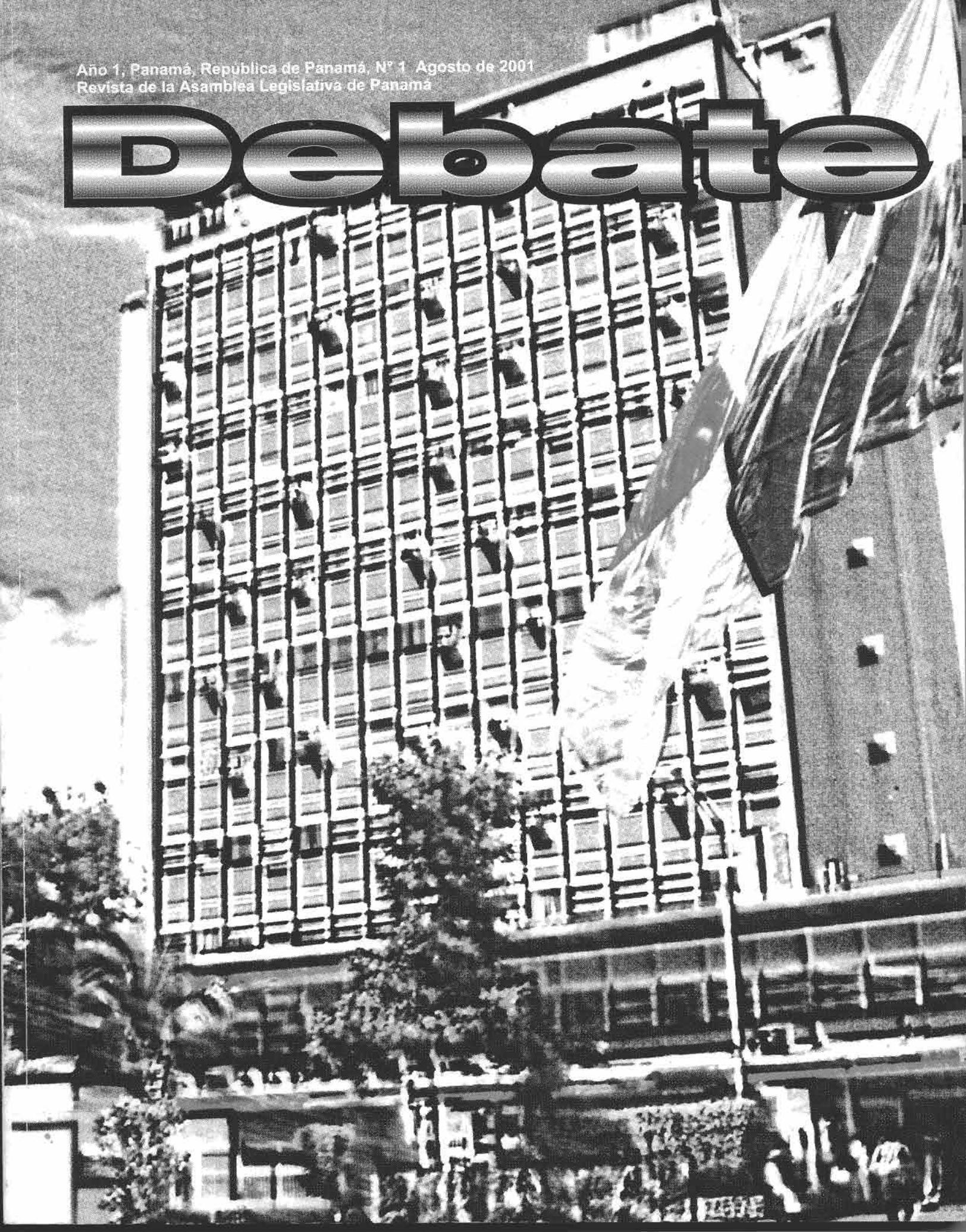


Año 1, Panamá, República de Panamá, N° 1 Agosto de 2001
Revista de la Asamblea Legislativa de Panamá

Debate



Debate

Consejo Directivo Directiva de la Asamblea Legislativa

H.L. Laurentino Cortizo Cohen
PRESIDENTE

H.L. Teresita Yániz de Arias
PRIMERA VICEPRESIDENTA

H.L. Mateo Castillero
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

José Gómez Núñez
SECRETARIO GENERAL

Edwin Cabrera
SUBSECRETARIO GENERAL

Jorge Ricardo Fábrega
SUBSECRETARIO GENERAL

Consejo Editorial

COMISIÓN DE ÉTICA Y HONOR PARLAMENTARIO

H.L. Elías Castillo
PRESIDENTE

H.L. Jacobo Salas
Vicepresidente

H.L. Héctor Aparicio
Secretario

COMISIONADOS

H.L. Sergio Gálvez

H.L. Carlos Alvarado

H.L. Vicente Magallón

H.L. Miguel Bush Ríos

DIRECTOR

Harley James Mitchell D.

EDITOR

Mario Pamther

APOYO DE EDICIÓN

H.L.S. Maruja Moreno
Coordinadora

José Gómez Núñez

Edwin Cabrera

Rubén Murgas

Raúl Ossa

Álvaro Visuetti

Saúl Quirós P.

CORRECTORES DE TEXTO

Estela Koyner

Elena Quintanar

Salvador Sánchez

Agapito González

Robert K. Fernández

Marta Espino

Sumario

PRESENTACIÓN		
	H.L. Laurentino Cortizo Cohen	3
GESTIÓN		5
	Medicamentos: derechos de todos	
	H.L. Balbina Herrera Araúz	7
	El Presupuesto General del Estado	
	H.L. Carlos Afú Decerega	10
	Programa de Modernización	
	H.L. Rubén Arosemena Valdés	
ACTUALIDAD		14
	Evaluación de las obras circuitales	
	H.L. Carlos Alvarado	16
	Transparencia y poder legislativo	
	H.L. José Isabel Blandón	
RELACIONES INTERNACIONALES		18
	Incidencia parlamentaria en la política exterior	
	H.L. Héctor B. Alemán Estévez	22
	Relaciones interparlamentarias	
	H.L. Lenin Sucre	25
	Panamá: un canal, un territorio, una sola bandera	
	H.L. Omar Chen Chan	
CAMBIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA		27
	Descentralización y poder popular	
	H.L. Felipe Cano	29
	Género y participación ciudadana	
	H.L. Olgalina de Quijada	31
	Las reformas al sector educativo	
	H.L. Susana Richa de Torrijos	34
	La nueva dinámica de la Comisión de Drogas	
	H.L. Miguel Bush Ríos	
DOCTRINA		36
	Veto presidencial	
	H.L. Elías A. Castillo G.	
PLUMA INVITADA		42
	El Canal de Panamá a un año de su reversión	
	Ing. Alberto Alemán Zubieta	44
	Interrelación de los Órganos del Estado	
	Dr. José Antonio Carrasco	48
	Una perspectiva universitaria sobre el Informe de Desarrollo Humano 2000	
	Dr. Julio Vallarino	
ENTREVISTAS		52
	Licdo. Guillermo Endara G.	54
	Dr. Ernesto Pérez Balladares	
REFLEXIONES		56
	Requisitos para escoger al Defensor del Pueblo	
	Dr. Salvador Sánchez González	
ASESORES Y DIRECTORES		61
	La Asamblea que pocos conocen	
	Licdo. Francisco Mosley	63
	Proyecto de modernización Asamblea Legislativa - BID	
	Ing. Francisco Rodríguez	
	Antecedentes y destino del proceso	
	de Reforma Tributaria	67
	Rolando A. Rodríguez	

Presentación

La obra que hoy presentamos es producto de aspiraciones históricas, pues desde siempre se anheló una publicación que plasmara las vivencias parlamentarias y contribuyera a orientar su accionar. En la actualidad, y cercanos al centenario de nuestra existencia como Estado, vemos con emoción y legítimo orgullo la cristalización de esa aspiración que acopia el pensamiento de distintas generaciones de parlamentarios.

De la herencia cultural del insigne patricio Dr. Justo Arosemena, sobresale su vasta reflexión intelectual y una praxis política que tanto ha contribuido a forjar las más profundas convicciones del alma nacional. Ese sentimiento, que bien pudiéramos denominar panameñidad, alcanzó el 31 de diciembre de 1999, al mediodía, el perfeccionamiento de la independencia y la soberanía nacional con la recuperación del Canal y la integración jurisdiccional de todo el territorio panameño. Cumplida esta etapa, debemos avanzar hacia la plena realización del hombre y la mujer panameña. Sin duda, tales desafíos incluyen necesariamente al desarrollo integral sostenible, la lucha contra la desigualdad y la protección del ambiente.

La Asamblea Legislativa resulta imprescindible para la efectividad de la

democracia y ha ganado su lugar como vehículo para la solución de problemas. La democracia panameña, sustentada en la separación de los Poderes y la armoniosa colaboración de éstos, tiene por delante un extraordinario quehacer por superar los retos que el presente y el futuro nos presentan.

La publicación primaria de una revista de la Asamblea Legislativa, denominada **DEBATE**, aspira a constituirse en un medio en el que se encontrará espacio para la reflexión serena, el debate fructífero y el diálogo que contribuya a la concertación y fijar el rumbo, y que ofrezca luces a esa visión de futuro que nuestra realidad impone conceptuar como voluntad nacional, lo que hemos de realizar con el concurso de todos.

Queremos dejar constancia del reconocimiento que hacemos a la Comisión de Ética y Honor Parlamentario por la iniciativa de proponer la elaboración de un órgano de divulgación de la Asamblea Legislativa. De igual manera, apreciamos el trabajo del equipo técnico que participó, eficientemente, en la realización de esta revista.

Damos la bienvenida a los autores y sus contribuciones. Bienvenidas sean las críticas, porque el Parlamento se nutre de ellas para reemprender y mejorar.

Medicamentos: Derechos de todos

Por: H.L. Balbina Herrera Araúz

Ex-Presidenta de la Asamblea Legislativa
y autora del proyecto de ley sobre medicamentos

La nueva Ley sobre medicamentos se destina a garantizar medicamentos de calidad y eficacia comprobada y propende a generar una mayor competencia, que deberá incidir en una rebaja del precio de las medicinas. Esta es la primera ley de su género en nuestro país, pues norma lo relativo a la fabricación, importación, comercialización y distribución, tanto de medicamentos como de los insumos, equipos y otros productos que inciden en la salud humana; también norma lo relativo a la información y publicidad sobre la materia.

Por otra parte, ella comprueba que el desarrollo de los derechos de la población puede lograrse a través de amplios consensos, pues esta ley se elaboró a través del diálogo entre unas 25 instituciones y organizaciones profesionales, empresariales y de los consumidores, cuyas aportaciones le dieron un sólido respaldo científico y económico al proyecto.

Esta ley tiene los objetivos de garantizar la calidad, la seguridad y la eficacia de los medicamentos que se brindan a nuestra población. Propicia mayor competencia entre sus abastecedores, facilita la adquisición de medicinas por las instituciones del sector público, impulsa la coordinación interinstitucional sobre la materia y conduce a informar más amplia y objetivamente a los consumidores panameños.

Para garantizar la calidad, la ley establece un sistema de control que se aplicará a todos los medicamentos importados a nuestro país, por medio de un programa de muestreo. Eso permitirá comprobar que ellos efectivamente posean todas las características que dicen tener, en comparación con las muestras que antes posibilitaron alcanzar su registro sanitario.

Esta ley procura que las alternativas genéricas tengan la calidad requerida, mediante las pruebas y análisis que las califiquen como alternativas

intercambiables. Es decir, pese a que los medicamentos genéricos no son idénticos a los de marca en su proceso de fabricación, esta ley establece los criterios que los genéricos deben satisfacer para que puedan considerarse similares a los de marca y produzcan efectos terapéuticos equivalentes.

Hasta ahora, ya que no funcionaba un sistema de control posterior sobre la calidad y eficacia de las medicinas genéricas, no se estaba garantizando que éstas siempre tuvieran las mismas cualidades que las de marca. Por lo mismo, el consumidor podía recibir unos medicamentos que en su organismo no surtían los efectos deseados. Ese riesgo se reduce a su mínima expresión con el sistema determinado por la nueva ley.

Aunque el laboratorio de referencias, el Instituto Especializado de Análisis (IEA) de la Universidad de Panamá, es el único reconocido para encargarse del control de calidad de los medicamentos, el Ministerio de Salud podrá, con la asesoría del mismo IEA, designar otro u otros laboratorios de control de calidad. Además de que así se fortalece la verificación de la calidad, este procedimiento dará lugar a mayor competencia y así también contribuirá a rebajar los precios.

Panamá tiene un buen mercado de medicamentos, pero su producción local es pequeña. Además, la anterior legislación les otorgaba a los importadores el derecho exclusivo de traer medicinas con nombre y apellidos predeterminados, por su marca y su país de origen. En consecuencia, hasta ahora la política de comercialización de los distribuidores imponía los precios de los medicamentos en el mercado local.

Esto respondería al viejo concepto de mercados protegidos y exclusividades de marca, que ya ha sido desechado en la mayoría de las demás importaciones. En cambio, ahora la nueva

ley desarrolla el concepto de importación de las mismas medicinas por varias empresas, con lo cual muchos importadores adicionales podrán traer medicamentos de diversos países y de las mismas marcas. Por lo tanto, también en este aspecto la nueva ley estimulará la competencia para mejorar los precios en beneficio de los consumidores nacionales.

En cuanto a las medicinas genéricas, esa oferta adicional con calidad debidamente garantizada, hará posible que todos podamos adquirirlas, ya que los médicos, obligatoriamente, deberán recetar utilizando tanto el nombre de los medicamentos genéricos, como el de los medicamentos de marca.

Por otra parte, la ley cuenta con una disposición transitoria que, a partir de febrero del 2001, congelará los precios de todas las medicinas por dos años, a los niveles que ellos tenían en octubre de 1999. Esa previsión se debe a que desde 1997 se eliminaron los controles de precios a los medicamentos para dejarlos a la libre oferta y demanda, pero se mantuvieron los derechos de exclusividad para su importación. Esto continuó distorsionando el mercado y encareciendo las medicinas una y otra vez. La nueva ley elimina dichos privilegios exclusivistas y en su lugar favorece el desarrollo de un mercado libre y competitivo, que es lo que más le conviene a todos los consumidores panameños.

Esa previsión que congela los precios por dos años permitirá que la CLICAC y el Ministerio de Salud se preparen para ejercer las regulaciones adecuadas, a fin de garantizar efectivamente el libre juego de la oferta y demanda en materia de medicamentos. Además, dará tiempo para que un mayor número de nuevos importadores de medicinas se hagan presentes en el mercado nacional. Si después de ese lapso la CLICAC verifica que en Panamá los medicamentos siguen estando más caros que en los demás países de la región, ella le recomendará al Ejecutivo los métodos idóneos para regular el mercado.

La supuesta amenaza de que esa regulación podría inducir un desabastecimiento de medicinas en nuestro país carece de fundamentos serios. La nueva ley, además de favorecer la existencia de un mayor número de importadores privados, le facilita a la Caja de Seguro Social y al Ministerio de Salud la posibilidad de traer medicamentos por medio de

compras directas. Estas dos medidas van a aumentar la oferta de medicinas en el mercado local, y si en algún rubro se presentara una situación de urgencia, dichas instituciones nacionales podrán resolverla por sí mismas. Por lo tanto, si algún antiguo representante exclusivo enloquece y tiene la mala idea de desabastecer un producto, él mismo se estará sacando del mercado.

Durante esos dos años iniciales, la CLICAC determinará los procedimientos para garantizar un adecuado abastecimiento de las medicinas dirigidas a atender las enfermedades no comunes o de reciente aparición. También recomendará los cambios requeridos para que sus precios se equiparen con los de los demás países de la región.

¿Cómo se asegura que los precios bajarán? La nueva Ley de Medicamentos abre las importaciones paralelas, crea el listado de equivalentes terapéuticos (o sea, de todos los productos que tienen los mismos efectos medicinales), introduce la obligación de recetar poniendo el nombre genérico del medicamento, establece un monitoreo comparativo de los precios internacionales de las medicinas, favorece el abastecimiento de la Caja de Seguro Social y del Ministerio de Salud, facilita mecanismos de adquisición de medicamentos, mejora el flujo de información a los consumidores, establece precios de referencia topes y, además, crea una red de farmacias comunitarias que el Ministerio de Salud deberá implementar en las áreas y comunidades marginadas.

Todo esto deberá contribuir vigorosamente a mejorar la situación en cuanto a calidad, precios y accesibilidad de las medicinas. En gran medida, el logro de esos objetivos dependerá de la regulación que ejerzan la CLICAC y el Ministerio de Salud, para lo cual la ley los dota de los mecanismos adecuados.

Nota: Actualmente se ha presentado ante el Pleno de la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley 132, que reforma la Ley 10 de enero de 2001 y, en términos generales, busca aclarar el concepto de precio de referencia tope, al establecer que los precios de los minoristas (farmacias) al consumidor final no podrán ser mayores del treinta y tres por ciento (33%) sobre los que aparecen en lista en la Gaceta Oficial respectiva, conforme a lo normado en el artículo 102 de dicha excerta legal; es decir, los precios de los medicamentos de los distribuidores a las farmacias al 1 de octubre de 1999. Igualmente, esta reforma pretende hacer más eficiente las rebajas de medicamentos al atender aquellos que se encuentran dentro de grupos farmacológicos para enfermedades agudas o crónicas y que no tengan competencia en el mercado. La rebaja de estos últimos medicamentos se estima que tendrá mayor incidencia en la población, independientemente de cuántos disminuyan su precio.

EL Presupuesto General del Estado del 2001

Por: H.I. Carlos Afú Decerega

Presidente de la Comisión de Presupuesto

En mi calidad de presidente de la Comisión de Presupuesto, deseo expresar mis experiencias y reflexiones relativas al examen del proyecto de ley por el cual se dicta el Presupuesto General del Estado para el 2001, aprobado por la Asamblea Legislativa el 26 de diciembre del año 2000.

Las circunstancias políticas mediante las cuales los legisladores de la oposición al Gobierno Nacional constituyen, en virtud del PACTO META, la mayoría en la Asamblea Legislativa y en la Comisión de Presupuesto, le dio una dimensión especial a la discusión de este proyecto.

Desde el primer momento, siguiendo los lineamientos del Secretario General del PRD, Licdo. Martín Torrijos, tomamos nota de que al constituir dicha mayoría en oposición al Gobierno Nacional, seríamos una oposición constructiva que se prepara para recibir la conducción del país en el 2004, fecha en la cual deseamos recibir un país próspero y en una situación fiscal saludable.

Entendimos que había expectativa en conocer cómo sería la discusión del proyecto de presupuesto entre los legisladores de oposición y los legisladores oficialistas. Varias opiniones expresaban dudas sobre la capacidad de la clase política para ponerse de acuerdo en este tema de importancia nacional. Sin embargo, al final se ha demostrado que ha sido muy productivo y saludable el debate presupuestario entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo.

En esta materia, la Constitución establece, claramente, las facultades de ambos órganos, señalándole al Ejecutivo facultades privativas de su ejecución, mientras que la Asamblea Legislativa solamente está facultada para el examen, aprobación o rechazo del proyecto de presupuesto que le presenta a su consideración el Ejecutivo.

El examen del proyecto de presupuesto del 2001 ha puesto de manifiesto la necesidad de que cuando se revisen las normas constitucionales en esta materia, se fortalezca la participación del Órgano Legislativo en su elaboración, aprobación y ejecución, ya que él es un tema que debe figurar en la agenda de Estado.

Durante la discusión del proyecto en referencia, consultamos a sectores importantes de la sociedad panameña. Para ello, desarrollamos el "Seminario sobre Las Perspectivas Económicas y las Finanzas Públicas para el año 2001" con la participación del Dr. Guillermo Chapman, la Dra. Luisa Turolla, distinguidos economistas del país y el presidente de la Cámara de Comercio e Industrias de Panamá, Licdo. Manuel José Paredes.

Con satisfacción, hemos recibido felicitaciones de representantes de importantes sectores organizados de la sociedad panameña, quienes han apreciado que, mediante la actuación responsable de la Comisión de Presupuesto, se logró un significativo ajuste de B/. 80.0 millones en los ingresos corrientes contemplados para el 2001,

y se logró, también, la incorporación de importantes normas de administración presupuestaria.

El Presupuesto del Estado es la estimación que hacemos del uso de los impuestos, tasas y derechos que todos pagamos al tesoro nacional y, por lo tanto, la sociedad debe conocer con transparencia el manejo de estos recursos públicos. Por ello, creímos conveniente abrir las puertas de la Comisión a los medios de comunicación social durante las cincuenta y siete vistas presupuestarias que se efectuaron. Ellos informaron, día a día a la comunidad, sobre el contenido del presupuesto de cada institución pública. Este ha sido otro aporte de la Comisión de Presupuesto, que presido, al devenir democrático de nuestro país.

Esta experiencia nos lleva a recomendar que, cuando se reforme el Reglamento Interno del Órgano Legislativo, se dé total apertura a las sesiones de la Comisión de Presupuesto para asegurar la transparencia del debate sobre la gestión presupuestaria, ya que el pueblo tiene derecho a conocer cómo se utilizan los recursos públicos administrados por el Gobierno Nacional.

Me siento orgulloso de haber realizado, por primera vez, las vistas presupuestarias de las entidades del sector agropecuario fuera del Palacio Legislativo, frente a los productores en Las Tablas, mi pueblo natal.

Desde el momento en que recibimos el proyecto de presupuesto por la suma de B/.5,665 millones, con un incremento de B/.518 millones con relación al presupuesto del año anterior, sentimos que el presupuesto estaba un poco alto, que no se ajustaba a las circunstancias económicas, que la economía estaba lenta y que era importante que el Gobierno Nacional tomara en cuenta estas realidades en la sustentación del proyecto de ley de presupuesto presentado.

Al examinar las bases para estimar el crecimiento de la economía y el comportamiento de los ingresos para el 2001, percibimos una actitud optimista del Ejecutivo, lamentablemente alejada de la realidad. Pienso que los presupuestos no se deben elaborar sólo con optimismo, sino con una buena dosis de realismo.

Nosotros quisiéramos vivir en un país con una tasa anual alta de crecimiento económico, del 5, 6 ó 7%, que permita disminuir significativamente el desempleo en el país. Pero aceptamos una estimación del 4% de crecimiento anual en términos reales para el 2001. En esta discusión fuimos flexibles con el crecimiento estimado por las autoridades del gobierno nacional.

Del crecimiento económico depende el comportamiento de los ingresos. El gobierno estimó un incremento de B/. 168.0 millones en los ingresos corrientes, muy por encima de lo que, según los entendidos, permite la elasticidad tributaria de Panamá. Por eso nos planteamos las siguientes dudas: o están mal hechas las proyecciones de ingresos o hay una reforma tributaria oculta en el Presupuesto.

Al inicio de los debates, los representantes del Gobierno nacional negaron ambas premisas, inclusive, reiteraron que las proyecciones fiscales estaban correctas, que no había ninguna reforma tributaria, pero la verdad siempre aflora y, a fines del mes de noviembre, admitieron que había una sobrestimación en los ingresos, que las recaudaciones durante los meses de septiembre, octubre y noviembre, del año en curso, habían disminuido significativamente y que existía la intención de presentar a la Asamblea Legislativa, en el próximo mes marzo, un proyecto de ley sobre reformas tributarias.

Deseo dejar esclarecido que no existe compromiso del PRD para aprobar dicha reforma.

El gobierno no ha informado todavía a la ciudadanía sobre su alcance. De esta reforma tuvimos conocimiento al leer la carta de intención que las autoridades nacionales firmaron a mediados del 2000 con representantes del Fondo Monetario Internacional.

Estoy seguro de que cuando la presenten, en la bancada del PRD estaremos listos para debatirla. Pienso que el contenido de la reforma tributaria debe ser divulgada lo más pronto posible para que, las incertidumbres al respecto, no constituyan un obstáculo para la reactivación de la economía, pues nadie invierte mientras tenga dudas sobre el marco jurídico fiscal futuro. En este sentido, anotamos que una encuesta de opinión pública reveló que, a principios de diciembre, una gran mayoría de los panameños opinaban que la economía del país había empeorado.

La difícil situación económica también es causada por la falta de competencia e idoneidad de quienes tienen la responsabilidad de dirigir al país, y ha correspondido al PRD la tarea de auxiliar a las autoridades del Gobierno para que el panameño no sufra por los errores que a diario cometen. Ya nos correspondió hacerlo cuando se reformó la Ley del Fondo Fiduciario, en la aprobación de la Ley sobre las jubilaciones de los educadores y ahora en el tema del Presupuesto del Estado.

En relación con los recursos provenientes del Fondo Fiduciario para el Desarrollo, destacamos que, por primera vez, el Presupuesto del Estado incluye B/. 200 millones destinados a inversión, financiados con dichos recursos. Hoy existen esos recursos gracias a la firme y correcta posición del PRD sobre ese ahorro de todos los panameños y, la Comisión de Presupuesto tiene el compromiso de verificar que los proyectos de inversión financiados con estos recursos cumplan lo previsto

en la Ley que determina su uso.

Las cincuenta y siete vistas presupuestarias efectuadas, revelaron que casi todas las instituciones públicas, salvo la Asamblea Legislativa, solicitaron recursos adicionales a los contemplados en el proyecto de presupuesto presentado a esta Asamblea Legislativa por el Consejo de Gabinete. Estas solicitudes de recursos adicionales ascendieron a B/. 186.0 millones, lo que demostró indisciplina en el manejo de los asuntos fiscales por parte de la administración de la Presidenta Mireya Moscoso, indisciplina que también incide en las expectativas de inversión.

El Presupuesto General del Estado para el 2001 fue aprobado como un acto de buena fe para no entorpecer el clima de inversión y para que no se nos tildara, a los legisladores de oposición, de querer obstaculizar la gestión del Gobierno nacional. El Presupuesto aprobado no satisface todas nuestras aspiraciones y no llena todas nuestras expectativas, pues sigue siendo un poco alto y no contiene todas las normas generales de administración presupuestaria que deseábamos.

Hemos incluido normas de administración presupuestaria con el objeto de fiscalizar su ejecución para asegurar el equilibrio presupuestario entre los ingresos y los gastos. La Comisión de Presupuesto, que presido, será vigilante de que el Presupuesto aprobado se ejecute adecuada y oportunamente.

Esperamos recibir los informes mensuales sobre la ejecución del Presupuesto y las evaluaciones trimestrales que indiquen el estado de los ingresos y egresos. Queremos examinar también el avance de las contrataciones públicas y la ejecución física de las obras.

Me siento orgulloso del trabajo realizado por los miembros de la Comisión que presido y pienso que hemos cumplido con nuestras responsabilidades.

Programa de modernización: origen y desarrollo

Por: H.L. Rubén Arosemena Valdés

Presidente de la Comisión de Gobierno,
Justicia y Asuntos Constitucionales

Génesis

Qué institución más desorganizada! ¡Qué lugar tan impropio para ser uno de los poderes del Estado! Estas, indudablemente, serían las primeras impresiones que se formaría cualquier persona al requerir información o al visitar la Asamblea Legislativa en las postrimerías de la octogésima década de la centuria recién finalizada. Y eran justificadas, pues fueron las mismas que tuve entonces cuando, haciendo frente a uno de mis primeros retos en el servicio público, me correspondió la delicada misión de servir como Secretario General del Órgano Legislativo en el periodo constitucional que se inició en 1990.

Aquellos años fueron difíciles. Las cosas suelen ser más complejas cuando nada se tiene para empezar, y lo son, aún más, si las que se tienen, por haber caído en deterioro, deben ser reemplazadas o mejoradas. El Órgano Legislativo presentaba, a nuestro juicio, tres problemas de colosal trascendencia que, en conjunto, gravitaban alrededor de las expectativas de la sociedad, más allá de las posibilidades reales que de él se esperaban, en claro contraste con las que efectivamente podía conseguir. La Asamblea Legislativa, como cuerpo colegiado que da forma material a este Órgano, acusaba problemas desde el punto de vista conceptual, funcional y estructural.

Problemas encontrados

Desde el plano conceptual, la Asamblea

Legislativa había desnaturalizado el amplio espectro de funciones para las cuales ha sido concebida dentro del Estado republicano, como resultado de la inestabilidad política que sumió a la Nación entera por varias décadas y que demandó una elevada cuota de sacrificio a instituciones de rancia tradición republicana, como el Poder Legislativo. Las funciones de este Órgano del Estado se circunscribían sólo a aquéllas de carácter estrictamente legislativo y echaba a un lado otras particularmente importantes para el balance de los poderes del Estado, como las de naturaleza judicial y administrativa y, sobre todo, dentro de estas últimas, las funciones de fiscalización y control de toda la gestión pública.

Uno de los primeros retos, en consecuencia, fue superar la errada creencia de que la Asamblea Legislativa sólo estaba instituida para dictar leyes, a fin de dar paso al ejercicio independiente de su rol controlador y fiscalizador.

En adición, la Asamblea Legislativa no podía desatender, con exigente abnegación e irrenunciable celo, la función legislativa que despertaba, por demás, toda suerte de expectativa social como instrumento eficaz para contribuir a la consolidación del sistema democrático que se hallaba, entonces, en núbil etapa de gestación en el país, pues, al tiempo que debía proveer al Estado de las leyes necesarias para tan encomiable propósito, estaba llamada a servir de vehículo de expresión a las diversas corrientes políticas que sobrevivieron tras el advenimiento del sistema democrático, y a asegurar la participación

adecuada de las minorías en los procesos de toma de decisiones.

Por otra parte, en el plano funcional, la Asamblea Legislativa presentaba deficiencias en todos los niveles internos que, a la postre, reducían las posibilidades de ejercer, con propiedad, la función básica de dictar las leyes para los fines del Estado. Desde la integración de las comisiones permanentes con competencias misceláneas, pasando por la falta de sistematización y documentación de la legislación vigente, al inapropiado régimen de administración financiera, hasta los bajos perfiles técnicos del personal auxiliar o de apoyo al trabajo legislativo, la función legislativa quedaba comprometida a la evaluación de la conveniencia política de la adopción de la iniciativa legislativa promovida por el Órgano Ejecutivo y, en el peor de los casos, a darle curso expedito, sin posibilidad de ofrecerle aportes técnicos y conceptuales que elevaran su calidad dispositiva. En estas circunstancias, las iniciativas legislativas que emergían del propio Parlamento, aunque cuantitativamente superiores, quedaban rezagadas al plano de medición al esfuerzo aislado y al éxito individual del proponente, pero no respondían a una estrategia planificada para legislar ni a una técnica legislativa consistente.

Las deficiencias de orden funcional eran tan profundas que forjaron, casi con impostergable urgencia, el diseño de un programa de modernización orientado al fortalecimiento institucional del Órgano Legislativo, de manera que le asegurara protagonismo inmarcesible en la escena política nacional e hiciera converger, hacia su epicentro, la atención de la sociedad en procura de la normativa que sustentaría el Estado de derecho.

Y como si los inconvenientes anotados no fueran suficientes, fue menester considerar otro elemento de ineludible relevancia: las estructuras del Parlamento. Inaugurado en 1956¹, la realidad sugería que el edificio principal de la Asamblea

Legislativa no había sido diseñado para albergar a un creciente número de legisladores, según el sistema de representación proporcional adoptado en 1983, mediante las reformas introducidas a la Constitución Política de 1972; ni tampoco al consiguiente incremento de personal auxiliar y administrativo que demandarían los nuevos parlamentarios. Con más de treinta años de vida útil, junto a la falta de espacio físico, la inveterada construcción presentaba también, a consecuencia del paso del tiempo, el problema de la resistencia y deterioro de sus estructuras. En estas consideraciones encontramos los orígenes del Proceso de Modernización del Órgano Legislativo.

Los primeros pasos, Convenio USAID

Ante esta realidad, uno de los primeros pasos fue la designación de una comisión pluripartidista, denominada Comisión Especial de Apoyo para el Desarrollo Legislativo, integrada por legisladores y técnicos, para que hiciera un diagnóstico preliminar de los problemas y planteara las posibles alternativas de solución. Cabe destacar que la tarea que emprendimos de modernizar el Parlamento coincidió con la implementación, por parte de organismos financieros internacionales, de programas de apoyo a las legislaturas de la región centroamericana. Tales programas respondían al significado que tiene el poder legislativo para la democracia representativa, pues al examinar las “deficiencias organizacionales e institucionales para cumplir debidamente sus funciones, las instituciones legislativas de América Latina deberían ser foco de una mayor y continua atención para su fortalecimiento por parte de la comunidad internacional y los organismos multilaterales. Las instituciones multilaterales como el BID y el BM, o agencias internacionales, como la AID, han emprendido proyectos de apoyo a las legislaturas de la región en el marco del concepto de la modernización del Estado y de la gobernabilidad democrática.”²

¹La construcción del actual edificio del Palacio Legislativo Nacional fue ordenada mediante la Ley No. 55 de 19 de marzo de 1955, en los terrenos del Parque Roosevelt.

²Perina M., Rubén. El Papel de la OEA en el Fortalecimiento del Poder Legislativo, en Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana, publicación de la OEA, San José, Costa Rica. 1999, página 18.

En el caso de Panamá, a fines de 1990 se iniciaron los contactos con el Consorcio para el Desarrollo Legislativo³, con el respaldo de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), para empujar los primeros esfuerzos de la Comisión Especial referida. Como resultado inmediato de las gestiones así emprendidas, se logró suscribir en 1991 un convenio de cooperación con dicha Agencia Internacional, que proveyó fondos para la realización de un plan maestro en asocio con la Asamblea Legislativa. Este convenio incluía el asesoramiento técnico del Centro para la Democracia⁴.

El convenio tuvo una duración de dieciocho meses y un costo de novecientos mil dólares. El desarrollo y ejecución de un sistema de informática legislativa, el apoyo técnico y la capacitación para legisladores y personal legislativo orientada a elevar la capacidad técnica de la institución, y la participación activa de ambos estamentos legislativos en conferencias internacionales y regionales, fueron los tres componentes básicos de dicho convenio. Como parte del primer componente, se incluyó una donación en equipo de computadoras por un monto de doscientos cincuenta mil dólares, los que se destinaron al programa de automatización de los sistemas de información de la Asamblea Legislativa. Como parte del segundo componente, destacó el entrenamiento especial a los asesores de la Comisión de Presupuesto en Nueva York. Y como parte del tercer componente, merecen especial mención el primer seminario taller sobre el Proyecto de Ley de la Carrera Administrativa, celebrado en agosto de 1993, con la participación de expertos consultores extranjeros, y la incorporación de Panamá en la Asociación de Técnicos Legislativos de Centroamérica (ATELCA).

Los logros del convenio

Durante esta primera fase del proceso de modernización de la Asamblea Legislativa, se logró la creación de los Departamentos de Correspondencia, Archivo y Microfilmación e Informática, la Secretaría de Asuntos Interparlamentarios y la Dirección de Asuntos Legislativos. Además, se implementó la figura del Secretario Ejecutivo de Comisión, como primera modalidad de asistencia técnica especializada a la labor de las comisiones que precedió a la asesoría técnica.

Por otra parte, se destinó parte de los recursos a la contratación de los servicios de arquitectura para el diseño de los planos de construcción de las reformas de edificio del Palacio Legislativo.

En el aspecto funcional, en 1992 se introdujeron modificaciones al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, dentro de las cuales se destacan la incorporación de cinco nuevas comisiones permanentes especializadas, la regulación del periodo de incidencias y la clasificación de los servidores públicos de la Institución.

La segunda fase del proceso, Convenio BID

En el desarrollo del Proceso de Modernización, la segunda etapa arranca con la designación de la Comisión de Modernización del Órgano Legislativo⁵, con carácter permanente, que inicia las negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo, las cuales concluyen en 1996 con la firma de un convenio de cooperación técnica⁶. Este convenio formó parte de los planes del Banco de apoyar la modernización del Estado, particularmente, a la gestión fiscal, el fortalecimiento de la administración de justicia, la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Órgano Legislativo.

³Un organismo no gubernamental constituido por profesores de Florida International University (FIU), University of New York y The Center for Democracy.

⁴Igual estrategia de trabajo se siguió en Costa Rica. Confróntese: Urcuyo Fournier, Constantino, en *Experiencia de Modernización Legislativa*, op.cit., página 160.

⁵La Comisión de Modernización fue creada mediante Resolución aprobada por el Pleno de la Asamblea Legislativa el 15 de abril de 1995.

⁶*Convenio de Cooperación Técnica No.923/OC-PN celebrado entre la República de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo, Proyecto de Modernización del Órgano Legislativo*, suscrito en Buenos Aires, Argentina el 26 de marzo de 1996.

Previo a la celebración de este convenio, se levantó un diagnóstico de las principales debilidades de la Asamblea Legislativa, que sirvió de términos de referencias al Proyecto de Modernización, cuyas conclusiones fueron:

1. La insuficiencia en la función legislativa y dentro del marco institucional.

2. La falta de conocimiento de la legislación vigente y la ausencia de sistemas de información y documentación legislativa.

3. La carencia de mecanismos de comunicación y diálogo.

4. El inapropiado régimen administrativo y financiero.

El convenio se celebró por un monto de cuatro millones cien mil dólares, de los cuales dos millones ochocientos mil fueron prestados por el BID y un millón trescientos mil fue aportado por el Estado. El objetivo fundamental del convenio fue elevar la capacidad técnica y analítica de la Asamblea Legislativa, con el propósito de mejorar su efectividad legislativa y de fiscalización, y también fortalecer la capacidad de gestión y concertación política. Está integrado por cinco componentes básicos, así:

1. El fortalecimiento legislativo, que comprendía el mejoramiento de los sistemas de asesoría legislativa y de fiscalización de la labor del Órgano Legislativo y las normas reglamentarias, incluyendo la aprobación de un Código de Ética y Honor Parlamentario.

2. El análisis, documentación e información legislativa, que comprendía el análisis de la legislación vigente, seguimiento al proceso de formación de la ley y el levantamiento de un sistema de informática legislativa.

3. La implementación de mecanismos de diálogo y relaciones con otros poderes públicos y la sociedad civil que faciliten espacios de concertación y confianza ciudadana.

4. El fortalecimiento administrativo de la

institución, que comprende el mejoramiento de los sistemas de gestión administrativa y financiera y la implementación de la carrera del servicio legislativo.

5. El equipamiento y rehabilitación física del edificio, que incluía la dotación de equipo computacional y técnico y la rehabilitación del espacio físico.

Cinco años después de la celebración del convenio, todos estos componentes han sido ejecutados. Una evaluación de los resultados logrados permitirá determinar si se alcanzaron sus objetivos fundamentales.

A modo de síntesis

Tras una década desde los primeros intentos formales por impulsar la modernización del Órgano Legislativo, y siendo que este proceso ha sido enfocado para mejorar los esquemas funcionales y estructurales, son visibles los cambios que ha experimentado el proceso de formación de la ley, caracterizado por la notable calidad técnica de los aportes del Legislador y del personal auxiliar, sustentado en información legislativa sistemáticamente accesible y científicamente clasificada. También son notorios los cambios en la infraestructura del edificio que alberga el Parlamento panameño que, pese a no haber variado en lo sustancial, ha sido modificado para ampliar sus espacios físicos.

Ahora sólo resta continuar el desarrollo del Proceso de Modernización en aras de ofrecer a la sociedad a la que sirve, un Órgano Legislativo identificado con sus aspiraciones, que realice, con eficacia, todas las funciones que le son inherentes, particularmente, ser sustento del Estado democrático como foro abierto a las diversas corrientes del pensamiento político y genuino representante del voto popular.

Evolución de las obras circuitales

Por: H.L. Dr. Carlos R. Alvarado A.

La Constitución Política no ha sido ajena a que los honorables legisladores, en diversos períodos de la Época Republicana, hayan orientado recursos hacia la realización de proyectos en sus comunidades.

La Constitución Política aprobada en 1946 estableció que el proyecto de ley de Obras Públicas debía ser entregado con antelación al proyecto de ley del Presupuesto General del Estado. Mediante dicho plan, se recogían las aspiraciones y necesidades de las obras públicas que posteriormente iban a ser incorporadas en la Ley del Presupuesto General del Estado.

Con el advenimiento del Poder Popular, instituido mediante la Constitución de 1972, se da origen a un proceso de desarrollo integral a lo largo y ancho del territorio nacional. Mediante este poder popular, se perfecciona un sistema de participación de las comunidades para la realización de obras comunitarias a nivel de corregimientos, proyectos distritales a nivel de municipios y proyectos provinciales que se manejaban por medio de los Consejos Provinciales de Coordinación. Con este sistema, las comunidades tuvieron derecho a participar del presupuesto nacional por medio de proyectos de inversión. Según este sistema, se adopta una nueva mentalidad mediante la cual las comunidades tuvieron la oportunidad de participar en su propio desarrollo. Vale recordar que los honorables representantes manejaban las obras comunitarias de diez mil balboas en cada corregimiento. Por otra parte, aquellos municipios

que no eran autosuficientes tenían posibilidades de recibir obras a través de sus representantes, provenientes de financiamiento del Gobierno Central.

En 1983, surge un cambio constitucional donde gran parte del poder político les fue cercenado a los honorables representantes dejando un vacío muy grande en el sistema, lo que fue reemplazado por la figura del honorable legislador. Cuando se hace la reforma constitucional, gracias a la presión que hicimos por la idea de su Secretario General, Licdo. Carlos Calzadilla, y que fue sustentada ante la Comisión de Reforma Constitucional por el actual Legislador Hirisnel Sucre, se crea el legislador circuital que inicia su período en 1984, eliminando a partir de ese momento el Consejo Nacional de Legislación. Los Legisladores, quizás motivados por la presión de las comunidades a las que representaban, dieron origen a una partida cuya denominación fue Programa de Desarrollo Multiagencial, mediante la cual se asignaban ciento setenta y cinco mil balboas aproximadamente a cada uno.

En la década de los noventa, con el cambio del gobierno post-invasión y nuevamente por presiones populares a la nueva figura de los legisladores, las comunidades, independientemente de su papel en la aprobación de leyes, labor que es menos conocida por el pueblo, les requería solución a sus problemas de obras y proyectos en sus comunidades.

En efecto, en el periodo constitucional del

presidente Licdo. Guillermo Endara G., se dio inicio a estas partidas. Sin embargo, muchas no fueron ejecutadas o no llegaron a su destino, que eran las comunidades. Por otra parte, las entidades públicas ejecutoras no le dieron la importancia que dichas obras tenían.

En el período constitucional 1994 – 1999, en la administración del Dr. Ernesto Pérez Balladares, que recién acaba de concluir, se observó un tremendo auge en el trabajo realizado por los honorables legisladores en el campo como resultado del uso de las partidas circuitales. Los porcentajes de ejecución de estas partidas fueron elevados durante este periodo y las respuestas que se le dieron al pueblo fueron muchas, en las áreas de educación, salud, infraestructura y en el campo deportivo.

Es bueno que se aclare, ya que se ha querido desvirtuar el papel de los legisladores en el uso de las partidas circuitales. El legislador sólo recoge las necesidades que le presentan sus representados o electores. A través de las obras circuitales se les están resolviendo dichas aspiraciones. Ningún legislador administra y maneja por sí solo estas partidas, sino que lo hace a través de entidades públicas, ministerios, instituciones y municipios. La ejecución de estos proyectos u obras está sujeta al cumplimiento de las leyes de contratación pública, así como a la fiscalización de la Contraloría General de la República, a fin de garantizar su transparencia y correcto manejo como fondos públicos.

La mayor parte de las obras circuitales actualmente se están canalizando, en cuanto a su administración y ejecución, principalmente a través del Fondo de Inversión Social (FIS), del Ministerio de la Presidencia, el Instituto Nacional de Deportes (INDE), el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU), entre otras dependencias públicas. La

modalidad que cada día se ha ido consolidando en los últimos años es manejar las partidas circuitales a través de los municipios, dependencias que utilizan sus instancias administrativas para manejar el gasto y el control de estas partidas.

Nosotros consideramos, por nuestra experiencia en la ejecución de obras que están a la vista de todo el pueblo que representamos, que ésta es la manera más efectiva de realizar las partidas circuitales, ya que se está dando empleo al equipo humano de dichas áreas y, a la vez, se facilita la ejecución de obras ayudando a fortalecer los municipios, lo cual constituye una implementación en la descentralización de los gobiernos locales y un apoyo a los mismos, pues se le aporta del 3 al 7% que cobran por el manejo de estos recursos, lo que aumenta ingresos a favor de dichos municipios.

Cuando analizamos el Presupuesto General del Estado, observamos que la mayor parte de las inversiones que se hacen en los diversos circuitos del país, se realizan en las grandes zonas urbanas. Si se analizan las inversiones por circuito son pocos los circuitos del interior que reciben inversiones, lo cual nos lleva a decir que si se eliminan estas partidas, estaríamos privando a muchas áreas pobres y marginadas de la oportunidad de recibir directamente inversiones por parte del presupuesto del Gobierno Central.

Por todo lo anterior, somos defensores de la existencia y continuidad de estas partidas e invitamos a sus detractores a que vayan a nuestro circuito a fin de que observen las obras realizadas, mediante el uso de las partidas circuitales, obras que está recibiendo el pueblo que nos eligió. Estas partidas representan obras concretas que llegan a las comunidades, las que de otra forma no son atendidas con la diligencia y premura oportuna por los Ministerios, a través de sus propios programas de inversiones públicas.

Perspectiva de la diplomacia interparlamentaria

Por: H.L. Héctor B. Alemán Estévez

Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores

Los poderes legislativos están llamados a ejercer, en lo posible, en el marco de sus atribuciones, todas aquellas funciones que contribuyan al diseño de una política exterior que responda a los grandes desafíos del momento. Existe la necesidad de consolidar una acción de la diplomacia interparlamentaria, que pueda diversificar y ampliar los intercambios bilaterales y multilaterales en beneficio del país, para enfrentar situaciones de pobreza y exclusión social. Los parlamentos, por su esencia representativa y su pluralidad, tienen el deber ineludible de defender los intereses nacionales, promoviendo leyes que favorezcan el desarrollo económico con equidad social, estimulando mayores oportunidades y mejores condiciones de vida para la gran mayoría de la población.

Desde nuestra perspectiva, concebimos la misión del parlamento ligada a la necesidad de darles certeza jurídica a las aspiraciones ciudadanas velando por el escrupuloso respeto de los derechos de la población y por la fiel observancia de los principios fundamentales de las democracias representativas. Por ello, como legítimos representantes de la voluntad popular, tenemos la ineludible obligación de garantizar la seguridad jurídica y la estabilidad institucional de nuestro sistema político constitucional.

La representación democrática que

ostentamos nos impone determinadas exigencias en el ejercicio de nuestras atribuciones constitucionales, no sólo en la fiscalización de la acción de gobierno, que se sustenta en el principio de la división de los poderes y el mutuo control entre ellos, sino que al mismo tiempo nos mantenemos abiertos a la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones legislativas que respondan a las expectativas de la sociedad. En la medida en que creemos espacios de deliberación y participación ciudadana, de esa misma forma tendremos la capacidad para analizar con rigor y sentido de cooperación los problemas más críticos que atraviesa nuestro país, aportando con la racionalidad negociadora soluciones políticas y jurídicas conforme a las exigencias de la sociedad panameña.

Sin embargo, para garantizar el proceso de gobernabilidad de la sociedad democrática de nuestro país, es importante que el parlamento disponga de una amplia capacidad deliberativa, así como de instrumentos adecuados para cumplir en forma eficaz su papel de foro abierto al debate de los problemas nacionales y las ideas políticas con soportes técnicos adecuados, de modo que siempre estemos en condiciones de producir legislación, control y representación de la mejor calidad.

El desarrollo tecnológico de las

telecomunicaciones y la creciente interdependencia entre las naciones ha facilitado que los parlamentos puedan compartir experiencias legislativas en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales; incluso, al establecerse vínculos interparlamentarios entre sociedades políticas de diversos países, estamos en condiciones de fomentar la cooperación entre los Estados, ampliando los marcos de la acción política en la capacidad de negociación en las agendas de política exterior, promoviendo el interés nacional a través de la aprobación de acuerdos bilaterales que viabilicen la cooperación en el entramado proceso de integración.

La diplomacia interparlamentaria nos ha permitido analizar con rigor y sentido de cooperación los problemas bilaterales más críticos y las opciones políticas y jurídicas para enfrentarlos en el estricto sentido de la reciprocidad. Los encuentros entre legisladores vienen a constituirse en mecanismos de diálogo político que nos permiten conocer mejor la posición de otros países en el concierto de naciones, de tal suerte que podamos construir consensos necesarios para ampliar los espacios de comunicación, entendimiento y cooperación entre los gobiernos.

El problema del narcotráfico, la educación, la insuficiente capacidad de respuesta del Estado en soluciones de viviendas, la salud urbana y rural, el deficiente abastecimiento del agua potable, luz eléctrica, así como el creciente deterioro del medio ambiente y la pobreza, son consecuencias de la inserción tardía de nuestras economías en los mercados internacionales. Por tanto, estamos en presencia de retos globales que demandan de una comunicación estrecha y la interrelación en la que la experiencia legislativa de otros países, puede ser un punto de referencia que nos permita, en algunos casos, identificar soluciones acordes con nuestras realidades socioeconómicas.

En la coyuntura histórica, con el Plan de

Mejoramiento y Transformación de la Asamblea Legislativa, estamos inmersos en la discusión y construcción de consensos que permitan asegurar su funcionamiento, fortaleciendo su papel de gestor y cauce de las demandas ciudadanas para acercarla más a la sociedad y haciéndola más eficiente frente a la insuficiencia de respuestas de los responsables de administrar el país.

Los parlamentos, y el nuestro no es una excepción, precisan recuperar su iniciativa, pues no sólo han dejado de ser receptores de las agendas legislativas de los Ejecutivos, sino que hoy día se enfrentan a la realidad insoslayable de instrumentar iniciativas propias que sean eficaces para promover el desarrollo económico con equidad social, propiciando los consensos entre los actores sociales, impulsando la institucionalidad y modernidad de los mecanismos que posibiliten la participación ciudadana, cuyo concurso resulta indispensable para afianzar la gobernabilidad, coadyuvando a la ejecución de acciones sólidas que se traduzcan en soluciones en beneficio de la población.

En estas circunstancias, no podemos negar que el fenómeno de la globalización económica ha creado situaciones de exclusión social en mayor o menor grado entre sectores marginados de nuestro país, por lo que se hace necesario continuar impulsando políticas sociales desde el Parlamento frente a objetivos estratégicos, en los que el poder legislativo está llamado a impulsar estrategias con el fin de atender las demandas sociales urgentes en materia de vivienda, educación, la creación de infraestructuras para la inversión y las fuentes de generación de empleos, así como para proteger y dimensionar la articulación del mercado interno.

La diplomacia interparlamentaria en la dinámica del proceso de integración ha jugado un destacado papel, al constituirse en un valioso mecanismo que contribuye al intercambio de

experiencias legislativas para mitigar el impacto de la globalización económica y los organismos financieros internacionales en la aplicación indiscriminada de sus políticas; por lo que resulta un imperativo que nuestros parlamentos, como legítimos representantes de la soberanía popular, nos empeñemos en supervisar y fiscalizar las tareas del Ejecutivo, a través de convocatorias a la sociedad civil en consensos nacionales destinados a facilitar leyes estratégicas al menor costo social, lo cual es indispensable en el proceso de apertura económica, promoviendo la integración para defender nuestras conquistas sociales e intereses comunes.

Percibimos el futuro de la integración económica como un esquema de vínculos regionales complementarios, no excluyentes. Y desde esta perspectiva las relaciones interparlamentarias han comenzado a jugar un papel coadyuvante en la definición de estrategias comunes, no sólo porque sus acuerdos no comprometen directamente a sus Ejecutivos, sino que se constituyen en instrumentos eficaces para situar las relaciones interestatales en un nuevo contexto.

Es precisamente mediante el diálogo político y franco que se deben superar las tradicionales rigideces protocolares de las cancillerías; de tal suerte que estos contactos han contribuido a conocer mejor las realidades internas y la posición de otros países en el concierto de naciones, facilitando la construcción de consensos necesarios para ampliar los espacios de comunicación, entendimiento y cooperación entre los Gobiernos.

La corresponsabilidad que conlleva la mundialización de los fenómenos reclama de mayores espacios para la diplomacia interparlamentaria, la cual está llamada a asumir un sentido de eficacia y oportunidad, nuevas formas de colaboración, a tal punto que a través de

estos mecanismos facilite la gradual participación de nuestros países en procesos de cooperación e integración; sin menoscabo de que en la mayoría de nuestros órdenes constitucionales prevalezca el sistema presidencialista, y que por consiguiente el manejo de las relaciones exteriores sean asuntos de competencia exclusiva y privativa del Ejecutivo.

En ese aspecto y conforme a las atribuciones que nos confiere el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa en la atención de asuntos que involucran las relaciones internacionales del país, hemos dirigido nuestra atención a la modernización de las relaciones exteriores, exigiendo el cabal cumplimiento de la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores a través de convocatorias al Canciller en reuniones de trabajo con los comisionados. Compartimos el criterio de la imperiosa necesidad de garantizar el funcionamiento de un servicio público que está amparado en la Ley y la Constitución, y que tiene como objetivo fundamental la optimización de un eficiente servicio exterior, que esté a tono con las exigencias de abrir nuevos espacios a nivel internacional.

Nada nos impide, como legisladores de la República, contribuir en un esfuerzo complementario con las acciones de política exterior para enriquecer, con los contactos interparlamentarios, el intercambio de experiencias legislativas en la búsqueda de soluciones a los problemas de marginalidad que gravitan vertiginosamente en nuestra sociedad. Es precisamente con la interacción de los Parlamentos como podremos concitar el respaldo a temas cardinales que son prioridades en política exterior.

Tal es el caso de la limpieza de los polígonos y las áreas contaminadas, que es un tema de Estado en el que precisamos concitar la solidaridad internacional para exigir en las instancias judiciales pertinentes, que se cumpla con una obligación contractual emanada de un Tratado que es ley para

las partes, cuyo objetivo fundamental inspiró al expresidente James Carter y al General Omar Torrijos alcanzar un entendimiento refrendado por la comunidad hemisférica para eliminar las causas de conflictos en las relaciones entre Estados Unidos y Panamá.

En ese mismo orden, hemos puesto de manifiesto la necesidad de reafirmar la neutralidad del Canal ante la inseguridad de nuestras fronteras con la creciente militarización de la crisis colombiana; las descertificaciones unilaterales de países y organizaciones internacionales que descalifican los esfuerzos nacionales para combatir el narcotráfico, las opciones más convenientes a los intereses nacionales en los esquemas regionales de integración y lo relativo al fomento de las relaciones interparlamentarias para coadyuvar a los objetivos del Estado panameño en el fortalecimiento de su presencia internacional y en el afianzamiento de sus relaciones con la comunidad internacional.

Además, hemos puesto de manifiesto la necesidad de que nuestros representantes diplomáticos en el extranjero promuevan las vinculaciones ante los Parlamentos de los Estados donde se encuentren acreditados, a fin de que contribuyan con su gestión a fomentar las relaciones interparlamentarias para facilitar su desempeño en la atracción de inversiones, cooperación técnica, cultural y económica así como el tratamiento de los convenios bilaterales, que deben pasar por el escrutinio de los Parlamentos. Sobre este particular, debemos reconocer que algunos jefes de misión han reaccionado positivamente a estas iniciativas destinadas a promover el intercambio de experiencias legislativas que contribuyen al establecimiento de acuerdos de cooperación interparlamentaria.

En este esfuerzo, del que han participado los Presidentes que me antecedieron, se han

constituido 14 Grupos de Amistad Interparlamentaria, entre los cuales podemos destacar: Argentina, Bolivia, Colombia, Corea, Costa Rica, Cuba, Chile, China (Taiwán), Francia, Italia, Israel, Japón, Rumania y Tailandia. El objetivo fundamental de estos mecanismos de concertación interparlamentaria responde a la necesidad de involucrar a legisladores de los respectivos países en una identificación de propósitos para fomentar la cooperación bilateral, respaldando las iniciativas de convenios de interés nacional para los Ejecutivos que, por mandato constitucional, requieren de la ratificación de los parlamentos para que tengan fuerza de ley.

Debemos significar el hecho de que por mandato de la nueva Ley Orgánica del Servicio Exterior de Carrera, se ha contemplado un procedimiento de comparecencia de los jefes de Misión ante la Comisión de Relaciones Exteriores, que sin tener las características de una ratificación del nombramiento propiamente dicha, nos permite en una sesión de intercambio con los nominados conocer y supervisar el alcance de la agenda de trabajo que se les ha encomendado, lo cual se configura en un compromiso del Ejecutivo en salvaguardar los intereses de la nación panameña en el exterior.

Finalmente, ante los nuevos desafíos que conlleva el proceso de inserción del país en los mercados internacionales, debemos reconocer que el Parlamento panameño ha venido cumpliendo con su propósito de generar nuevos escenarios de diálogo y análisis en la búsqueda de soluciones legislativas a la problemática nacional, coadyuvando a la amplia participación de la sociedad civil en la aprobación de leyes que promuevan el desarrollo social y económico, garantizando a corto plazo la realización de los objetivos estratégicos para que la nación panameña pueda consolidar su destino histórico.

Relaciones interparlamentarias

Por: H.L. Lenín Sucre

Con el mayor beneplácito, acepté la invitación para colaborar en esta iniciativa de la revista de la Asamblea Legislativa, lo cual consideré oportuno para compartir algunas reflexiones desde mi perspectiva y experiencia como Comisionado, durante dos períodos legislativos consecutivos, en la Comisión Permanente de Relaciones Exteriores, ocasión en que pude calibrar la importancia que tienen en la dinámica internacional las relaciones de amistad entre los parlamentos.

Partiremos destacando que mediante los contactos interparlamentarios es posible conocer el alcance de los enfoques y estrategias legislativas que han asumido algunos parlamentos en la búsqueda de soluciones que mitiguen la pobreza y estimulen el desarrollo económico; precisamente, en momentos en que nuestro país se enfrenta al imperativo histórico de fortalecer y asegurar la gobernabilidad democrática, incorporando legislaciones modernas que, acordes con nuestra realidad social y económica, coadyuven a mejorar la calidad de vida de la comunidad panameña.

La realidad política y social de los países de la región es que enfrentan problemas similares, tales como: el desempleo, desnutrición, analfabetismo, déficit en soluciones de viviendas, delincuencia

urbana, efectos de la drogadicción de nuestras juventudes, problemas en el abastecimiento de los servicios básicos de agua potable, energía eléctrica y telefonía, agravados por la secuela de la aguda pauperización de la clase media generada por los procesos de privatización de servicios públicos estratégicos en la seguridad de nuestros países.

Como podemos observar, la crisis en que se encuentra inmersa la región, no se trata de un fenómeno exclusivo de Panamá, por consiguiente, como legisladores y representantes de la voluntad popular, precisamos conocer de las experiencias foráneas, en particular la ineficacia de los procesos de privatizaciones como los impactos de la globalización, adoptando medidas preventivas, que nos permitan instrumentar en forma oportuna, cambios graduales en nuestra legislación, destinada a mejorar el funcionamiento estructural del Estado. De tal suerte, que no enfrentemos el riesgo de continuar aislados frente a la dinámica de cambios internacionales, que marchan acorde con el desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones.

Nuestra sociedad reclama, de forma impaciente, soluciones urgentes a sus demandas socioeconómicas, por lo que no resulta prudente experimentar prácticas que podrían resultar

inconducentes y traumáticas para la población; es decir, no es el momento para inventar la rueda, sino encauzar soluciones eficaces, aprendiendo de los errores de nuestros vecinos, que han aplicado recetas macroeconómicas con resultados desastrosos, con la ruina de los sectores productivos y, por consiguiente, incrementando los índices de desempleo. Ante esta situación, estamos obligados a replantear con creatividad e imaginación, esquemas innovadores de negociación, que nos permitan hacer énfasis en la gradualidad y complementaridad, para evitar que las exigencias de la globalización amenacen la gobernabilidad democrática de nuestro país.

Para enriquecer nuestra estrategia de desarrollo, precisamos del intercambio de experiencias legislativas, que nos permitan fortalecer los espacios de negociación de nuestro país con el fin de garantizar la inserción, sin traumas, en la economía mundial; ello representa un desafío adicional, en momentos en que Panamá se empeña en optimizar sus ventajas estratégicas, con la puesta en funcionamiento del Centro Multimodal de Transporte, en el movimiento de carga, cuyos ejes fundamentales descansan en las modernas infraestructuras portuarias que tiene el país en ambos océanos, así como la eficiente administración de la vía acuática y la incorporación en el trasiego del ferrocarril transístmico, que es un canal seco.

Nos enfrentamos a la disyuntiva histórica de propiciar un desarrollo económico al menor costo social posible, sin poner en amenaza la estabilidad democrática de nuestro país, por lo que resulta responsable adoptar una conducta acorde con las exigencias de un mundo dispuesto a dejar rezagado a quienes no se adaptan a sus nuevas

dinámicas. En tal sentido, el Gobierno panameño, a nuestro juicio, se ha empeñado en propiciar cambios graduales para no causar traumas en la sociedad, privilegiando que el desarrollo económico sea consecuente con la realidad política y social del país, sin recetas foráneas, que no se ajustan a la realidad social y que pueden amenazar la estabilidad.

Nadie puede desconocer el hecho de que el fenómeno de la globalización económica ha tenido repercusiones en todas las naciones, a tal punto que la crisis económica se refleja cada día en situaciones de inseguridad ciudadana, con nuevas expresiones de la delincuencia organizada. La seguridad de los países, el Estado de derecho y la salud de los pueblos se ven amenazados por los graves desafíos que se manifiestan con el flagelo del narcotráfico, el terrorismo internacional y el tráfico de armas. Ante semejantes responsabilidades, los parlamentos, y en particular el de nuestro país, están obligados a intensificar sus vínculos bilaterales y regionales, a fin de impulsar los intercambios que faciliten la creación de nuevos espacios para identificar soluciones y promover, al mismo tiempo, la cultura, la educación, la ciencia y la tecnología.

En tal sentido, asumimos que las relaciones interparlamentarias deben orientarse hacia la búsqueda de alternativas que faciliten la instrumentación de iniciativas de los gobiernos, en sus relaciones exteriores. Por consiguiente, nuestra tarea como legislador se identifica con las políticas sociales de Estado que están vinculadas a objetivos estratégicos de impulsar políticas de desarrollo, para hacerle frente a las demandas sociales, en materia de vivienda, educación, infraestructura para promover la inversión y la

generación de empleos, fomentando en forma sostenida la micro, pequeña y mediana empresa así como para proteger y dimensionar la articulación de sus mercados internos.

El año pasado, tuve el honor de participar de una invitación del Parlamento de la República Popular China, pudiendo palpar con elocuencia, la tenacidad de ese pueblo y sus dirigentes, que han combinado sus esfuerzos, sin cortapisas ideológicas, para lograr altos índices de crecimiento económico, estimulando la creación de las llamadas Zonas Especiales Económicas como Pudong, en Shanghai, que tienen legislaciones flexibles destinadas a atraer el capital extranjero que, generalmente, viene acompañado con innovaciones de alta tecnología.

Esas son, precisamente, las experiencias legislativas de las que debemos extraer ejemplos de otros países, lo cual nos lleva a la conclusión de que, dentro de las proporciones de nuestra economía, estamos obligados a incrementar la capacidad de negociación para lograr una inserción estratégica, y sin traumas, en los mercados internacionales, en condiciones que resulten de beneficio para nuestros nacionales y que nos permitan, al mismo tiempo, aprovechar los nuevos conocimientos y tecnologías que se derivan de la globalización.

No cabe la menor duda de que la creciente interdependencia de las naciones es uno de los grandes desafíos en el presente milenio. Por ello, las relaciones entre los parlamentos, por su vocación democrática y representatividad, deben establecer mecanismos de coordinación cimentadas en la cooperación que aliente el entendimiento entre los países frente a las

prácticas discriminatorias de comercio que impiden el ingreso de nuestros productos en los mercados internacionales.

Durante el pasado período, tuvimos la oportunidad de participar de misiones interparlamentarias con el propósito de proyectar la imagen internacional del parlamento panameño al vincularse con otros Órganos Legislativos de la región, permitiéndonos conocer las realidades sociales, económicas y políticas, lo cual nos permite identificar las áreas en que podamos intensificar la cooperación. Estas preocupaciones, las transmitimos en su oportunidad a los Embajadores designados, quienes participaron de la comparecencia en la Comisión de Relaciones Exteriores, ocasión en que pudimos intercambiar criterios sobre la agenda bilateral y las necesidades urgentes que tiene el país en la captación de asistencia económica, transferencia de tecnología e inversiones para generar puestos de trabajo para nuestros nacionales.

Finalmente, como legislador y facilitador de iniciativas legislativas que promuevan el desarrollo económico, estamos convencidos de la necesidad de consolidar fórmulas de entendimiento, explorando nuevos mecanismos de colaboración con los que las relaciones interparlamentarias puedan contribuir, de manera eficaz, a impulsar los propósitos de una cooperación internacional, fundada en el respeto a la soberanía, la dignidad y la igualdad jurídica entre los pueblos, para definir un destino común que nos permita alcanzar la prosperidad de nuestra sociedad.

Panamá: un canal, un solo territorio, una sola bandera

Por: H.L. Omar Chen Chan

Presidente de la Comisión de Asuntos del Canal

El 31 de diciembre del año 1999, cuando el Canal de Panamá pasó a manos de su legítimo dueño, muchos panameños y extranjeros tuvieron dudas o escepticismo en cuanto a nuestra capacidad de administrar, operar y proteger el Canal sin la participación del gobierno estadounidense.

Por más de ocho décadas, el Canal, administrado por los Estados Unidos, había prestado un importante servicio al comercio internacional. Por tal razón, la fecha de su transferencia producía grandes emociones y expectativas en todo el mundo, particularmente en el continente americano, que puso su confianza en la capacidad de Panamá de continuar prestando incluso un mejor servicio a partir del primero de enero del año 2000.

La transferencia del Canal se obtuvo gracias a la labor tesonera de dos grandes estadistas: el General Omar Torrijos, quien propugnó por ver cumplidas las aspiraciones del pueblo panameño de recuperar la soberanía total y su jurisdicción en el territorio de la llamada Zona del Canal, y del ex-Presidente Jimmy Carter, quien puso su empeño por poner fin a una injusticia y a un problema que se constituyó por casi un siglo en una mancha en su política exterior.

Con los Tratados Torrijos – Carter del 7 de septiembre de 1977, la lucha generacional de la juventud y la inmensa mayoría de los panameños,

pone fin a una relación entre los Estados Unidos y Panamá caracterizada por los enfrentamientos, la ocupación territorial, la incompreensión y la injusticia.

Los Tratados Torrijos-Carter propugnaron por una relación justa, respetuosa y aceptable, inicialmente como socios para continuar brindando una eficiente atención y servicio a la comunidad marítima internacional y para luego, a partir de ese 31 de diciembre de 1999, de manera exclusiva por Panamá, hacerlo aún mejor y eficientemente.

El pueblo panameño asistió masivamente al acto oficial de transferencia que tuvo como sede el edificio de la Administración del Canal de Panamá, movidos todos por la fuerza superior que da la satisfacción de alcanzar una meta nacional. En todos los puntos de la geografía nacional se desarrollaron distintos actos populares en celebración de haber alcanzado por fin la victoria, como sentencia una de las estrofas de nuestro glorioso Himno Nacional.

Desde aquella fecha y transcurridos catorce meses, tanto la Junta Directiva, el Administrador, el Subadministrador y los trabajadores del Canal de Panamá, que en un 99% son panameños altamente calificados, han cumplido por encima de todas las expectativas con responsabilidad y profesionalismo la difícil labor de mantener al Canal de Panamá con el grado de eficiencia y calidad necesarias para continuar gozando de la confianza de sus usuarios y de la navegación

mundial. Justo es felicitar a dichos trabajadores por el trabajo realizado, bajo el liderazgo demostrado por el ingeniero Alberto Alemán Zubieta, como administrador de la Autoridad del Canal de Panamá.

La administración panameña del Canal también debe producir cambios importantes para el futuro de la República de Panamá. No basta que nuestro principal recurso natural sea solamente una empresa eficiente y competitiva a nivel internacional. Su desempeño debe estar en función de su real incorporación a la economía nacional y al servicio del desarrollo integral del país.

El último aporte hecho por la Autoridad del Canal de Panamá al Tesoro Nacional supera en más de 200 millones de dólares los últimos aportes realizados durante la administración estadounidense. Al respecto, los ingresos indirectos ascendieron a la suma de B/. 378.8 millones de balboas y llegaron a amplios sectores de la economía nacional. Sería conveniente que, de los aportes del Canal de Panamá, el gobierno utilice un porcentaje para financiar, específicamente, programas de salud, educación y vivienda, y garantizar que éstos lleguen a todos los panameños, pero principalmente a los sectores pobres y desposeídos del país, lo que permitiría que sientan que están recibiendo, en forma directa, los beneficios del Canal de Panamá.

Son muy grandes las esperanzas que todos ciframos en el Canal y sus administradores; son también grandes y estratégicas las tareas que deben acometerse de cara al futuro. Una de estas tareas indudablemente será la de atender los desafíos de nuevos mercados y un mayor tráfico por el Canal. Ello demandaría la ampliación del Canal para buques porta vehículos y porta contenedores del tipo Panamax, cuyas dimensiones ocupan los 106 pies de ancho por 1,000 pies de largo, casi toda la capacidad de las actuales esclusas. Estos buques Panamax representan el 35.4% del total de naves que

atravesaban el Canal. En el año fiscal 2000 se registraron 4,301 tránsitos de estas naves, lo que representó un aumento de 3.8% en comparación con el año fiscal anterior. Los trabajos y la inversión para la ampliación del Canal requieren de grandes y estratégicas decisiones, que urgente y necesariamente deben ser consultadas con los usuarios del Canal, el Gobierno Nacional y la Asamblea Legislativa y con gremios e instituciones de la sociedad civil, de manera que se logre una amplia consulta y participación en el análisis de los planes y proyectos que finalmente deba ejecutar la Autoridad del Canal de Panamá, lo que garantizaría para el siglo XXI un Canal moderno y acorde a las demandas de los nuevos retos del mercado y la navegación mundial.

Panamá como nación libre y soberana, en los albores de este nuevo siglo, debe definir el tipo de sociedad y de modelo de desarrollo al que aspira. Para ello es necesario realizar un inventario de nuestros más valiosos recursos y capacidades, siendo el Canal de Panamá uno de los más importantes. Algunos sectores han pretendido responsabilizar a la administración del Canal de Panamá en definir su participación y aporte al desarrollo nacional. Particularmente, pienso que esa tarea le corresponde al Gobierno Nacional. Son ellos los que deben dar la orientación y proponer el rumbo con la participación de todos los sectores políticos, económicos y sociales de la nación panameña y realizar la planificación estratégica de nuestros recursos y oportunidades en el que se incluya al Canal de Panamá.

Es necesario que los panameños como un todo, seamos celosos vigilantes del funcionamiento del Canal de Panamá, para que éste continúe operando con eficiencia y para beneficio de todos los panameños y panameñas y para el mundo.

Descentralización y Poder Popular

Por: **H.L. Felipe Cano**

Presidente de la Comisión
de Derechos Humanos

El proceso descentralizador es ya una necesidad histórica cuya vigencia nadie cuestiona. Lo que sí se discute tiene relación con el grado o nivel en que se ejecuta, su amplitud o restricción, así como el modo para llegar a su conclusión. Los países no pueden sustraerse de la descentralización como igual les ocurre con la impronta de la globalización y la apertura de mercados. La sociedad actual, con su cantidad de problemas acumulados y exigencias inéditas, sostenidas y recurrentes, patentiza el porqué la descentralización es una exigencia de la vida moderna y que, por ello, no puede encajonarse en toldas sectarias ni reducirse a proclamas momificadas en pancartas de ocasión.

El Estado, en la concepción tradicional que todavía persiste, fue concebido como una entidad de resuelvelotodo para cuya tarea requería el control de todos los recursos disponibles, lo que suponía, además, el control de las iniciativas, incluyendo las particulares, y ser, finalmente, el máximo patrono de los ciudadanos. Bajo esos parámetros, no resulta extraño que nuestras sociedades republicanas hayan sido controladas desde un espacio físico reducido en el que se ubican todos los despachos públicos destinados a administrar la cosa pública, sin la posibilidad de competencia, con la amenaza expresa de repeler la resistencia y sin ánimo alguno de compartir responsabilidades.

El resultado no ha tardado en explotarnos en nuestras propias caras. Y rápidamente se nos

descubre una paradoja: el Estado democrático, con la trípode Ejecutivo, Judicial y Legislativo, se ha convertido en su propio y principal enemigo. Los síntomas de esta contradicción son evidentes: impotencia para encarar los problemas comunes, incoherencia para articular soluciones e ineficacia para hacer sostenibles las respuestas.

Por lo anterior, no se equivocan cuantos vienen sosteniendo que la enfermedad institucional, que se propaga por las sociedades del siglo XX, tiene un único diagnóstico: la centralización excesiva y desmedida de poderes, recursos y facultades en la capital de nuestros países.

La frase octaviana del "ogro filantrópico", es aplicable a cualquier Estado seleccionado al azar, incluyendo al panameño. Lo que antecede, hace que la descentralización tenga plena y absoluta justificación. Para su implementación es menester aclarar, primero, cuáles poderes, facultades y recursos deben ser transferidos y, luego, determinar a quién atribuirle esa autoridad y bienes.

Es natural que se diga que para decidir lo uno y realizar lo otro se requiere estar conforme con el modelo de desarrollo al que se aspira. Sin embargo, para que ese proceso no se traduzca en otro proyecto de tantos que ya han fracasado en su intento de modernizar al Estado, resulta oportuno aclarar algunos aspectos.

La descentralización, verbigracia, no supone

el desmantelamiento del Estado o el gobierno. No significa, tampoco, renunciar a los objetivos primarios y básicos que dieron base a la organización en sociedad. El proceso descentralizador persigue fortalecer al gobierno sobre la base de redefinir su papel. Debilitarlo sería dejarlo como luce hoy día. Su arranque tiene que partir de la identificación de los problemas que, por su longevidad, magnitud o sensibilidad, obstaculizan, retrasan o desnaturalizan el desarrollo que se pretende. La naturaleza de estos dilemas nos indica las materias transferibles y prefija el modo en que deben garantizarse los recursos para el éxito de la misión. Para garantizar la eficacia de la descentralización es necesario convenir en los problemas en los que el gobierno es lento para aportar o facilitar soluciones. Descentralizar conlleva la voluntad de cambio y transformación. El "status quo" es la antítesis de la descentralización.

Ahora bien, el otro polo que debe analizarse a propósito de la descentralización se orienta hacia quién transferir los recursos, facultades y poderes que por tradición los ha concentrado el gobierno nacional.

De acuerdo con nuestra experiencia de país joven, el destinatario y beneficiario de la descentralización tiene y debe ser el denominado Poder Popular. Hay razones objetivas que avalan esta conclusión. El Poder Popular, alrededor del cual se organiza el gobierno local, es una instancia de poder público vecinal, o sea, la más cercana a la población y a las comunidades. Su estructura, tal como fue diseñada desde 1972, parte de las conocidas Juntas Locales, sigue con la Junta Comunal y termina con el Consejo Municipal, como máximo organismo colegiado del distrito. Las instancias formales no descartan, y de hecho se complementan, con las organizaciones naturales de la gente en torno a sus problemas específicos.

La inmediatez del gobierno local con las

necesidades populares facilita la comprensión de los problemas y viabiliza la más rápida solución posible. Se agrega el aspecto de la organización que surge, naturalmente, al calor del contacto con las necesidades inmediatas de las comunidades.

Todo lo anterior supone que el gobierno local, como expresión del Poder Popular, disponga de las herramientas jurídicas que le permitan un amplio y autónomo manejo de las transferencias que implica la descentralización. El régimen legal del gobierno local tiene una vigencia que está por alcanzar su tercera década, y los intentos por modernizarla son de vieja data y recurrentes. Hoy día se cuenta con un documento que ha servido de material de trabajo y consulta por casi un lustro y, el suscrito, a nombre de la bancada legislativa del P.R.D., formalizó una propuesta legislativa que deberá convertirse en ley de la República una vez concluya su trámite legislativo interno.

Sólo si adecuamos, primero, a los Municipios, corresponderá entonces, como segunda fase de la descentralización, ejecutar las transferencias correspondientes.

Huelga comentar que la descentralización no es una decisión económica. Pensamos que es eminentemente política. A falta de consenso entre los factores reales del poder público, es quimérico plantearse el proceso descentralizador como una realidad al alcance de la mano.

El acuerdo que, al respecto, firmaron todos los candidatos que se disputaron el solío presidencial, en la elección general del pasado mayo del 99, tiene que ser el punto de partida para el logro de una nueva y moderna legislación para el gobierno local y, seguidamente, para la ejecución del proceso descentralizador.

Una descentralización que no termine con el reforzamiento de los gobiernos locales, terminaría por ser una caricatura de presunto nuevo Estado.

Género y participación ciudadana

Por: H.L. Olgalina de Quijada

Presidenta de la Comisión de los Asuntos
de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia

La gran disparidad en la participación política y en la toma de decisiones, entre mujeres y hombres, constituye uno de los temas de preocupación para los organismos de Naciones Unidas, agencias de cooperación, algunos gobiernos y movimientos de mujeres, desde la III Conferencia Mundial sobre la mujer celebrada en Nairobi en 1985, hasta la adopción como el séptimo tema de especial preocupación en la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de Beijing en 1995.

El análisis de los avances logrados en el decenio de la mujer 1985-95 demostró que los estereotipos sociales relativos a los roles desempeñados por mujeres y hombres refuerzan la tendencia a que la participación política y liderazgo público continúen siendo una tarea de predominio masculino.

La falta de participación en los espacios políticos y en la toma de decisiones se convierte en un fenómeno psicosocial que se transmite de una generación a otra y se traduce en baja autoestima e incapacidad para proyectarse más allá del ámbito reproductivo.

Los procesos democráticos que se desarrollan en todo el mundo exigen la participación de la mujer en posiciones de mando en la vida pública. El liderazgo ejercido desde la base de movimientos populares no ha sido suficiente para tener acceso al poder político en forma significativa.

El Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas –1999 plantea que: *“en todo el mundo, solo un 12% de los escaños parlamentarios son ocupados por mujeres, este porcentaje oscila desde 3.7% en los Estados árabes, hasta 17% en*

los países industrializados”.

La Carta Magna de la República de Panamá consigna en el artículo 19 que *“no habrá fueros ni privilegios personales, ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas”.* Sin embargo, las estructuras sociales han privilegiado formas y relaciones desiguales de poder, entre mujeres y hombres, las cuales han limitado el desarrollo de muchas mujeres, al circunscribirlas al ámbito doméstico donde se reproducen las prácticas discriminatorias que sustentan la subordinación y la dependencia.

Algunos indicadores demuestran que se ha avanzado. Es importante destacar que la Presidenta de la República es mujer y que el 21% de su Gabinete está integrado por mujeres, aunque los ministerios que éstas ocupan reproducen funciones asignadas, en forma tradicional, a las mujeres: Educación; La Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia y el Ministerio de la Presidencia.

En las posiciones de elecciones populares, el crecimiento se ha estancado. En las elecciones de 1999, el porcentaje de mujeres elegidas fue de 9.8%, 7 legisladoras principales, 10 alcaldesas y 60 representantes de corregimiento. Si bien es cierto que las postulaciones femeninas son numéricamente menores que las de hombres, también es cierto que en los partidos se da una gran resistencia a la aceptación de candidatas mujeres, la desaprobación hogareña de compañeros e hijos, además de los patrones culturales de los electores y las electoras que tienen preferencia por los hombres al momento de elegir.

En el Poder Judicial, la mujer alcanzó un 22% como magistrada, un 37% como defensora de

oficio en 1990 y, desde 1999, una mujer ocupa la presidencia de la Corte Suprema de Justicia.

En posiciones directivas que no son de elección popular, la alternabilidad se produce con base en las preferencias partidarias, hasta la fecha, por lo que es urgente continuar la ejecución de la Carrera Administrativa, que garantice el acceso a puestos de trabajo basados en criterios de selección justos y equitativos. Sobre todo en nuestro país, donde las listas de pobreza están encabezadas por mujeres.

La situación se repite en la empresa privada, donde las posiciones de dirección y gerencia superior son ocupadas, en su mayoría, por hombres.

Aún en empresas de alta competitividad y eficiencia, como lo es la Autoridad del Canal de Panamá, en la cual se ha dado una apertura para la incorporación de mujeres en posiciones no tradicionales, por la reversión del Canal en diciembre de 1999, las mujeres representan el 13.62% de la fuerza laboral y los hombres el 86.58%. De igual manera, en los sindicatos y organizaciones de la sociedad civil y clubes cívicos, además de estar formados exclusivamente por hombres, las directivas son predominantemente masculinas, y se reservan a las mujeres las posiciones de secretarías de actas y tesoreras.

En los tipos de ocupación, se repite el esquema tradicional. En el Diagnóstico de Participación de la Mujer en los Sindicatos de la Central Nacional de Trabajadores de Panamá-1998, la mayoría de mujeres sindicalistas se agrupan en los sindicatos de la confección de ropa, manufactura del calzado, la educación, el comercio e industria de alimentos.

Por su parte, la Contraloría General de la República registra en 1997, que la mayoría de las mujeres de Panamá, trabaja en el sector terciario de la economía (servicios y comercio). En comercio al por mayor y menor, 19.4 %. En servicio doméstico, 14.6%. En manufactura 10.4%. En la enseñanza y actividades sociales y comunitarias 10.2 %. Esta situación se explica por el modelo económico de Panamá, orientado históricamente hacia la oferta de servicios comerciales y financieros y a la preferencia de las mujeres por carreras tradicionales.

Si una de las limitaciones que se plantea es la poca capacidad de las mujeres para asumir posiciones políticas y de mando, entonces, es de urgente necesidad el desarrollo de procesos educativos que involucren a mujeres y hombres, en igualdad de condiciones, para la asunción de posiciones directivas y toma de decisiones, como estrategia para el desarrollo humano sostenible individual y del país.

Algunas iniciativas emanadas del movimiento organizado de mujeres como, la Coordinadora para el Desarrollo de la Mujer, el Foro Mujer y Desarrollo, el Foro de Mujeres Políticas y otras, en conjunto con el Consejo Nacional de la Mujer y la Dirección Nacional de la Mujer, plantean la creación de espacios de participación que permitan, no sólo exigir el cumplimiento del 30% de mujeres en la ocupación de posiciones directivas, sino la ejecución de acciones contenidas en el Plan Mujer y Desarrollo, que en el componente Mujer y Poder Político presenta como objetivo principal: *"Lograr la participación plena y equitativa de la mujer en las estructuras de poder, aumentando su capacidad para influir en la adopción de decisiones"*.

En la misma dirección, el desarrollo del Programa Proigualdad de Oportunidades. incorpora la discusión de la integración de género en todos los estamentos de la sociedad y la eliminación de los prejuicios que minimizan a las mujeres que incursionan en la esfera política.

Además exige el cumplimiento del Convenio de Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y de la Ley 17 de 2001, que aprueba el Protocolo Facultativo de dicho Convenio, así como el respeto de los derechos humanos de las mujeres para legitimar su presencia equitativa en los centros de toma de decisiones y la implementación de la Ley 4 de Igualdad de Oportunidades en todos los rincones del país.

Finalmente resaltamos que la participación equitativa de las mujeres en los asuntos de interés social, no representa una amenaza contra los hombres; significa avanzar hacia el perfeccionamiento de la democracia, la construcción de la justicia y la paz.

Las reformas del sector educativo

Por: H.L. Dra. Susana Richa de Torrijos

Presidenta de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes

Uno de los factores de mayor relevancia en el mundo de hoy es la educación, la cual se encuentra en el centro de las preocupaciones y de interés de las políticas de los gobiernos y de las sociedades, por el inmenso potencial que posee para reducir la pobreza, aumentar la empleomanía y desarrollar el conocimiento y la tecnología. Igualmente, es reconocida por su enorme influencia para avanzar hacia los ideales de paz, tolerancia y democracia, considerados valores esenciales de la sociedad.

Este sentido de la educación, en el caso de Panamá, parece no corresponder con una voluntad y esfuerzo sistemático para desarrollarla y renovarla. Lejos de asumir la educación y el conocimiento, una prioridad elevada en las políticas de gobierno y en los temas de interés nacionales, de preocupación marginal por el Estado y organismos a una cartera objeto de administración de un ministerio en lugar de ser un tema principal de la agenda nacional.

Panamá, en general, ha tenido una vocación educativa. Esta actitud nacional ha favorecido la difusión de nuevas ideas pedagógicas, el compromiso patriótico por elevarla a un tema de Estado y sociedad, y la conjunción del esfuerzo de muchos hombres y mujeres, que a lo largo de la historia contribuyeron con la escolarización y la formación de la población. Ello ha permitido que el país cuente con una extensa red de centros educativos para que ningún niño en edad escolar obligatoria, tenga que dejar su corregimiento para

recibir enseñanza primaria; que ningún joven tenga que viajar a otro distrito para encontrar educación premedia o media, o que un adolescente o adulto deba viajar a otra provincia para encontrar oportunidades de educación superior. Sin embargo, durante los últimos años se observa un deterioro creciente tanto en las oportunidades de acceso a las escuelas como a la calidad de la educación.

La educación nacional, especialmente la del sector oficial, tiende a ser cada día más débil, de menor alcance, calidad y pertinencia. Los docentes, factor clave de este proceso, padecen de la insuficiencia de perfeccionamiento profesional, motivación e incentivos indispensables. Los recursos y textos escolares son escasos y los grupos humanos más pobres reciben menos años de escolaridad y una educación de menor calidad. La infraestructura física de los centros y las aulas están deterioradas y son insuficientes en algunas zonas. La eficiencia interna de la escuela es muy cuestionable y el centralismo y rigidez burocráticos asfixian las pocas iniciativas y los brotes de participación y creatividad que puedan surgir desde las bases del sistema.

Todo ello contribuye a ensanchar la brecha, cada vez más ostensible, entre la enseñanza que se ofrece en las escuelas del Estado, que sirven a las grandes mayorías nacionales, y los centros educativos particulares, lo cual genera una visible

La nueva dinámica de la Comisión de Drogas

Por: H.L. Miguel Bush Ríos

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

Con el apoyo incondicional de la Bancada de mi Partido y con la colaboración estrecha del Presidente de la Asamblea Legislativa, asumí el reto directo de ocupar la presidencia de la Comisión de Prevención, Control y Erradicación de la Droga, el Narcotráfico y el Lavado de Dinero, de la Asamblea Legislativa.

Durante el mes de septiembre, nuestro país enfrentaba una calificación directa como colaborador en la lucha contra el lavado de dinero. Esta situación, que a la fecha no ha variado, condenaba a nuestra nación con una serie de medidas drásticas para el sector económico, que incluía la prohibición de realizar transacciones utilizando nuestras instituciones financieras y comerciales. Con el propósito de resolver esta actuación, el gobierno nacional presentó un proyecto de ley por medio del cual se establecen medidas para la prevención del delito de blanqueo de capitales.

El proceso de consulta, en el seno de la comisión, fue amplio. Tuvo la participación de sectores interesados en esta iniciativa y un margen de consulta con todos los representantes del mundo financiero, gremios comerciales, y las autoridades vinculadas a la represión de estas actividades ilícitas. Cumplida esta etapa del proceso legislativo, y previa las consideraciones y

aportes de la sociedad mercantil de nuestro país, se aprobó en primer debate el proyecto de ley, posteriormente fue aprobado por el pleno de la augusta Cámara Legislativa y se convirtió en Ley de la República.

Evidentemente, esta Ley es un instrumento jurídico de vanguardia que perfecciona la capacidad y contribución de nuestro país en la lucha contra el lavado de dinero. Sin embargo, mantengo, tal como lo advertí en el seno de la discusión, una profunda preocupación en la aplicación de este concepto jurídico, debido al estancamiento de los cuerpos de seguridad vigentes, encargados de aplicar este novedoso sistema legal. Hace algunos años, mostré y además advertí, que la falta de una estructura legal novedosa y con visión de futuro, traería para Panamá graves perjuicios debido al incremento en el ciclo comparativo del mercadeo de sustancias ilícitas.

El aniquilamiento de los grandes carteles de la droga traería consecuencias casi predecibles. Un aumento en materia de delitos transnacionales, en lo que nuestro país no modernizó las normas básicas para estructurar los sistemas de inteligencia, capaces de recolectar, procesar, analizar y diseminar la información oportuna, a fin de que las decisiones ejecutivas, en todos los

órdenes de la vida nacional, estuvieran acordes con los momentos en que vive el país y de acuerdo a las nuevas tendencias en la lucha contra el narcotráfico.

Consciente de las nuevas dinámicas, me propuse, en mi calidad de Presidente de la Comisión de Prevención, Control y Erradicación de la Droga, el Narcotráfico y el Lavado de Dinero de la Asamblea Legislativa, activar núcleos de trabajo por áreas técnicas en nuestra Comisión, para implementar un sistema que nos permita monitorear y mantenernos informados sobre lo último en materia de ciencia y tecnología, así como en materia de droga y delitos conexos. Este experimento, evidentemente, ha dado sus frutos de una manera impresionante, logrando una perspectiva muy diferente a lo clásico y tradicional en nuestra Asamblea.

Para la próxima legislatura, nos concretamos en preparar algunas iniciativas en cuanto a la prevención, el control y la erradicación de las drogas en nuestro país. También un proyecto de ley, a fin de normar el narcotráfico y los delitos conexos, a reordenar la búsqueda de nuevas iniciativas para enfrentar el narcotráfico y los

delitos conexos, como también un modelo o estructura de análisis de información a fin de coadyuvar con las autoridades de represión de los delitos vinculados a las drogas.

Somos de opinión que nuestra Comisión debe constituirse en un ente dinámico que permita a este Órgano del Estado asesorar y proponer soluciones a la clase política y al liderazgo del país. Tradicionalmente, nuestra institución ha sido receptora de otros cuerpos de seguridad en materia del conocimiento, situación ésta discordante, al no existir un equilibrio en la información real y oportuna para la toma de decisiones en temas sensitivos de la Nación.

Esperamos que durante este periodo se puedan concretar acciones conjuntas con las diferentes organizaciones del Estado, que contribuyan con el mejoramiento de la Nación.

Por último, también aspiramos a tener la oportunidad de asistir a los foros internacionales de manera que podamos exponer nuestra experiencia en acciones operativas y los marcos legales de primer nivel que, en la actualidad, ofrece nuestro país para beneficio de la comunidad internacional.

La objeción o veto presidencial

Por: H.L. Elías A. Castillo G.

Presidente de la Comisión de Ética
y Honor Parlamentario

Concepto, fundamento y tipos

Anuestro modo de ver, la objeción o veto presidencial es la atribución que tiene el Presidente de la República para objetar los proyectos de ley que el Órgano Legislativo apruebe en tercer debate y los someta a la sanción y promulgación del Órgano Ejecutivo; así como también, es el acto en virtud del cual el Presidente de la República ejerce dicha facultad. Por ese motivo, nuestras Constituciones no le han denominado veto sino objeción.

El veto presidencial es característico de los regímenes presidenciales fuertes, donde la supremacía del Ejecutivo se impone por encima de la división de los poderes, y aunque haya una ramificación del poder en tres órganos con funciones diferenciadas, aquél tiene sobre su responsabilidad la conducción del Estado y el destino de la Nación. Por eso actúa con plena independencia del Legislativo hasta dentro de una función que es competencia de éste, que es dictar las leyes. En aquellos Estados donde el Ejecutivo proviene del mandato del Legislativo, no se conoce la figura del veto, pues la relación de dependencia es total y el Gobierno es uno solo y controla ambos poderes.

Dado que en los regímenes presidencialistas como el nuestro, los Órganos Ejecutivo y Legislativo responden al mandato popular directo de manera separada, cada uno procura representar de la forma que considere mejor a su electorado. El

primero, administrando los recursos públicos y el segundo, normando las relaciones jurídicas de la sociedad. Sin menoscabo del principio de la armónica colaboración que se menciona en el artículo 2 de la Constitución política, en realidad, prevalece la separación de los Poderes, lo cual no es censurable per sé, toda vez que ello garantiza el ejercicio de los controles necesarios para mantener los contrapesos que sostienen al sistema democrático. Esa separación de los Poderes es la que permite la fiscalización recíproca de los órganos del Estado, y es el fundamento para que el Ejecutivo pueda vetar los proyectos de ley que el Legislativo le presente para su sanción.

En nuestro Sistema de Gobierno, aunque la función de legislar (en sentido restringido), esté atribuida con exclusividad al Órgano Legislativo, para que la ley nazca, a la vida jurídica, requiere la anuencia del Órgano Ejecutivo a través de la sanción. Esto no significa la subordinación de un órgano a otro, sino la coordinación que debe existir en la conducción de los destinos del Estado. Si el Ejecutivo no le imprime la sanción a un proyecto de ley y lo veta es porque lo considera inconveniente a su programa de gobierno o porque estima que no es viable jurídicamente. Esto se reduce a que debe existir un mayor nivel de diálogo y cooperación entre ambos órganos, de manera que las leyes que se dicten sean producto del consenso de las fuerzas políticas que dirigen el país y, por tanto, su efectividad sea garantizada.

Desde otra perspectiva, el veto presidencial puede considerarse como un mecanismo de control de la constitucionalidad, que funciona antes de que un proyecto de ley se convierta en ley de la República, con la finalidad de preservar la integridad de la Constitución por quien constitucionalmente está encargado de su guarda, es decir, la Corte Suprema de Justicia.

En nuestro Derecho Constitucional, las objeciones que el Presidente de la República puede hacer a los proyectos de leyes son de dos tipos: por inconveniente y por inexecutable.

En ese sentido, el numeral 6 del artículo 178 de la Constitución política vigente, establece como atribución que ejerce el Presidente de la República por sí solo: *“Objetar los proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable.”*

La inconveniencia de un proyecto puede estar basada en consideraciones objetivas o subjetivas. En este aspecto, no hay una regulación estricta que indique taxativamente los motivos de inconveniencia que pueda argumentar el Ejecutivo para vetar un proyecto de ley. Los motivos pueden ser tan variados, que en algunos casos, se plantee la inconveniencia de los efectos económicos que la adopción de un proyecto de ley pueda tener en determinados sectores de la sociedad y, en otros, se impugnen las consecuencias que la legislación pueda tener en la sociedad, por mencionar sólo dos ejemplos.

El asunto de la exequibilidad se refiere al examen que se haga del texto total o parcial del proyecto de ley frente a las normas de la Constitución. Del estudio que hagan los asesores jurídicos sobre la objeción del Ejecutivo, saldrá la opinión de ese órgano sobre la constitucionalidad del proyecto, de manera que si indica la posible colisión con el Estatuto Superior, el veto será motivado en la inexecutable de su puesta en vigencia.

Antecedentes

De acuerdo con el constitucionalista panameño, Dr. César Quintero Correa, el veto presidencial *“es una figura típica de los regímenes presidencialistas, pues no existe en los sistemas parlamentarios, en los cuales se practica la supremacía parlamentaria”*.

El veto presidencial nace en la cuna del presidencialismo, o sea, los Estados Unidos de América y, de allí, se extiende al resto de los países del continente americano que tienen ese sistema. Por esa razón, nuestro Derecho Constitucional, toma esa institución del Derecho Angloamericano.

Refiriéndonos a nuestra evolución constitucional republicana, la Constitución de 1904, contenía disposiciones sobre el veto presidencial en el Título X que se refería a la Formación de las Leyes. En efecto, de los artículos 101 a 105, se desarrolló la figura de las objeciones a los proyectos de leyes que fueren presentados al Órgano Ejecutivo para su sanción y promulgación.

La Constitución de 1941 reproduce, con ligeras variantes de forma y de vocablos, los preceptos de la Constitución de 1904 relativos a las objeciones de los proyectos de leyes, en los artículos 94, 95, 96 y 97. La Constitución de 1946 contiene las mismas disposiciones de su homólogo de 1941, en los artículos 128 a 131.

En términos generales, las tres Constituciones precitadas establecían el veto como una atribución del Jefe de Gobierno, por motivos de inconveniencia e inexecutable. En ellas, se establecían plazos de días para presentar las objeciones, luego de recibir el proyecto aprobado por el Órgano Legislativo. Se establecía el veto total, que podía provocar la discusión del proyecto en tercer debate y, el veto parcial, que lo enviaba a segundo debate, pero sólo en cuanto a las objeciones concretas. En ambos casos, se exigía una mayoría calificada de dos tercios de los

miembros de la Asamblea Nacional para insistir en su aprobación, salvo en la Constitución de 1904, en que esa mayoría era aplicada a los Legisladores presentes en el debate. Si el motivo de la objeción fuese por inexecutable, se requería el voto favorable de la misma mayoría para insistir en su adopción, en cuyo caso, el proyecto pasaría a la Corte Suprema de Justicia para decidir sobre su exequibilidad.

Podemos afirmar que la Constitución de 1972, con sus reformas de 1978, rompió el molde de las anteriores en muchos aspectos, y el veto presidencial no fue la excepción. En un principio, se abolió la figura del veto presidencial, porque el Ente encargado de dictar las leyes estaba conformado, mayoritariamente, por miembros del Órgano Ejecutivo, mas posteriormente se incluyó en dicha Constitución, mediante las reformas constitucionales del año 1978.

En efecto, la existencia de un ente colegiado de naturaleza sui géneris, como lo fue la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, cuyas funciones legislativas estaban prácticamente cercenadas en la Constitución (artículo 141), y simultáneamente, la existencia de un ente derivado de aquella, pero menos representativo, con facultades legislativas mucho más amplias, como lo fue el Consejo Nacional de Legislación, no permitieron la continuidad del veto presidencial, tal como en sus regulaciones anteriores.

De acuerdo con el artículo 153 de la Constitución de 1972, modificada por los Actos Reformatorios 1 y 2 de 1978, las reglas en materia de objeciones, eran las siguientes:

* El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá al Consejo Nacional de Legislación a segundo debate. Si lo fuere sólo en parte, volverá a primero, con el único fin de considerar las objeciones formuladas. (En esta Constitución, las leyes se aprobaban en dos

debates ante el Consejo Nacional de Legislación, véase artículo 151).

* El rechazo de las objeciones del Ejecutivo requieren el voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros del Consejo Nacional de Legislación. Si no se obtiene ese número de votos, el proyecto quedará rechazado.

Si las objeciones del Ejecutivo son rechazadas, éste podrá: sancionar y hacer promulgar el proyecto de ley aprobado por el Consejo Nacional de Legislación; y someter el proyecto de ley aprobado por el Consejo Nacional de Legislación al Pleno de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos para su discusión y aprobación o rechazo. La aprobación por parte de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, requerirá el voto favorable de su mayoría absoluta, en cuyo caso, el Ejecutivo procederá de inmediato a sancionarlo y hacerlo promulgar.

Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por considerarlo inexecutable y el Consejo Nacional de Legislación, por mayoría de dos terceras partes, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte que declare el proyecto executable, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar.

El Acto Constitucional de 1983, le dio un giro completo a la Constitución originaria de 1972 con sus reformas de 1978. Tanto así, que el doctor César Quintero se refiere a ésta, como "la Constitución de 1983". En el tema que estamos desarrollando en este ensayo, hubo un cambio significativo, ya que la organización política del Estado tornó a su composición tradicional; es decir, a un sistema presidencialista con un parlamento unicameral. En pocas palabras, podemos afirmar que el veto presidencial regresó a su regulación original con pocas variantes, como veremos en breve.

Procedimiento Actual

La regulación del veto presidencial se encuentra en los artículos 162, 163, 164, 165 y 178, numeral 6, de la Constitución política vigente. Además, se regula en los artículos 204, 205, 206 y 207 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

Aprobado un proyecto de ley en tercer debate por la Asamblea Legislativa, este órgano lo debe remitir al Órgano Ejecutivo para que lo sancione y lo haga promulgar en la Gaceta Oficial. Éste dispone de un término de treinta días hábiles, desde que recibe el proyecto de ley, para formularle objeciones y devolverlo a la Asamblea Legislativa. Si transcurre ese término sin que el Ejecutivo lo devuelva a la Asamblea con objeciones, entonces deberá sancionarlo y hacerlo promulgar, de acuerdo con el artículo 163 de la Constitución Política.

Cuando el proyecto de ley es devuelto en término oportuno por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, el procedimiento subsiguiente, para adoptarlo por insistencia, depende de si las objeciones devienen de alguna inconveniencia o si es por inexecutableidad.

Objeción por inconveniencia

Si el Presidente de la República veta el proyecto por inconveniencia, debe devolverlo a la Asamblea Legislativa dentro del término que tiene para ello con las objeciones que tenga.

Objeción parcial

Si las objeciones son parciales, el proyecto debe regresar a segundo debate para considerar únicamente las objeciones, no así el resto del proyecto. Cuando el proyecto objetado parcialmente regresa a la Asamblea Legislativa, la Comisión que lo aprobó en primer debate debe estudiar las objeciones y rendir un informe al Pleno. La Comisión, en dicho informe, debe

recomendar lo que considere conveniente; es decir, si acepta las objeciones o no, en cuyo caso, debe indicarlo así para que el Pleno decida sobre éstas. La adopción de ese informe debe cumplir con las formalidades que establece el Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa; entre otras cosas, debe ser aprobado por la mayoría de los miembros de la Comisión respectiva y firmado por todos. Los que no estuviesen de acuerdo con su contenido, podrán salvar su voto.

Rendido el informe de la Comisión al Pleno, se incluirá en el orden del día de la sesión del Pleno de la Asamblea Legislativa, concretamente, en el punto 7, de acuerdo con el artículo 108 del Reglamento. Para aprobar el proyecto por insistencia, se requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los legisladores que integran la Asamblea Legislativa, en segundo y tercer debate.

Salvo la votación cualificada, las reglas de debate y discusión en el Pleno son las mismas que establece el Reglamento para todos los demás asuntos de carácter legislativo. De acuerdo con esta última afirmación, a nuestro criterio, en el segundo debate pueden proponerse modificaciones, ya sea para adecuar las normas objetadas a las observaciones planteadas por el Ejecutivo o para cambiarlas en otro sentido.

Objeción total

La variante, en este caso, es que el proyecto pasa directamente a tercer debate, previo informe de la comisión que lo aprobó en primer debate. En tercer debate sólo se discutirá y decidirá sobre la conveniencia o no de adoptarlo por insistencia; por tanto, no podrán proponerse modificaciones. Para aprobar el proyecto por insistencia se requiere el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa, si no se obtiene esa mayoría, el proyecto queda rechazado de plano.

Del envío al Ejecutivo para sanción y promulgación

Si un proyecto objetado por inconveniente, sea parcial o totalmente, es aprobado por las dos terceras partes de la Asamblea Legislativa en la forma como quedó consignado, ésta lo remitirá al Órgano Ejecutivo para que lo sancione y lo promulgue sin que pueda establecer nuevas objeciones. No hay en la Constitución ni en la ley un término expreso para que el Ejecutivo sancione y promulgue un proyecto que haya sido aprobado por insistencia, luego de ser vetado por inconveniente, por lo que a nuestro criterio se puede aplicar, por analogía, el término de treinta días que establece el artículo 163 de la Constitución. Si el Ejecutivo no sancionare el proyecto de ley aprobado por insistencia, el Presidente de la Asamblea Legislativa lo sancionará y lo hará promulgar como ley de la República.

Objeción por inexecuibilidad

Este tipo de objeción, además de estar regulada en la Constitución y en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa en cuanto al trámite legislativo, tiene su regulación en el Código Judicial, en lo que se refiere al trámite judicial, en los artículos 2545, 2546, 2547, 2554 y subsiguientes del Código Judicial.

Si las objeciones formuladas al proyecto de ley fuesen por motivo de inexecuibilidad y la Asamblea Legislativa considerase adoptarlo por insistencia, tendrá que aprobarlo con dos tercios de sus miembros en tercer debate; si las objeciones fueren en su totalidad, y en segundo y tercer debate, si lo fuesen parcialmente, pero sólo en cuanto a las objeciones concretas. De igual manera, la comisión, que le dio primer debate, tendrá que rendir al Pleno un informe previo sobre las objeciones del Ejecutivo.

Si la Asamblea Legislativa aprobare por insistencia el proyecto objetado, ésta lo pasaría al

Órgano Ejecutivo en la forma como quedó aprobado para que lo envíe a la Corte Suprema de Justicia en el plazo de seis días desde su recibo a fin de que ésta se pronuncie sobre su constitucionalidad.

La forma como el Ejecutivo remita el proyecto objetado para el conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, debe cumplir con lo establecido en el Código Judicial para ese tipo de trámites. Es decir, el escrito deberá revestir la forma de libelo de una demanda de inconstitucionalidad, debe estar suscrita por el Presidente de la República y dirigida al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con el artículo 2554 del Código Judicial.

Las objeciones por inexecuibilidad están sujetas al examen de admisibilidad. Si no fuese admitido por la Corte Suprema de Justicia el escrito que sustenta las objeciones, el Ejecutivo deberá subsanar las faltas que hubiese cometido. Si es admitido, la Corte Suprema de Justicia le dará traslado al Procurador General de la Nación o de la Administración, según sea el turno, para que emita su concepto, dentro del término de diez días. Luego de recibida la vista fiscal del Procurador de turno, se fija en lista el negocio y se publica un edicto en un periódico de circulación nacional, por tres días consecutivos, para que en el término de diez días, contados a partir de la última publicación, todo el que tenga interés en ello, presente argumentos por escrito, sean éstos a favor o en contra de la exequibilidad del proyecto.

Vencido el término para que argumenten los interesados, el magistrado sustanciador dispone del término de diez días para circular entre sus colegas un proyecto de decisión. Luego de esa etapa, el proyecto de resolución pasa a la lectura del resto de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, para que hagan las observaciones que a bien tengan. Evacuada esa etapa, el Pleno de la Corte se reúne para decidir, por mayoría, en base al proyecto presentado por el magistrado

sustanciador.

El fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar. La alternativa dada por la propia Constitución, en caso de que el Ejecutivo omita la obligación de sancionar y hacer promulgar el proyecto de ley, es que lo hará el Presidente de la Asamblea Legislativa. La Ley sancionada y promulgada de esa forma, tiene la misma validez y efecto como si la hubiese sancionado el Ejecutivo.

La decisión de la Corte, en conocimiento de una objeción de inexecutable a un proyecto de ley, sea parcial o total, es final, definitiva, de cumplimiento obligatorio y hace tránsito a cosa juzgada, por lo que no puede pronunciarse de nuevo sobre su constitucionalidad cuando sea Ley de la República, en caso de que la decisión favorezca la executable del proyecto.

Nuestra interpretación de la aprobación por insistencia

La facultad de vetar u objetar un proyecto de ley es privativa del Presidente de la República porque así lo establece, expresamente, la Constitución en el numeral 6 del artículo 178. No obstante, la Asamblea Legislativa es el órgano con más representatividad de la sociedad por su naturaleza de ente colegiado. De modo que en esa confrontación de criterios entre el Ejecutivo y Legislativo, por la puesta en vigencia de una norma con carácter de ley, surgen alternativas establecidas por la Constitución y desarrolladas en el Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa que permiten la consolidación del sistema democrático.

En efecto, la Asamblea es el órgano que aprueba las leyes en los tres debates reglamentarios, pero es el Ejecutivo quien las sanciona y promulga. Al objetar un proyecto de ley, el Ejecutivo les indica a los Legisladores de la República, que el proyecto que ellos aprobaron no

es conveniente para el país en su totalidad o parcialmente, o no es compatible con el ordenamiento jurídico superior. Ante estas observaciones, el Parlamento tiene dos alternativas, una es aceptar los planteamientos del Ejecutivo y la otra es aprobarlo por insistencia.

La aprobación por insistencia está consignada en la Constitución con un voto cualificado que corresponde a los dos tercios de los miembros de la Asamblea, por lo tanto, amerita un ejercicio de negociación parlamentaria, con el propósito de lograr ese mínimo de votos. Esa negociación, la mayoría de las veces, se torna difícil, porque el Ejecutivo, por lo general, controla un porcentaje de los miembros del parlamento que se ajusta a sus lineamientos políticos, lo cual no permite conseguir fácilmente el número de votos requeridos.

Lo que persigue ese procedimiento de aprobación por insistencia, es que en virtud de la desavenencia entre Ejecutivo y Legislativo por la adopción de un proyecto de ley, la decisión del Parlamento, de insistir en su aprobación, sea tomada por un número de legisladores superior a la mayoría absoluta (más de la mitad del total de miembros). En este caso, la importancia, necesidad, utilidad y conveniencia del proyecto, debe ser tan contundente, que permita la conjunción de criterios de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa para aprobarlo por encima de la decisión del Ejecutivo de vetarlo.

Bibliografía

MOLINO MOLA, EDGARDO. La Jurisdicción constitucional en Panamá en un estudio de derecho comparado. Biblioteca Jurídica Díké. 1988. Medellín, Colombia. 620 pp.

GONZÁLEZ MONTENEGRO, RIGOBERTO. La objeción de inexecutable. Asociación Panameña de Derecho Constitucional. Portobelo. Panamá, 1998. 46 pp.

El Canal a un año de su transferencia a la República de Panamá

Por: Ing. Alberto Alemán Zubieta

Administrador de la Autoridad
del Canal de Panamá

En su primer año de administración, la Autoridad del Canal de Panamá ha desarrollado una nueva cultura basada en el manejo eficiente y lucrativo de los recursos, la seguridad y el pleno desarrollo de su equipo humano. El primer año panameño del Canal tuvo exactamente lo que se prometió, una operación eficiente, segura, confiable y una transferencia imperceptible para los usuarios.

Durante este período, el alto rendimiento de la operación del Canal se vio reflejado en los aumentos de tránsitos de buques tipo Panamax y en los ingresos por peajes, así como en la disminución del tiempo en aguas del Canal y de accidentes durante tránsitos. Quedó demostrado con los siguientes logros: La significativa disminución de 9.9% del "tiempo en aguas del Canal", de 33.0 a 29.7 horas, el aumento en 0.9 por ciento de los ingresos por peajes, que alcanzaron los B/.574,227,659 recaudados en el período fiscal 2000 y la reducción de accidentes marítimos. Se registraron sólo 16 accidentes entre enero y septiembre del 2000, bajo el mando de un práctico del Canal, en comparación con los 19 registrados durante el mismo período el año fiscal anterior. Esto último resulta más significativo aún si se considera que el 35.4% de los tránsitos corresponden a naves Panamax, con 30.5 metros o más de manga.

Igualmente, la confianza que los usuarios del Canal han depositado en la administración panameña se tradujo en un aumento de 3.8% en el tránsito de buques Panamax durante el año fiscal 2000, que alcanzó los 4,359 tránsitos de un total de 13,653 naves que transitaron la vía durante este

período.

Es, precisamente, la confianza de los usuarios y el adecuado funcionamiento del Canal lo que permite a la empresa canalera hacer un aporte significativo a la República de Panamá. En el año fiscal 2000, el Canal entregó B/.201.1 millones a la República de Panamá, desglosados de la siguiente forma:

- B/.134.6 millones en concepto de tonelaje
- B/.29 millones por servicios públicos
- B/.37.5 millones en dividendos.

Además, el Canal aportó - B/.378.8 millones que corresponden a:

- B/.132 millones en concepto de seguridad social e impuesto sobre la renta
- B/.246.8 millones en pagos a proveedores locales

Por otro lado, el pago de salarios, durante los doce meses del año fiscal 2000, ascendió a B/.315.3 millones, sin incluir las prestaciones laborales.

El progreso y bienestar de la nación panameña se encuentran íntimamente ligados al pleno desarrollo y aprovechamiento del Canal, y el año fiscal 2001 (que comprende de octubre del 2000 a septiembre del 2001) también se perfila muy positivo. Prueba de ello son los resultados del primer trimestre (octubre, noviembre y diciembre del 2000), lo cual ha superado las cifras alcanzadas durante el mismo período del año fiscal anterior. En tan sólo tres meses del año fiscal 2001 transitaron por la vía acuática un total de 3,093 naves de alto calado, de las cuales 1,193 (38.6 por ciento) eran buques tipo Panamax.

En comparación, durante el primer trimestre del año fiscal 2000, transitó por la vía un total de 2,983 buques de alto calado, de los cuales 1,109 eran tipo Panamax. Es decir, para el primer trimestre del año fiscal 2001 el registro de tránsitos de buques Panamax fue un 7.6% mayor que el año anterior.

Este incremento, en el nivel de tránsitos ha marcado una diferencia positiva en lo que a recaudación por peajes se refiere. Los tres primeros meses, del año fiscal 2001, aportaron a las arcas del Canal la suma de B/.152.2 millones, B/.2.0 millones más de lo presupuestado y 5.2% por encima del mismo trimestre del período fiscal anterior, en el cual se recaudaron B/.144.6 millones.

Para garantizar el buen funcionamiento del Canal, el programa de modernización y mejoras al Canal está en marcha y avanza rápidamente. Una pieza clave de este programa, el ensanche del Corte Gaillard o Culebra, avanza hacia su culminación en diciembre de 2001. Hasta diciembre de 2000, el programa de ensanche del Corte se había ejecutado, en forma global, en un 92 por ciento. La excavación seca se había completado en un 97.7% con la remoción de 22.79 millones de metros cúbicos de material, mientras que la excavación subacuática se había completado en un 86% con la remoción de 10.25 millones de metros cúbicos. Este ensanche permitirá el paso simultáneo de dos naves tipo Panamax en ambas direcciones, sin comprometer la seguridad de la navegación en el Corte.

La adquisición de dos nuevos remolcadores este año, conjuntamente con la de diez nuevas locomotoras, que se incorporarán a la operación en septiembre del 2001, el reemplazo de los sistemas de las compuertas por sistemas hidráulicos y la rehabilitación de los rieles de remolque, permitirán hacerle frente a la creciente demanda de tráfico, con mejores y más eficaces recursos para el tránsito.

En cuanto a tecnología, se implementó el nuevo sistema mejorado de Administración de Tráfico de Naves, el cual facilita la programación de los buques y la administración de los recursos de la vía acuática. De igual forma, se implementó el uso del sistema financiero ORACLE, a través de la integración de sus módulos de mayor general,

inventario, despacho de mercancías, compras, cuentas por pagar, cuentas por cobrar, activos fijos y contabilidad por proyectos, lo que ha permitido un manejo más eficaz de la información financiera del Canal.

El equipo humano es el recurso más importante para el logro de la excelencia de servicio. Por ello, la Autoridad del Canal de Panamá estableció el Centro de Capacitación Ascanio Arosemena con el propósito de asegurar su capacidad profesional y poner a su disposición la mejor tecnología para cumplir con las crecientes exigencias del comercio marítimo.

Además de los recursos, de una infraestructura sólida y de una fuerza laboral altamente capacitada, la disponibilidad de agua dulce constituye un elemento vital para el funcionamiento del Canal. Por ello, en marzo de 2000 se constituyó la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CICH), cuya función primordial es integrar los esfuerzos, iniciativas y recursos de la Autoridad del Canal y de otras entidades gubernamentales y organizaciones no-gubernamentales para la conservación y manejo de la cuenca del Canal. Lo más importante es lograr el desarrollo sostenible para la cuenca, donde el problema humano, el más importante, debe ser resuelto primero.

Con una visión a largo plazo, la administración panameña se prepara para el segundo siglo de operaciones de la vía acuática. La directiva panameña de la Autoridad del Canal, el equipo de la administración y la talentosa fuerza laboral trabajan arduamente para asegurar el funcionamiento eficiente de la vía, de manera que el Canal cumpla su visión de ser piedra angular del sistema de transporte global e impulsor del progreso, desarrollo y crecimiento de Panamá.

Relación del Órgano Legislativo frente a otros órganos de gobierno

Por: Dr. José Antonio Carrasco

Advertimos que algunos de los planteamientos aquí expuestos no constituyen una solución plenamente aceptada y, por lo tanto, no están a salvo de cuestionamientos jurídicos ni políticos.

En las democracias modernas representativas, el sistema de gobierno debe surgir de la voluntad popular a través de un proceso electoral que elija al Presidente de la República y a los integrantes de la Asamblea Legislativa. Estos funcionarios-gobernantes deben detentar el poder público de manera legítima. Por ello, los integrantes de los órganos políticos han de ser auténticos, si surgen de la correlación de fuerzas o fuentes de poder social en un momento dado, y producto de la cultura política, valores y temores de la población votante. Pero, en todo caso, en un Estado de Derecho como el nuestro, el poder político debe ejercerse de conformidad a normas preestablecidas: por ejemplo la Constitución o el Reglamento Interno de la Asamblea. De lo contrario, tendríamos que vivir con un poder constituyente permanente, o una anarquía, que sería la negación del Estado de Derecho.

El fundamento principista de nuestro sistema político de gobierno se cimienta en el texto y espíritu de los artículos primero y segundo de la Constitución Política, los cuales encuentran su origen en la teoría política de El Barón de

Montesquieu (1689-1755), quien planteaba la necesidad de la separación y relación (fiscalización recíproca) de los poderes y funciones del gobierno como garantía básica de la libertad y el patrimonio de los ciudadanos, ante el abuso y la opresión por parte de los gobernantes de la época (régimenes monárquicos absolutos). Esos postulados, que provenían de la Revolución Inglesa de fines del siglo XVII y de la Revolución Francesa, plantean fundamentalmente que el órgano encargado de dictar leyes no debe aplicarlas, y el que controla la fuerza pública o el ejército debe ser distinto del que maneja o dispone del Presupuesto del Estado.

Teniendo en cuenta lo antes señalado, se reconoce que el Órgano Legislativo sólo puede adoptar normas abstractas e impersonales y de cumplimiento hacia futuro que rigen la actividad de la función pública y de los funcionarios, así como también las relaciones entre la administración pública y los ciudadanos y los de los particulares entre sí. Por ello, la Asamblea no puede dictar órdenes o sanciones individualizadas a particulares o funcionarios públicos, excepto cuando cumple funciones judiciales. Como contrapeso a ese Órgano, y a esa función, se debe contar con un Órgano Ejecutivo encargado de cumplir y hacer cumplir la ley, administrar los bienes del Estado y guardar la integridad física del territorio y la protección personal de los ciudadanos y de sus

derechos y libertades. En este contexto, nos preguntamos cuál es el papel del Órgano Judicial como integrante del denominado tercer Poder del Estado. Si éste es, en realidad, un sistema de organización del servicio público de administración de justicia y no, un órgano de expresión del poder público como los anteriores. Sobre ese punto nos referimos más adelante.

Planteado el marco teórico anterior, revisaremos la relación del Órgano Legislativo respecto a otros Órganos del Estado, en atención a la normativa constitucional vigente.

Relación con el Órgano Ejecutivo

De acuerdo con nuestro sistema constitucional, corresponde al Órgano Legislativo fijar las normas de conducta del Órgano Ejecutivo, por ende, el marco jurídico de toda administración pública. Por su parte, al Órgano Ejecutivo, según el artículo 179 ordinal 1º, le compete sancionar y promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su exacto cumplimiento, y según el ordinal 14, reglamentar las leyes que lo requieran para su mayor cumplimiento, sin apartarse, en ningún caso de su texto, ni de su espíritu. De tal manera que cualquier actividad reglamentaria del Órgano Ejecutivo debe tener como límite una norma legal. Creo que no existe en nuestro medio cabida para los decretos reglamentarios autónomos.

El escenario antes descrito, no presenta ningún trauma cuando el Presidente o la Presidenta de la República cuenta con una mayoría en la Asamblea o ha suscrito un contrato de legislatura para definir las aspiraciones de uno y otro sector.

En nuestro medio, la creación de una ley responde al texto y espíritu planteado en los artículos 1 y 2 de la Constitución, pues en principio, debe ser producto de la voluntad de los dos

órganos del Estado, y se incluyen, bajo ese concepto, leyes especiales como el presupuesto de rentas y gastos, los tratados internacionales y el nombramiento de algunos funcionarios según la Constitución política. Entre ellos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el procurador general de la Nación.

Excepcionalmente, hemos visto que se adoptan leyes por insistencia, o sea, por la única voluntad del Órgano Legislativo, como fue el caso de la Editora Panamá América, la cual fue vetada por el Presidente Guillermo Endara.

Paralelo a lo anterior, el Órgano Legislativo está facultado para fiscalizar la labor del Órgano Ejecutivo, de los ministros de Estado, los directores generales, entidades autónomas, contralor general de la República, procurador general de la Nación, procurador de la administración, incluyendo los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y esto es así, porque el Órgano Legislativo, no solo está llamado a dictar las normas de comportamiento público y privado en un país, sino también a vigilar la conducta de los funcionarios públicos en general.

En este punto hay que tener presente el artículo 157 sobre prohibiciones de la Asamblea Legislativa, que advierte: *“el no inmiscuirse por medio de resolución en asuntos que son de privativa competencia de los otros órganos del Estado, o el incitar o compeler a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas”*. En ese sentido, la Asamblea Legislativa no puede dictar una orden específica a un ministro de Estado, ni puede resolver asuntos que competen al Tribunal Electoral o a la Contraloría General de la República.

Relaciones con el Órgano Judicial

Según la teoría que apuntamos anteriormente,

el papel fundamental de los tribunales o jueces es el de resolver los conflictos entre particulares y el de juzgar y sancionar a quienes violen las normas sociales o incurran en conductas delictivas además de garantizar la libertad personal de los ciudadanos, mediante el recurso de hábeas corpus.

Ya hemos indicado que el término Órgano Judicial no implica la misma connotación que los otros órganos del Estado, porque los tribunales no actúan como un organismo de poder político, sino como agentes de interpretación y aplicación de la ley para resolver conflictos de intereses personales o respeto al propio ordenamiento jurídico, que sucedieron en el pasado. En previsión a lo anterior, se debe tener en cuenta también el artículo 209 de la Constitución Política, el cual señala que los cargos del Órgano Judicial son incompatibles con toda participación en la política. Sin embargo, el desarrollo de la historia política, económica y social, evidentemente ha ido modificando la aplicación de la teoría de la separación de los poderes, y por ello se observarán diferentes matices, en distintas épocas y regiones del mundo.

Este tema se controvierte porque los sistemas políticos han ido creando tribunales y funciones jurisdiccionales que han instituido el control de la constitucionalidad y de la legalidad. Por ello, la posibilidad de que una ley sea derogada por una decisión de un tribunal, llámese corte suprema de justicia o tribunal constitucional, es un fenómeno que no tiene una aceptación uniforme en los sistemas constitucionales del mundo.

En nuestro medio, el artículo 203 de la Constitución confiere, a la Corte Suprema de Justicia, la guarda de la integridad de la Constitución y la jurisdicción contencioso-administrativa, respecto de los actos administrativos. El hecho de que la Corte Suprema

de Justicia pueda ejercer un control jurisdiccional sobre los actos legislativos y administrativos, evidentemente le da un gran poder de orden político y social en nuestro país.

La ratificación de los nueve magistrados que integran el Pleno de la Corte Suprema de Justicia por parte de la Asamblea, así como la posibilidad de enjuiciarlos por violación a la ley, no implica que esos magistrados sean considerados como funcionarios supeditados a ese Órgano.

Control de la legalidad

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente para controlar los actos administrativos que dicte el Presidente o la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, violatorios del reglamento interno u otras leyes administrativas, tales como: los actos de contratación pública, el nombramiento, destitución o aplicación del régimen disciplinario de los funcionarios; y los reglamentos internos que adopte la Asamblea, que puedan afectar derechos de los propios funcionarios o personas privadas.

Se excluyen de esta competencia: los actos que inciden en la formación de la ley y la formación y funcionamiento de comisiones legislativas.

La Asamblea Legislativa tiene amplias facultades para citar a los magistrados de la Corte Suprema, a efecto de obtener respuesta a preocupaciones sobre el estado de la administración de justicia. Si ello no fuera posible, ¿cómo podría, entonces, investigar la Asamblea Legislativa el problema de la mora judicial, las deficiencias del sistema carcelario o la corrupción de magistrados o jueces? Es aquí donde opera la fiscalización del servicio público de administración de justicia, y se pone en función el artículo 2 y el numeral 9 del artículo 155 de la Constitución.

Hemos sostenido, en algunos documentos,

que las funciones judiciales y las funciones administrativas no pueden ser objeto de control de la legalidad, pues esas actividades constituyen actos de política de gobierno que pueden o no incidir en la formación de la ley. Aquí se aplica un criterio formal de competencia, pues la Asamblea Legislativa no es un órgano administrativo.

Control constitucional

El Dr. César Quintero, al referirse al control de la constitucionalidad en Panamá, señala que implica: *“Control extensivo no sólo a actos emanados del Órgano Legislativo, sino también del Ejecutivo, de los municipios y demás entidades autónomas e incluso de los Tribunales, tanto judiciales como especiales”*. De tal manera que todo acto que emane de la Asamblea puede ser objeto de una acción de inconstitucionalidad y aquí se incluye la exequibilidad de un proyecto de ley, (art. 165 de la Constitución). Sin embargo, aquí debe aclararse, como de referencia, que las decisiones emanadas de la consulta popular directa, adoptadas en un plebiscito – o en referéndum- (así como del acto de convocatoria), jamás podrían ser objeto de control jurisdiccional; ello es inconcebible. Distinto ocurre con el amparo de garantías constitucionales, pues el ámbito de este recurso es limitado. Consideramos improcedente interponer una acción de ese recurso para evitar la citación de un particular o un servidor público a la Asamblea. Sostenemos, además, que ese amparo viola el texto y el espíritu del artículo 50 de la Constitución, y la Corte Suprema de Justicia debe rechazar, de plano, una acción como esa.

En un sistema jurídico-político, como el de Francia, los actos parlamentarios no pueden ser objeto de recurso jurisdiccional *TRAITE DE DROIT ADMINISTRATIF*, LAUBADÉRE, 1976 p.88 y 89.

Es evidente que todas las contradicciones que

existen entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo no deben ser resueltas por la Corte Suprema de Justicia, porque allí se trasladarían controversias de orden político a un escenario no apropiado para ello.

Responsabilidad patrimonial del Estado por actos y hechos de la Asamblea

En nuestro sistema aún no se ha reconocido la posibilidad de demandar al Órgano Legislativo por daños y perjuicios originados por cambios de leyes que desconocen o perjudican a derechohabientes o inversionistas, a menos que la propia ley los reconozca. Empero, esta situación sería discutible teniendo en cuenta los artículos 1644 y 1645 del Código Civil, donde se ha reconocido la responsabilidad directa del Estado por daños o perjuicios y cuya competencia corresponde al juez civil. En los casos que se cause daño a personas por bienes de la Asamblea Legislativa (automóviles, edificios), la competencia recae en tribunales ordinarios.

Para concluir esta exposición, sostenemos que la democracia solo puede crecer y fortalecerse si contamos con mayor cultura política, pues hay que tener presente que en la Constitución, se establece que los legisladores y la Asamblea Legislativa deben actuar en interés de la Nación, a través de reglas claras, de instituciones fuertes y de prácticas o costumbres legislativas reconocidas y aceptadas. Recuerden que el mundo de hoy está en transformación y que las particularidades e indiosincrasias de los países deben atender los requerimientos de la globalización e integración con otros Estados, bajo el entendimiento de que enfrentamos problemas similares y que las medidas para atenderlos pueden ser aplicados sin mayores inconvenientes.

La Universidad de Panamá ante los desafíos del Informe de Desarrollo Humano

Por: Dr. Julio Vallarino

Rector de la Universidad Nacional

De acuerdo con el informe, en todos los niveles del desarrollo, las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para tener un nivel de vida decente, pero el ámbito del desarrollo humano, va mucho más allá. Otras esferas de opciones que la gente considera, en alta medida, incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad y las garantías de los derechos humanos. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente.

Para medir el desarrollo humano en el año 2000, se tomaron en consideración los siguientes indicadores: el índice de desarrollo humano (IDH), el índice de desarrollo relativo al género (IDG), el índice de potenciación de género (IPG), y el índice de pobreza humana (IPH).

El índice de desarrollo humano (IDH) mide el logro medio de un país, en cuanto a tres dimensiones básicas: una vida larga y saludable, los conocimientos y un nivel decente de vida. El IDH contiene tres variables: la esperanza de vida al

nacer, el logro educacional y el PIB real per cápita. Por ejemplo, en 1995 la esperanza de vida de un panameño era de 72.9 años, mientras que para el 2000 es de 73.8 años. Sin embargo, el PIB real per cápita fue de B/.5,738 y B/.5,249 dólares, respectivamente.

El índice de pobreza humana (IPH) refleja la distribución del progreso y mide el retraso de privación que sigue existiendo. En Panamá, se estima que el 6.3 % de la población no sobrevivirá los 40 años de edad, que el 7 % de la población no tiene acceso a agua potable, y el 18 % no tiene acceso a servicios de salud. Además, el 20% más pobre sólo tiene acceso al 3.6 % del total de ingresos y el 20% más rico tiene acceso al 52.8% del total de ingresos.

En el Informe sobre Desarrollo Humano se indica que Panamá, diferente a otros años, está ubicada en el quincuagésimo noveno lugar de desarrollo humano. Sin embargo, más que el lugar que se ocupe, lo importante es saber que estamos frente a graves problemas relacionados con el desarrollo humano del país. Otros informes

precisan que casi un tercio de la población panameña (841 mil individuos) se encuentran bajo la línea de pobreza, que equivale a B/. 634.00 de consumo total por persona, por año. Alrededor de un quinto de la población (504 mil personas), viven en pobreza extrema, con consumo anual menor de B/.242.00 por persona, lo cual significa que este grupo marginal no logra suplir sus necesidades calóricas diarias, aun si asignasen todos sus recursos al consumo de alimentos.

En otro apartado, el Informe señala que más del 80 % de los pobres y 90% de la población en pobreza extrema viven en las áreas rurales, que más de la mitad de todos los residentes rurales se encuentran bajo la línea de pobreza general y que el 38 % viven en pobreza extrema.

Es claro el esfuerzo que se hace en el Informe de Desarrollo Humano 2000, por presentar algunos indicadores de carácter cualitativo, con el propósito de hacer énfasis en que el problema del desarrollo humano no sólo atañe a aquello que es cuantificable. Por ejemplo, en el caso de Panamá, es evidente que estamos frente a problemas que nos relacionan con la pobreza, pero que tienen naturaleza múltiple. En nuestro país, la pobreza, además de ser un problema social, constituye un importante problema económico, político y cultural. En lo económico, limita y distorsiona el potencial del desarrollo del mercado interno así como la inserción adecuada al mercado internacional. En lo político, restringe el ejercicio de los derechos ciudadanos, limita la participación política y distorsiona la soberanía popular, nacional y cultural, porque disminuye la posibilidad del

desarrollo de una cultura de la responsabilidad, hacia sí mismo y hacia los demás.

¿Por qué la necesidad de un informe nacional anual que contribuya al fortalecimiento del desarrollo humano del país?

Uno de los problemas más serios para la consolidación del país es la falta de una definición del país que queremos. Ello afecta la calidad de la información y de las decisiones. En especial, las concernientes a la medición y revisión de los propósitos y resultados de las acciones. Dificulta, además, el diálogo y la participación en asuntos de interés público.

Como aún somos uno de los pocos países que no elaboran su informe nacional de desarrollo humano, la tarea inmediata es asumir y enfrentar el reto de hacerlo. La importancia, aunque obvia, merece una explicación.

En un país como el nuestro la concertación entendida como un amplio escenario de opiniones y acuerdos, resulta un elemento clave para el desarrollo. Una participación activa de los distintos sectores que integran la vida nacional, fortalecerá la transparencia y ayudará a dotar a la población panameña de instrumentos útiles para tener una conciencia clara de su realidad y de su actuación en ella.

Este informe se convertirá en un instrumento de gerencia social para darle seguimiento y control a la agenda del país. El mecanismo permitiría definir los propósitos del país (visión, misión, estrategia y planificación), atender los problemas

relacionados con la cultura organizacional y aseguraría contar con sistemas de información e instrumentos de medición de la eficacia, calidad, eficiencia y equidad.

El informe que bien podrá llamarse 'Estado de la Nación' o 'Estado del país', deberá orientarse a crear una visión objetiva del país que nos permita distinguir sus fortalezas y debilidades y potenciar nuestra capacidad para emprender la senda del desarrollo humano nacional. Su elaboración será ocasión para crear un lugar de encuentro de la diversidad de actores del país, una aproximación a la pluralidad social, cultural y política, un retrato objetivo del país, más allá de las diferencias entre la Región Interoceánica y el resto del país y una herramienta al servicio de los gobiernos y ciudadanos.

El informe deberá poner a disposición de la Nación una valoración del progreso ante los desafíos nacionales del desarrollo humano sostenible, una exploración de los esfuerzos nacionales en áreas muy diversas del desarrollo humano, y de su capacidad y preparación para impulsar el progreso del país, una base de datos, actualizada, sobre publicaciones relacionadas con el desarrollo humano sostenible en Panamá y un medio para la articulación de las organizaciones de la sociedad civil, institutos de investigación e instituciones nacionales afines al desarrollo humano sostenible.

La elaboración del informe de desarrollo de Panamá es una tarea a la cual la Universidad de Panamá debe brindar todos sus recursos y

esfuerzos para contribuir a elaborar un documento objetivo y científico, que refleje las condiciones propias de nuestra realidad. Por ello, nos ponemos a la orden para participar conjuntamente con las instancias que estime la Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Consideramos importante asumir este reto, porque es una vía para que la Universidad de Panamá profundice su vinculación con el conglomerado social.

En una primera aproximación, deberíamos, disponer de estudios bases, relacionados con aspectos tales como las nuevas realidades de la economía mundial y su incidencia en el desarrollo nacional, las políticas ecológicas y ambientales para la preservación de los recursos naturales, y los desafíos de la cultura organizacional panameña, el sistema educativo nacional, los problemas de la salud y el desarrollo humano sostenible, la pobreza como cultura y la cultura de la pobreza, las áreas revertidas como oportunidad sin precedentes de optimizar la recién incorporada riqueza a la economía nacional, los desafíos de la gerencia social, los sistemas de gestión empresarial en el país y el desarrollo de los gobiernos locales.

Conclusiones

Hemos elaborado, con mucho entusiasmo, las ideas que se han expresado en este escenario, cuya tolerancia agradezco. Reconocemos el valor conceptual y metodológico de los marcos que el Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ha ido perfeccionando a través de la

enorme experiencia que ha derivado de la preparación de los informes previos.

El informe es un material articulado y sustentado que, conjuntamente con los anteriores, ha ido adquiriendo mayor consistencia. Las cifras y las estadísticas hablan por sí solas, pero creemos que ha llegado el momento en que no basta conocer los problemas. Las raíces de ellos se pierden en la noche de los tiempos. Es hora de empezar, continuar y luchar en la búsqueda de soluciones.

Como parte del ente, que es la Universidad, y como universitarios, diríamos que tenemos clara conciencia de la magnitud y calidad de los problemas. Sabemos que aún queda muy poca gente en el mundo a quien culpar de lo que pasa. Y los culpables, si los hay, están a la vista.

Creemos además que el desarrollo científico y tecnológico puede y debe contribuir a acelerar el desarrollo y a posibilitar condiciones para lograr avances en la equidad y la justicia social y consideramos igualmente que se han creado condiciones para que, los sectores sociales más humildes y con las herramientas adecuadas, que no son otras que la educación y el desarrollo cultural, comiencen a enfiar las riendas de su destino, participativa y creativamente. Por último, una gran porción del desarrollo humano sostenible, por su propio peso y dinámica, caerá sobre los hombros de la educación y muy particularmente sobre los de las universidades. Nadie debe escuchar aquellas voces agoreras que, desde algunas atalayas, empiezan a formular teorías

sobre el papel que deben jugar las universidades en los países del tercer mundo cuyo anatema es: Universidades ¿para qué?.

La idea de desamparar las universidades públicas, con el pretexto de favorecer la enseñanza primaria y media, sólo conduce a caminos sin salida. Aquí aprovecho para agradecer la actitud de apoyo y respaldo que el señor Ministro de Economía y Finanzas, licenciado Norberto Delgado, ha sabido demostrarnos en defensa de la Universidad de Panamá.

Concluyo señalando que la historia de los países de la Región y de Panamá, en forma particular, ha demostrado que el nivel económico, social y cultural es consecuencia directa de la educación y primordialmente de la presencia de las universidades.

Agradezco al Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la oportunidad de invitarnos a transmitir la voz de los universitarios, que ha tratado de ser siempre el medio de expresión de los sectores más necesitados de nuestra Nación y que encuentra en documentos como la revista legislativa un escenario para invocar mayor atención a la solución de los problemas del género humano.

Visión parlamentaria del ex-Presidente Guillermo Endara G.

Por: Francilino Díaz

Dirección de Comunicación

El ex-Presidente de la República Guillermo Endara Galimany, quien ha sido uno de los duros críticos al actual gobierno, dijo desconocer el grado de relación existente entre el Órgano Ejecutivo y el Legislativo, salvo lo que se escucha por los medios de comunicación social, a los que dijo dar poca credibilidad, porque muchas veces tienden a exagerar los hechos.

Dijo que por una razón lógica, el medio busca vender o llamar la atención exagerando los hechos más allá de lo normal y, por otro lado, y por razones lógicas, no salen a la luz pública y otras, porque no son de interés para la prensa. Según su experiencia, las relaciones entre ambos órganos no siempre se conocen públicamente porque muchas veces no son noticia o no trascienden a los medios. No obstante, señala que, en términos generales, las relaciones son aceptables aunque no se cumpla todo al pie de la letra, porque lo fundamental es que los sectores opuestos al gobierno no obstaculicen la gobernabilidad.

Al evaluar el grado de madurez política de los que están dentro y fuera del engranaje gubernamental, dijo que todavía le falta profesionalismo, del cual no se excluyó, *“todavía estamos en pañales, muchos de nosotros sentimos que nuestra juventud nos fue robada y ahora de viejos nos ha dado por hacer política, por eso admiro a Martín Torrijos, porque desde joven ha entrado al ruedo político y no se le ha robado su juventud, pero a mí sí y a muchos de los que están en la Asamblea y otros que no están, pero que*

participan en su respectivo colectivo. Ahora, después de viejos hemos decidido entrar en la política, cuando estamos llenos de mañas difíciles de superar”.

Dijo que nuestro profesionalismo político no es profundo, porque no lo hemos desarrollado, tal como lo podemos observar en la actuación del parlamento inglés, con mucha tradición, incluso la parte positiva del Senado y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, con una gran generación de ejercicio político.

Para el ex-Presidente Endara, las relaciones entre los Órganos del Estado están bien tipificadas en nuestra Constitución.

El Órgano Legislativo, en el mundo moderno además de legislar, tiene la función de supervisar e inspeccionar, debe estar pendiente de las labores de los otros poderes del Estado. Esa función en otros parlamentos cada día se acentúa, al igual que en el nuestro sin darnos cuenta, pero hemos trabajado en ese punto y vemos que se ha elevado y asumido una función crítica.

Preguntado si concebía una democracia sin parlamento, el expresidente fue categórico al señalar que los panameños *“podemos criticar y patear de todo contra el Órgano Legislativo, pero que sin esa institución, por muy imperfecta, haragana y costosa, por mucho dinero que se malgaste y por todo lo que sea, no hay democracia”.*

La separación de los poderes, tal como lo planteó Montesquieu, sigue vigente. Aquellas

ideas trasnochadas que aparecen de vez en cuando, en el sentido de que esa teoría ha sido superada, no son más que corrientes dirigidas hacia la dictadura y la autocracia.

Sentenció que se puede y se debe gobernar sin una Asamblea que no sea “perrita faldera”. Es cierto que hay períodos en la historia de ciertos países en que, para hacer cambios concretos, se requiere de una mayoría parlamentaria, como sucedió en 1929, cuando el presidente de Estados Unidos, Franklin Delano Roosevelt, durante la depresión económica necesitó de un congreso a su favor para hacer profundas transformaciones al sistema económico capitalista con ideas progresistas.

Esos son casos excepcionales porque hemos visto en la práctica y en otros países, que aunque la Asamblea tenga dominio o control del gobierno, sigue siendo crítica en las actuaciones del Ejecutivo.

Gobernar sin mayoría en la Asamblea tiene sus ventajas, porque tener un parlamento sumiso es lo peor que le puede suceder a un presidente. Prueba de lo anterior dijo, es que él gobernó sin mayoría y no puede decir que no lo dejaron trabajar, *“que recibí muchas críticas, bueno es natural”* sentenció Endara. Señaló, además, haber tenido muchos escollos que superar como gobernante, aunque no especificó cuál de ellos fue mayor. Advirtió que gobernar no es tarea fácil, porque *“el que cree que llega al poder como si fuera a un carnaval está muy equivocado. Es un trabajo duro, sobre todo para mí, que asumí el poder en momentos muy difíciles, cuando el país estaba hecho leña. Gobernar no es para divertirse, ni para hacer gala de poderío o para sentirse lleno de poder. Yo tuve situaciones difíciles con la Asamblea, pero en democracia todo se supera”*.

Hay sectores que proponen la existencia de un enlace para coordinar los dos poderes (Legislativo y Ejecutivo), iniciativa que comparte, pero a la que no se le debe hacer mucho énfasis, porque después, ambas instituciones, llegan a unas negociaciones que no son beneficiosas, ni

correctas, por eso es recomendable que mantengan su distancia, tal como lo establece la Constitución, *“pero que no se le vaya la mano en pollo, porque la Asamblea al igual que el Ejecutivo, tiene fama de pedigüeña. Porque donde se empieza a decir yo te doy esto a cambio de lo otro, se dañó el asunto. Esa actitud está bien para el negocio de la Avenida Central y al por menor, para los “chinitos de la tiendecita”, pero para gobernar un país no se puede estar negociando con favores, como si fuese una tradición. Estoy de acuerdo con que se hagan los favores, pero sin exagerar”*.

Al hacer un balance de las leyes, que durante su gestión representaron un costo político para su administración, dijo que durante su período *“hubo muchas leyes importantes, pero una de las más difíciles fue la del Seguro Social, donde no solo se sacrificó al gobierno, sino al pueblo, una decisión que no tenía vuelta atrás. A mucha gente no le gustaba, no la entendían, muchos decían que no se justificaba, pero el tiempo ha demostrado que era necesaria. Esa decisión tuvo un costo político inmenso. Los legisladores votaron a favor del proyecto, porque no había otra alternativa. Panamá no podía darse el lujo de quebrar a su Seguro Social como en otros países, donde por temor no se han atrevido asumir el costo que ello representa, y han optado por quebrar la seguridad social. Pagamos nuestro costo, el cual comparado con los beneficios que brinda una institución como el Seguro Social, no significa nada”*.

El ex-Presidente Endara, al hacer una comparación entre la Asamblea que legisló durante su período y la actual, dijo que en un último análisis y, tomando en cuenta que algunos legisladores coinciden en ambos períodos, su opinión es que ambas son sustancialmente iguales, con la única diferencia que una es más costosa que la otra. Conceptúa que el parlamento panameño ha madurado, porque no hemos vivido diez años de democracia por el gusto, pero hace falta perfeccionarla, porque todavía estamos en pañales, *“todos los políticos panameños estamos en pañales y no podemos hablar de profesionales en ninguno de los Órganos del Estado, porque no tenemos el bagaje de experiencia de otros países”*.

Visión parlamentaria del ex-Presidente Ernesto Pérez Balladares

Por: Francilino Díaz

Dirección de Comunicación

Como excelentes y productivas califica el ex-Presidente de la República, Dr. Ernesto Pérez Balladares, las relaciones entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo durante su mandato presidencial, ya que se atravesó por un proceso de cambios y transformaciones en el país, cuyas leyes tuvieron que pasar por la Asamblea Legislativa para su aprobación. Según él, muchos de esos proyectos presentados fueron de reformas y modernización y *"la Asamblea siempre tuvo mucha conciencia de la necesidad de ellos, así como de la coordinación que era necesaria"* para llevar adelante sus programas. Para nuestro entrevistado, fueron muchos los proyectos que requirieron un tratamiento especial entre ambos Órganos, pero entre los que demandaron un mayor esfuerzo para lograr un acuerdo con la Asamblea, mencionó la reforma constitucional que eliminó la posibilidad de que Panamá tuviera un ejército y la que introdujo el título constitucional sobre el Canal de Panamá, logrando un voto unánime en este último.

Sin embargo, hubo algunos otros que también fueron motivo de mucha conversación y explicación. Entre ellos, la ley de universalización de incentivos y la ley marco de privatizaciones, además de algunas otras en donde se tuvo que dar profundas explicaciones y seminarios, acuerdos y

conversaciones con los diferentes grupos y bancadas del Órgano Legislativo. Dijo también sentirse satisfecho, *"porque pudimos lograr transformaciones que eran absolutamente necesarias para el país"*, destacando inmediatamente que todo ello se logró en armonía, pero sin perder la independencia total que deben tener esos Órganos del Estado. Según él, esa actitud fortaleció aún más la democracia panameña, porque se logró cumplir con el espíritu y la letra de la Constitución Política que señala la independencia de dichos Órganos, pero que deben trabajar en armónica colaboración.

El ex-Presidente no concibe la existencia de una democracia sin un parlamento efectivo, independiente, que tenga sus propios criterios y que tenga, además, capacidad de conversación y negociación. Aun bajo ese firme convencimiento, señaló que sí se puede gobernar con una minoría parlamentaria, y hay muchos ejemplos en la historia de cómo se hace. Sin embargo, fue crítico al señalar que lo que no puede hacer el Ejecutivo es endilgarle la responsabilidad de gobernar a una Asamblea Legislativa de signo contrario a éste. *"No se puede hacerle eso al Legislativo -dijo-, porque de lo que se trataría entonces es de echarle la culpa de las cosas en que el Ejecutivo tiene que asumir su responsabilidad"*.

Y como ejemplo puso el tema de la reforma tributaria, en donde se habla de ella sin siquiera haber presentado un proyecto a la Asamblea, y lo dejan allí como para que ésta agarre el tema de alguna forma y tome posiciones al respecto. Calificó dicha acción como *"una evasión de la responsabilidad del Ejecutivo"*, aunque aceptó que sobre el tema de las reformas tributarias se se puede llegar a un acuerdo a través del trabajo conjunto y el logro del apoyo de la bancada de oposición al gobierno.

Pero, ¿qué habría pasado entonces si él como Presidente no hubiese contado con una mayoría parlamentaria, como en efecto la tuvo? Aceptó que muchas cosas se habrían atrasado, por lo cual se debería entonces haber desarrollado una mayor capacidad de negociación con las bancadas de oposición. Para él, los problemas existen aunque a ellos hay que darles solución, quizás desde una perspectiva diferente, pero buscando siempre un punto intermedio de solución al problema, que es lo que a las personas les interesa. Dijo además que la solución siempre es posible encontrarla a través del diálogo, de la conversación y la negociación. *"Lo que se debe evitar es tratar de pasar algunas leyes dando respaldo a proyectos en comunidades que beneficien a uno u otro legislador, o de quitarle el apoyo a obras y proyectos en comunidades de otros legisladores que no están de acuerdo con el Ejecutivo"*.

Según el ex mandatario, el respeto mutuo es lo más importante en la buena relación institucional que debe existir entre el Ejecutivo y el Legislativo. Manifestó además que considera que la Asamblea ha sido sumamente respetuosa con el Ejecutivo, pero que este último ha hecho señalamientos que de alguna manera desprestigian a la Asamblea

Legislativa. Para destacar la altura con que la Asamblea está hablando, puso como ejemplo *"las posiciones expresadas por diferentes legisladores, incluso del Presidente Cortizo, en el sentido de que esta reforma tributaria tiene que tener equidad"*. Según él, esa es la mejor forma de decirle al Ejecutivo que se está dispuesto a trabajar para lograr esa equidad tributaria y *"no una simple recaudación de mayores impuestos, porque no se tiene control de los gastos"*.

El Dr. Pérez Balladares indicó que durante su administración, el Ejecutivo mantenía reuniones semanales con la Directiva de la Asamblea y que cuando había algún proyecto especial se invitaba a todas las bancadas, juntas o por separado, para explicarles el propósito de los proyectos de ley que se estarían presentando. El propósito de ello fue lograr una adecuada coordinación entre ambos Órganos y conocer sus posiciones respecto a ella.

El ex-Presidente finalizó haciendo una recomendación para procurar mantener una relación armónica entre ambos Órganos: *"En la medida en que se converse con regularidad y en la medida en que haya intercambio de opiniones con regularidad, en esa misma medida se logra fortalecer las relaciones entre ambos Órganos del Estado"*.

Requisitos para escoger el Defensor del Pueblo

Por: Licdo. Salvador Sánchez González

Secretario Técnico de Gobierno

El tema de los requisitos para ser titular de la Defensoría del Pueblo es uno de los que admiten más comentarios críticos. Debatido con tenacidad desde los tiempos del primer borrador de anteproyecto de ley que creó la Defensoría del Pueblo, el listado finalmente establecido por el legislador exhibe ejemplos de las posturas más extremas en esta materia.

Según el artículo 8 de la Ley No. 7 *“puede ser elegido titular de la Defensoría del Pueblo quien cumpla los siguientes requisitos: Ser de nacionalidad panameña, estar en pleno goce de sus derechos, civiles y políticos, ser mayor de treinta y cinco años, no haber sido condenado por delito doloso, tener solvencia moral y prestigio reconocido, no tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con el Presidente de la República ni con ningún otro miembro del Consejo de Gabinete ni con magistrados de la Corte Suprema de Justicia ni con legisladores de la República, y ser, de preferencia, profesional del derecho, especialmente si cuenta con postgrado en derechos humanos”*.

Sobre el requisito de nacionalidad o de la vigencia plena de los derechos, no ha habido discusión hasta hoy, que haya puesto en duda su justificación.

Aunque no ha habido discusión sobre el tema de la edad en relación con los requisitos para ser titular de la Defensoría del Pueblo, no debe dejarse de lado que algunos consideran que únicamente los requisitos de edad para ocupar cargos públicos establecidos en la Constitución Política serían permisibles: los establecidos en la ley violarían el derecho general de todo ciudadano (mayor de edad) de ocupar cargos públicos. Sin embargo, a este respecto la Corte Suprema de Justicia ha declarado constitucionales leyes que establecen límites legales para ingresar al servicio público, y edades de retiro forzoso¹.

Extraño resulta encontrar, por otro lado, que los Adjuntos no tienen un requisito de edad idéntico, lo que es evidentemente ilógico, si pensamos que los Adjuntos deben reemplazar al principal en sus faltas².

También se ha discutido, recientemente, la exigencia de no haber sido condenado por la comisión de delito doloso. El licenciado Rogelio Cruz, ex-Procurador General de la Nación, hizo llegar sus apreciaciones a la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, subrayando la supuesta violación de los derechos de las personas que lleva aparejada esta exigencia de la Ley³. Cruz indica que la Constitución señala, en su

¹Sobre la edad de retiro, Fallo de 16 de julio de 1999, que declara constitucional la disposición de la Ley No. 61 de 20 de agosto de 1998, que establece el retiro por edad de algunos servidores públicos. Sobre la edad mínima necesaria para ocupar determinados cargos, Fallo del 6 de julio de 2,000, que declara constitucional la frase, “haber cumplido treinta años de edad” contenida en los artículos 84, 122 y 152 del Código Judicial.

²Efectivamente, los Adjuntos pueden tener treinta años, según el artículo 19 de la Ley No. 7. Sin embargo, la situación de requisitos diferentes para Titular y Adjuntos se reproduce en la Ley No. 24284 argentina, donde el artículo 4 establece únicamente unos muy básicos requisitos para ser Defensor del Pueblo (ser argentino mayor de treinta años), y el artículo 13 exige condiciones profesionales y de años de experiencia muy precisas para los Adjuntos (abogado con ocho años de experiencia y versado en derecho público).

³Carta de 6 de noviembre del 2,000, dirigida por el licenciado Rogelio Cruz Ríos al H.L. Felipe Cano, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa.

artículo 127, que los derechos ciudadanos se suspenden por pena, conforme a la ley, medida que por su propia naturaleza tiene carácter temporal. La disposición contenida en la Ley No. 7 excluye, por lo tanto, a los condenados por delito doloso, situación que adquiere carácter de permanente, lo que violaría la norma constitucional arriba señalada. Sin embargo, la Comisión de Derechos Humanos optó por atender el expreso y claro mandato legal, en lugar de aplicar directamente la lectura del texto constitucional que ha hecho el licenciado Cruz. Vale la pena señalar que normas similares a la objetada por el licenciado Cruz son aplicadas a y por los honorables legisladores⁴. Sin embargo, las reflexiones del licenciado Cruz han generado un clima apropiado para el cambio, que debe ser aprovechado en el futuro próximo⁵.

El requisito de “*solvencia moral y prestigio reconocido*” es de una subjetividad incuestionable. Más bien funciona como un llamado de atención, para que no se postulen quienes carezcan de una trayectoria que pueda resistir el escrutinio público, dadas las altas expectativas que se trazan sobre un funcionario cuya autoridad moral es la principal garantía para hacer cumplir sus recomendaciones.

El requisito de no tener parientes en altos cargos es uno de los más llamativos. Si la designación de un Defensor del Pueblo dependiera de un funcionario ejecutivo, resultaría comprensible una defensa legal frente al nepotismo. Sin embargo, la extendida prohibición de vínculos familiares podría responder a este objetivo únicamente respecto a los honorables legisladores. La prohibición de vínculos de familia con altas autoridades ejecutivas, suponemos se justifica principalmente por razón de que estos serán objeto de fiscalización. Empero, hay que

recordar que este requisito funciona como condición de elegibilidad, y que, una vez se elige el Defensor o Defensora del Pueblo, la aparición (no el descubrimiento) de vínculos familiares, no impediría el ejercicio del cargo.

Entre los requisitos peor formulados, está el de “*ser de preferencia profesional del derecho*”, y mejor si se tiene un “*postgrado en derechos humanos*”. Ya durante el debate legislativo se hizo evidente que la redacción propuesta al Pleno por la Comisión de Derechos Humanos, presentaba problemas. Al respecto, la argumentación a favor de que el Defensor del Pueblo sea abogado, del H.L. Méndez Fábrega⁶ y los comentarios críticos al texto propuesto al Pleno de la Asamblea Legislativa, del H.L. Alberto Cigarruista⁷. Sin embargo, el texto no se modificó. En la norma no hay claridad sobre la voluntad del legislador, pues el requisito no está planteado como un mandato imperativo.

La Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, en el trámite de elegir al primer Defensor del Pueblo, remitió al Pleno del Órgano Legislativo más de cincuenta postulaciones, muchas de ellas de personas que no eran profesionales del derecho. Recientemente, en el proceso de selección del segundo Defensor del Pueblo, la Comisión de Derechos Humanos reconoció que la totalidad de los 48 postulantes (entre ellos sociólogos, biólogos marinos y médicos) tenían los requisitos mínimos exigidos por la Ley⁸. Esto indica que el numeral 7 del artículo 8 de la ley No. 7 no es interpretado en el sentido de producir un efecto de prelación en favor de los juristas, en caso de que compitieran con candidatos que no son profesionales del derecho⁹.

Debo agregar que el fallo de la Corte Suprema

⁴En ese sentido, basta ver cómo la Constitución Política, en su Artículo 147, dispone como requisito para ser legislador, entre otros, el no haber sido condenado por el Órgano Judicial ni por el Tribunal Electoral, por determinados delitos. Del mismo modo, el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, dispone en su Artículo 21 que quien ocupe el cargo de Secretario General no debe haber sido condenado por delitos contra la administración pública.

⁵El debate sobre este punto ha sido importante para la consideración de algunas iniciativas legislativas, como la del H.L. Felipe Cano, respecto a la utilización de los historiales policivos y penales como instrumentos de discriminación, sobre todo en el empleo.

⁶Que aparece en la página 20 del Acta de segundo debate, del 17 de diciembre de 1996. El H.L. Méndez Fábrega llega a sentenciar: *El Defensor del Pueblo no puede ser otra cosa que un abogado*.

⁷Que constan en el Acta del segundo debate del 23 de diciembre de 1996, a página 17.

⁸Resolución No. 1, de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, fechada el 5 de diciembre del 2000.

de Justicia de 1998 declaró constitucional este requisito establecido por la Ley No. 7, al contrastarlo con los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, los cuales establecen la prohibición de discriminación y el principio de igualdad jurídica⁹. La lectura de los pasajes correspondientes del fallo no permiten tener una clara idea de los efectos que la Corte Suprema de Justicia atribuyó a este numeral, dado que se limitó a argumentar que es frecuente, en el derecho comparado, solicitar el requisito de ser profesional del derecho para optar al cargo de Ombudsman, y que la norma acusada *“no establece un privilegio o distingo que contravenga lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de Panamá”*. La única consecuencia aparente de esta resolución judicial es que el numeral 7 no puede ser acusado de inconstitucional nuevamente, pero no aclara, en lo absoluto, la forma en que debería operar.

Los abogados César Guevara, Alberto Álvarez, Sidney Sitton e Ítalo Isaac Antinori -ya en ese momento Defensor del Pueblo- presentaron alegatos en defensa de la Ley No. 7. Sus argumentos, en lo referente al requisito contemplado en el numeral 7 del artículo 8, aunque unánimes a la hora de defender su constitucionalidad, no son concluyentes respecto a su sentido. Álvarez, por ejemplo, entiende que la norma ordena que sea abogado cuando dice: *“Obvio resulta comprender que el Defensor del Pueblo, quien posee jurisdicción y competencia en todo el territorio nacional, necesariamente deba ser un abogado”*¹⁰. Guevara, por su parte, entiende que la norma no dispone que el Defensor del Pueblo sea un profesional del derecho: *“En fin de cuentas,*

*la norma no requiere como requisito “sine qua non”, el ser profesional del derecho, ni mucho menos, el ser abogado y tener un postgrado en derechos humanos. En tales condiciones no vemos cómo pueda vulnerarse la Constitución Nacional, particularmente en cuanto a sus artículos 19 y 20, puesto que, como queda dicho, no es indispensable contar con tales requisitos para poder ser elegido titular del cargo de Defensor o Defensora del Pueblo”*¹².

Sitton es más críptico, pues inicia diciendo que este *“requisito no es excluyente para otras personas que no tienen o no ejercen como profesionales del derecho”* para concluir diciendo que *“el numeral citado no constituye un fuero o privilegio, sino una garantía de que el Defensor del pueblo tenga conocimientos de la materia que va a tratar”*¹³.

Particular interés reviste la opinión del Defensor del Pueblo, Dr. Ítalo Antinori. Cito: *“La propia Ley permite que otros profesionales de diferentes disciplinas o quienes no lo sean, puedan llegar a ser Defensores del Pueblo. Lo que la Ley dice es que sería preferible, mas no lo exige. En efecto, por tal razón, de los cincuenta y dos candidatos que se presentaron a concursar para este cargo, hubo personas de diferentes profesiones y actividades en la comunidad que no eran abogados. Es más, en las votaciones, el cuarto y el quinto lugar lo ocuparon dos distinguidos ciudadanos que no son abogados y obtuvieron simpatías de algunos legisladores, sin que el no ser abogados les hubiese impedido o excluido de la oportunidad de ocupar el cargo de Defensor del Pueblo”*¹⁴.

Un aspecto importante relacionado con los

⁹ Puede decirse también que el Artículo 5 de la Ley No. 7 establece la legitimación procesal del Defensor del Pueblo para interponer una variedad de acciones que de ordinario pueden interponer los abogados. Semejante previsión se explica ante todo si se pensaba en habilitar objetivamente al Defensor, fuera o no profesional del derecho. Más convincente es la constatación de que la actual Primera Adjunta de la Defensoría del Pueblo, Licda. Judith De León Bernal, es Licenciada en Comercio con Especialización en Contabilidad, y que los Adjuntos deben cumplir con el mismo requisito establecido en el numeral 7 del Artículo 8 de la Ley No. 7.

¹⁰ Fallo de 12 de febrero de 1998, publicado en la Gaceta Oficial No. 23,643 de 2 de octubre de 1998, páginas 22-24.

¹¹ Álvarez, José Alberto. **Alegato presentado durante la consideración de la acción de inconstitucionalidad contra la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997**, interpuesta por el Licdo. Héctor Castillo Ríos, p. 46 del expediente.

¹² Guevara Q., César. **Alegato presentado durante la consideración de la acción de inconstitucionalidad contra la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997**, interpuesta por el Licdo. Héctor Castillo Ríos, p. 93 del expediente.

¹³ Sitton Ureta, Sidney. **Alegato presentado durante la consideración de la acción de de inconstitucionalidad contra la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997**, interpuesta por el Licdo. Héctor Castillo Ríos, p. 37 del expediente.

requisitos es el de la prueba de su cumplimiento. En 1997 la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa aprobó un reglamento para presentar las postulaciones, que se reiteró en el 2,000 con algunas modificaciones, en el que se exigía a los candidatos la presentación de certificados oficiales (antecedentes penales, de nacimiento, etc. y otros documentos, como medio para probar el cumplimiento de los requisitos legales. La naturaleza de este reglamento, similar a otros expedidos en las comisiones permanentes del Órgano Legislativo, es interesante. Su objeto principal es el de garantizar que los candidatos que van a ser evaluados por la Comisión de Derechos Humanos cumplan los requisitos establecidos en la Ley No. 7. De esta forma, sólo se evalúan quienes pueden ser, objetivamente, titulares de la Defensoría del Pueblo.

Entre los certificados solicitados, se incluyó en el Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos aprobado en el año 2000, uno del Tribunal Electoral que diera fe del ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos por parte del postulante. Si revisamos el Artículo 16 del Código Electoral, los tribunales de justicia están obligados a remitir al Tribunal Electoral los fallos en los que se declare a una persona interdicto, o se disminuyan los derechos ciudadanos de cualquier persona.

En el mismo orden de ideas, fue advertido el inconveniente ocasionado por la solicitud de certificados originales y copias auténticas de todos los documentos solicitados en el Reglamento de Elección del año 2000. Hacia futuro, bien podría reemplazarse este procedimiento por una única declaración jurada de parte de los postulantes, en la que se afirmara cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 8 de la Ley No. 7 de 1997. La verificación de los datos se podría hacer luego institucionalmente, notificando por periódicos nacionales, la lista de los postulados y

aceptando considerar, dentro de un período previamente estipulado, impugnaciones de lo afirmado por algún postulante.

Incompatibilidades y Limitaciones Legales

Las incompatibilidades para ejercer el cargo de Defensor del Pueblo son las siguientes: filiación partidista, ejercicio de actividades político-partidistas, ejercicio de actividades profesionales, remuneradas o no y ejercicio de actividades comerciales, remuneradas o no.

Sobre la incompatibilidad de la función del Defensor del Pueblo, con la actuación en política partidista, ha habido un amplio consenso nacional. El único aspecto en el que ha sido señalada una crítica radica en la aspiración de algunos de que el titular de la Defensoría del Pueblo no sólo no se active en política mientras es Defensor del Pueblo, sino que no se haya activado en el pasado. Personalmente consideramos esto un desatino, que corresponde, sin embargo, con la percepción, acaso generalizada en un sector importante del país, de que lo político partidario es nefasto¹⁵. Dicho esto, se evidencia que estamos ante un ejercicio de decisión política y no ante un problema jurídico en sentido estricto.

Las otras incompatibilidades se refieren, de manera categórica, al ejercicio de toda actividad, profesional o comercial, sea remunerada o no. El artículo 12 del Proyecto de Ley No. 19, Por el cual se creaba la Defensoría del Pueblo, exceptuaba de estas incompatibilidades el ejercicio de la docencia. La Comisión de Derechos Humanos decidió eliminar esa excepción, durante el primer debate legislativo. La decisión, muy criticada, tiene su origen en el intento de dotar al titular de la institución de la mayor de las independencias, evitando, en concreto, su subordinación, siquiera accidental, a los encargados de centros de estudios oficiales o particulares. En especial, respecto de los centros oficiales, esta medida

¹⁴Antinori Bolaños, Italo Isaac. **Alegato presentado durante la consideración de la acción de inconstitucionalidad contra la Ley No. 7 de 5 de febrero de 1997**, interpuesta por el Licdo. Héctor Castillo Ríos, pp. 75 y 76 del expediente.

¹⁵No me suscribo a esa tesis, aunque pueda ser crítico de muchas situaciones que, en efecto, desacreditan a la política partidaria. Lo importante es rechazar de plano la demagogia de quienes terminarían reemplazando los partidos con la voz única de algún iluminado, y atender la objeciones de quienes propugnan la progresiva democratización de estas estructuras, y del sistema.

evitaría que sus actividades docentes dieran origen a reclamos de orden administrativo, que debieran luego ser resueltos por autoridades sobre las que ejerce, como Defensor del Pueblo, supervisión.

Las incompatibilidades en que se encuentre el Defensor del Pueblo deben cesar en un plazo fijado por la Ley, que corre a partir de su nombramiento por el Presidente de la República: *“Artículo 14. A los treinta días de su nombramiento, el titular de la Defensoría del Pueblo tendrá que haber cesado en toda situación de incompatibilidad, presumiéndose, en caso contrario, que renuncia tácitamente al cargo”*.

Aunque no hay expresión de la autoridad responsable de validar la renuncia tácita, entendemos que ésta corresponde a la Asamblea Legislativa, toda vez que según el artículo 11, numeral 1, de la Ley No. 7, es esta instancia la que debe aceptar la renuncia del titular de la Defensoría del Pueblo.

Igualmente, en el término de los diez días hábiles posteriores a la toma de posesión, el titular de la Defensoría del Pueblo está obligado a presentar declaración jurada de su estado patrimonial, mediante escritura pública, y copia auténtica de la misma debe ser remitida a la Contraloría General de la República¹⁶; así lo establece la Ley 59 del 29 de diciembre de 1999, por medio de la cual se regula lo correspondiente al enriquecimiento injustificado. La norma establece igualmente el deber del Defensor del Pueblo, de hacer formal declaración de sus bienes dentro de los diez días hábiles posteriores a la finalización de su mandato¹⁷.

Por otro lado, el titular de la Defensoría del Pueblo no podrá postularse a cargos de elección popular, a menos que renuncie al cargo seis meses antes. El Código Electoral dispone al respecto: *“Artículo 25. No son elegibles para cargos de elección popular, los servidores públicos que hubiesen ejercido en c u a l q u i e r*

t i e m p o , d e s d e seis meses antes de la elección, o desde la fecha de postulación por la Convención respectiva del partido si fuera anterior a aquella, los siguientes cargos oficiales:

...

17. Defensor del Pueblo”

El objeto expreso de esta disposición, que lista a un gran número de altos dignatarios del Estado, exceptuando a los de elección popular, es el de impedir que utilicen los recursos que les brinda su responsabilidad pública, para ganarse u obtener apoyos electorales. Llama la atención que la redacción del artículo 25 del Código Electoral, permite concluir que los Adjuntos tampoco podrían postularse a cargos de elección popular, si hubieran ejercido el cargo del titular dentro de los seis meses señalados.

Por otro lado, no deja de resultar interesante que sobre el artículo 25 del Código Electoral, se construyera un argumento contrario a la participación de los funcionarios del Órgano Judicial y del Ministerio Público en el proceso de selección del nuevo titular de la Defensoría del Pueblo. Así, en el escrito de impugnación, presentado contra dichas candidaturas, por el licenciado Belisario Castillo Sáenz, ante la Comisión de Derechos Humanos, llegó a identificarse la votación por el Pleno de la Asamblea Legislativa como una *“votación popular indirecta”*, lo que hacía obligatoria la renuncia de esos funcionarios a sus cargos, en el plazo previo estipulado. La mencionada impugnación fue oportunamente rechazada por la Comisión de Derechos Humanos, mediante nota AL/CDH/No. 041-00 de 11 de enero de 2,001, dada su evidente falta de fundamentos.

¹⁶La Contraloría General de la República estaría facultada para suspender el pago de la remuneración del titular de la institución, hasta tanto no cumpliera con este deber.

¹⁷Este otro deber, acompañado de la amenaza de multa, en caso de incumplimiento.

La Asamblea que pocos conocen

Por: Licdo. Francisco Mosley

Secretario Técnico de Infraestructura Pública

Es común que en la población panameña se digan y repitan ciertas frases destinadas a menospreciar, de algún modo, el trabajo que lleva a cabo la Asamblea Legislativa o sus legisladores. Tal vez, la culpa de la indicada situación radique en los propios funcionarios de este Órgano del Estado, que no han logrado divulgar adecuadamente el carácter y la importancia de la labor diaria que se desarrolla, no sólo en el recinto parlamentario, sino también en los sitios donde los legisladores y el personal de la Asamblea deben desempeñarse.

Una de las creencias, arraigada en el ciudadano común, es que la labor de la Asamblea se limita a los debates parlamentarios, o lo que es peor, a las confrontaciones que, sobre sus puntos de vista, hacen algunos legisladores a través de los medios de comunicación, cuyos noticieros se muestran siempre dispuestos a transmitir.

Es importante recalcar que el término “parlamento”, como también se denomina a la Asamblea Legislativa, proviene del término “parlar”, es decir, *hablar*. En un Estado de Derechos, como el nuestro, la Constitución reconoce que es en la Asamblea Legislativa donde “*las leyes tienen su origen*” (art. 158), y por ello establece que “*los legisladores actuarán en interés de la Nación y representan en la Asamblea Legislativa a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su circuito electoral*” (art. 144) para lo cual deben haber sido elegidos previamente “*mediante postulación partidista y votación popular directa*” (art. 140).

Ante estas características, resulta lógico entender el tipo de debates que han de generarse entre personas que representan tanto a las

agrupaciones políticas, claramente definidas, como a un conjunto de electores y a la vez, defender su criterio producto de su experiencia y formación.

Hay más que debates en la Asamblea, lo cual es un aspecto poco conocido por la ciudadanía. La Asamblea sesiona en dos legislaturas ordinarias de cuatro meses cada una, es decir, ocho meses en el lapso de un año. Estos periodos se extienden “*del 1o. de marzo al 30 de junio y, del 1o. de septiembre hasta el 31 de diciembre de cada año*” (art. 143). Además de estos periodos, la Asamblea puede ser convocada por el Órgano Ejecutivo para conocer ciertos temas específicos que, por su importancia, ese Órgano del Estado considere preciso discutir luego de finalizadas las sesiones ordinarias.

Además, el trabajo legislativo no se limita a las sesiones en el pleno. Aparte del contacto diario de los legisladores con sus electores, el cual se da en sus propios circuitos o bien en forma indirecta a través de los medios de comunicación social del país, la Asamblea tiene una apretada agenda de trabajo que se extiende mucho más allá del horario de trabajo normal de las demás instituciones estatales.

Así por ejemplo, es conveniente señalar que tras cada legislador hay un equipo de trabajo que se encarga de todos los aspectos administrativos y operativos propios del complejo ámbito legislativo. A ello hay que sumar los procesos orientados a la presentación de los anteproyectos de leyes orgánicas y ordinarias que han de ser llevados al pleno, luego de haber pasado por los trámites que determina la Constitución en estos casos.

En este sentido, el artículo 160 de la Carta Magna precisa: “*que todo proyecto deberá ser*

aprobado por la Asamblea Legislativa en tres debates, en días distintos, para luego ser sancionado por el Ejecutivo para su correspondiente promulgación, tras lo cual pasará a ser Ley de la República”.

Según su contenido, los anteproyectos podrán ser presentados a la Asamblea por sus comisiones permanentes, por los ministros de Estado autorizados por el Consejo de Gabinete, por la Corte Suprema de Justicia, por el Procurador General de la Nación, o por el Procurador General de la Administración, en el caso de que se tratare de leyes orgánicas. Cuando se trate de las leyes ordinarias, éstas serán presentadas como proyectos por algún miembro de la Asamblea Legislativa, los ministros de Estado o los presidentes de los Consejos Provinciales, debidamente autorizados por el Consejo de Gabinete y el Consejo Provincial, según lo manda la Constitución vigente, en su artículo 159.

Los debates a los que se refiere la Ley se realizan, inicialmente, en el seno de la comisión respectiva, en donde se lleva a cabo el primer debate. Luego, pasa a los otros dos debates en el Pleno, en donde será debatido y aprobado por la mayoría de los legisladores, o rechazado, si no logra cumplir con este requisito. Para este fin, todos los días hábiles del año, y los que se habiliten como tales, funcionan las 21 comisiones de la Asamblea, identificadas por los temas que les corresponde dilucidar. Es así como existe la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, junto a las de Revisión y Corrección de Estilo, de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, la de Presupuesto, la Comisión de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica, la de Obras Públicas, la de Educación, Cultura y Deportes, la Comisión de Asuntos del Canal, la de Trabajo y Bienestar Social, la de Comunicación y Transporte, la Comisión de Salud Pública y Seguridad Social, la de Relaciones Exteriores, la de Asuntos Agropecuarios, la de Vivienda, la de Derechos Humanos, la Comisión de Prevención, Control y Erradicación de la Droga, el Narcotráfico y el Lavado de Dinero, así como la de Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la

Juventud y la Familia, y la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo, además de la Comisión de Asuntos Indígenas y la de Ética y Honor Parlamentario.

Estas comisiones están integradas por un honorable legislador que funge como Presidente, otro que ejerce como vicepresidente de la comisión, y un tercero que actúa como secretario. Otros cuatro legisladores cumplen funciones en calidad de comisionados (excepto la Comisión de Presupuesto, que está conformada por 12 miembros). La labor de cada comisión se circunscribe a estudiar, debatir, votar y determinar sobre los proyectos de ley que sean de su competencia, los cuales podrán ser producto de su propia iniciativa o de otras autoridades competentes.

Existen, además, ocho secretarías técnicas que atienden los asuntos presentados al seno de las veintiún comisiones, ofreciendo asistencia técnica a los miembros de las comisiones permanentes sobre los asuntos de su competencia.

Paralelo a estas tareas, los legisladores, las comisiones y los grupos de trabajo realizan constantes giras a las comunidades, estableciendo vínculos permanentes con las que procuran solucionar los problemas de sus circuitos y, que sirven también para establecer puentes con las entidades encargadas de proporcionar las respuestas exigidas, ya que, en no pocas oportunidades, estas giras sirven de base para las citaciones al pleno, que se hacen a las distintas autoridades, con lo cual la Asamblea ejerce un papel de árbitro en la problemática que afecta a la población panameña.

El trabajo descrito, por lo general, no divulgado por las cámaras de televisión, porque no les causa interés, es una labor callada, constante y esencial para que el país pueda contar con las leyes necesarias para su institucionalidad y su desarrollo.

El Proyecto de Modernización Asamblea Legislativa - BID

Por: Ing. Francisco Rodríguez Poveda

Coordinador Ejecutivo del Programa
de Modernización

Las estructuras económicas y sociales de la República de Panamá han venido experimentando, en el transcurso de los últimos años, un proceso de cambios y transformaciones con miras a adecuarse, en condiciones de mayor competitividad y eficiencia, a las corrientes mundiales de globalización y apertura comercial. En la instrumentación de esas transformaciones ha surgido una serie de acciones e iniciativas de cambios y de terminologías que tratan de definir y explicar el alcance y contenido de tales procesos. Uno de los vocablos comúnmente utilizados en el lenguaje de los administradores públicos y privados para explicar los cambios es el de la 'modernización' o 'modernidad' los que también se han constituido en parte del léxico y de las acciones que actualmente se implementa en el del Parlamento panameño.

El Órgano Legislativo panameño ha reconocido que, para garantizar el proceso de consolidación democrática que vive el país, es obligante el fortalecimiento institucional, administrativo y financiero que asegure condiciones adecuadas para la gobernabilidad democrática y facilite la canalización de los cambios económicos, sociales y políticos que se requieren. Es decir, el Parlamento panameño reconoce la necesidad de establecer e instrumentar un proceso permanente de adecuación de las estructuras y de los métodos de funcionamiento de la institución con el propósito de lograr el ejercicio efectivo de su tradicional función legislativa y de las complejas actividades relacionadas con las funciones de representación,

fiscalización de los actos del gobierno y de formación y ejecución de las leyes.

Estudios realizados en el Órgano Legislativo resaltaron la existencia de algunas debilidades institucionales y estructurales que ha limitado el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades. Entre ellas señalaron: dificultades para mejorar la calidad de la producción y formulación de las leyes debido a la limitación de la calidad técnica, consistencia y adecuación a las necesidades que se intentan atender.

La institución, en su mayor parte, se ha dedicado a evaluar y tramitar iniciativas del Órgano Ejecutivo, lo que la ha ubicado en una condición de subordinación frente a éste. Esta sensación de subordinación parlamentaria ha contribuido a la baja confianza ciudadana en la Asamblea Legislativa y en los legisladores.

- Inadecuados sistemas para cumplir las funciones de seguimiento y control de la ejecución del Presupuesto General del Estado, que permita evaluar los resultados del gasto público y su impacto económico, social y financiero.

- Carencia de normas regulatorias sobre la conducta ética parlamentaria que contribuyan a mejorar la confianza de la ciudadanía en la institución y en los legisladores.

- Facilidades físicas y esquemas inadecuados, documentación y archivos dispersos que brinden soporte a la labor de los legisladores y al personal técnico-administrativo de

apoyo.

- Carencia de sistemas de comunicación y de percepción de la actividad legislativa para mejorar la confianza ciudadana sobre la labor de la Asamblea Legislativa. Sistemas de difusión inadecuados de las actividades legislativas y centralizadas principalmente en las sesiones del Pleno, desconociéndose, muchas veces, el trabajo desarrollado en las Comisiones Permanentes.

- Carencia de sistemas modernos de gestión administrativa y financiera, y de programas permanentes de adecuación y fortalecimiento de la institución.

- La falta de definición en la práctica del grado de autonomía financiera y administrativa de la Asamblea Legislativa.

- Limitación, obsolescencia e inseguridad de la plataforma informática e inexistencia de bases de datos confiables para el manejo de los sistemas integrados de contabilidad, presupuesto, compras y almacén. Los controles financieros, planillas y recursos humanos y de los sistemas de información jurídica, entre otros.-

- Inestabilidad laboral, falta de sistemas de selección, evaluación, remoción y ascensos del personal de la institución.

- Severas limitaciones del espacio físico para el normal funcionamiento de las diferentes dependencias y actividades que existen y se desarrollan en el Órgano Legislativo.

Las deficiencias e insuficiencias señaladas han contribuido a la percepción de una imagen negativa y baja credibilidad sobre la labor realizada y el verdadero rol que desempeña la Asamblea Legislativa como órgano vital para la consolidación democrática de Panamá.

Con la intención de corregir las anomalías detectadas, la Asamblea Legislativa emprendió, desde el año de 1996, un esfuerzo de modernización con el objetivo principal de elevar su capacidad técnica y analítica, mejorar su efectividad legislativa y de fiscalización, así como para fortalecer su capacidad de gestión, de concertación política y mejorar su imagen ante la sociedad, lo cual pudo iniciar con recursos del

propio Parlamento y con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este proyecto de modernización, que se encuentra actualmente en ejecución y que debe concluir para fines del presente año 2001, contempló una serie de componentes, que transcurridos tres años y medio de ejecución, muestra los avances que citamos como sigue:

Fortalecimiento legislativo

Este componente tiene el propósito de mejorar la calidad de la asesoría y el apoyo a los legisladores en su función de formulación de las leyes y de fiscalización y control de los actos del gobierno, así como fortalecer su capacidad de gestión y de concertación política.

-Como parte de este primer componente, se creó la Dirección Nacional de Asesoría Legislativa y se reordenó el anterior esquema existente de asesorías centralizadas en los aspectos legales por un sistema descentralizado de asesorías multidisciplinarias, que agrupan las veintiuna Comisiones Permanentes de trabajo de la Asamblea Legislativa en ocho Secretarías Técnicas, organizadas por áreas de trabajo, coordinadas, cada una, por un secretario técnico e integradas por profesionales de diferentes disciplinas. Los resultados logrados, hasta ahora, han sido positivos, pues se dispone de una mayor cantidad y calidad de la asesoría legislativa en los aspectos técnico y conceptual de las leyes. Se ha establecido un esquema uniforme y consistente de los asuntos tratados en el pleno y las comisiones, y se ha consolidado una técnica legislativa homogénea.

Se diseñó e instrumentó un fondo especial para contratar asesores y consultores, locales y extranjeros, en asesorías puntuales para proyectos prioritarios. El fondo también financió foros, seminarios y talleres sobre proyectos de leyes de interés nacional. Con el apoyo del Fondo, se desarrolló el proyecto de ley de Fomento a la micro, mediana y pequeña empresa de Panamá, un seminario sobre el rol del parlamentario en la sociedad actual: Mediación, Negociación y Arbitraje, un Foro internacional sobre el tránsito de

material radioactivo por el Canal de Panamá y un taller de unificación de consenso sobre el proyecto de ley de medicamentos.

-En adición, se ha fortalecido la Comisión de Presupuesto mediante su acondicionamiento físico, equipamiento informático y dotación del personal técnico para que pueda cumplir sus funciones y responsabilidades. Se está en espera de concluir la interconexión necesaria con el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFPA) para mejorar el cumplimiento de la función de seguimiento y evaluación del Presupuesto General del Estado.

Finalmente, el Proyecto de Ley que crea el Código de Ética y Honor Parlamentario, se encuentra en trámite legislativo para próximamente ser Ley de la República.

Análisis, documentación e información legislativa

Su finalidad es la de facilitar el conocimiento de la legislación vigente y en trámite mediante el establecimiento de un sistema de información y seguimiento legislativo, el establecimiento de un sistema de correspondencia interna y la creación de un Centro de Información y Documentación Legislativa.

Mediante este componente, a la fecha se ha concluido la primera etapa de la creación de la base de datos correspondiente a la legislación vigente publicada en la Gaceta Oficial, para lo cual se digitalizaron 116 rollos de microfilm que contienen más de 290,000 páginas. Con este proceso, se han logrado almacenar todas las ediciones de este órgano de información del Estado, desde el nacimiento de la República, en 1903, hasta el presente.

Igualmente se ha dado inicio a la segunda etapa de la actividad consistente en la depuración de aquellos documentos no normativos, y se espera que para fines de año se cuente con una base de datos que contenga todas las leyes vigentes del país, las cuales podrán ser accesibles al público a través de Internet. Se ha dado inicio a la creación de la base de datos de trámite legislativo con texto completo digitalizado de cada

uno de los anteproyectos y proyectos que se tramitan en la Asamblea Legislativa.

Es importante destacar que, a la fecha, la Institución dispone de un correo electrónico, de una hoja WEB y de un servidor propio para Internet. Además, se dio inicio a la rehabilitación física de la Biblioteca, a la que se dotó de mobiliario, computadoras y una base de datos que contiene el registro bibliográfico conectado a la red para consultas. Al final del año se espera disponer de un verdadero Centro de Documentación e Información Legislativa que integre la Biblioteca, Archivos, Microfilmación, Secretaría General y otros servicios relacionados.

Mecanismos de diálogo y relaciones con los otros poderes públicos y la sociedad civil.

Su objetivo es el de establecer mejores sistemas de comunicación y percepción de la actividad legislativa por parte de la ciudadanía y fortalecer las relaciones con los otros poderes del Estado a fin de mejorar la confianza ciudadana en la labor de la institución y de los legisladores. En este componente se ha logrado avanzar, en los últimos años, con la celebración de foros sobre Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su Relación con la Gobernabilidad Democrática de América Central y la República de Panamá, y de apoyo a reuniones de Comisiones Permanentes del Parlamento Latinoamericano. Además, con el propósito de adecuar el contenido inicial de este componente con la realidad actual y la política de mejoramiento que se ha fijado la institución, se reestructuró el alcance de sus actividades y se lograron ahorros que se destinarán a la adquisición de equipos para relaciones públicas y para televisión, a fin de mejorar la proyección de la Asamblea Legislativa. Con tal propósito, se contrató una consultoría que identificó las necesidades de equipamiento para mejorar estas facilidades.

Este componente se ha fortalecido con el inicio del proceso de precalificación de las empresas que participarán en la dotación del sistema de votación electrónica del Pleno, el que se espera esté funcionando para el período legislativo que se inicia en septiembre de 2001.

Fortalecimiento administrativo.

La ejecución de este componente permitirá mejorar los sistemas de gestión administrativa y financiera de la Asamblea Legislativa, apoyar la elaboración e implantación de una Ley sobre Carrera Legislativa y establecer un sistema permanente y sostenible de capacitación. En este sentido, se avanza mucho a fines del año 2000, pues se contrataron los servicios de una consultoría que, conjuntamente con el personal directivo y técnico administrativo de la institución, deberá proveer, para mayo del 2001, el diseño e implementación de un sistema moderno de gestión en los campos administrativos y financieros, al igual que en los aspectos de administración de los recursos humanos. Ya se ha adelantado la primera fase de la consultoría inventariando los principales problemas que se presentan en la entidad y actualmente se encuentra en la etapa de diseños de propuestas y recomendaciones para corregirlos. Se espera que al concluir estos trabajos se disponga de los programas de soportes, los sistemas integrados y el instrumental necesario para lograr las informaciones oportunas y veraces en las áreas de planillas, presupuesto, tesorería, contabilidad, compras, almacén, entre otros. A fin de avanzar en el objetivo de lograr una verdadera autonomía administrativa y financiera del Órgano Legislativo.

En febrero de 1998, por iniciativa del proyecto de modernización, se aprobó la Ley sobre Carrera del Servicio Legislativo, aspiración largamente acariciada por los funcionarios de la institución. Actualmente, 320 funcionarios se han incorporado al régimen de carrera y se espera incrementar dicho número cuando concluya la consultoría, la que además deberá proveer los instrumentos, sistemas y reglamentaciones para los procesos de selección, evaluación, ascensos, remoción y retribución del personal de la Asamblea Legislativa. Igualmente se está trabajando en el desarrollo de un amplio programa de capacitación del personal.

Equipamiento y rehabilitación física

En este renglón se ha dado apoyo a la ejecución del resto de los componentes del proyecto. Se diseñó y estableció una nueva plataforma informática, se dotó de mobiliario y

equipo computacional y se realizaron trabajos de rehabilitación en la planta baja, entresuelo y el pleno del edificio principal de la Institución y en su anexo. Se adquirieron, mediante licitación pública internacional, 205 computadoras, 90 impresoras, 4 proyectores, 2 pantallas gigantes para el Pleno, 4 servidores de bases de datos para el correo electrónico, Internet e imágenes. Se adquirieron equipos adicionales y software para las áreas técnicas, administrativas y los despachos de las veintiuna comisiones permanentes de trabajo, así como a cada despacho de los Legisladores. Se instaló el cableado coaxial en todo el Palacio Legislativo, en el anexo y en los edificios del área revertida. Con los ahorros logrados en la ejecución de los diferentes componentes del proyecto, próximamente se estarán dotando de equipos adicionales de cómputos (60 computadoras y 15 impresoras aproximadamente) a las secretarías técnicas y a las direcciones de Administración y Finanzas, Recursos Humanos y de Tesorería. Adicionalmente, se han realizado importantes trabajos de habilitación y rehabilitación de facilidades físicas tanto en el edificio principal como en el anexo, y se dotó de una central de aire acondicionado al anexo y otras dependencias. En la actualidad se trabaja en otras áreas del edificio, lo cual deberá mejorar las condiciones y el ambiente de trabajo en la institución.

Para finalizar, es necesario hacer algunas reflexiones. Se ha previsto que el Proyecto de Modernización Asamblea Legislativa-BID, después de aproximadamente cinco años de ejecución, concluya a fines del presente año 2001. Este hecho no deberá interpretarse como punto final a las reformas que requiere y, seguramente, requerirá la Institución en el futuro. La modernización de la Asamblea Legislativa deberá constituirse en una acción permanente, buscando siempre lo mejor y actualizado para adecuar su actuación y los mecanismos de funcionamiento a los desafíos que plantea el mundo moderno y a los cambios económicos, sociales, políticos y tecnológicos que se producirán en el país. No habrá democracia efectiva sin la existencia de un Parlamento, y cuando se procura reformar y modernizar al Parlamento panameño, se estará haciendo un servicio a la institucionalidad democrática de Panamá.

Antecedentes y destino del proceso de Reforma Tributaria

Por: Rolando A. Mirones Jr.

Abogado y ex-Director General de Ingresos

Hace ya muchos años y con mayor insistencia a partir de 1996, las instituciones financieras internacionales señalaron la necesidad de reformar integralmente el sistema tributario panameño.

Consciente de que, en efecto, el tema era de importancia para Panamá y que debía evitar la tentación de quienes promovían la reforma desde afuera de imponer una "solución" foránea, el gobierno anterior culmina en el mes de mayo de 1999 dos documentos que debían servir de base para una futura reforma tributaria: el *Diagnóstico del Sistema Tributario de Panamá* y la *Propuesta para la Simplificación del Sistema Tributario de Panamá*, los cuales fueron entregados y explicados dentro del proceso de transición que, aunque no se quiera reconocer, en efecto se dio entre el equipo económico del gobierno saliente y el del que entraba.

Aclarado el hecho de que el actual gobierno conocía de la reforma tributaria y sus antecedentes desde antes de tomar posesión, parece incomprensible que no haya sido sino hasta el pasado mes de febrero, a casi un año y medio de ejercicio gubernamental, cuando publicaron el documento denominado *Propuesta de Reordenamiento y Simplificación del Sistema Tributario de Panamá*.

Como es obvio, la incertidumbre es uno de los elementos que más puede perjudicar a una economía y muy en especial si pasa por un momento difícil. Ese elemento se apoderó de la sociedad panameña por casi un año y medio, periodo durante el cual diversos funcionarios de gobierno se contradijeron al manifestar unos que se presentaría una reforma tributaria mientras otros lo negaban. La situación no mejoró con la citada publicación, pues ésta consistió en un documento meramente conceptual y carente de precisiones que hubiesen sido esenciales para una discusión bien fundamentada.

Indiscutiblemente, debemos reconocer que el gobierno nacional realizó un gran esfuerzo para divulgar sus ideas sobre el tema a la mayoría de los gremios representativos de nuestra sociedad, a pesar de que entre ellos no se incluyó a los partidos políticos. En dicho proceso, todos los individuos, así como los grupos participantes, aceptaron la existencia del problema y la necesidad de resolverlo; inclusive mencionaron ideas sobre temas específicos, pero el consenso general fue el rechazo a la propuesta gubernamental.

Básicamente, los argumentos fueron de tres tipos:

los referentes al momento en el cual se plantea la reforma, los relativos a los pasos previos que debe dar el gobierno y los técnicos. En el primer grupo, se destacó la necesidad actual de más circulante entre los consumidores para reactivar la actividad económica, dada la impresión que lo propuesto por el gobierno significaría, en efecto, un alza en los precios de los bienes y servicios. Si bien hemos insistido en que nunca la población reconocerá un momento como ideal para una reforma tributaria, por lo que la ocasión propicia para éstas es cuando son necesarias, no podemos abstraernos de la realidad nacional, consistente en que no es posible un aumento más sin una fuerte reacción social.

El gobierno debe reconocer que no sólo los comerciantes, quienes podrían ser calificados como parte interesada, consideran que la propuesta tendría un efecto negativo en el consumo. La población en general estima que los beneficios que recibirán por un lado, específicamente en concepto de Impuesto Sobre la Renta, los perderán con creces al tener que pagar otros nuevos impuestos.

En cuanto a los argumentos relacionados con los pasos que el gobierno nacional debería dar antes de proponer una reforma tributaria, la necesidad de establecer controles efectivos al gasto público fue una opinión reiterada. Si la población no percibe que los sacrificios son conjuntos y no tiene confianza en el uso que se dará a las recaudaciones extraordinarias, no puede aceptar este tipo de medida. También se habló constantemente de alcanzar el potencial máximo de recaudación de los impuestos existentes en la actualidad, antes de crear nuevos, lo que apunta a una reestructuración de la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas. Como lo hemos planteado antes, mientras no se realice una transformación estructural profunda del brazo recaudador del gobierno central, la cual brinde a esta institución la necesaria independencia administrativa y financiera, cualquier inversión que se realice caerá en saco roto. Este hecho ha quedado de manifiesto con el bajo rendimiento del grupo especial de fiscalización tributaria creado por la actual administración, el cual ha estado muy lejos de cumplir con sus metas.

En el grupo de argumentos técnicos que se han esbozado en contra de la propuesta gubernamental, sobresale la poca importancia que se ha dado al aspecto de la simplificación del sistema. Es un hecho que existen aproximadamente 50 tributos en nuestro país y que sólo 4 de ellos representan casi el 90% de la

recaudación. Ello significa que hay 46 tributos prácticamente inútiles, entonces, ¿por qué sólo eliminar 7? Además de la eliminación de tributos que nada producen, la simplificación también debería contemplar la abolición de procesos y documentos que no se usan, la confección de la cuenta corriente de cada uno de los tributos que subsistan, el fortalecimiento de las administraciones regionales, así como el esclarecimiento de algunos aspectos esenciales de los tributos, como sus hechos generadores, bases imponibles y sujetos responsables, lo cual no se menciona en la propuesta gubernamental. Más grave aun es que la citada propuesta contempla la posibilidad de aumentar el número de trámites burocráticos. Por ejemplo, en el caso de los incentivos fiscales, se propone que sean utilizados a través de devoluciones a sus beneficiarios, lo cual implica nuevos procesos de auditoría, cuyo propósito no es recaudar, sino devolver.

En definitiva, está claro que nadie confía en que la propuesta de reforma tributaria del gobierno, por lo menos como se conoce hasta ahora, redunde en beneficios para Panamá. Consideramos que el Ejecutivo debe ser consciente de esta realidad y tomar un curso de acción diferente al anunciado. Si algo ha surgido de la primera etapa de discusión es la aceptación general que el sistema tributario necesita un cambio, ¿Por qué no aprovechar eso e iniciar una discusión sin precondiciones y fuera de los formalismos característicos de la Asamblea Legislativa, en la cual cada grupo de interés exponga sus ideas con el fin de lograr una reforma consensuada? Después de todo, el gobierno ha reiterado constantemente que no existe por su parte un interés de promulgar esta reforma en una fecha determinada, por lo que podemos tomarnos todo el tiempo que sea necesario para que este aspecto tan vital de la política fiscal sea adecuadamente reformado. Recordemos que este tipo de cambio, de cualquier manera que se dé, constituye un trauma para la economía y, como tal, crea incertidumbre, por lo que no se debe realizar con periodicidad.

Si el Órgano Ejecutivo insiste en presentar, aunque sea una versión reformada, pero de la misma naturaleza que los conceptos vertidos en la *Propuesta de Reordenamiento y Simplificación del Sistema Tributario de Panamá*, estará sin duda ejerciendo un derecho que se consagra en nuestras leyes, así como en la Carta Magna, pero dará una muerte inmerecida a la iniciativa. Desde mediados del mes de febrero, el grupo mayoritario de la Asamblea Legislativa se ha estado pronunciando claramente con relación al tema y ha asegurado una y otra vez que sólo se aprobaría una iniciativa que hubiese sido consensuada por la sociedad en su conjunto antes de llegar a la Asamblea. Además, el citado grupo ha insistido en que previamente se ofrecieran, por parte del gobierno, las cifras necesarias para un profundo análisis y no una campaña publicitaria que brindara información incompleta. Por último, la mayoría parlamentaria ha reiterado desde febrero que rechazará cualquier iniciativa que no compruebe tener un efecto directo e inmediato en la reactivación de la

economía nacional.

Debido a lo expuesto, parece claro el destino de las reformas tributarias. Sin embargo, conceptuamos que de persistir el Ejecutivo en el curso actual, la Asamblea Legislativa debe actuar responsablemente y luego de rechazar la propuesta, convocar a un gran diálogo nacional con la finalidad de elaborar un proyecto de ley que sí responda a las actuales necesidades de nuestro país. Temas prioritarios en dicho diálogo deben ser el de la verdadera simplificación del sistema tributario y el de la reestructuración de la Dirección General de Ingresos.

Hoy más que nunca, dada nuestra situación económica, todas las medidas que se tomen tienen que ser producto de un profundo análisis multisectorial y contextual, especialmente en cuanto a sus consecuencias, pues de otro modo, el remedio puede ser peor que la enfermedad. De nada servirá una reforma que en el papel vaya a producir una mayor recaudación, si en la práctica afecta negativamente la actividad productiva y las inversiones.

La reforma tampoco sirve, aunque logre producir los esperados recursos adicionales, si éstos no llegan al que debe ser su principal beneficiario: el ser humano que menos tiene y que es víctima de la pésima y vergonzosa distribución de la riqueza que existe en nuestro país. No es justo ni lógico aprobar un instrumento jurídico que tiene la intención manifiesta de aumentar los recursos económicos con los que cuenta el gobierno, ante la percepción de que éste no ha sido serio en el manejo de los recursos con los que actualmente cuenta.

Existe gran cantidad de medidas para reducir el gasto público y que son conocidas por el gobierno nacional, pues las enumeró repetidamente durante la pasada campaña electoral, sólo falta que las ponga en práctica para ir rectificando errores anteriores y, por lo tanto, creando un ambiente más propicio para la discusión de una reforma tributaria.

Conociendo las profundas deficiencias que caracterizan a nuestro sistema tributario y cómo afectan negativamente nuestras posibilidades de desarrollo, en principio no podemos estar opuestos a la reforma, pero sí a que ésta no tenga los objetivos adecuados y se realice bajo las condiciones y en el momento equivocados.

Cualquier iniciativa de solución de problemas que nace con todas las posibilidades de ser exitosa, puede en el camino impregnarse de elementos negativos que la vayan desnaturalizando y la conviertan en un nuevo problema, lo cual desvirtúa las razones originales de su concepción y la hacen no sólo innecesaria, sino indeseable. Si no se demuestra que la reforma redundará en beneficio directo para el pueblo marginado, no tiene ningún sentido aprobarla y quien lo haga, de seguro cargará con el enorme costo político que ello conlleva.