 50%.

De igual manera, los ministros, viceministros, directores y subdirectores, gerentes y subgerentes, administradores y subadministradores y asesores tendrán un recorte en su salario y gastos de representación de 25%.

Asimismo, los servidores públicos que son miembros de juntas directivas en instituciones gubernamentales no recibirán dietas durante el mismo periodo.

Pueblo panameño:

En esta rendición de cuentas al país, quiero destacar el manejo responsable de

los recursos asignados a la atención de la emergencia sanitaria.

¿Cometimos errores? Por supuesto que sí. Las circunstancias son únicas y excepcionales ya que nunca en la historia del país nos habíamos enfrentado a una situación similar.

Las proyecciones catastróficas internacionales y nacionales anunciaban escenarios de muerte y de necesidades sanitarias muy por encima de la capacidad de los países.

En Panamá teníamos, y tenemos que actuar con decisión rapidez y transparencia.

Todas las decisiones que se tomaron y se tomarán serán para salvar vidas. No hacer nada nunca fue ni será una opción.

Ante las necesidades presentes e inmediatas, el país puede tener la seguridad de que no solo hemos adoptado procedimientos rigurosos con el fin de prevenir la corrupción, sino también para asegurar la más amplia transparencia.

En ese sentido, en la adquisición de equipos o insumos requeridos para combatir el Covid-19 no se produjo, ni se producirá anticipo o pago alguno sin el refrendo de la Contraloría.

Entiendo y comparto, perfectamente, la importancia de que los recursos para atender la crisis de la pandemia y los necesarios alivios sociales sean

manejados con total transparencia y sujetos a rendición de cuentas. Los fondos públicos son sagrados.

He instruido a todas las instituciones que realizan compras de cualquier naturaleza, Covid o no Covid, a mantener al día el estado de cuenta de todas sus transacciones.

En esta misma dirección hemos creado el Observatorio de Contrataciones Públicas, para establecer datos abiertos en las compras, la sustentación y evaluación de los precios de referencia y el plan anual de compras.

Adoptamos el sistema de Cotización en Línea que permite a todos los interesados en las compras del Estado, participar de manera abierta y transparente, fomentando la competencia y logrando mejores precios.

Hemos creado las páginas “PanamaenObras” y “PanamaCompraenCifras”, para garantizar la disponibilidad y el acceso permanente a la información.

Como gobernante, llamo a los panameños a que sigan ejerciendo todos sus derechos y responsabilidades de vigilancia ciudadana sobre el uso del patrimonio público.

Señoras y señores:

Ratifico y reitero mi compromiso con la libertad de prensa y la libertad de expresión.

Los medios de comunicación también están llamados a servir a los objetivos de la transparencia y rendición de cuentas, como lo está obligado todo gobierno, y se requiere que lo hagan con actitud crítica, equilibrada, con respeto a la presunción de inocencia y el debido proceso, compartiendo información que oriente a la ciudadanía.

Panameños todos:

En estos momentos estamos librando una guerra contra la pandemia y sus efectos en la salud, lo social y lo económico. Vencer es la única opción.

Las condiciones actuales del mundo y de Panamá nos obligan a pensar en el país después de la pandemia. No hay otra alternativa en la necesidad de ponernos de acuerdo.

A todos nos conviene que al país le vaya bien. Eso es pensar con “luces largas”.

Así como todos en nuestras casas, en nuestros trabajos y en nuestras empresas en medio de la incertidumbre nos preguntamos, qué va a pasar, de ahora en adelante como país tenemos que hacer lo mismo.

Los panameños nos vamos a poner de acuerdo. Evitemos desencuentros. No hay otra opción. Para ese propósito, cuentan conmigo.

Hoy los invito a que iniciemos un proceso de consultas hacia un Acuerdo Nacional para darnos un nuevo pacto social en el marco de nuestro Bicentenario.

Un tema ineludible de este acuerdo nacional es encontrar una solución sostenible para la Caja del Seguro Social que perdure en el tiempo.

Pueblo panameño:

Como presidente de la República tengo en estas circunstancias un destino personal.

Mi misión es dirigir a Panamá en un tiempo excepcional de pandemia.

Tengan la seguridad que haré, junto a los panameños, lo que sea necesario para sacar adelante a Panamá.

Sé qué en circunstancias así no hay decisión fácil ni perfecta. Pero convertiremos esta desgracia en la oportunidad que requiere Panamá para ir superando las desigualdades y dejar las bases para transformar lo que debe ser cambiado. Por eso nuestro deber es mantenernos unidos como Nación.

Esta crisis ha sacado lo más noble y lo mejor de la mayoría de los panameños. No es la primera vez que enfrentamos la adversidad, y siempre nos hemos levantado.

El esfuerzo para superar la pandemia tiene que ser compartido por cada uno de nosotros con disciplina y solidaridad.

Este camino es prolongado y saldremos de esta monumental prueba. Tenemos que hacerlo juntos, con respeto y en unidad. De la mano de Dios resistiremos y superaremos esta pandemia.

No nos hemos rendido y no nos
rendiremos. Ese es el sentido del deber
para los que amamos a Panamá.

Muchas gracias.

**Discurso pronunciado por la Dra. Susana R. de Torrijos,
ministra de Educación, a nombre de la Nación Panameña,
ante la tumba de la Dra. Reina Torres de Araúz.**

Señores:

Por designación del Excelentísimo Señor presidente de la República y en mi carácter de ministra de Educación me corresponde dirigirles la palabra en esta hora de dolor.

Cuando la emoción oprime con fuerza el corazón, es muy difícil expresar con claridad lo que pensamos y sentimos. Tal me sucede en estos momentos en que quiero manifestar mi pena, y la de todos los panameños, al acompañar a la Dra. Reina Torres de Araúz a su última morada, para darle el adiós definitivo.

Quisiera, señores, que los sentimientos que me embargan rompieran el molde material de la palabra, y transformados en sutilísima y dorada nube, llegaran hasta el trono del Altísimo como una oración y una ofrenda por el alma nobilísima de esta panameña, a la que el país recordará siempre con devoción y con afecto.

Al evocar la silueta espiritual de la ilustre desaparecida, no puedo menos que destacar la fuerza de carácter, la tenacidad, la valentía que supo esconder a través de ese rostro de suave sonrisa, y destacar, por sobre toda otra consideración, esa vida entregada sin desmayos, sin titubeos, con un afán intenso, con un completo darse de sí en toda su fuerza, en toda su potencia, como si presagiara un fin próximo, a exaltar aquellos valores que constituyen la esencia de nuestra nacionalidad en un

trabajo constante que la llevó a realizar una obra multifacética.

Constituida en sus investigaciones; sus libros; sus conferencias; su participación en reuniones internacionales; en su transformación del Museo Nacional; en su cátedra de la Universidad; en su defensa de nuestro patrimonio histórico; en su preocupación por los grupos humanos panameños; en todas aquellas actividades que mostraron una vez más su inteligencia y su patriótico interés en fortalecer al máximo la conciencia nacional.

Y esa extraordinaria labor de la doctora Reina Torres de Araúz, como investigadora, escritora y catedrática universitaria se deja sentir en todos los ámbitos del quehacer nacional, con una gran riqueza de aportes que constituyen el legado que nos dejó a los panameños; por eso tenemos hoy en el país a un grupo de antropólogos que ofrecen magníficas contribuciones a la Antropología, a la Historia y la Arqueología panameña. Tenemos el Simposio Nacional de Antropología, Arqueología y Etnohistoria, que periódicamente se realiza, la edición de la revista “Hombre y Cultura”, del Centro de Investigaciones Arqueológicas de la Universidad de Panamá y un estudio completo de la cultura panameña.

Y como corolario, da este indagar constante, a este asedio tenaz al conocimiento de lo nuestro, está el

Museo del Hombre Panameño, que, al presentar en forma impresionante el desarrollo cultural en sus aspectos históricos, políticos y sociológicos de nuestra Patria, nos permite conocer nuestro pasado, comprenderlo, darnos cuenta de que somos lo que hemos sido, seguir la trayectoria de nuestra cultura, y sentir la vivencia de nuestro propio ser de panameños.

Reina Torres, amiga mía: en estos instantes en que te separas para siempre de nosotros y tu figura mortal se desvanece,

quiero asegurarte de que tu persona y tu mensaje se hacen más reales, y que seguiremos por la luminosa senda que tu ejemplo nos dejó.

Todos, gobierno y pueblo panameño, nos inclinamos reverentes ante la tumba de la Dra. Reina Torres de Araúz y le dejamos el testimonio de nuestra admiración, de nuestro agradecimiento y de nuestro recuerdo imperecedero.

¡Muchas gracias!

Documentos de Consulta

RESEÑA HISTÓRICA DE LA CAJA DE SEGURO SOCIAL

INTRODUCCIÓN

La comunidad nacional, de la cual forma parte un amplio sector de patronos, asegurados y beneficiarios y, de manera particular, los funcionarios que prestamos servicios en la Caja de Seguro Social de Panamá, hemos venido observando cada año el amplio camino recorrido por la seguridad social y la impresionante transformación que esta Institución ha podido lograr en sus años de funcionamiento.

Principios fundamentales

Esta evolución histórica que le ha dado a la Caja una personalidad definida, inspirada en sagrados principios, ha estado acompañada de logros importantes y sostenidos en aspectos de cobertura poblacional, en lo que respecta a los beneficios de las prestaciones médicas y económicas, y en la magnitud de los recursos disponibles: humanos, físicos y -aunque confrontando graves dificultades en los últimos años- financieros.

Al arribar a los 78 años de su fundación, la Caja de Seguro Social de Panamá ha logrado establecer una tradición de servicio caracterizada por la búsqueda constante de la justicia social, enmarcada en los principios fundamentales de universalidad, integridad, solidaridad, equidad y participación: fundamentos, estos, que han caracterizado los regímenes de seguridad social más desarrollados de la época actual.

Fundación y antecedentes históricos

La Caja de Seguro Social principal regente de la seguridad social, fue fundada por medio de la Ley 23 de 21 de marzo de 1941. Dicha Ley empezó a regir a partir del 31 de marzo de ese mismo año, por lo cual, el Día de la Seguridad Social en Panamá se conmemora en esa fecha. Ahora bien, no fue a partir de ese momento que existieron en nuestro país, por primera vez, sistemas previsionales. Ciertamente, desde los inicios de nuestra vida republicana habían existido leyes tendientes a brindar protección a la clase trabajadora.

Fue la primera que se dictó en materia de protección al trabajador panameño con relación a accidentes de trabajo. Después, se promulgó la Ley 9 de 1924, que establece un sistema de jubilación para los telegrafistas. Luego, siguió la Ley 65 de 1926, para empleados de la Agencia Postal de Panamá, del Banco Nacional de Panamá y del hospital Santo Tomás, y posteriormente, la Ley 78 de 1930, para los maestros.

Merece especial atención, la creación de la Ley 7 de 1935, “que establece el derecho al retiro para todos los empleados públicos”, con base a sus aportes, los cuales se registraban en su cuenta individual. Con la misma, se fija por primera vez una contribución del financiamiento del sistema, y se establece un régimen uniforme de beneficios para todos los empleados públicos.

Antes del inicio de la Ley 23 de 1941, la población trabajadora panameña disfrutaba de diversos beneficios respecto a los riesgos que amenazaban su capacidad de trabajo:

1. Los empleados públicos, de conformidad con disposiciones de la Ley 7, “de Pensiones e Invalidez y Vejez”, tomando en cuenta los años de servicios prestados.
2. Los empleados del comercio y de la industria, de acuerdo con lo establecido por la Ley 8, estaban comprendidos dentro de un plan de jubilados por edades y años de servicios, beneficio que podía obtenerse con un mínimo de veinte años de trabajo continuos, al servicio del patrono.
3. Los empleados y obreros de cualquier actividad, con excepción de los trabajadores agrícolas y servidoras domésticas, tenían derecho a prestaciones médicas e indemnizaciones en dinero a causa de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, las cuales estaban a cargo directa y exclusivamente de los patronos. Como es fácil advertir, los servidores del Estado tenían derechos muy diferentes a los empleados y obreros de empresas particulares; además de que ambos grupos carecían del derecho a la asistencia médica.

No obstante, la existencia de esa legislación, la realidad se presentaba de otra manera. La gran mayoría de los sistemas previsionales, muy en particular las leyes especiales de jubilación a los maestros, guardias, telegrafistas, etc., no descansaban sobre una base contributiva,

y dependían de la disponibilidad de fondos del presupuesto estatal, el cual, muchas veces, no podía cubrir estas prestaciones, tornando en ilusorias las expectativas de estos trabajadores.

Por otra parte, las leyes que contemplaban beneficios para los empleados del sector privado no ofrecían mayor garantía. Solo bastaba con que la empresa despidiera al empleado antes de adquirir su derecho o, peor aún, declararse insolvente, para no pagar los beneficios. A continuación, un recuento cronológico de la evolución de la Caja del Seguro Social.

Periodo 1943 – 1954

Si bien la Ley 23 de 1941 creó el régimen de Seguridad Social en Panamá, es oportuno señalar que dicha legislación no cubría una serie de aspectos relevantes que debían permitir organizar dicho régimen sobre bases técnicas, científicas y doctrinarias, razón por la cual se procedió a cubrir esta etapa mediante la Ley 134 de 1943.

Periodo 1954 - 1962

A medida que pasaba el tiempo, las reformas se hacían cada vez más necesarias, y fue así como en 1954 se aprobó el Decreto-Ley 14 de 1954, mediante el cual se hizo una revisión integral al Régimen de Seguridad Social en Panamá.

En efecto, por virtud de dicho precepto legal, se amplió el campo de aplicación, extendiéndose la cobertura a los distritos de David, Boquete, Barú, Bocas del Toro, Chitré, Santiago, Aguadulce y Natá.

Periodo 1962 - 1970

Para este lapso, son notables algunos avances de gran significación, tales como

la inauguración del Hospital General, la extensión de la cobertura del Programa de Enfermedades a los miembros de la familia del asegurado, la concesión de pensiones de sobrevivientes, el pago de subsidio por incapacidad temporal, la creación de las asignaciones familiares y la mejora del subsidio de maternidad a catorce (14) semanas, calculado a base de 100% del salario promedio de la trabajadora.

Período 1970-1972

Durante el año 1970, el Régimen de Seguridad Social marca una de sus más relevantes conquistas, al centralizar la cobertura obligatoria de los Riesgos Profesionales. Otro avance significativo lo constituyó la incorporación efectiva de las zonas bananeras en la C.S.S.

Período 1972-1975

Se inicia la integración de los servicios de salud. Este controvertido avance, si bien permitió llevar respuestas en materia de salud, y en corto plazo, a una importante población de nuestro país, lo cual de ninguna manera hubiera podido lograrse, no operó bajo una equitativa distribución de la carga financiera entre el Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social, correspondiendo a la Caja efectuar el mayor aporte.

Período 1975-1979

Se inaugura la Policlínica Especializada y se ofrece la protección integral al trabajador y su familia en materia de enfermedades, brindando los servicios tanto ambulatorios como hospitalarios. Se crea el Fondo Complementario de Prestaciones Sociales para los servidores públicos y se mejora el régimen de vejez

e invalidez, aumentando las pensiones vigentes y mejorando el cálculo de las prestaciones por conceder.

Período 1979-1982

Como resultado de los Tratados Torrijos-Carter, se incorporan al Seguro Social obligatorio, algunos sectores de trabajadores de la antigua zona canalera, quienes residían en su mayor parte en las provincias de Colón y Panamá.

Período 1982-1989

Se produce el descalabro financiero del Programa Colectivo de Vivienda, con las consiguientes implicaciones administrativas económicas y morales para la Caja de Seguro Social. Según los informes financieros, las sumas por recuperar superan los 100 millones de balboas, entre capital e intereses.

Período 1989-1990

Luego de los acontecimientos que conmocionaron la vida nacional a fines de 1989, se inicia la reconstrucción nacional, sin recursos económicos, producto de la profunda y prolongada crisis que confrontó la economía del país.

Período 1990-1991

La Caja de Seguro Social, afectada en sus finanzas durante la década de 1980, padecía una profunda crisis, al punto de que, para enero de 1990, se encontraba con un inventario de 3 millones de balboas en medicamentos. Es decir, muy por debajo del mínimo de 10 millones de balboas requeridos, encontrándose la mayor parte ya vencidos. Así como también la mayoría de los hospitales y policlínicas sin condiciones para brindar un servicio aceptable, y con dificultades para cumplir con eficiencia su labor.

Déficit Actuarial

Por otra parte, las prestaciones que integran el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte, se han visto afectadas en los últimos años con un déficit actuarial que ha llegado a los 900 millones de balboas, por las siguientes razones:

- Baja en los ingresos por cuotas, a consecuencia de la contracción en la actividad económica y el desempleo en el país.
- Aumento en el número de pensiones, principalmente de vejez anticipada.
- Eliminación de la segunda partida del décimo tercer mes, como fuente de financiamiento del programa.

De acuerdo con análisis actuariales realizados se comprobó que el Programa de Vejez, Invalidez y Muerte era un esquema costoso de prestaciones, que a la larga supondría cuotas insostenibles para empleadores y trabajadores. Por tal motivo, se consideró urgente una revisión, con el propósito de frenar los gastos y aumentar los ingresos, sin dismantelar conquistas sociales, sino más bien adaptándolas a la realidad que vivimos. Era necesario tomar medidas eficaces.

Transcurridos 50 años desde la creación del régimen panameño de seguridad social, en 1991 el panorama se presentaba lleno de incertidumbre para la Caja, a causa del grave déficit actuarial que confrontaba.

En el marco de esta situación, el entonces presidente de la República, Licdo.

Guillermo Endara Galimany, expresó públicamente su voz de alerta sobre la crítica situación financiera de la Caja de Seguro Social, resaltando que, “el desbalance, que no es perceptible a primera vista o que muchas veces se pretende ignorar, tarde o temprano comienza a producirse, entonces, no hay quien lo detenga, a menos de que se comprenda el problema y se tomen las medidas heroicas y eficaces”.

El entonces presidente Endara solicitó el compromiso de todos los ciudadanos a fin de atender en forma responsable y seria la crisis de la CSS, realizando los esfuerzos necesarios para evitar que la primera institución de seguridad social sucumbiera por no haberse actuado a tiempo.

El viernes 13 de diciembre de 1991, el pleno de la Asamblea Legislativa aprobó en tercer debate las reformas a la Ley Orgánica de la C.S.S., determinando un incremento de dos años en la edad de jubilación de los asegurados, a partir de 1995.

Según las modificaciones aprobadas, a partir del primero de enero de 1995, la edad requerida para tener derecho a la pensión de jubilación sería de 57 años para las mujeres y 62 años los hombres.

La Asamblea Legislativa mantuvo en 180 los meses de cotizaciones para tener derecho a la jubilación, al igual que el 60 por ciento del sueldo base mensual para el monto de las jubilaciones.

Se aprobó que el asegurado que cumpla con el requisito de edad, que tenga las

cuotas requeridas para tener derecho a la pensión de jubilación, y aún continúe trabajando, se le reconocerá 2% (dos por ciento) adicional del salario base cada 12 meses de cotizaciones pagadas después de cumplir la edad normal de retiro.

Igualmente, entre las reformas a la Ley se incluye que a partir de la fecha se tomará como salario base mensual, para el cómputo de las pensiones, el promedio de los salarios correspondientes a los siete mejores años de cotizaciones acreditadas, en Unidades Locales de Atención Primaria de Salud (ULAPS), en Las Cumbres, San Cristóbal (Río Abajo), en Nuevo San Juan y Portobelo, ambas en la provincia de Colón; en La Chorrera, en Volcán (Chiriquí) y en Las Tablas, a ellas se suman dos proyectos adicionales de ULAPS para Cañita de Chepo y otra en Divalá, provincia de Chiriquí, con las cuales la Caja completaría un total de 10 Unidades de Atención Primaria, que acercarán los servicios de salud a la población que actualmente los necesita.

A estas importantes inversiones del Seguro Social habría que agregar la construcción del Almacén Central y la Sala de Fisioterapia de la Policlínica de San Francisco, por 2 millones de balboas; la ampliación del servicio de Laboratorio de la Policlínica de Las Tablas, por 116 mil balboas; la adquisición de tres ascensores para el Complejo Hospitalario Metropolitano, por un costo de 513 mil balboas, y el proceso de remozamiento total de ese centro hospitalario, a un costo de 2.9 millones.

Año 1991 - 2004

Mediante la Ley N° 51 de 27 de diciembre de 2005 se subrogan el Decreto - Ley N°

14 del 27 de agosto de 1954 y la Ley N° 23 de 1942, que creó la Caja de Seguro Social como Institución del Estado con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interior. Entre los principales objetivos y funciones de la Caja de Seguro Social tenemos: Prestar los servicios de Seguridad Social a los trabajadores del Sector Privado y Público, cotizantes cubriendo riesgos y otorgando prestaciones de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidio de familia, viudez, orfandad, paro forzoso, accidente de trabajo, enfermedades profesionales, auxilio de funerales y otras contingencias que puedan ser objeto de previsión social para la rehabilitación física, mental, social y económica de los sectores incorporados al Sistema de Seguridad Social, así como la creación de fondos complementarios con el aporte y participación de los trabajadores en materia de jubilación. La Caja de Seguro Social fundamenta su actividad en el Capítulo VI de la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, incluyendo los actos reformativos de 1978 y por el acto constitucional de 1983.

Al inicio del año, la Administración se centró en los ejes básicos para preservar el carácter solidario del sistema, fortaleciendo las prestaciones sociales para que podamos recibir atenciones médicas, independiente de cuánto cotizamos y siendo oportuno en las prestaciones económicas.

Igualmente se han realizado esfuerzos para contar con los instrumentos legales que permitan diversificar el portafolio de inversiones, y así aumentar el rendimiento de las reservas. De igual forma, se han

tomado acciones para disminuir la morosidad, la evasión de cuotas y la detección de patronos que no cumplen con sus obligaciones obrero - patronales.

Se inició un programa de Desarrollo Organizacional, tendiente a que la institución realice una reingeniería a fin de adaptar los procesos a las situaciones actuales.

Se ha insistido en la necesidad de que la gestión se centre en resultados, una política que tendrá efectos si los funcionarios tienen los valores culturales que le permitan acometer con eficiencia sus tareas, porque, al final, a los asegurados les interesan resultados.

PRESTACIONES SOCIALES

Como hechos relevantes en materia de prestaciones sociales:

- Se ha implementado el denominado, Nuevo Modelo de Atención de salud.
- Se ha fortalecido la fámaco - vigilancia.
- Se ha constituido el Comité Técnico para la compra de equipos médico - quirúrgicos.
- Se han ampliado y adecuado las áreas de rápido crecimiento, como la policlínica de Santa Librada.
- Desarrollo de un plan piloto en Herrera y el desarrollo en las provincias de Chiriquí y Panamá, para el establecimiento de la Red de Servicios, en una planificación conjunta con el Ministerio de Salud.

- Se elaboró un proyecto para la reducción de incapacidades prolongadas en Barú, Chiriquí.
- Se diseñó un Plan de Readaptación Laboral en Puerto Armuelles.
- Se inició la atención en el CAPPs de La Pintada, provincia de Coclé.
- Se tramitó la compra de los terrenos para la realización de los CAPPs de Pedasí, Tonosí, y el nuevo hospital de Changuinola, en Bocas del Toro.
- Se inauguraron las salas de urgencia y de Pediatría en el complejo hospitalario Amador Guerrero, de Colón

PRESTACIONES ECONÓMICAS

Las prestaciones económicas de la Caja de Seguro Social colocan en el mercado durante el último cuatrimestre, la suma de 240.5 millones de balboas. En los casos recibidos en el último cuatrimestre, se atendieron favorablemente un 88 por ciento.

INGRESOS Y FINANZAS

- Se negoció con el Banco Nacional y la Caja de Ahorros, para mejorar la tasa de interés en los depósitos de plazo fijo e implementar un programa de préstamos para jubilados y pensionados.
- Se presentó ante la junta directiva de la CSS, la modificación de la Ley 40 de 23 de junio del 2001.
- Se diversificó el portafolio de inversiones de la institución en

concepto de Notas del Tesoro por 8.9 millones de balboas a una tasa promedio de 5.7 por ciento y Letras del Tesoro por 12.5 millones a tasa promedio de 2.88, ambas tasan su periodos a las que paga el Banco Nacional de Panamá.

- Se produce un alcance de auditoría por 745 mil 520 balboas con 96 centésimos, por omisiones de salarios no declarados.
- Se recibió pago del Gobierno Nacional por la suma de 27.8 millones de balboas en concepto de cuotas obrero-patronales.
- Se procesaron planillas complementarias para una facturación de 1.8 millones de balboas.
- Se planteó una Ley de Moratoria que pretende reducir en un 12 por ciento lo que representaría un ingreso de caja adicional de 15 millones de balboas.

PROYECTOS DE INVERSIÓN

El aumento de la cobertura del 70 por ciento de la población y la necesidad de mantener nuestras instalaciones en óptimas condiciones de servicios que demanda la inversión de equipos e infraestructuras.

Se ha fortalecido la red de servicios de salud a nivel de atención primaria, incorporando los Centros de Atención, Promoción y Prevención de Salud, en regiones suburbanas y rurales, inversión que tiene como objetivo, llevar los

programas de atención a regiones apartadas.

ACCIONES MÁS RELEVANTES

- Órdenes de proceder por tres millones 154 mil 860 balboas en distintas partes del país.
- Inspección de 15 proyectos por la suma de seis millones 400 mil balboas.
- Elaboración de planos y/ o especificaciones por cuatro millones de balboas.
- Adquisición de equipos por 10 millones 95 mil, 807 balboas.

DESARROLLO ORGANIZACIONAL

Estamos reestructurando nuestros procesos en la organización. Cada uno de estos cambios, implica un proceso de capacitación, ya que se requiere de nuevos valores culturales para implementar nuevos procesos.

GESTIONES REALIZADAS

Proceso de evaluación por parte del Departamento Actuarial, de la herramienta contratada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), para realizar proyecciones demográficas, financieras y actuariales como parte del compromiso de la institución con el Diálogo Nacional por el Seguro Social.

- Reorganización de la Dirección Nacional de Planificación.
- Elaboración de un diagnóstico sobre el Sistema Nacional de Suministro de Sangre.

- Infraestructura administrativa de seis policlínicas y dos centros de Atención, Promoción y Prevención de la Salud, en la Región Metropolitana.
- Proyecto para la reorganización del Laboratorio de Patología del hospital El Vigía, de Chitré, provincia de Herrera.
- Implementación de una nueva estructura del Sistema de Contabilidad en la provincia de Colón.
- Creación de un Centro de Gestión Prioritario para acelerar las contrataciones públicas a nivel institucional.
- Constitución de la Unidad de Control de Procesos.
- Se continuó con el proyecto de Modernización de la Dirección Nacional de Compras y Abastos.
- Propuesta de un sistema de Fijación de Precio Único.
- Integración de la Dirección Nacional de Compras y Abastos al Sistema de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA).
- Unificación de criterios con el Ministerio de Salud para la expedición de fichas técnicas y demás instrumentos legales.
- Reestructuración de los aspectos funcionales de los juzgados ejecutores y el Departamento de Relaciones Obrero - Empleador.
- Actualización del Reglamento de Inscripción Patronal.
- Implementación del Sistema de Control Automático para la suspensión de la invalidez a sus fechas de vencimiento.

CONVENIOS

- Convenio de colaboración con la Universidades de Panamá, Nebraska, Latina y Columbus.
- Convenio de colaboración Caja de Seguro Social con el Ministerio de Salud y el Hospital Santo Tomás para el Programa de Trasplantes Renales, a la población asegurada y no asegurada. Se ubicó como sede del Programa, al Complejo Hospitalario Metropolitano, Dr. Arnulfo Arias Madrid.

Periodo 2004 - 2010

La Caja de Seguro Social mantiene más que nunca su filosofía inicial de contribuir al fortalecimiento de la seguridad social en materia de salud y en la prestación económica, a más de dos millones y medio de asegurados, que representan el 80% de la población total del país. Para el logro de esos objetivos, la Institución contó en el 2011 con un respaldo presupuestario de B/.2, 868.4 millones, que equivalen al 13.1% del producto interno bruto (PIB) del país.

Las acciones más relevantes que se han realizado en el marco de un plan estratégico participativo, orientado a modernizar y transformar todos los procesos que conllevan a ser más eficientes en el

manejo y administración de los Riegos de Enfermedad y maternidad, prestaciones económicas, Riesgos profesionales y el programa de Administración.

Dentro de ese contexto, en el área de salud, se menciona el impacto positivo de ha generado la reducción de la mora quirúrgica, los avances científicos en la cirugía cardiovasculares en el Hospital de Especialidades Pediátricas, la dotación de infraestructura y equipos médicos en los servicios hospitalarios, permitiendo la atención de las patologías más complejas, destacando la neurorehabilitación, rehabilitación cardíaca y amputados, así como ser pioneros en el área de la valoración del daño corporal y el peritaje. Para este propósito, la docencia es un elemento clave e imprescindible que estimula la calidad de la práctica clínica y la investigación. Se finalizó la licitación de la Ciudad Hospitalaria.

Periodo 2004 - 2010

La Caja de Seguro Social mantiene más que nunca su filosofía inicial de contribuir al fortalecimiento de la seguridad social en materia de salud y en la prestación económica, a más de dos millones y medio de asegurados, que representan el 80% de la población total del país. Para el logro de esos objetivos, la Institución contó en el 2011 con un respaldo presupuestario de B/.2, 868.4 millones, que equivalen al 13.1% del producto interno bruto (PIB) del país.

Las acciones más relevantes que se han realizado en el marco de un plan estratégico participativo, orientado a modernizar y transformar todos los procesos que conllevan a ser más eficientes en el

manejo y administración de los Riegos de Enfermedad y maternidad, prestaciones económicas, Riesgos profesionales y el programa de Administración.

Dentro de ese contexto, en el área de salud, se menciona el impacto positivo de ha generado la reducción de la mora quirúrgica, los avances científicos en la cirugía cardiovascular en el Hospital de Especialidades Pediátricas, la dotación de infraestructura y equipos médicos en los servicios hospitalarios, permitiendo la atención de las patologías más complejas, destacando la neurorehabilitación, rehabilitación cardíaca y amputados, así como ser pioneros en el área de la valoración del daño corporal y el peritaje. Para este propósito, la docencia es un elemento clave e imprescindible que estimula la calidad de la práctica clínica y la investigación. Se finalizó la licitación de la Ciudad Hospitalaria.

Periodo 2010 - 2016

La Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, cumpliendo con el mandato establecido en el numeral 19 del artículo 28 de la Ley No.51 de 27 de diciembre de 2005, presenta a consideración el informe correspondiente a la ejecución de sus facultades y deberes durante el período enero a diciembre 2010. Durante el período en mención, este Órgano Superior, ha orientado a la Administración y vigilado el buen funcionamiento de la Caja de Seguro Social, estableciendo políticas dirigidas al cumplimiento de los objetivos de la Institución. En atención a las facultades que le competen se han aprobado partidas presupuestarias presentadas por la Administración, para la realización de construcciones y

mejoramiento estructural de Unidades Ejecutoras en Panamá y las distintas.

Periodo 2016 – 2019 Los Estados Financieros de la Caja de Seguro Social sólo incluyen los activos, pasivos, fondos patrimoniales, ingresos y egresos de aquellos riesgos y componentes; en los cuales, la Institución tiene la facultad de establecer las directrices generales del funcionamiento administrativo, presupuestario, económico y financiero de sus recursos como son: Administración de los Riesgos; Seguros Colectivos de Renta Vitalicia y de Invalidez; el Riesgo de Enfermedad y Maternidad; Riesgos Profesionales; Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte (Sub Sistema Exclusivamente de Beneficio Definido, Sub Sistema Mixto de Pensiones (Componente de Beneficio Definido y Componente de Ahorro Personal) y los Fideicomisos. Los saldos y las transacciones realizadas en los riesgos PRAA y SIACAP, según la estructura presupuestaria, han sido excluidas de los estados financieros.

En estos momentos NO hay un Informe Actuarial de la Caja del Seguro Social en donde e indique y analice el fideicomiso de inversión a largo y corto plazo, para determinar los ingresos y obligaciones de la institución, el último informe se realizó en 2012.

La Junta Directiva ha aprobado importantes traslados de partidas, como respaldo a la Administración de la Caja de Seguro Social, para la contratación y adquisición de bienes y servicios, incluyendo tecnología de punta, a fin de llevar adelante mejoras de manera integral, en insumos y equipos para el área de salud y de administración, de cara a brindar mejores servicios a los asegurados, pensionados, jubilados y beneficiarios.

Fuente: *Caja del Seguro Social.*



Debate

Vida y aporte de la Dra. Reina Torres de Araúz a la antropología panameña

Rommel Escarreola Palacios

Reflexiones jurídicas sobre el fallo de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional un artículo de la Ley 37 de 2015 por vicios en el procedimiento legislativo

Agapito González Gómez

Derecho Indiano
Orígenes, Derivaciones Y Aproximaciones

Vladimir Berrío-Lemm.

Los asentamientos espontáneos en la provincia de Panamá

Jaime Beitia Fernández

La Crisis del Seguro Social

Benedicto Agrazar

Coronavirus: la sociedad frente al espejo

Pablo Santoro

El folklore siempre une a los panameños

Karen Peralta

Los pacientes de salud mental han ganado espacio y visibilidad

Juana Herrera Araúz

Importancia histórica del circuito económico durante una pandemia

Carlos Aguirre Castillo

Desigualdad de género y violencia en contexto del covid-19

Tamara Martínez

Ley 156 de 30 de junio 2020

Que dicta medidas económicas y financieras para contrarrestar los efectos del COVID - 19 en la República de Panamá

Ley 143 de 11 de abril de 2020

Que modifica y adiciona artículos a la Ley 49 de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional

Discurso del H.D. Marcos E. Castellero Barahona,
Presidente - Periodo Legislativo 2020-2021

INFORME A LA NACIÓN

1 de julio, 2020, Asamblea Nacional, por su excelencia, Laurentino Cortizo Cohen, presidente de la República de Panamá.

Discurso ante la tumba de la Dra. Reina Torres de Araúz

Susana Richa de Torrijos

Reseña histórica de la caja de seguro social

Fuente: Caja de Seguro Social.



ENSAYOS
Y MONOGRAFÍAS



LEGISLACIÓN
AL DÍA



DISCURSOS



DOCUMENTOS
DE INTERÉS



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

ISSN 1681 - 889X