

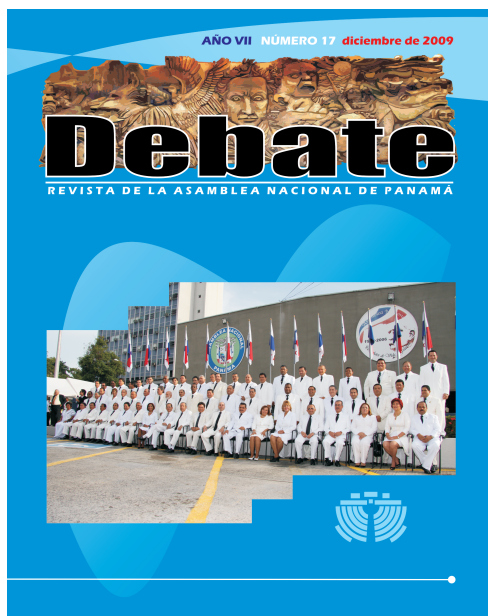
AÑO VII NÚMERO 17 diciembre de 2009



Debate

REVISTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ





Diputados de la Asamblea Nacional de Panamá, electos para el periodo constitucional de gobierno 2009-2014.

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

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

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

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

cep@asamblea.gob.pa

Asamblea Nacional de la República de Panamá
Palacio Justo Arosemena, Plaza cinco de mayo
Código Postal 0815-01603
Panamá 4, Panamá

Impresión:
Universal Books

Tiraje: 300 ejemplares.

Debate

DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

H.D. José Luis Varela R.
PRESIDENTE

HD. Rogelio Baruco Mojica
PRIMER VICEPRESIDENTE

H.D. Noriel Salerno
SEGUNDO VICEPRESIDENTE

Wigberto Quintero
SECRETARIO GENERAL

Roberto Proll
SUBSECRETARIO GENERAL

Luis E. Camacho
SUBSECRETARIO GENERAL

DIRECCIÓN GENERAL DE ASESORÍA LEGAL Y TÉCNICA

Salvador Sánchez G.
Director General

CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Andrés Wong Pimentel
Secretario Técnico

Jaime Flores Cedeño
Selección de Archivos Históricos

Mariela Laguna
Enlace de la Asamblea en el PNUD

Marta Espino
Rosaura H. de Rivera
Correctoras de Texto

Fabio Castillo
Diseño de Portada



ASAMBLEA NACIONAL

Directiva
2009-2010



H.D. Jose Luis Varela Rodríguez
Presidente 2009 - 2010



H.D. Rogelio Agustín Baruco Mojica
Primer Vicepresidente



H.D. Noriel Salerno Estevez
Segundo Vicepresidente



ASAMBLEA NACIONAL

**Directiva
2009-2010**



Lic. Wigberto E. Quintero G.
Secretario General 2009 - 2010



Dr. Roberto Alfonso Proll Núñez
Subsecretario General



Lic. Luis Eduardo Camacho Castro
Subsecretario General

Contenido

.....
Presentación 11

.....
ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS

.....
**La modernización del Órgano Judicial de la República de Panamá,
una tarea impostergable** 16

Harley J. Mitchell D.

.....
**El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la
Asamblea Nacional y el Bloque de Constitucionalidad** 21

Salvador Sánchez González

.....
**Las Funciones Judiciales de la Asamblea Nacional y su
regulación en el Código Procesal Penal** 27

Agapito González

.....
La reforma electoral del 2010 46

Dennis Allen Frías

.....
**Importancia de las relaciones interparlamentarias en los
procesos de integración** 49

Alfredo Jiménez Barros

.....
**Comentarios al procedimiento legislativo ordinario en el
Congreso de la República del Perú** 62

Héctor Gabriel Pantigoso Martínez

.....
**El sistema integrado de trámites del Área Económica Especial
Panamá Pacífico** 75

Miguel Angel Clare

.....

La Vía Recursiva del Nuevo Código Procesal Penal vs las Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos aprobados por Panamá y el Bloque de Constitucionalidad	81
---	-----------

Idalides Pinilla Guzmán

Los nuevos paradigmas de la relación Estado-Sociedad.	99
--	-----------

Rubiel Cajar G.

El papel de los movimientos sociales en la democracia participativa	105
--	------------

Samuel Prado Franco

Aspectos fundamentales sobre la legislación de monumentos históricos	115
---	------------

Jaime Flores Cedeño

La Terminación Unilateral del Contrato Administrativo	127
--	------------

César Omar Pinilla Marciaga

CONFERENCIAS

Marco legal de los expedientes electrónicos	140
--	------------

Andrés Wong Pimentel

Las maras o pandillas como un brazo de la delincuencia organizada	150
--	------------

Rodolfo Delgado

LEGISLACIÓN AL DÍA

Ley 44 de 4 de agosto de 2009	156
--------------------------------------	------------

Que crea el Programa Especial de Asistencia Económica para los Adultos Mayores de 70 años o más sin Jubilación ni Pensión.

Ley 60 de 23 de octubre de 2009	157
--	------------

Que modifica artículos de la Ley 59 de 2003, sobre el programa de alimentación para los trabajadores.

.....

ARCHIVOS HISTÓRICOS

.....

Ley 1 de 22 de octubre de 1948 160

Por medio de la cual se declara Día Cívico el 27 de octubre de cada año, como Día del Estudiante.

.....

Ley 9 de 1 de febrero de 1959 161

Por la cual se establece la alcoholina como combustible nacional.

.....

DISCURSOS

.....

Discurso del Presidente de la Asamblea Nacional, Diputado José Luis Varela R. pronunciado el 1 de julio de 2009 en la Instalación del Primer Periodo de Sesiones Ordinarias. 164

.....

DOCUMENTOS DE INTERÉS

.....

Resolución No. 28 de 26 de septiembre de 1990 del Pleno de la Asamblea Legislativa 170

Que aprueba el procedimiento para la ratificación de los nombramientos que efectúa el Órgano Ejecutivo

.....

Resolución No. 94 de 31 de octubre de 2009 del Pleno de la Asamblea Nacional 172

Que dicta el procedimiento interno para la aprobación del nombramiento de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus Suplentes

.....



PRESENTACIÓN

Al finalizar el 2009, sale el segundo número de la Revista Debate del año en curso, periodo que se distingue por contar con dos Asambleas distintas: la que concluyó su mandato el 30 de junio y la que inició el primero de julio. En esta coyuntura muy particular, la Revista Debate presenta a sus dilectos lectores una variedad de temas que, estamos seguros, serán de su interés por su actualidad y vigencia.

En la sección de ensayos y monografías, nos prestigia un artículo del Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Harley James Mitchell Dale, sobre el proceso de modernización que ha emprendido el Órgano Judicial para mejorar la calidad y la eficiencia del servicio de administración de justicia.

En este número, Salvador Sánchez G., Director General de Asesoría Legal y Técnica de la Asamblea Nacional, escribe un artículo sobre la doctrina del bloque de la constitucionalidad, referido a las disposiciones del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional en el que ilustra sobre el tratamiento desigual que en dicha doctrina nuestro máximo tribunal constitucional le confiere a las normas legales que desarrollan la función legislativa, en desmedro de las que regulan las funciones de control político.

El Director de Asesoría en Asuntos Plenarios Agapito González Gómez nos entrega una monografía en la que

explica cómo se adecuan las disposiciones relativas a las funciones judiciales de la Asamblea Nacional frente al nuevo modelo de procedimiento penal acusatorio, teniendo presentes las garantías de los imputados y su ejercicio efectivo en el proceso.

Por su parte, el ex Magistrado del Tribunal Electoral y actual Director de Asesoría Legal y Técnica de Comisiones Dennis Allen Frías, aborda lo relativo a las futuras reformas de la legislación electoral con claridad y sencillez dignas de encomio por la experiencia personal del autor en la materia. Invitamos a nuestros lectores a echar una mirada, a través de este artículo, a los temas que seguramente se discutirán en la Comisión de Reformas Electorales, que ya es una tradición que se instale después de cada torneo electoral en la era democrática.

En un mundo globalizado, los parlamentos nacionales se perfeccionan al compartir las experiencias internacionales de otros parlamentos, por ello se han creado foros y asociaciones interparlamentarias que generan espacios para la cooperación y el intercambio de ideas y de proyectos, más aún en el contexto de la integración regional y subregional. Sobre estos aspectos nos escribe Alfredo Jiménez Barros, Coordinador Técnico del Parlamento Latinoamericano con sede en nuestro país.

Como pluma invitada en esta publicación contamos con un artículo de Héctor

Gabriel Pantigoso Martínez, quien escribe sobre el procedimiento legislativo ordinario en el Congreso de la República del Perú, de gran valor para todos los que tienen interés en los temas parlamentarios, pues de su estudio se pueden extraer aprendizajes de utilidad práctica.

Panamá le ha demostrado con creces a la comunidad internacional que ha sabido darle un mejor uso a las antiguas bases militares estadounidenses al ponerlas a disposición del comercio local y mundial para la generación de actividades logísticas que encajan en la estrategia marítima del país. Miguel Ángel Clare, Administrador de la Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico, nos explica cómo funciona el sistema integrado de trámites en dicha área localizada en la antigua base militar de Howard, creada mediante la Ley 41 de 2004.

Idalides Pinilla Guzmán, Magistrada del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial, nos ofrece un análisis acerca de las nuevas disposiciones del Código Procesal Penal frente a las garantías que emanan de la Convención Americana de Derechos Humanos, de la Constitución Política y de la teoría del bloque de la constitucionalidad en cuanto a los medios de impugnación en el nuevo procedimiento penal acusatorio.

Los ciudadanos de estos tiempos no deben estar por debajo del Estado, sino a su lado, interviniendo para fiscalizar la gestión pública, para colaborar y para aportar, de modo que los gobernantes no sientan que un mandato de las urnas significa la desconexión completa de

los gobernados durante el periodo de gobierno, sino que exista un tanto de responsabilidad compartida por lo que hagan o dejen de hacer aquellos. Rubiel Cajar teoriza sobre esos nuevos paradigmas de la relación Estado-sociedad, desde una perspectiva histórica y crítica que nos llama a la reflexión.

En un país donde impera la pluralidad de ideas, los llamados movimientos sociales tienen el deber de insertarse en las reglas formales de la democracia y de participar con sus ideas y propuestas dentro de un sistema de gobierno que ha sido favorecido por la ciudadanía por los altos porcentajes de participación en los torneos electorales. Samuel Prado Franco, maestrando en Ciencias Sociales de la Universidad Especializada de las Américas, nos ofrece una perspectiva de estos movimientos políticos desde su lucha en la historia reciente y de sus protagonistas contemporáneos. Con toda seguridad este artículo será un referente para los analistas políticos por la riqueza de los datos que aporta.

Jaime Flores Cedeño nos entrega en este número una investigación que realizó sobre la legislación relativa a los monumentos históricos, en la que destaca el marco regulatorio que protege a estos sitios frente al apogeo urbanístico que hoy pretende extender su radio de acción hacia esos lugares que son testigos mudos de la historia de nuestra nación.

Cierra esta sección un aporte del abogado César Omar Pinilla M. quien nos da su perspectiva acerca de la terminación

unilateral del contrato administrativo, en tiempos en que la Administración Pública parece necesitar más que nunca esta facultad para restablecer hechos y situaciones acaecidas en otros momentos, a fin de asegurar mayor justicia y equidad en sus relaciones contractuales.

En la Sección de Conferencias, presentamos dos exposiciones del presente año. La primera relativa a la regulación de los expedientes electrónicos en el derecho positivo panameño y la otra se refiere a la situación de las maras en Centroamérica y su papel en la delincuencia organizada.

Como de costumbre, la Revista cuenta con la sección de Legislación al día, la

sección de Archivos Históricos, Discursos y Documentos de Interés.

Esperamos que esta edición de la Revista Debate sea del agrado de nuestros amables lectores, que les aporte información, conocimientos y sobre todo que sirva para la reflexión en torno a los temas que aborda. Si se logra ese objetivo, los esfuerzos desplegados por todos los que contribuyeron con sus aportes intelectuales y materiales serán plenamente compensados. Una vez más, reconocemos la valiosa colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que en el marco del convenio con la Asamblea Nacional ha hecho posible la impresión de este número de la Revista Debate.

Andrés Wong Pimentel

Director de la Revista Debate



Ensayos y monografías



LA MODERNIZACIÓN DEL ÓRGANO JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, UNA TAREA IMPOSTERGABLE

*Harley J. Mitchell D.**

El Órgano Judicial es la columna sobre la cual yace la seguridad jurídica de todo país en democracia; seguridad que debe generar, de forma inequívoca, la siempre perfeccionable cultura de paz y el bienestar social-económico, para todos sus habitantes. Tan titánica misión requiere de estructuras normativas y físicas que garanticen que la justicia sea la respuesta clara y oportuna de quien demande el accionar del engranaje jurisdiccional, en respuesta de un derecho desconocido o vulnerado.

El Órgano Judicial panameño ha venido realizando trascendentales reformas a sus estructuras orgánicas y legislativas, para contar con herramientas de vanguardia que faciliten la defensa y tutela de quienes demandan nuestros servicios. Desde principio del siglo que discurre, nuestra institución ha dado pasos agigantados por ser un real tercer Órgano de Estado y no un órgano de tercera; la experiencia de crecimiento vivida en estas dos décadas es un ejemplo a exportar de que con el trabajo decidido, comprometido y arduo cualquier objetivo institucional es hacedero.

Este esfuerzo histórico por fortalecer el servicio público que nos mandata nuestra Carta Magna, demanda, sin lugar a dudas, hacernos aliados de la tecnología de punta, de las nuevas corrientes procesales, de los más actuales sistemas de selección de personal, de infraestructuras de vanguardia y demás características de un estado moderno; situación que siempre deberá conjugarse con asignaciones presupuestarias cónsonas con el costo humano y financiero que implica una justicia justa.

Bajo las circunstancias actuales, no existe mecanismo idóneo para identificar cuando estamos frente al rezago judicial o a una sobrecarga de trabajo; en virtud de ello, nuestros colaboradores laboran sustentados en la más encomiable mística y es ella la que, sin postergaciones, debemos modernizar.

Se nos percibe como una entidad arcaica, sin planes ni proyecciones, lo que dista mucho de ser lo que día a día se vive a lo interno del Órgano Judicial, pero todo esfuerzo será en vano si la comunidad no nos acompaña en esta era evolutiva, para lo cual deberá cambiar de paradigma en cuanto a quiénes somos y quiénes no, de quiénes depende nuestro crecimiento y modernización y exigir a los estamentos involucrados que la

* Presidente de la Corte Suprema de Justicia (2008-2009)

modernización del Órgano Judicial es una tarea impostergable.

Dentro de este marco de realidades, el Órgano Judicial ha venido ejecutando acciones concretas para su modernización, todas las cuales emergen de los ejes estratégicos contenidos en nuestro plan de trabajo institucional, desglosados así:

Reforma Estructural y Legal del Sistema de Justicia, cuyo objetivo principal ha sido fortalecer e implementar nuevos modelos de gestión gerencial en los despachos judiciales, para simplificar y agilizar los procesos, aumentando la productividad y efectividad del Órgano Judicial.

En el marco de este pilar se ha logrado un incremento de un 66% en el número de casos resueltos en materia penal, a través de la implementación de un programa de descarga; la aprobación de una Manual de Buenas Prácticas Judiciales; la aprobación de la **Ley 15 de 7 de febrero de 2008**, que introduce el uso de tecnologías en la gestión y actuación judicial, a través de la digitalización de los procesos; la creación del Departamento de Asuntos Jurídicos Internacionales, para dar un trámite expedito a todas las solicitudes de carácter jurídico que procedan o requieran ser enviadas al extranjero; la creación de Centros de Registros Únicos de Entrada para el reparto automatizado de demandas en materia Penal, Civil, Niñez y Adolescencia, Marítima y Libre Competencia y Asuntos del Consumidor; la creación de la Dirección de Admi-

nistración y Coordinación de Asuntos Judiciales, llamada a llevar a cabo, de manera permanente y sistemática, la medición, el sondeo y la observación del desarrollo operativo de la gestión y actuación judicial; la identificación de los problemas normativos y estructurales por los que atraviesa el sistema y las operadoras y operadores de justicia, para así diseñar, de manera científica, las medidas preventivas y de contingencia necesarias, para garantizar la correcta función del sistema, y la presentación ante la Asamblea Nacional de Proyectos de Ley que contemplan innovaciones jurídicas encaminadas a fortalecer el ejercicio del control de la constitucionalidad, la autonomía administrativa y financiera del Órgano Judicial, la Descongestión Judicial, las Suplencias de Magistrados y Jueces, la Integridad y Transparencia, la Carrera Judicial, la figura de los Certificados de Garantías y el Derecho Agrario.

Acceso a la Justicia, el cual fortalece los mecanismos de acceso a la justicia por parte de los grupos vulnerables y usuarios en general; bajo este imperativo estratégico, hoy el Órgano Judicial cuenta con una dirección que se especializa en Asuntos Penitenciarios, la cual vela día a día por el respeto a los derechos humanos de los privados de libertad, con cobertura en Panamá, San Miguelito, Las Tablas y Colón; con un Instituto de Defensoría de Oficio con un recurso humano robustecido; con nuevas y modernas edificaciones para albergar juzgados en los distritos de Los Santos, San Lorenzo, Tolé, Barú, Bugaba, Chitré, La Mesa, Soná, Pesé, La Pintada, Santa

María, Metetí y en las comunidades indígenas de Besikó, Múna y Kankintú, entre otros; con un Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales, llamado a capacitar a líderes comunitarios en temas jurídicos y mediación comunitaria, para asistir a los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a sus conflictos; con un nuevo Centro de Mediación en Herrera; con una Unidad de Acceso a la Justicia y Género y con un Departamento de Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas, los que serán los entes responsables de ejecutar las acciones institucionales que garanticen el libre y efectivo acceso a la justicia; como con un Centro de Documentación Judicial cuyas funciones son la selección, ordenación, tratamiento, difusión y publicación de información jurídica legislativa, jurisprudencial y doctrinal, para ponerla a disposición de los operadores de justicia y usuarios del sistema.

Transformación del Sistema de Gestión de recursos Humanos, según los nuevos modelos de competencia, que garanticen la estabilidad, idoneidad, destrezas y habilidades de los servidores judiciales para desarrollar la función trascendental de administrar justicia.

Los servidores judiciales que se han visto beneficiados con el establecimiento del salario mínimo en la Institución a 400 y aquellos que por años eran catalogados como funcionarios interinos, han recibido el carácter de permanentes; se creó la Dirección de Carrera Judicial, para iniciar el proceso de transición hacia la nueva Ley de Carrera Judicial que ya está en la Asamblea Nacional; y se realizó por

primera vez la evaluación del desempeño de jueces de la jurisdicción penal en el ámbito nacional.

Efectividad de la Gestión Administrativa que incluye la constitución de un nuevo modelo de Gobierno Judicial, se busca la optimización e implantación de estándares y verificación del cumplimiento de los procedimientos administrativos, a fin de lograr un apoyo para el área judicial, oportuno y efectivo.

Con este propósito se han desarrollado acuerdos de colaboración interinstitucional con la Universidad de Panamá, en materia de pasantías integrales de estudiantes con el Secretaría Nacional de Discapacidad, con APEDE y con la Fundación Konrad Adenauer en materia de protección de los derechos humanos; se adquirieron 52 nuevos vehículos para reforzar la flota institucional; y el acercamiento directo con los actores internos del sistema a través de reuniones con funcionarios judiciales y administrativos de todo el país.

Fomento de una cultura de transparencia, ética e integridad en la gestión del sistema de administración de justicia panameño, a través del acceso público a la información de acuerdo con la ley y la incorporación de sistemas de medición del rendimiento de los funcionarios judiciales, dedicando especial interés a la rendición de cuentas y a la transparencia, como herramientas para la prevención, detección y sanción de actos de corrupción. Entre las acciones concretas ejecutadas, en este rubro, se encuentra la

aprobación y divulgación de un Código de Ética Judicial, sobre la base de un modelo iberoamericano; la realización de más de 60 auditorías judiciales; la creación de programas televisivos y virtuales como herramientas de educación legal e informativa del acontecer judicial, “De la mano con la Justicia” y el noticiero virtual por Internet “Noticiero Judicial al Instante”, respectivamente; la implementación del Buzón de Sugerencias; el lanzamiento de una nueva página de Internet del Poder Judicial, que obtuvo el segundo lugar en el ámbito nacional y la sexta posición en el internacional, en materia de acceso a la información; y el fomento de la participación ciudadana en la justicia, a través de reuniones con la sociedad civil organizada en Panamá, Bocas del Toro, Veraguas, Los Santos, Herrera, Colón, Darién, La Chorrera, San Miguelito y Chiriquí.

Incorporación de nuevas tecnologías de información y comunicación, para garantizar una justicia expedita. Bajo la determinación que el incorporar sistemas de información y nuevas tecnologías no es una simple opción, sino una obligación o imperativo que impone la litigiosidad creciente de la sociedad panameña y la necesaria prestación de una justicia transparente.

Por ello, el Poder Judicial panameño ha destinado un gran esfuerzo al desarrollo tecnológico, cuyos resultados se ven cristalizados con la sanción de la Ley 15 de 7 de febrero de 2008, Que adopta medidas para la informatización de los Procesos Judiciales, y que da apertura al

uso de nuevas tecnologías en las prácticas judiciales, en beneficio directo de una administración de justicia moderna y funcional. Esta Ley dio el marco jurídico para la puesta en funcionamiento de un sistema automatizado de gestión judicial en la jurisdicción marítima y de libre competencia y asuntos del consumidor, que denominamos “justicia sin papel”, donde se replica la experiencia y el avance tecnológico del Poder Judicial de Brasil, innovando en aspectos como el ingreso de demandas y escritos vía Internet, la oportunidad de que el público general pueda dar seguimiento y consulta al recorrido procesal de los expedientes en línea y que las partes tengan acceso al contenido de este y que las actuaciones judiciales sean uniformes; que los repartos de expedientes sean automatizados y de forma aleatoria y equitativa; el control automatizado del vencimiento de términos y generación automatizada de resolución judiciales; las notificaciones vía Internet y la generación de jurisprudencia en línea.

Sumado a lo anterior, hay que tener presente, que para que un proyecto de la magnitud que puede evidenciarse de lo expuesto tenga el impacto esperado por los usuarios del sistema, no sólo hay que trabajar sobre la informatización del despacho judicial, sino que hay que abordar la interacción que tiene el Tribunal con las instituciones vinculadas a los procesos judiciales, para transformar estos procedimientos al ambiente digital, lo cual reduce considerablemente los tiempos en el envío de oficios y la recep-

ción de respuestas por parte de estos organismos. Con este propósito ya se están realizando tramitaciones electrónicas entre el Órgano Judicial y el Registro Público, la Dirección de Migración, el Tribunal Electoral, el Sistema Penitenciario, entre otros.

Una de las claves para el éxito del cumplimiento de todas las actividades expuestas ha sido el apoyo de la cooperación técnica y financiera internacional, las que ha jugado un papel determinante para hacer realidad los proyectos de

modernización del Órgano Judicial, entre ellas, los Poderes Judiciales de Brasil, India, Corea del Sur y Taiwán, así como la Unión Europea, AECID, PNUD, USAID, BID, Eurosocial y OEA, entre otros.

La modernización del Órgano Judicial de la República de Panamá no es una tarea impostergable, es una acción en pleno ejercicio que debe ser potenciada por la comunidad forense, por los propios servidores judiciales, por los usuarios del sistema y sobre todo por los restantes Órganos del Estado.

EL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL RÉGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA NACIONAL Y EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

*Salvador Sánchez González**

Pese a que en otras ocasiones he opinado críticamente sobre la doctrina del bloque de la constitucionalidad, particularmente sobre la incorporación al bloque de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en materia constitucional¹ y del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (R.O.R.I.)², así como integralmente³, en esta ocasión retomo lo relacionado al R.O.R.I. dado su carácter fundamental para la estabilidad de la estructura de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico.

Básicamente, el presente artículo prosigue desarrollando los temas centrales presentados cuando inicié mis reflexiones sobre la naturaleza jurídica del

Reglamento de la Asamblea Nacional⁴, haciendo nuevas consideraciones y apoyándome en citas jurisprudenciales adicionales. Los argumentos se han enriquecido progresivamente de la disponibilidad de nueva información, por lo que pienso, deberían ser más sólidos.

Sin embargo, no estoy convencido de que el tema de la naturaleza jurídica del R.O.R.I. esté ya definitivamente saldado, dado el resultado concreto de ésta investigación, y dada la inestabilidad crónica de nuestra jurisprudencia constitucional. En un escenario como este, por otro lado, siempre es útil conocer los antecedentes de una particular doctrina, por lo que incluso si sigue evolucionando la jurisprudencia éste escrito puede aportar información de interés para los operadores jurídicos.

Entrando en materia, y tal como he mencionado en escritos previos ya citados, la integración de las normas del Reglamento de la Asamblea en el bloque de constitucionalidad estuvo limitada desde su origen, a las que regulan la función

* Director General de Asesoría Legal y Técnica de la Asamblea Nacional.

¹ Sánchez, Salvador. La Doctrina Constitucional y el Bloque de Constitucionalidad: Una crítica. **Revista Estudios de Derecho Constitucional**, Volumen I. Panamá, 2009, p. 53-60.

² Ver al respecto: Sánchez González, Salvador. *Reglamento Interno de la Asamblea Nacional. Consideraciones Históricas y Jurídicas*. P. 76-81. En **Revista Cultural Lotería**, No. 468-469, 2006, pp. 55-82.

³ Sánchez, Salvador. **Crítica a la Doctrina del Bloque de la Constitucionalidad**. Ediliber, Colección de Derecho Constitucional, No. 5, febrero de 2009.

⁴ Sánchez, Salvador. *La naturaleza jurídica del Reglamento de la Asamblea Legislativa*. **Revista Parlamentaria Debate**, No. 2, Asamblea Legislativa, Panamá, Enero de 2002.

legislativa: Mediante pronunciamiento de 16 de octubre de 1991⁵, la Corte Suprema de Justicia señaló que

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

Dada la naturaleza también constitucional de las funciones judiciales y administrativas de la Asamblea, igualmente reguladas en el R.O.R.I., su exclusión del bloque de la constitucionalidad no parece consistente.

Una fundamentación posible de la conclusión de la Corte, se podría referir a la particularidad de que el R.O.R.I. es norma que disciplina la producción de otras normas, más que a la naturaleza constitucional de esa función. Sin embargo, esta fundamentación no

⁵ Sentencia que resolvió amparo de garantías constitucionales interpuesto por el H.L. Leo González, contra la Asamblea Nacional.

explícita -podría extenderse a otros instrumentos infra-constitucionales que reglan la producción de normas y actos jurídicos.

Mediante el pronunciamiento ya citado, la Corte Suprema de Justicia declaró inadmisibles un recurso de amparo de garantías constitucionales contra la vulneración (según el accionante) del procedimiento parlamentario, en el trámite de un voto de censura propuesto contra un Ministro de Estado. Al margen de otras consideraciones jurídicas, que hacían inadmisibles dicho recurso, resalta que la Corte argumentara que las normas del Reglamento supuestamente violadas

"...no atañen a la función legislativa de la Asamblea, sino a sus funciones administrativas, razón por la que no forman parte del bloque de constitucionalidad."

Como se observa, lo medular del pronunciamiento de la Corte es establecer que únicamente las normas del R.O.R.I. relativas a la función legislativa, son parte del bloque de constitucionalidad. Esto plantea el problema de implicar la ausencia de un control judicial expedito ante la violación del procedimiento parlamentario en ejercicio de una función de control político.

El pronunciamiento de 1991 siguió siendo utilizado, por ejemplo, en 1996. En esa ocasión la Corte Suprema reflexionó sobre si las disposiciones del R.O.R.I. cuya violación se alegaba, eran parte del bloque de constitucionalidad:

“El Pleno de esta Corporación tiene establecido que forma parte del bloque de constitucionalidad la normativa de las leyes N° 49 de 1984 y 7 de 1992, aprobatorias del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, concretamente aquellas disposiciones relativas “exclusivamente al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea”, según sentencia de 16 de octubre de 1991, por lo que es perfectamente viable la función controladora del tribunal constitucional sobre la frase atacada.”⁶

Los alcances de la doctrina del bloque en relación al Reglamento, en su versión original, se reducen por lo tanto a la regulación de la función legislativa.

Sin embargo, otra línea jurisprudencial redujo la pertinencia del R.O.R.I. para el juicio de constitucionalidad, a dos aspectos contemplados expresamente en el texto de la Constitución. Así:

“Con posterioridad a la citada sentencia, en tres (3) ocasiones se ha pronunciado el Pleno sobre el alcance de la materia constitucio-

nal, y no legal, de la formación de las leyes, y ha destacado, en efecto, que los simples errores o anomalías en la confección de actas y procedimientos parlamentarios no tienen trascendencia constitucional, a menos que, como consecuencia de ello, el proyecto de Ley no haya sido debatido en tres debates en días distintos.”⁷

En la primera de esas ocasiones, fallo de 24 de enero de 1995, la Corte contrastó las alegaciones de inconstitucionalidad de la Ley 5 de 1993, por razón de forma, exclusivamente con la Constitución Política.

En el fallo de 21 de junio de 1993, por otro lado, la Corte desdeña incluso la pertinencia la impugnación constitucional por razón de forma, cuando no se encuentran elementos que las permitan demostrar.

En ambos casos, el centro de la discusión sobre la inconstitucionalidad de una ley por razón de forma, es si la Ley fue aprobada con respeto a los tres debates en días distintos, y con las mayorías ordenadas constitucionalmente.

La cita expresa del tercero de los fallos mencionados en el pronunciamiento de 31 de enero 1997, dice expresamente

⁶ **Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Mario Van Kwartel contra las expresiones “emolumentos y asignaciones” contenidas en el artículo 205 de la ley n° 49 de 1984 (artículo 226 del texto único), por medio del cual se dicta el reglamento orgánico del régimen interno de la asamblea legislativa. Magistrado ponente: Fabián A. Echevers. Panamá, cinco (5) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996).**

⁷ Los fallos citados son sentencias de inconstitucionalidad de 24 de enero de 1995, 21 de junio de 1993, y de 17 de octubre de 1987. La indicación a un fallo posterior, de 1987, parece un error en la fecha, pero aparece así en el original publicado en la G.O. 23,307.

que la Constitución *“ni determina ni dispone la forma cómo debe discutirse y votarse un proyecto en cada uno de los debates de la Asamblea Legislativa”*, por lo que los argumentos esgrimidos por el accionante en ese caso correspondían a una impugnación de ilegalidad (por violarse el Reglamento de la Asamblea) y no de inconstitucionalidad.

El propio fallo de 1997, confirmó ese extremo al señalar que

“...el aspecto de relevancia constitucional lo constituye el hecho, necesario, de que el proyecto sea discutido en tres días, en debates distintos, y que el mismo sea aprobado por las mayorías requeridas constitucionalmente, dependiendo de si se trata de leyes orgánicas u ordinarias, clasificación a la cual se refiere el artículo 159 de la Constitución Política.”

Al examinar la mayoría de estos fallos, se concluyen varias cosas:

Por un lado, es cierto que estos fallos se centran en determinar si se violó la Constitución en lo referente a mayorías y debates, pero no que esos son los únicos aspectos de relevancia constitucional para el proceso de formación de la ley. Ahí está por ejemplo, el debate sobre el alcance de la prohibición de aprobar leyes contrarias al texto y el espíritu de la Constitución, o si el Ejecutivo está obligado a plantear su objeción ante la Corte Suprema de Justicia, en caso que la Asamblea Nacional insista en la adop-

ción de una ley objetada inicialmente por inexecutable, o si los artículos introducidos en segundo debate se entienden exceptuados de ser discutidos en primer debate.⁸

Todos estos asuntos fueron decididos, sin embargo, en exclusiva aplicación de la Constitución Política, sin recurrir al texto del R.O.R.I. Esto permite concluir que la constitucionalidad de las leyes se deduce únicamente del cumplimiento de la Constitución.

Se constata entonces una evolución de la versión de la doctrina de bloque de la constitucionalidad panameño que reduce su alcance. Sólo formarían parte del bloque las normas del R.O.R.I. relativas a los días de debate necesarios y a las mayorías requeridas para la aprobación de leyes, mismas que ya están consagradas en la Constitución Política en sentido propio, por lo que el reconocimiento del bloque deviene redundante.

Concretamente, el artículo 165 de la Constitución Política establece que las leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, y que las ordinarias solo requerirán la aprobación de la mayoría de

⁸ Otros asuntos formales, relativos a la iniciativa legislativa, o a la sanción y promulgación de la ley, han sido también atendidos por la Corte Suprema de Justicia en ejercicio de su facultad de controlar la constitucionalidad de las leyes.

los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes. El artículo 166, por su parte, indica que ningún proyecto será Ley de la República si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos.

Así, la extensa consideración del Reglamento a otros aspectos del procedimiento legislativo no tendría jerarquía constitucional, y por tanto, su violación no daría paso a control judicial de inconstitucionalidad. Dice el fallo de 1997:

“Las irregularidades, tanto en las incidencias de la discusión y formación de las leyes, y en su consignación en las respectivas actas, no tienen trascendencia constitucional, a menos que se acredite fehacientemente que tales anomalías o irregularidades reflejen que el proyecto no fue discutido en tres sesiones distintas llevadas a cabo en días diferentes, y que su aprobación se haya realizado por las mayorías que requiere la aprobación de las leyes ordinarias y orgánicas, respectivamente.”

Pese a ésta evolución de la jurisprudencia, el fallo de amparo de 1991 reaparece esporádicamente para generar confusión. En 2001, por ejemplo, se usó como fundamento para suponer jerarquía constitucional de los artículos 117, 143, 144 y 162 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, según la numeración vigente en la época, y que correspondían a lo siguiente:

Artículo 117. Ninguna proposición podrá ser sometida a votación sin que previamente haya sido discutida.

Artículo 143. Propuesta una modificación, el Secretario la leerá y el Presidente la someterá a discusión.

Artículo 144. Cuando nadie tomare la palabra sobre la modificación propuesta, el Presidente, después de anunciarlo, cerrará la discusión y la someterá a votación.

Artículo 162. En cada tema participarán todos los Legisladores que así lo deseen, por un tiempo máximo de treinta (30) minutos en cada intervención, sin más restricciones que la de mantenerse dentro del tema que se discute y procurando guardar el orden y respeto hacia sus colegas.

Como se observa, el fallo de 2001 ignora la jurisprudencia de 1997, posterior al fallo de 1991 sobre la integración del R.O.R.I. a la Constitución Política.

La inestabilidad de la construcción jurisprudencial de la Corte Suprema respecto del R.O.R.I., puede ser presentada de diversas formas.

En el marco de la crítica general a la doctrina del bloque, puede decirse que su original trasplante a Panamá se hizo sin atender a las implicaciones de la forma de Ley que adopta el Reglamento en nuestro ordenamiento jurídico, tomando en cuenta que el principio de auto-normatividad de la Asamblea Nacional no

tiene una expresión clara en nuestro Derecho positivo constitucional.

Una más convincente incorporación del Reglamento de la cámara panameña al bloque de la constitucionalidad depende de que se formule, con los materiales jurídicos disponibles, un argumento sólido sobre la reserva constitucional a favor del Reglamento, lo que a su vez haría más viable un desarrollo jurisprudencial apoyado al menos sobre las disposiciones que fundamentan nuestro Estado Democrático de separación de los poderes (que supone el principio de auto-normatividad de la cámara).

En ausencia de un hipotético desarrollo en esa línea, se puede identificar una constante en la jurisprudencia de las últimas dos décadas, que distingue claramente entre la función legislativa y las otras funciones de la Asamblea Nacional, dando un mayor predicamento constitucional a la función legislativa (aunque sin

fundamentar esa decisión, lo que parece indispensable dado el enraizamiento en el texto de la Constitución de todas ellas).

En el marco de la relevancia especial reconocida a la función legislativa, la jurisprudencia más constante distingue entre los vicios de procedimiento legislativo constitucionalmente significativos (el incumplimiento de los tres debates y de las mayorías exigidas según si el Proyecto que se debate es de Ley ordinaria u orgánica), y los que no son constitucionalmente significativos.

Lo que hace parecer a la doctrina del bloque respecto al R.O.R.I., redundante, y por tanto, inútil, es que los vicios significativos, es decir, aquellos que pueden producir la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley, corresponden con violaciones al texto de la Constitución (tanto en el asunto de los tres debates y las mayorías necesarias, como en otros casos).

LAS FUNCIONES JUDICIALES DE LA ASAMBLEA NACIONAL Y SU REGULACIÓN EN EL CÓDIGO PROCESAL PENAL

*Agapito González Gómez**

A. Consideraciones previas a la norma procesal

1. Sobre el diseño estructural

En el nuevo diseño estructural del proceso penal adoptado en el **Código Procesal Penal** (en adelante CPP) también se ha reservado espacio para el desarrollo y despliegue de los Procedimientos Especiales, que aparecen en el Título VII, del Libro III. Dentro de esos procesos especiales, se consagran disposiciones que rigen los procesos penales ante la Asamblea Nacional, los juicios penales ante la Corte Suprema de Justicia, los procesos para la aplicación de medidas de seguridad, los procedimientos para asuntos complejos y los procedimientos ante el Juez Municipal.

Respecto de los procesos especiales que se surten ante la Asamblea Nacional, el Capítulo I del mencionado Título regula los que se surtan contra el Presidente de la República y los que se sigan con-

tra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Los primeros se encuentran regulados en los artículos 467 a 477, en tanto que los segundos, se regulan en los artículos 478 a 480.

2. Sobre la configuración

La configuración definitiva de este Capítulo, en el contexto del CPP, respondió a tres criterios técnicos estructurales: especialización, integración y complementariedad de normas.

El criterio la especialidad consiste en que la normativa contenida en este Capítulo viene a regular los aspectos materiales y concretos del proceso especial que tiene lugar en la Asamblea Nacional necesarios para determinación de la competencia, los presupuestos formales de la acción, la composición de la instancia jurisdiccional, las reglas de deliberación de la instancia colegiada y las particularidades de la decisión y de la individualización de la sanción.

El criterio de integración supone que en la composición técnica del precepto normativo se recurre a la aplicación integral de la regulación del trámite respectivo en el resto del contexto dispositivo del CPP. Con esta técnica, se integran al presente Capítulo las disposiciones relativas a las

* Abogado, con especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España, y en Derecho Parlamentario, por la Universidad del Caribe y por el Parlamento de la India. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Latina. Actual Director Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios de la Asamblea Nacional.

funciones de los Jueces de Garantías, los derechos de las partes, la investigación, la acusación y la audiencia. El objetivo es que, al integrarse, se guarde armonía con la sistemática del Código y, de modo especial, se traslade a la sede parlamentaria la aplicación efectiva de los procedimientos y mecanismos inherentes al sistema acusatorio, como modelo de administración de justicia penal proyectado en el Código.

El criterio de complementariedad, por último, consiste en que, en el desarrollo del proceso penal ante la Asamblea Nacional, necesariamente habrá de asistirse a la aplicación supletoria de las disposiciones de la Constitución Política que reconocen la competencia especial de este Órgano del Estado para ejercer funciones judiciales y el Reglamento Orgánico del Régimen Interno, en adelante el RORI, en los asuntos y trámites particularísimos de la dinámica parlamentaria que escapan a la estructura del Código Procesal Penal, como las sesiones, el contenido del orden del día, la composición de las comisiones, las discusiones y la adopción de decisiones.

3. La función judicial del Órgano Legislativo

El artículo 467 del Código Procesal Penal constituye un desarrollo legislativo que encuentra su fundamento directo en el artículo 160 de la Constitución Política que atribuye a la Asamblea Nacional la competencia para conocer de las denuncias que se presenten contra el Presidente y para juzgarlo cuando a ello haya lugar.

Junto a la tradicional función legislativa, a la función administrativa o de control y la función de reforma constitucional, la Constitución Política también asigna al Órgano Legislativo el ejercicio de la función judicial para el conocimiento de las causas penales contra funcionarios de la más alta jerarquía de los otros Órganos del Estado: el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Aunque no sea objeto de este estudio, es imperativo consignar algunas ideas que fundamentan esta competencia especial en el ordenamiento constitucional y su desarrollo legislativo ahora venido de la mano de este Código.

La idea central en que descansa esta función especial del legislativo es la conveniencia de mantener un equilibrio en el ejercicio de los poderes públicos del Estado, en cuanto a la responsabilidad política y jurídica derivada de los actos que desborden el ordenamiento constitucional y legal, de modo que quienes detentan la máxima autoridad para ejercer el poder quedan sometidos al control de un cuerpo colegiado, representativo de la población, al tiempo que los miembros de este cuerpo, por los mismos motivos, tampoco se eximen de responsabilidad jurídica, sino que se someten al control de la máxima corporación de justicia dentro del Órgano Judicial. Se trata, en esencia, de un sistema de competencia compartida que da forma concreta a la teoría clásica de la separación de los poderes.

Al analizar la función judicial del Órgano Legislativo, la Corte Constitucional de Colombia, ha explicado con excepcional claridad el fundamento político y jurídico de esta suerte de competencia especial entre los poderes públicos. La doctrina sentada por esa instancia jurisdiccional se recoge en el siguiente pronunciamiento de 16 de mayo de 1996 (Sentencia C-222-96), de imperiosa reflexión:

“La separación de poderes configura un principio institucional, un esquema organizativo del Estado que no puede entenderse como la división tajante y excluyente de las funciones que lo caracterizan, valga decir la legislativa, la ejecutiva y la judicial; ellas no se radican en cabeza única y exclusivamente de quienes han sido elegidos para cumplirlas, pues a título de excepción y en algunos casos específicos previamente estipulados en la Constitución y en la ley, son atribuidas a otros órganos del poder; de ahí que la confrontación de la experiencia histórica con los postulados teóricos que sustentan el modelo de estado que encuentra en el principio institucional de la división de poderes uno de sus pilares fundamentales, conduzca a la conclusión de que cada uno de ellos, en algún momento y bajo determinadas circunstancias, asume funciones propias del otro, en aras precisamente de preservar el sistema.”

Basta añadir a este postulado jurisprudencial que detrás de este balance

subyace la necesidad de que, por ejemplo, quien ejerza la Presidencia de la República responda por los actos cometidos en el ejercicio del cargo en detrimento del orden constitucional, aunque para ello sea necesario considerar la calidad del funcionario y relevancia el cargo. Al deshilvanar esta responsabilidad, surgen dos dimensiones especiales, que sustentan el modelo de determinación de la competencia legislativa y la responsabilidad presidencial recogidas la Constitución: el fuero constitucional y la limitación de responsabilidad, que merecen especial atención.

4. El fuero constitucional

El máximo representante político del Estado es el Presidente de la República. Tiene poder. Poder que le viene atribuido merced al predominio del modelo presidencialista muy arraigado en los países del Continente. Y, como tal, debe estar revestido, como históricamente lo han estado quienes han ejercido el poder, desde el monarca hasta los actuales presidentes, de un tratamiento especial de dignidad inherente a la magistratura del cargo que desempeñan. Dicho tratamiento ha supuesto, de tiempo en tiempo, progresos en la responsabilidad del mandatario de un país, en la medida que ha pasado de ser absolutamente irresponsable (inmunidad total), como el caso del monarca, a tener una responsabilidad limitada (inmunidad parcial), como los actuales modelos presidencialistas, aunque ciertamente en estos no haya alcanzado la responsabilidad absoluta.

Pero, ¿por qué el Órgano Legislativo es el llamado a exigir responsabilidad penal al Presidente? Si este Órgano del Estado no viene a ser, en la tradición de la distribución de competencias funcionales del Poder Público, un cuerpo instituido por su naturaleza para administrar justicia, ni al más mínimo nivel, ¿cómo se explica que sea competente para hacerlo justamente contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia?

Varias son las respuestas. De momento, basta tener presente que la realidad del diseño constitucional que tan curioso fenómeno jurídico respalda no es novedad en el Derecho Constitucional panameño, en más, ni siquiera es original de los países del continente americano. Y es que la idea de radicar dicha competencia en el Parlamento es un aporte del sistema presidencialista de los Estados Unidos, deducido del denominado *impeachment*, cuyo atributo especial es que corresponde a la rama legislativa conocer de los juicios de responsabilidad del Presidente y otros altos funcionarios del Estado.

Por eso, los países latinoamericanos que siguieron aquel modelo atribuyen al Órgano Legislativo competencia para conocer de las acusaciones contra el Presidente, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y otros servidores públicos de alta jerarquía. Se trata, por tanto, de la competencia para conocer del llamado juicio político o, más propiamente, del juicio de responsabilidad política. Dos características, además,

comparten los sistemas americanos de responsabilidad política con el modelo del que provienen: la primera es que, por regla general, la sanción entraña siempre la destitución del cargo a consecuencia de la inhabilitación y, la segunda, es la exigencia de una mayoría especial para acordar la condena en el juicio político.

Es menester tener en cuenta, por otra parte, que la responsabilidad que se le endilgue al Presidente demandará también un tratamiento constitucional especial, en orden procesal, dado que sería impensable que el jefe del Estado deba someterse a los controles jurisdiccionales ordinarios del sistema de administración de justicia, así como también a la querrela ligera y permanente, porque todo ello contribuiría al debilitamiento del mandato ejercido por voluntad política de la mayoría que lo elige, lo que supone también la quiebra del sistema democrático.

Lo mismo cabe decir de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes por ser la instancia superior del sistema de administración de justicia panameño, están a la cabeza de la organización judicial, sobre quienes no opera otra instancia nacional de control jurisdiccional, en tanto que el resto del sistema le está subordinado funcionalmente. Pero como también detentan poder y son sujetos de derecho, pueden incurrir en excesos en el ejercicio del poder jurisdiccional en contravención al ordenamiento constitucional y legal que deben defender. Y este proceder, en el evento que ocurra, deriva responsabilidades jurídicas que

deben ser exigidas por un ente particular dentro de la institucionalidad del estado de derecho.

Para ambos supuestos, consecuentemente, la Constitución Política reconoce competencia judicial especial al tercero de los órganos del Estado, en paridad de jerarquía: el legislativo, en tributo a esa necesidad de dispensar un fuero constitucional a quienes ejercen la Presidencia de la República y la más alta magistratura en la Corte Suprema de Justicia.

Sobre la justificación de este fuero especial previsto en la Constitución Política, y también consagrado en los artículos 174 y 175 de la Constitución de Colombia, la Corte Constitucional de ese país se ha pronunciado, en el fallo arriba mencionado, en los términos que se expresan a continuación:

“La razón de ser del fuero especial es la de servir de garantía de la independencia, autonomía y funcionamiento ordenado de los órganos del Estado a los que sirven los funcionarios vinculados por el fuero. Ante todo se busca evitar que mediante el abuso del derecho de acceso a la justicia se pretenda paralizar ilegítimamente el discurrir normal de las funciones estatales y el ejercicio del poder por parte de quienes han sido elegidos democráticamente para regir los destinos de la Nación. En el caso del Presidente de la República, por ejemplo, éste goza del fuero constitucional consagrado en la Carta.”

5. Los límites a la responsabilidad

Compete a la Asamblea Nacional conocer de las denuncias contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones que perjudiquen el libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución o las leyes, según lo establece el artículo 160 de la Constitución.

Visto así, se desprende que la competencia del legislativo tiene como marco funcional el juzgamiento de los actos ejecutados por dichos funcionarios durante el ejercicio del cargo, en tres supuestos específicos: a) en perjuicio del libre funcionamiento del poder público; b) violatorios de la Constitución, y c) violatorios de las leyes. Toda actuación de dichos funcionarios que ponga en peligro el normal funcionamiento del poder público, esto es, de los Órganos del Estado, puede derivarles responsabilidad política y penal. Los actos violatorios de la Constitución y de la ley también entrañan responsabilidad política o penal, según se trate.

Actos violatorios vienen a ser aquellas actuaciones deliberada e intencionalmente contrarias al ordenamiento constitucional y legal, o a alguno de estos, que revelen un claro despropósito en la función encargada o una desviación marcada del poder que ejerce el funcionario respectivo. Desde esta perspectiva, es claro que no pueden considerarse actos violatorios, los meramente interpretativos, propios del servicio que prestan, como sería el caso del Presi-

dente de la República a quien se le exija, por ello, responsabilidad política por la aplicación de un precepto normativo reflejado en un decreto ejecutivo; o, en el caso de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a quienes se le impute responsabilidad penal derivada de la interpretación y aplicación que le den un precepto normativo reflejada en sus fallos. Esto porque, en la dinámica de la función pública encargada a esos funcionarios, habrá tanto de beneficio como de perjuicio, por lo que siempre será posible que alguien se sienta legítimamente afectado.

Y es que si estos funcionarios públicos son designados para aplicar e interpretar la ley, es previsible que sus actuaciones estén expuestas a tocar el umbral del límite de lo jurídicamente permitido y de lo irrazonablemente excesivo. En tanto esas actuaciones encuentren en la Constitución y en la ley un lindero de lo permisible y no una palanca para el ejercicio excesivo del poder, no será posible que, por ejercer el cargo, deriven responsabilidades políticas o jurídicas. Sus actuaciones necesariamente han de revelar una intención desmedida de desconocer el ordenamiento constitucional y legal que han jurado obedecer, hasta el punto de generar una sensación de desilusión generalizada frente al agravio a la confianza pública depositada en el poder que ejercen en nombre de la población.

Es por esto que solo las actuaciones del Presidente y de los Magistrados que se revistan de un profundo sentido material

de ruptura al ordenamiento jurídico, los exponen al juzgamiento ante la Asamblea Nacional. Este es el fundamento de la potestad especial que tiene el Órgano Legislativo de controlar el trámite de las denuncias o querellas como paso previo al sometimiento a trámite.

Como ha sostenido la Asamblea Nacional, en Sentencia de 25 de mayo de 1951, en ocasión del juicio por responsabilidad política seguido contra el entonces Presidente de la República, Dr. Arnulfo Arias Madrid, cuando “un Presidente de la República, a quien la Carta Magna le impone el sagrado deber de acatar y hacer cumplir su letra y su espíritu, se rebela contra la misma Constitución y dispone derogarla, ocurre un atentado insólito en el que dicho Presidente trasgrede todos los límites de sus funciones constitucionales, haciéndose reo del delito de extralimitación de dichas funciones.” Y concluye su planteamiento, en otro punto de sus consideraciones, argumentando que “la situación jurídica que se le presenta a la Asamblea Nacional es bien precisa y clara: un Presidente que ha pretendido subvertir el orden público decretando la derogatoria de la Constitución, cuando ésta le obligaba a acatarla, a cumplirla y a hacerla cumplir.”

En lo que queda dicho, reside la primera limitación de responsabilidad. La Asamblea Nacional solo tiene competencia para conocer de las denuncias por actos ejecutados en el ejercicio del cargo, lo que excluye consecuentemente la competencia para conocer de hechos que no estén relacionados con dicho ejercicio,

aunque también sean violatorios de la Constitución o de la ley. Sería impensable que, fuera del cargo, puedan realizar algún acto atentatorio contra el libre funcionamiento del poder público, primero porque ellos no pierden esta condición desde que son electos o designados al cargo y, segundo, porque solo podrían realizar algún acto material en perjuicio del libre funcionamiento de los poderes, valiéndose precisamente de las ventajas y prerrogativas que le otorgan el cargo que detentan.

En la determinación de la responsabilidad política y penal, emerge igualmente una limitación para el caso del Presidente de la República. Y es que, aun cuando el artículo 160 de la Constitución limita la competencia de la Asamblea Nacional a conocer de las denuncias contra el Presidente y los Magistrados por los supuestos arriba reseñados, el artículo 191 propone una limitación especial de responsabilidad para el Presidente.

En efecto, esta disposición especial establece, restringiendo aún más el ámbito de responsabilidad del artículo 160, que el Presidente solo es responsable, políticamente, por extralimitación de sus funciones constitucionales y por actos de violencia o coacción contra el proceso electoral, por impedir u obstaculizar la reunión o las funciones de la Asamblea Nacional y por obstaculizar el ejercicio de los organismos o autoridades públicas reconocidas por la Constitución. Penalmente, el Presidente sería responsable por la comisión de delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la Administración Pública.

Tal restricción no existe para el caso de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, todo acto infractor de la Constitución o de la ley, incluidos los delitos comunes, en que incurra un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia deriva responsabilidad penal o política, según el caso, y su conocimiento compete a la Asamblea Nacional.

Por otra parte, también se desprende de lo expuesto que si una persona, que ejerce el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, infringe la ley penal sustantiva, mediante un hecho cometido fuera del ejercicio de sus funciones oficiales, la Asamblea Nacional carecerá de competencia para conocerlo, pero ha de ser de conocimiento de la justicia penal ordinaria, dado que, a diferencia de la limitación de responsabilidad penal y política del Presidente de la República expresamente reconocida por el artículo 191 de la Constitución, nada se ha dispuesto al respecto de los Magistrados. Es decir, el Presidente es limitadamente inmune, pero los Magistrados son absolutamente imputables.

Donde también se separan ambos casos es en el momento de la determinación de la pena aplicable. Para el caso de los Magistrados de la Corte Suprema, existe un silencio constitucional: nada se dice respecto de la sanción que deba corresponderles por los actos que incurran en el ejercicio del cargo, por lo que siempre será preciso recurrir al derecho común para la determinación concreta de la conducta que se le endilgue, lo mismo que para la individualización de la pena aplicable.

Para el caso del Presidente de la República, consistente con el propósito de asegurarle una suerte de inmunidad limitada y con la característica especial del juicio de responsabilidad política, el artículo 191 dispone que solo se le sanciona con la pena de destitución y de inhabilitación para ejercer cargo público por el término que fije la ley, en los casos de extralimitación de sus funciones constitucionales o por sus actos de violencia o coacción del proceso electoral o contra los otros poderes constituidos. Cuando sea condenado por incurrir en algún delito contra la personalidad internacional del Estado (traición a la patria, espionaje, revelación de secretos y incumplimiento de obligaciones en tiempos de guerra) o contra la Administración Pública (peculado, corrupción, enriquecimiento injustificado, tráfico de influencias y abuso de autoridad), se le impondrá la sanción prevista en el Código Penal o ley respectiva que tipifique el delito.

En este punto, queda ahora una pregunta inquietante por resolver: ¿fuera de esos casos en que es responsable el Presidente de la República, quedará exento de responsabilidad penal por delitos comunes cometidos mientras ostenta el cargo? Ciertamente que la Constitución también guarda silencio en esta cuestión esencial. A la luz de los preceptos constitucionales examinados, es evidente que ni la Asamblea Nacional ni ninguna otra entidad tiene competencia para conocer de los delitos comunes del Presidente, razón por la cual no puede seguirse causa mientras

ejerce el cargo. Y es solo mientras ejerce el cargo, porque la norma no lo ampara más allá del periodo que lo ocupó, por lo que cabe asumir que podrá ser sometido a la justicia ordinaria cuando haya concluido el mandato, en tanto el hecho punible no haya prescrito.

6. Experiencias de la función judicial

Aunque escasos, la historia republicana registra algunos episodios de sesiones judiciales realizadas por la Asamblea Nacional en ejercicio de la atribución constitucional que viene expuesta. Ha conocido de los procesos judiciales contra los Presidentes Enrique Jiménez, José Ramón Guizado, Arnulfo Arias Madrid, Marcos Robles y Eric Arturo Del Valle. También ha realizado una sesión judicial contra Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que más adelante explicaré.

El más notorio de esos procesos penales contra Presidentes, ha sido el juzgamiento del Dr. Arnulfo Arias Madrid. Para este caso, la Asamblea Nacional se reunió, por derecho propio, el miércoles 9 de mayo de 1951, en ejercicio de funciones judiciales a fin de dar curso a una denuncia presentada por el ciudadano Elías Ramos Márquez contra el entonces Presidente de la República, por haber decretado la derogatoria de la Constitución de 1946.

Declarada en sesión judicial, la Asamblea ordenó la suspensión provisional de Arnulfo Arias Madrid del ejercicio de su cargo de Presidente de la República y llamó al ciudadano Alcibíades Arosemena, Primer Vicepresidente, para que

asumiera la Presidencia de la República de Panamá. El día 25 del mismo mes, la Asamblea celebró la audiencia pública. Cumplido este acto formal, la Asamblea lo declaró responsable del delito de extralimitación de sus funciones constitucionales, lo destituyó del cargo, lo condenó a la pena de inhabilitación perpetua para ejercer cargo público y confirmó en el cargo de Presidente de la República al Primer Vicepresidente hasta el fin del periodo constitucional respectivo, el 1 de octubre de 1952. Vale acotar que la Asamblea, en ejercicio de sus funciones administrativas, lo rehabilitó en el ejercicio de sus derechos ciudadanos en 1959.

Otro caso que suscitó una sesión judicial en la Asamblea Nacional fue el juicio seguido contra José Ramón Guizado, quien llegó a ocupar la Presidencia de la República que había quedado vacante por el magnicidio del entonces Presidente José Antonio Remón Cantera, ocurrido el 2 de enero de 1955. Guizado, quien al momento del asesinato ocupaba el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores, fue juzgado por la Asamblea debido a que fue señalado como autor intelectual del crimen.

El caso llegó hasta la Corte Suprema de Justicia mediante una acción de inconstitucionalidad contra la resolución que abrió el proceso penal, con el argumento que la Asamblea carecía de competencia funcional, puesto que al momento de la comisión del hecho, Guizado no ejercía el cargo de Presidente. La Corte negó

la declaratoria de inconstitucionalidad al sostener la tesis de que la Asamblea sí tenía “competencia exclusiva en los casos en que se denuncia al Presidente de la República por razón del alto cargo de que está investido, sin que sea preciso determinar el momento en que ejecutó el hecho que se le imputa.”

El proceso terminó en la Asamblea Nacional con la condena de Guizado, aunque poco después, en el proceso penal ordinario, un jurado absolvió a las personas imputadas como autores materiales del crimen. Frente a esta realidad jurídica, se solicitó a la Asamblea la revisión de la sentencia, pero tal petición fue desestimada porque tal recurso no estaba previsto en el proceso penal ante la Asamblea. Finalmente, a solicitud de revisión promovida por el Procurador General de la Nación ante la Corte Suprema de Justicia, esta ordenó “rescindir” la sentencia.

El más reciente caso de ejercicio de la función judicial en la Asamblea Nacional tuvo lugar en ocasión del juzgamiento de José Manuel Faúndes, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. El proceso se inició el 24 de junio de 1996 y concluyó el 11 de abril de 2000, después de haber sido suspendido, antes de la votación, mediante una advertencia de inconstitucionalidad contra la disposición legal aplicable al caso que exige el voto de la mayoría especial de los miembros de la Asamblea para declarar responsable a las personas que juzga. Al no alcanzarse este número mínimo, el proceso concluyó con sentencia absolutoria.

7. Las sesiones judiciales

Para conocer de las denuncias contra los funcionarios que se han mencionado, la Asamblea Nacional puede reunirse, sin previa convocatoria, en sesiones judiciales. Así lo dispone expresamente el artículo 152 de la Constitución Política.

El objeto de dichas sesiones, al tenor de este precepto, es el ejercicio de las atribuciones judiciales previstas en el artículo 160, examinado, las que pueden celebrarse en cualquier tiempo, sin atender la forma en que la Asamblea Nacional sea convocada, sin que dichas sesiones alteren la continuidad y la duración de la legislatura, y cesan en el momento que haya sido resuelta la causa que las motivó.

De manera que, presentada una denuncia o querrela contra el Presidente de la República o contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y una vez que sea admitida a trámite en la forma que establece el artículo 468 del Código Procesal Penal, la Asamblea Nacional deberá declararse en sesión judicial, si está en medio de una legislatura ordinaria o extraordinaria, o reunirse cuando así lo disponga la Directiva, en caso de que coincida con un receso constitucional, los que tienen lugar entre los meses de noviembre y diciembre, o entre los meses de mayo y junio.

Dicho esto, corresponde examinar a continuación las disposiciones contenidas en el CPP para regular el procedimiento aplicable en la Asamblea Nacional en ejercicio de la función judicial para el juz-

gamiento del Presidente de la República y de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en aplicación del artículo 160 de la Constitución. La normativa especial del Código ha sido diseñada para armonizar el proceso penal aplicable en la Asamblea a los principios, reglas y fases del proceso penal ordinario concebido en dicho Código.

Las consideraciones expuestas, de manera general, tienen aplicación común a cada uno de los preceptos abajo examinados, pues todos comparten la misma doctrina constitucional que les sirve de fundamento.

B. Procesos contra el Presidente de la República

1. Competencia de la Asamblea Nacional

El artículo 467 del CPP es un desarrollo legislativo del artículo 160 antes analizado. Por esta razón, reitera la competencia de este Órgano del Estado para conocer de las denuncias que se promuevan contra el Presidente de la República por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de la Constitución Política o las leyes. Además, puede conocer de las querellas por los mismos hechos.

La querrela que incorpora este artículo en adición a la simple denuncia, convalida la forma especial de inicio de la

investigación preliminar recocida en el Código, particularmente, en la Sección 3ª, del Capítulo II, Título III, Libro Primero, y el artículo 271.

En el artículo 467 se dispone adicionalmente que la Asamblea Nacional también es competente para conocer de las denuncias presentadas contra el Vicepresidente. Sobre este cargo, el 160 de la Constitución guarda silencio, pero el artículo 191 le atribuye explícitamente responsabilidad por los mismos actos que responde el Presidente. De esta manera, se suple legislativamente el vacío constitucional en cuanto a la competencia para conocer de los procesos penales contra el Vicepresidente, al someterlo al mismo fuero constitucional que el Presidente.¹

2. La presentación de la denuncia o la querella

De acuerdo con el artículo 468, las denuncias o las querellas que se presenten contra el Presidente o el Vicepresidente de la República deberán presentarse ante la Secretaría General de la Asamblea Nacional. Esta instancia es la puerta de recepción oficial de los documentos que ingresan al legislativo, según lo dispone el numeral 10 del artículo 23 del RORI. Aunque no lo mencione expresamente, tanto la denuncia

como la querella debe acompañarse de los documentos necesarios para identificar al denunciante o querellante y algún elemento probatorio que sirva de indicio para demostrar el hecho.

Presentada la denuncia o querella, la Secretaría General debe pasarla al conocimiento de la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, en adelante, la Comisión judicial, que es la Comisión Permanente de que habla el artículo 468, con competencia para conocer, en primer lugar, de tales denuncias, según el artículo 48 del RORI.

Recibida la documentación, la Comisión celebra una sesión de evaluación de la denuncia o la querella, con el propósito de determinar si la admite a trámite, para lo cual examina si se cumplen los requisitos previstos en el artículo 88 del CPP, en el caso de querella, así como la revisión de los elementos probatorios que la acompañen y que permitan advertir la existencia de un acto cometido por el Presidente o Vicepresidente de la República.

Dada la responsabilidad política limitada del Presidente, el denunciante o querellante debe tener presente que, con arreglo al artículo 191 Constitucional, este solo responde ante la Asamblea Nacional por extralimitación de sus funciones constitucionales y por actos de violencia o coacción contra el proceso electoral, por impedir u obstaculizar la reunión o las funciones de la Asamblea Nacional y por obstaculizar el ejerci-

¹ En cumplimiento del artículo 556, las disposiciones del Código Procesal Penal relativas a los procesos penales que tengan sede en la Asamblea Nacional y en la Corte Suprema de Justicia entrarán en vigencia el 2 de septiembre de 2009, a menos que otra medida se disponga en este sentido.

cio de los organismos o las autoridades públicas reconocidas por la Constitución; y que, penalmente, responde por la comisión de delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la Administración Pública. Fuera de estos casos, la denuncia o querrela también será rechazada.

A falta de esta prueba indiciaria, la denuncia o querrela podrá ser inadmitida a trámite, considerando que, por la naturaleza especial del cargo que ejerce la persona denunciada, no puede ser sometida a un proceso penal o político motivado por asuntos que no tengan la entidad suficiente para comprometer el libre funcionamiento del Estado o que claramente constituyan extralimitación de sus funciones constitucionales, en los supuestos específicos arriba anotados.

Si la Comisión judicial encuentra que los hechos denunciados pueden constituir un acto que dé lugar a exigir responsabilidad política o penal al Presidente o Vicepresidente de la República, admite la denuncia o querrela y, a continuación, designa a una Subcomisión de Garantías compuesta de tres miembros de dicha instancia legislativa para que asuma la responsabilidad de ejercer las funciones que el CPP asigna al Juez de Garantías. He aquí la primera de las figuras que el Código traslada a este proceso penal especial, con la finalidad de que a un grupo de miembros de la Comisión le corresponda la misión de salvaguardar los derechos fundamentales del presunto imputado, de manera que obre como instrumento de control ante

alguna medida que requiera el Fiscal que investigue la causa.

La Subcomisión deberá mantenerse en funcionamiento hasta que el proceso supere la fase de investigación preliminar, con la formulación de la petición del Fiscal de apertura a juicio o de desestimación de los cargos. En este último escenario, en aplicación del artículo 471, puede desestimar los cargos o, de encontrar que existe causa para proseguir el proceso, debe poner en conocimiento del pleno de la Comisión judicial la acusación, para los trámites subsiguientes. Con esta actuación, cesa el mandato de la Subcomisión, y las funciones del Juez de Garantías las asume el pleno de la Comisión judicial.

Las decisiones en la Subcomisión se adoptan por mayoría de sus miembros, en aplicación de las reglas generales aplicables al voto en el cuerpo colegiado y, ante la ausencia de regulación específica será menester, llegado el momento, que la Asamblea regule la forma de deliberación y atención de los asuntos en la Subcomisión.

Por último, el artículo 468 habilita a los suplentes de los Diputados que formen parte de la Subcomisión para actúen en el pleno de la Comisión judicial. El efecto práctico de esta habilitación legal es que el número miembros permanentes de dicha Comisión no se verá afectado y, al contrario, se incrementará al pasar de siete a diez, contando los tres suplentes de quienes integran la Subcomisión de Garantías.

3. Sobre la defensa técnica

El artículo 469 del CPP protege el derecho del Presidente o Vicepresidente de la República a contar con defensa técnica de un profesional del derecho, desde la presentación de la denuncia o la querrela y en todas las actuaciones procesales ante la Asamblea Nacional.

Mediante este precepto, se brinda al denunciado o querrellado el mismo tratamiento de un imputado en el proceso penal ordinario regulado por el Código, donde se concibe el derecho a la defensa como inviolable e irrenunciable, a menos que el imputado asuma su propia defensa, si es abogado.

La asistencia letrada es una garantía del proceso penal prevista en el artículo 10, cuyo fundamento viene dado por el artículo 22 de la Constitución. Este derecho comprende, además, la posibilidad material que el Presidente o el Vicepresidente mantenga comunicación inmediata, libre y privada, con su defensor.

4. La designación del Fiscal

El artículo 470 del CPP faculta al pleno de la Asamblea Nacional para la designación del Fiscal que intervendrá en la investigación de los hechos querellados o denunciados. En el momento que la Comisión judicial admita la denuncia o la querrela, comunica al Pleno de esta decisión con el propósito de este designe, de entre sus miembros, a un Fiscal, quien tendrá la responsabilidad de cumplir el rol que el CPP atribuye al Ministerio Público en la persecución penal como

encargado de la investigación de los delitos, la práctica de diligencias para la determinación del hecho denunciado y los elementos que acrediten la posible participación del imputado.

El procedimiento para la designación del Diputado-Fiscal es el regulado en el artículo 216 del RORI, es decir, mediante proposición de nóminas de candidatos y la consecuente discusión plenaria y la aprobación de mayoría absoluta. El artículo 470 del CPP excluye de la lista de candidatos a los miembros de la Comisión judicial.

Esta disposición concede al Fiscal un plazo de dos meses calendario para investigar los hechos objeto de la denuncia o querrela contra el Presidente. Se trata pues de un plazo especial que atiende a la naturaleza excepcional del proceso penal que tenga lugar ante la Asamblea Nacional, siendo que, en el sistema adoptado por el CPP, el Ministerio Público no tiene un plazo específico para concluir la investigación, a menos que haya tenido lugar la formulación de la imputación, caso en el cual tiene un plazo ordinario de seis meses conforme al artículo 291 del Código y extraordinario de hasta de un año en los asuntos complejo en la forma permitida en el artículo 502.

La razón del mencionado plazo especial reside en que, por tratarse del Presidente de la República, es conveniente que su situación política sea definida prontamente en vías de garantizar la estabilidad institucional y, muy asociado a esto,

para que la Comisión judicial adopte la decisión que corresponda en cuanto al futuro del proceso penal, bien sea desestimando la denuncia o formulando la acusación, pues a partir de ello, entra el pleno de la Asamblea en sesión judicial.

No está prevista en el presente artículo, la prórroga del plazo referido para la investigación del Diputado-Fiscal, pero es claro que podría conseguir un plazo adicional autorizado por la Subcomisión.

El proceso penal que tenga lugar en la Asamblea Nacional tiene otra particularidad: no está prevista la audiencia de formulación de la imputación de que trata el artículo 280 del Código, sino que, agotada la investigación, corresponderá a la Subcomisión de Garantías presentar la acusación directamente al pleno de la Comisión judicial, como se indica en el artículo siguiente de este Capítulo.

El artículo 470 impone, además, al Fiscal el deber procurar el equilibrio en sus actuaciones, dando igual tratamiento a la práctica de diligencias a favor o contra el imputado. El propósito es que el Diputado-Fiscal siga la regla de la objetividad en las actuaciones, con apego irrestricto a la ley y prestando el mismo interés a las peticiones del imputado o su defensa, como a las diligencias y pruebas que él recabe para el esclarecimiento de los hechos, según el principio establecido en el artículo 70 del CPP.

Por último, también faculta al Fiscal a pedir autorización a la Subcomisión de Garantías para practicar, en casos de

urgencia, pruebas anticipadas para prevenir que la demora en su acopio comprometa la eficacia del proceso penal, en los términos del artículo 279 del Código.

5. Presentación de la acusación

Cuando el Fiscal concluya la investigación debe presentarla a la consideración de la Subcomisión de Garantías, en la forma que establece el artículo 471 del Código. Junto con la investigación, debe elevar solicitud de apertura a juicio (debe ser de formulación de la acusación) o de desestimación de la acusación o la querrela. En este último supuesto, la Subcomisión podrá acordar el archivo inmediato de la causa penal.

Si la petición del Fiscal es de formulación de la acusación, la Subcomisión hará la deliberación necesaria entre sus miembros para decidir si hay lugar a formular la acusación. Cumplida esta fase, pasará el conocimiento de la investigación al pleno de la Comisión judicial para los fines del artículo siguiente, donde tendrá lugar la audiencia oral correspondiente a la fase intermedia del proceso.

6. Traslado de la acusación

En el artículo 472 del CPP se regula el trámite atinente al traslado de la acusación al resto de los miembros de la Comisión judicial, a la que corresponderá, en audiencia oral, la fase intermedia de formulación de la acusación.

Se confirma, en este artículo, otro rasgo de especialidad del proceso penal que

tiene sede en la Asamblea Nacional: la Comisión judicial asume las funciones de Juez de Garantías, en reemplazo de la Subcomisión que formula la acusación. En este escenario, la Comisión actuará como tribunal colegiado de garantías, dirigido por el Presidente de la Comisión.

Cuando la Comisión judicial recibe la acusación, debe darle traslado a las partes en el proceso penal, junto con los elementos probatorios recabados, para los fines del artículo 342 del Código, esto es, para que objeten la acusación, propongan excepciones, ofrezcan pruebas, propongan acuerdos, entre otras opciones de la defensa. Con el traslado, también comunicará a las partes la fecha de audiencia oral para el debate de la acusación.

La audiencia oral se sujeta al procedimiento previsto en el artículo 345 del Código, aunque con los ajustes necesarios a la dinámica de trabajo en las Comisiones de la Asamblea, particularmente, en cuanto a la limitación de recurrir a las decisiones de la Presidencia durante el desarrollo del debate sobre alegaciones de nulidades, impedimentos o recusaciones, teniendo en cuenta que no opera en este medio la figura del superior jerárquico, entendiéndose que la intervención de la Comisión judicial no entraña una instancia, en la forma procesalmente concebida, sino solo una fase de revisión técnica o preparatoria al trabajo que tenga lugar ante el tribunal colegiado, el plenario. Por esta razón, se ha reformado el numeral 7 del artículo 48 del RORI, que suscitaba una interpretación en la aludida connotación procesal.

7. Decisión de la Comisión Permanente

La decisión de someter el proceso penal a juicio oral está prevista en el artículo 473 del Código. Al concluir el acto de audiencia, la Comisión debe pasar a una fase de deliberación entre sus miembros para acordar si eleva a juicio oral la causa penal. Para adoptar esta decisión, será preciso el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, que vendría a ser un mínimo de cuatro Diputados. La decisión de apertura de juicio oral deberá pasarse entonces al pleno de la Asamblea Nacional, con petición de que se declare en sesión judicial.

La Comisión judicial también deberá celebrar audiencia para considerar la petición del Fiscal de sobreseimiento de la causa. Esta decisión requiere la mayoría relativa, puesto que el artículo 473 guarda silencio, por lo que se aplica la regla general del voto de la mayoría de los presentes prevista en el artículo 185 del RORI cuando no existe disposición que exija una mayoría.

8. El debate de juzgamiento ante el Pleno

Las reglas especiales de la audiencia oral que celebre el pleno de la Asamblea Nacional, en sesiones judiciales, dentro del proceso penal, están contenidas en el artículo 474. El desarrollo del juicio oral, que antecede a las intervenciones de los Diputados, deberá seguir las reglas previstas en el Título III del Libro Tercero del Código.

La regla especial que trae este artículo concierne al tiempo que le concede al

Diputado-Fiscal para sustentar su acusación hasta por una hora, lo mismo que al querellante y al defensor, con lo cual le reconoce el derecho, especialmente a estos últimos, de participar en la sesión judicial en el pleno y hacer uso de la palabra, lo que ordinariamente está limitado a quienes tienen derecho a voz en la Asamblea, vinculado a los representantes de los titulares de la iniciativa legislativa de acuerdo al artículo 165 de la Constitución.

Otra regla especial aplicable al juicio oral es que las intervenciones de los Diputados, cuando correspondan, deberán sujetarse a las reglas generales contenidas en el RORI para tal propósito, aunque el artículo 474 introduce una limitación sustancial, en el sentido de que los oradores han de limitarse a la cuestión en consideración, aunque esto, desde luego, tenga más rasgos de ser una aspiración ética que de un efecto normativo atendida la naturaleza entusiasta del debate parlamentario que es consustancial con la representación política.

9. La decisión del Pleno

El artículo 475 del Código concierne al trámite de adopción de la decisión de la decisión de mérito dentro del proceso penal realizado en la Asamblea Nacional. En este punto, se refiere a la conclusión de los alegatos de las partes y a la intervención de los Diputados, que coloca el asunto en estado de determinación acerca a la declaratoria de culpabilidad o no de la persona acusada.

De acuerdo al mencionado precepto, la votación definitiva será secreta, en

el sentido de que no revele la voluntad individual del Diputado, sino que exprese únicamente la voluntad colectiva del Órgano Legislativo. La votación secreta, según el artículo 195 del RORI, se lleva a cabo mediante urna en la que los Diputados depositan su voto escrito en papeletas previamente distribuidas o también mediante procedimiento electrónico que acredite el resultado y omita la identidad del votante.

Para dictar sentencia condenatoria, establece también el artículo 475 del Código, será necesario el voto favorable a la propuesta de las dos terceras partes de los miembros que integran la Asamblea.

La exigencia de esta mayoría especial para aprobar una sentencia condenatoria mantiene la que tradicionalmente se ha exigido para esta clase de procesos penales (artículo 2490 del Código Judicial), la cual fue declarada constitucional por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 20 de diciembre de 1999, dictada en ocasión de la advertencia de inconstitucionalidad promovida dentro del proceso penal seguido, ante la entonces Asamblea Legislativa, contra el Magistrado José Manuel Faúndes, arriba resumido. La doctrina sentada por la Corte, en esa Sentencia, queda expuesta en el siguiente extracto:

“El Pleno considera que perturbaría el sistema constitucional de la República que la permanencia del Presidente de la República y de la Corte suprema de Justicia en sus cargos dependa del

voto de una simple mayoría de la Asamblea Nacional. La Corte no puede alterar la estructura política establecida en la Constitución Nacional.

Nuestro sistema constitucional descansa en un equilibrio entre los órganos del Estado y este equilibrio se afectaría si una simple mayoría de la Asamblea Legislativa los puede alterar. El silencio del constituyente no significa, en esta materia, una limitación para el legislador. De ahí que se impone, y así lo recomendó el Codificador y lo aprobó el Órgano Legislativo, la mayoría calificada para remover al Presidente de la República y a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de sus cargos.”

Concluye estableciendo el artículo 475, que si no se logra el voto favorable de dicha mayoría especial, el Presidente será declarado no culpable o absuelto; y que, tanto el Diputado-Fiscal como los miembros de la Comisión judicial, no podrán tomar parte de la votación final del pleno, aunque para este efecto, puedan ser reemplazados por sus respectivos suplentes.

10. La sentencia

Conforme al artículo 476 del Código, la Asamblea Nacional debe dictar la sentencia condenatoria dentro de un término de diez días, que debe ser firmada por el Presidente y el Secretario General.

La sentencia debe ser motivada en cumplimiento de los artículos 22, 133, 134,

135 y 139 del CPP, aplicados complementariamente a este proceso penal ante el vacío del Capítulo ahora comentado.

La sentencia condenatoria lleva la firma del Presidente de la Asamblea, por cuanto este es el director del debate y preside la audiencia, en tanto que el Secretario General refrenda los actos y las decisiones oficiales del Órgano Legislativo, de acuerdo con los artículos 168 y 23 del RORI, respectivamente.

Nada dispone el artículo 476 para el caso que no se alcance la mayoría especial antes comentada. En este caso, también se deberá proferir una sentencia de no culpabilidad, siguiendo las directrices del Código Procesal Penal.

11. Individualización de la pena

En el evento de que se condene al Presidente o al Vicepresidente de la República, el artículo 477 del CPP contiene tres reglas aplicables al momento de la imposición de la pena respectiva, tomando en cuenta que, como antes se expuso, el artículo 191 de la Constitución reconoce una responsabilidad penal limitada al mandatario de la nación.

En primer lugar, la propuesta de los Diputados para tal efecto será sometida al Pleno y requiere únicamente el voto de la mayoría absoluta, esto es, de más de la mitad de los miembros de la Asamblea Nacional en acatamiento del artículo 189 del RORI. La razón de esta diferencia con la mayoría especial requerida, es que, al haberse declarado la culpabilidad con el

voto de esta última, la individualización de la pena vendría a ser cuestión de trámite que dará contenido material a la voluntad expresada por aquella mayoría.

En segundo lugar, el artículo 476 reitera el precepto constitucional que solo sanciona al Presidente o al Vicepresidente con la destitución del cargo y establece como término legal de inhabilitación para ejercer las funciones el resto del periodo para el cual fue electo. Este término quedó sujeto al plazo que determine la ley, en razón de lo cual, el artículo en referencia viene a establecer el periodo de la inhabilitación, aunque sea claramente diferente a la regla de cómputo prevista en el artículo 69 del Código Penal.

En tercer lugar, cuando sea condenado por la comisión de delitos contra la personalidad internacional del Estado o contra la Administración Pública, se aplica la pena prevista en el Código Penal o la ley respectiva para el delito de que se trate, siguiendo las reglas de individualización también establecidas en dicho cuerpo de normas.

C. Procesos contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

1. Competencia de la Asamblea Nacional

El artículo 478 del CPP confirma la Competencia de la Asamblea Nacional para conocer de las denuncias y querrelas contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por actos ejecuta-

dos en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o que sean violatorios de la Constitución Política o las leyes, en ejercicio de la función judicial prevista en el artículo 160 Constitucional.

Adicionalmente, el artículo 478 suple un vacío legal histórico en relación con la competencia de la Asamblea para juzgar a los Magistrados Suplentes por actos cometidos durante el ejercicio del cargo. Esta disposición también está en armonía con el artículo 203 de la Constitución que únicamente permite que ejerzan el cargo de Suplente los funcionarios de la Carrera Judicial en servicio en el Órgano Judicial, por lo cual han de responder ante la Asamblea por los actos infractores en que incurran durante el periodo en que desempeñen el cargo, puesto que fuera de dicho periodos, quedan sometidos a la justicia ordinaria, atendida la jerarquía del cargo de carrera que ocupen.

Se reiteran en este artículo, como en el resto de los artículos de la Sección 2ª del presente Capítulo, los comentarios que quedan expuestos a manera de consideraciones previas y los plasmados a propósito de la Sección 1ª.

2. Procedimiento

El artículo 479 del CPP dispone que el juzgamiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se sujeta a las mismas reglas antes explicadas para el tratamiento de las denuncias y querrelas presentadas contra el Presidente de la República.

3. Individualización de la pena dictada contra el Magistrado

Por último, el artículo 480 del CPP contiene una regla especial para la individualización de la pena aplicable al Magistrado que sea declarado culpable, al indicar que en esta tarea se habrán de observar las reglas pertinentes del Código Penal.

Queda claro, por otro lado, que la declaratoria de culpabilidad requiere del voto de la mayoría especial, lo mismo que en el proceso penal contra el Presidente o Vicepresidente y que, para la individualización, será necesaria la mayoría absoluta, como lo reconoce el último párrafo del artículo 480.

D. Bibliografía referencial

Guerra, Aura Emérita. **Las Funciones Judiciales de la Asamblea Nacional**. Universidad de Panamá, 1957-1958.

Molino Mola, Edgardo. **La Jurisdicción Constitucional en Panamá**. Segunda edición, editorial Copicentro, S.A., Panamá, 2000.

Quintero Correa, César. **Derecho Constitucional**. Tomo I, Editorial Latman, San José, 1967.

Quintero Correa, César y Marchosky, Eusebio. **Las Funciones Judiciales de la Asamblea Legislativa**. Editado por la

Asociación Panameña de Derecho Constitucional y la Editora Portobelo-Librería El Campus, No.12, Panamá, 1997.

Sánchez G., Salvador y González Gómez, Agapito. **Organización y Funcionamiento del Órgano Legislativo**. Imprenta de la Asamblea Nacional, Panamá, 2008.

Constitución Política de la República de Panamá. Publicada por Fábrega, Jorge. Editorial Álvarez, Panamá, 2007.

Constitución Política de la República de Colombia. Publicación oficial del Senado de la República, 2008.

Código Procesal Penal de la República de Panamá, adoptado por la **Ley 63 de 28 de agosto de 2008**. Gaceta Oficial No.26114.

Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional de Panamá. Publicación oficial, 2009.

Sentencia de 25 de mayo de 1951, dictada por la Asamblea Nacional. Gaceta Oficial No.11560.

Sentencia de 20 de diciembre de 1999, dictada del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Gaceta Oficial 23973.

Sentencia de 16 de mayo de 1996 (C-222-96), dictada por la Corte Constitucional de Colombia. (<http://www.corteconstitucional.gov.co>).

LA REFORMA ELECTORAL DEL 2010

*Dennis Allen Frías**

En una práctica sana, que durante casi dos décadas y cuatro comisiones ha logrado avances significativos en la jurisdicción electoral, el próximo año el Tribunal Electoral instalará la Quinta Comisión Nacional de Reforma Electoral. Las expectativas son muy amplias, luego de la atípica campaña electoral que vivimos los panameños en las elecciones de mayo de 2009. Tomando como base el criterio de debatir las reformas en un ambiente calmo y sereno, ahora es el momento de recibir los aportes de todos los actores: candidatos, partidos políticos, sociedad civil, académicos, etc. Las lecciones de mayo de 2009 saltan a la vista. Una campaña electoral muy larga, una preponderancia del mercadeo político y denuncias graves en torno a los fondos y sus orígenes dieron la sensación de que los panameños hubiéramos retrocedido en la democracia nacional. Haciendo una mirada retrospectiva, debemos reconocer que algunas de las expectativas que se crearon con la comisión anterior no se cumplieron. Por ejemplo, el periodo de campaña electoral se redujo a cuatro meses y se esperaba una campaña corta; sucedió todo lo contrario. Al no eliminar el artículo del Código Electoral que establece

la posibilidad de postularse hasta un año antes de las postulaciones oficiales, sufrimos como consecuencia el adelanto de las primarias y la extensión de la campaña electoral. Igualmente, cuando se desestimó en la Asamblea Nacional el arduo trabajo de la sociedad civil que proponía topes a los gastos de campaña e inclusive presentó un estudio pormenorizado de cuánto se sugería se gastara por cargo y candidato, fuimos testigos del alto costo de la pasada campaña electoral.

El Tribunal Electoral había propuesto una reconsideración para modificar las fórmulas de adjudicación de curules en los circuitos plurinominales, haciéndose eco, además, de la solicitud en el tema de género de una fórmula que buscara mayor oportunidad para las mujeres en las candidaturas, pero ambas propuestas fueron desestimadas.

Creo que estamos en el *momentum* para aportar ideas que nos ayuden a mejorar la democracia electoral y, como consecuencia lógica, la democracia panameña. Esta nueva oportunidad, me brinda ese espacio para exponer algunas ideas que *bona fide* expongo para contribuir al debate nacional: 1) _Origen de los fondos; 2) Topes de gastos en las campañas electorales, incluyendo las primarias; 3) Límite de tiempo para los procesos elec-

* Abogado con Maestría en Derecho Procesal. Actual Director Nacional de Asesoría Legal y Técnica de Comisiones de la Asamblea Nacional.

torales; 4) Una nueva fórmula de adjudicación de curules; 5) Reglamentación de la libre postulación para Presidente de la República; 6) Las primarias simultáneas y 7) Tipificación de nuevos delitos electorales.

- 1) Consecuentemente, en casi todos los debates y así consta en las actas de las comisiones de reformas electorales, la sociedad civil, muchas veces respaldada por partidos políticos y académicos, ha insistido en la necesidad de dar a conocer el origen de los fondos privados que se utilizan tanto en las elecciones primarias como en la misma contienda.

Siempre respaldé esta solicitud y creo que los lamentables hechos y denuncias de las elecciones pasadas han puesto en el tapete nuevamente este tema.

Comprendo que algunos argumentan que dar a conocer el origen de los fondos privados pudiera producir disminución en las donaciones, pero la transparencia electoral demanda una pronta decisión de la clase política, en un tema superado hace mucho tiempo en otras latitudes.

- 2) Cada día se hace más costoso todo lo relativo a la publicidad, mercadeo y propaganda en general, esto me llevó a comentar públicamente mi aprehensión de que los costos de campaña pueden hacer inaccesible a sectores de clases populares y pobres aspirar a una candidatura electoral.

Uno de los objetivos fundamentales de las donaciones públicas va diri-

gido hacia el principio de la equidad; es decir, la búsqueda de una oportunidad que no limite la participación del ciudadano. El gran esfuerzo de la última comisión electoral debe ser retomado. Fueron muchos días y horas buscando el costo real y proporcional para una campaña; ha llegado la hora de pensar en ponerle un tope a los gastos de campañas y de exigir una rendición de cuentas a todos los participantes en estas, partidos, candidatos y libres postulaciones.

- 3) La sociedad panameña no soporta más contiendas interminables. El efecto de campaña de dos o más años es totalmente negativo en nuestra gente. Si miramos los países más avanzados de Europa y algunos de nuestra América, tenemos que reconocer que mientras la campaña es más corta, el costo económico, social y político se reduce. Insisto en la necesidad de que se elimine el artículo que permite que hasta un año antes de las elecciones se puedan postular los candidatos de partidos. Igualmente, las primarias, su desarrollo, junto con el periodo de las elecciones nacionales, no debería ser de más de cuatro meses; atrevámonos a cumplir este sueño de desarrollo superior y reduzcamos al mínimo el periodo de propaganda, concentraciones, caminatas, afiches y demás.
- 4) La necesidad de volver a hacer más práctica y justa la fórmula de adjudicación de curules es impostergable.

El actual sistema tiende a favorecer los partidos mayoritarios, y este hecho hace la fórmula rechazable por quienes la ven como un mecanismo de fortalecimiento de los partidos grandes. Si exploramos la posibilidad de reducir un cociente entero o no permitir que una distribución repita un voto dos veces (un hombre un voto), esto nos llevaría a revisar los diferentes sistemas de adjudicaciones de curules existentes en el mundo y complementario con nuestra fórmula panameña, buscando fortalecer la participación popular.

- 5) El fallo dictado recientemente por la Honorable Corte Suprema de Justicia que autoriza la candidatura para presidente por la vía de la libre postulación, además de sentar doctrina en lo jurídico hoy nos abre un abanico de posibilidades.

La libre postulación a nivel de candidaturas presidenciales debe ser reglamentada, el criterio debe contener una dosis de rigor y otros de realismo, no podemos en el afán de abrir compuertas llegar a tener un directorio telefónico de candidatos.

- 6) Existe una propuesta por parte del Tribunal Electoral de realizar unas elecciones primarias simultáneas. En

Honduras y Uruguay, se han celebrado primarias simultáneas organizadas y fiscalizadas por los organismos electorales.

Esto tiene dos aspectos importantes: primero, la responsabilidad que asume el organismo electoral de planificar, organizar y ejecutar las elecciones primarias de todos los candidatos un mismo día y a la misma hora. El otro aspecto es la aceptación de los partidos de no efectuar ellos mismos sus primarias y no aprovechar la estrategia de postular, cuando el adversario ya lo hizo. Esta propuesta se perfila como una de gran debate.

- 7) La necesidad de traer a la jurisdicción penal electoral algunos delitos que hay son juzgados e investigados por la justicia ordinaria, desde mi punto de vista es necesario. Por ejemplo, delitos por el uso de dinero de origen ilegal en campaña; la calumnia e injuria que se produzca en la campaña y el excederse en las sumas de dinero que se señalen como tope de campaña serían algunos delitos que pueden ser considerados.

Estamos, reitero, en el momento de aportar, discutir y lograr consensos, que nos lleven a encontrarnos nuevamente en el sendero de la democratización y su profundización.

IMPORTANCIA DE LAS RELACIONES INTERPARLAMENTARIAS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

*Alfredo Jiménez Barros**

UNA BREVE APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN

El concepto de “integración” en el ámbito latinoamericano

Tomamos como referente inicial que, desde el punto de vista lógico-gramatical, *integración* es una derivación de los adjetivos “integral” o “íntegro (gra)”, que vienen del latín “integer”, que significa “entero” o “completo”, y suele definirse como el proceso de unificación de varias entidades independientes o la constitución de un todo a partir de las partes.

De acuerdo con Vallejo Arbeláez, las ideas de integración económica de los países pueden relacionarse con la historia antigua de las guerras de anexión de territorios y la formación de imperios para ampliar mercados y asegurar las fuentes de producción de artículos naturales y materias primas. Esta necesidad vino a acentuarse con la aparición de la Revolución Industrial y, más aún, con la llamada producción a escala. El ejemplo más notable en nuestro continente americano es el de los Estados Unidos, en donde se expresó, en todas las formas, la decisión de ampliar sus mercados territoriales: por anexión de zonas de países

límitrofes, por compra a metrópolis lejanas y, finalmente, yendo a una cruenta guerra civil para evitar la secesión. Bolívar también vislumbró la importancia política de unir a la América Latina bajo una gran Federación, pero las dificultades del transporte y el nacionalismo estrecho de los países emancipados frustraron esta genial concepción.¹

Los intereses más serios de integración en el ámbito latinoamericano tienen una de sus explicaciones inmediatas más importantes en los resultados de los diagnósticos nacionales, subregionales y regionales impulsados por la CEPAL en la segunda posguerra, de los cuales surge el concepto de que el “desarrollo económico” sólo podría lograrse superando la situación de los países, actuando como «compartimentos estancos» y logrando la unión regional.

En 1961 se suscribió la Carta de Punta del Este, mediante la cual los países latinoamericanos se comprometieron a establecer o fortalecer, según el caso, acuerdos de integración económica, con el fin de llegar, en último término,

* Coordinador Técnico del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO)

¹ VALLEJO ARBELÁEZ, Joaquín. *ABC de la Integración Latinoamericana*. Bogotá, Ediciones Tercer Mundo. S/f. pp. 10 y 11.

a la creación de un mercado común latinoamericano, como mecanismo de crecimiento económico de la región.

Bela Balassa, una de las autoridades más reconocidas en el plano internacional en materia de integración, lo considera como un proceso en el cual se distinguen las siguientes etapas (acumulativas):

- a) Zona de Libre Comercio, la cual supone la eliminación de aranceles entre los países, pero manteniendo cada cual el principio frente a terceros;
- b) Unión Aduanera, que comprende un arancel externo común;
- c) Mercado Común, en el cual se da el libre movimiento de los factores productivos;
- d) Unión Económica o armonización de las políticas económicas, sociales y financieras; y, e) Unión Económica Total, en la cual se reconoce una autoridad supranacional cuyas decisiones son obligatorias para los Estados Miembros. Cabe anotar que esta posición ha sido adoptada de manera más o menos general en Latinoamérica y, hasta ahora, continúa vigente tanto en numerosos medios académicos como en varios organismos cuya naturaleza y fines están orientados a promover la integración en sus diversos ámbitos.

Es claro, entonces, que la concepción de la integración latinoamericana, y los esfuerzos concretos por conseguirla, históricamente han estado signados por una visión, antes que económica, economicista.

El fracaso (relativo o absoluto, según diversas apreciaciones) que han tenido numerosos intentos integracionistas institucionalizados, regionales y subregionales ha llevado a plantear como solución el establecimiento de la obligatoriedad jurídica de los acuerdos, y se ha avanzado, incluso, a definir la integración como un estatus jurídico, pero siempre dentro de la concepción económica de fondo. Los intentos de lograr la supranacionalidad y de instituir superestructuras jurídicas también han dado pobres resultados, debido, fundamentalmente, a que su exclusiva intención es convalidar una distorsionada concepción de fondo de la integración.

Es necesario reconocer, sin embargo, que en América Latina, en los últimos años, se han operado importantes y positivos cambios en el concepto y práctica de la integración, entre ellos:

- a) El tránsito gradual de una mentalidad que consideraba la integración como una utopía o un sueño romántico hacia otra que reconoce su necesidad y su viabilidad;
- b) consecuentemente con lo anterior, la progresiva toma de conciencia respecto de que para el desarrollo nacional de nuestros países la integración es un elemento vital, imprescindible y, por tanto, condicionante de ese desarrollo;
- c) la transformación de los enfoques y puntos de vista centrados en lo económico y lo comercial, en una visión

global que abarca también lo social, lo cultural, lo político, lo ambiental y lo jurídico-institucional;

- d) el reconocimiento, cada vez mayor, de que el bilateralismo constituye una de las mayores amenazas para la integración y la correlativa toma de posiciones para actuar en bloque, principalmente en el ámbito subregional, en las negociaciones internacionales;
- e) el incremento permanente de actividades de integración sectorial en los más diversos ámbitos, tanto a través de la creación de organismos y de redes y la realización de eventos, como en la programación y ejecución de actividades conjuntas y complementarias. Ello sucede en numerosos campos, como el de la salud, la educación, la cultura, las más diversas actividades productivas de bienes y servicios, etc.; y, dentro de ellos, en todos los niveles y estamentos como son las asociaciones gremiales –desde las sindicales hasta las empresariales– y otros. Y,
- f) en la misma línea, pero en un nivel más global, y lo que es muy importante para la integración regional, la celebración de acuerdos de variados tipos entre bloques subregionales.²

² Tomado del artículo preparado por el entonces Presidente del Parlamento Latinoamericano, Dip. Ney Lopes, para la *Revista Latinoamérica y el Caribe Hacia la Integración*, editada por el Grupo Venezolano del PARLATINO. Caracas, Venezuela, Año 4, N° 13-14, enero-junio de 2004.

¿Globalización frente a integración?³

Algunos estudiosos del tema sostienen que la globalización ha existido siempre o, al menos, desde el descubrimiento de América. Tratándose de un término ambiguo, creo que no cabe una discusión al respecto de los orígenes y antigüedad del fenómeno, pero sí una explicación clara respecto de lo que se quiere dar a entender al utilizar dicha expresión en este trabajo.

Para los efectos de este artículo, se establecen como características básicas del fenómeno de la *globalización* y las que permiten calificar al fenómeno de tal (global), aquellas que se refieren, fundamentalmente, a la extensión y amplitud del fenómeno (de alcance mundial); a la simultaneidad de las acciones y los procesos que lo componen o que éste provoca, y la estrecha interrelación que existe entre dichas acciones y procesos; a la inducción y presión que hace respecto de la apertura y desregulación en los sistemas nacionales; al impacto que tiene en las realidades en todos los niveles –local, nacional e internacional–; y al hecho de que promueve idénticas “reglas del juego” para todos los actores sociales

³ Esta sección es tomada y adaptada de la investigación, dirigida por el autor, sobre *El Concepto Globalización y sus Efectos en América Latina*, realizada en el PARLATINO, y consta en el escrito denominado *Algunas Ideas sobre el Concepto Globalización y sus Efectos en América Latina*, documento de trabajo preparado para la reunión conjunta del Consejo Consultivo y la Comisión de Asuntos Económicos y Deuda Externa. São Paulo, Brasil, agosto 6 y 7 de 1998.

y agentes económicos, concepto que se ampara en el sofisma de la "igualdad de derechos", cuando en realidad lo que es urgente es la identificación y aplicación de medidas compensatorias a favor de los más débiles, en lugar de una *igualdad formal* que, en verdad, sólo viene a ser una *desigualdad real*.

Puede afirmarse que la globalización es un fenómeno inevitable en las actuales condiciones científicas y tecnológicas, demográficas y de otros órdenes, del planeta. La globalización no es, sin embargo, algo que pueda calificarse – de forma maniqueísta– como "bueno" o "malo" en sí mismo. Es sólo el vehículo por medio del cual se mundializa un determinado modelo (o varios). El problema está, entonces, en el modelo (o modelos) cuya globalización se promueve, sus características, sus "valores" intrínsecos y sus consecuencias concretas en el bienestar de la sociedad*.

Un principio de validez, prácticamente universal, es aquel que expresa que el grado de apertura de un sistema, cualquiera que éste sea, es un reflejo de su consolidación interna. La actual dinámica de la globalización, descrita dos párrafos atrás, atenta contra la consolidación interna y, consecuentemente, contra el desarrollo nacional de los paí-

* Habida cuenta de la diferenciación establecida entre *globalización* y *modelo globalizado*, en lo sucesivo se hará referencia al término *globalización* en un sentido genérico, esto es, expresando tanto el fenómeno en sí mismo como refiriéndose al modelo globalizado o en proceso de globalización.

ses, mientras que la integración ayuda a la superación de los desequilibrios regionales y a dinamizar el desarrollo interno de las naciones involucradas en cada proceso.

En otras palabras, mientras que la globalización, tal como ocurre en la actualidad, acentúa el desequilibrio global y la dependencia de los países "de menor desarrollo relativo" –"del Sur", "subdesarrollados" o "emergentes"–, la integración, por el contrario, favorece la interdependencia, el equilibrio y el desarrollo armónico de las partes.

Quizá por eso, como oportunamente lo señaló el jurista colombiano Daniel Michaels, mientras que la *globalización* es impuesta o fuertemente inducida desde algunos centros mundiales de poder económico y político, la *integración* es consensuada y fruto del libre acuerdo de las partes, precisamente porque encuentran en ella ventajas mutuas.⁴

Constituiría, pues, un grave error conceptual y práctico el que se confundan estos dos términos, considerándolos sinónimos o, en otras palabras, asumiendo que globalización e integración son la misma cosa, o que la una lleva a la otra, o que la globalización, como algunos plantean, es la dimensión universal de la integración.

⁴ Intervención en la IX Reunión de la Comisión de Asuntos Culturales, Educación, Ciencia y Tecnología del Parlamento Latinoamericano. São Paulo, Brasil 11 y 12 de febrero de 1998.

Resulta bastante interesante el análisis hecho en una edición de "Foreign Affairs", de 1998, por Timothy Garton Ash, de la Universidad de Oxford, citado por el economista brasileño Gilberto Dupas: "Él cree que la unión de Europa ha sido presentada como una reacción necesaria e inevitable a las fuerzas contemporáneas de la globalización. Los Estados nacionales debilitados ya no serían capaces de defender sus intereses políticos y económicos en razón del poder de las empresas multinacionales, de los especuladores financieros y hasta del crimen organizado internacional. Así, en un mundo globalizado, Europa sólo sobreviviría como una unidad político-económica más amplia y fuerte..."⁵

Se concluye, entonces, que la integración puede constituir, precisamente, una respuesta válida de los países de la región –o quizá la única posibilidad real– para enfrentar exitosamente el fenómeno de la globalización.*

⁵ Diario *O Estado de São Paulo* de 9 de mayo de 1998. Artículo *Um Magnífico Salto no Escuro*, por Gilberto Dupas.

* La prestigiosa publicación *Sucesos de la Integración* en su número 104 de 09-03-95 (Montevideo, Uruguay), señala que ante los efectos causados por el nuevo orden internacional no tenemos otra opción que mantener vigentes los ideales de la integración teniendo en cuenta una máxima del escritor argentino José Hernández quien a través de su personaje Martín Fierro aconsejaba que "los hermanos sean unidos / porque esa es la ley primera / tengan unión verdadera / en cualquier tiempo que sea / porque si entre ellos pelean / los devoran los de ajuera".

Integración para el desarrollo

Diversos documentos institucionales del Parlamento Latinoamericano (PARLATINO) señalan que la integración latinoamericana: a) no sólo es posible y factible, sino que es una condición esencial para el desarrollo de los países; b) debe ser entendida, necesariamente, como un fenómeno global, no limitado a lo económico y menos aún a lo comercial, y que abarca, por tanto, los aspectos socioculturales, políticos, jurídicos e institucionales, considerados de manera armónica y definidos en función del bien común de la sociedad regional; y, c) el principal obstáculo que viene enfrentando el proceso en sus diversos ámbitos -subregional y regional-, es el de la falta de una voluntad política real, para dinamizarlo y perfeccionarlo. Se hace referencia a voluntad política *real*, esto es, la que se manifiesta en acciones concretas, pues la voluntad política *declarada* existe de manera evidente y explícita en todos los países latinoamericanos, en algunos incluso con la jerarquía de mandato constitucional.

De allí que resulte innecesaria la discusión académica que contraponen los conceptos de *integración* y *desarrollo* o que trata de establecer su jerarquía, planteando una especie de disputa, entre ellos, por la toma de decisiones y la captación de recursos de todo tipo.

Si el *desarrollo* es la expresión, como proceso o como estado, del logro de las grandes aspiraciones y objetivos sociales, la *integración* debe entenderse, en las primeras etapas del proceso, como un medio, indispensable pero no suficiente

por sí mismo, para conseguir las finalidades últimas del desarrollo; y, en los estadios finales (o más depurados) del proceso, como una de sus características estructurales y fundamentales. *Desarrollo e integración* vendrían a constituirse, entonces, en categorías complementarias, estrechamente interrelacionadas en una simbiosis en la cual ambas son, a la vez, causa y efecto.

Algunas lecciones que nos ha dejado la experiencia⁶

Para poder enfrentar con éxito la labor integracionista, es imprescindible conocer el conjunto de fuerzas, circunstancias y demás elementos que, siendo factores condicionantes del proceso, constituyen limitaciones o potencialidades, es decir, que pueden frenar, retardar, ayudar o acelerar, según el caso, el logro de los objetivos de la integración.

Podríamos sugerir que algunos de los principales obstáculos a la integración son, entre otros:

- a) la existencia de sistemas educativos que recalcan excesivamente las “deudas pendientes de cobro” en el campo de los conflictos territoriales, implantando en la mente del habitante latinoamericano, desde sus primeros años de vida, actitudes

totalmente contrarias a los objetivos e intereses integracionistas;

- b) la persistencia en utilizar enfoques sectoriales –tales como el comercial–, dentro de los intentos institucionalizados de integración;
- c) la falta de liderazgo o protagonismo de los Estados latinoamericanos, sus gobiernos y parlamentos en sus propios procesos de desarrollo e integración,* y,
- d) la falta de claridad en las políticas extrarregionales respecto de nuestros procesos de integración, los cuales, por ejemplo, son apoyados por las grandes potencias, en aquellos aspectos y sectores que favorecen la ampliación de los mercados para sus productos (bienes o servicios), o cuando precisan de la libre circulación de ellos dentro de la región y es desalentada en aquellas dimensiones y ámbitos que podrían propiciar, por ejemplo, la negociación conjunta (multilateral o en bloque) de la deuda externa o de las inversiones extranjeras.

De las consideraciones expresadas, surge directamente un conjunto de propuestas

⁶ Adaptado del material didáctico de la materia *Desarrollo, planificación y el ciclo del proyecto*, dictada por el autor en la *Maestría en Gestión y Políticas Culturales en el MERCOSUR*, a cargo del Parlamento Cultural del MERCOSUR, PARCUM y la Cátedra UNESCO de Derechos Culturales de la Universidad de Palermo, Argentina (Buenos Aires, Argentina, a partir del año 2000) y en otros programas de posgrado.

* La pérdida de liderazgo o protagonismo y de capacidad real de tomar decisiones, en los países latinoamericanos, se ha visto agravada por el fenómeno de la globalización (en los términos en que es analizada en este trabajo), por su capacidad para vulnerar la gobernabilidad en los Estados y transferir el poder real desde los gobiernos nacionales y sus órganos (como los Bancos Centrales, por ejemplo), hacia otros organismos, corporaciones y centros de poder extra, para, supra o internacionales, según el caso.

relacionadas con la tarea de lograr una verdadera integración latinoamericana, tales como:

- a. Privilegiar los campos, estrategias y medios que vinculen los elementos comunes de los Estados y sus pueblos, y que, por lo tanto, presenten la menor resistencia posible al esfuerzo integracionista. Esto incluye áreas como el arte y la cultura, la salud, etc. y el trabajo conjunto por el logro de los objetivos inmediatos de fuerzas sociales homogéneas con intereses comunes.
- b. Incrementar los esfuerzos de integración fronteriza binacional (o excepcionalmente plurinacional, como en el caso de las fronteras triples), especialmente con proyectos de integración física, de libre tránsito de personas y bienes, y otros que impliquen el menor conflicto posible, y si es necesario, en un principio limitados a las zonas limítrofes y fronteras de los países comprometidos. Una excelente base para la planificación del desarrollo de esas zonas está en el esfuerzo conjunto por lograr que superen el carácter de periferias deprimidas que prácticamente todas tienen en América Latina.
- c. Por medio de la estrategia anterior, subsanar el espinoso problema de las tesis jurídicas internacionales en el orden territorial, no a través del intento de resolverlo, sino acordando un *statu quo* jurídico –en el cual cada país mantiene sus respectivas tesis y posiciones– y actuando al margen de él a través de estrategias concretas

de desarrollo conjunto que beneficien por igual a las partes.

- d. Empezar una profunda reforma de los sistemas educativos vigentes, que en la actualidad, más que todo, son generadores de una mentalidad anti-integracionista, dado que “en prácticamente la mayoría de los países de la región el concepto de *integración* que se halla implícito o explícito en las diversas materias –en especial las relacionadas con la historia, la geografía y la cívica– está negativamente influenciado por la permanente reafirmación de reivindicaciones de orden territorial en las que normalmente los países vecinos aparecen como «rivales», «usurpadores» y enemigos reales o potenciales de la propia nacionalidad. Debido a ello y a otras deficiencias de los sistemas educativos, formales y no formales, predominantes en América Latina, sus contenidos pueden calificarse de «anti-integracionistas», por lo que, en lugar de formar individuos idóneos para participar constructivamente en un esfuerzo común de desarrollo, preparan personas aptas para la lucha individualista y deslealmente competitiva por la sobrevivencia”.⁷

⁷ Tomado de: PARLATINO, UNESCO. *Plan de Educación para el Desarrollo y la Integración de América Latina*. Fundación para la Cultura del Maestro, Talleres gráficos de la Editorial del Magisterio “Benito Juárez”, dependiente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, de México. México, 2005. (Tercera Edición en español). Se encuentra también en la pág. Web del Parlatino: <www.parlatino.org>, enlace a “Actividades Desarrolladas”.

- e. Reconceptualizar el papel de la mayoría de los actuales organismos integracionistas, orientados fundamentalmente hacia finalidades comerciales y económicas, de muy limitados efectos multiplicadores para las grandes mayorías nacionales.
- f. Paralelamente, estimular, apoyar y fortalecer los organismos que, con una visión global y de conjunto, trabajan en pro de la integración latinoamericana.
- g. Prevenir la “burocratización” del proceso evitando la creación de nuevos organismos cuando los existentes puedan servir a los mismos fines; fusionando corporaciones que trabajan en paralelo para las mismas jurisdicciones y con similares propósitos y evitando el excesivo crecimiento de las actuales instituciones.
- h. Estimular la cooperación científica y técnica horizontal.
- i. Fomentar el diálogo, el trabajo conjunto, y la conformación de redes internacionales entre entidades y representantes de la sociedad organizada, en todos los campos.
- j. Reorientar y fortalecer los procesos nacionales de desarrollo e integración, en articulación con los esquemas internacionales de integración –con base en principios como la interdependencia, la complementariedad y la reciprocidad–, como medio de disminuir los desequilibrios internacionales y de lograr la necesaria consolidación

interna, que se refleja en el grado y forma de apertura externa de los países y su consecuente articulación dentro de un sistema integrado.

En esta concepción de la integración, la supranacionalidad debe ser entendida, no como la cesión que los Estados hacen de algunas de sus prerrogativas soberanas, sino como la conjunción de poderes destinada a actuar como un todo único en función de los intereses de la colectividad. Así entendida, la supranacionalidad es una especie de extensión de las soberanías nacionales, y no un cercenamiento de éstas. Así, y dentro de la misma línea argumental, la lucha contra la dependencia, reivindicación de los países latinoamericanos desde hace mucho tiempo, vería su realización no en una *independencia* a ultranza, sino más en la *interdependencia*.

El papel de los parlamentos nacionales y de los organismos interparlamentarios en la promoción del desarrollo y la integración

En razón de su naturaleza y fines, el Parlamento Latinoamericano ha desarrollado, revisa, enriquece periódicamente y viene promoviendo entre sus miembros una base conceptual orientadora del papel de los parlamentos y de las organizaciones interparlamentarias en el fomento del progreso con justicia social de los pueblos latinoamericanos, y de la integración de estos como condición esencial del desarrollo integral y auto-sostenible.

Un completo y claro resumen de esos planteamientos se encuentra en la exposición introductoria del Panel *Compromisos de los parlamentarios latinoamericanos para la seguridad alimentaria*, presentada por el Senador Jorge Pizarro, Presidente del Parlamento Latinoamericano, en la *Conferencia interparlamentaria sobre "derecho a la seguridad alimentaria"*, realizada en la ciudad de Panamá el pasado 3 y 4 de septiembre de 2009. De dicha exposición he extractado algunos de los párrafos que siguen en esta sección ("El papel de los parlamentos nacionales y de los organismos interparlamentarios..."). La esencia de los parlamentos es la promoción del desarrollo social. Ellos existen porque en los sistemas democráticos los pueblos eligen libremente a quienes quieren que los representen en los más altos niveles de toma de decisiones del Estado. Y es el deber, no sólo de los parlamentos y los parlamentarios sino también el de todos los órganos públicos, independientemente de su nivel jerárquico y de su orientación sectorial o campo de acción, velar, en última instancia, por el desarrollo general de la comunidad o, en otras palabras, por el bien común.

Las funciones esenciales de los parlamentos: legislar, fiscalizar y debatir los grandes problemas sociales

En el caso de las asambleas legislativas, para lograr ese cometido, en la mayoría de los países de la región ellas tienen como funciones primordiales la triple y fundamental función de legislar, fiscalizar y debatir los grandes problemas sociales.

Para los parlamentos y asociaciones parlamentarias de nivel internacional -subregional o regional-, la labor legislativa estaría constituida, principalmente, por las siguientes actividades:

- a) fomentar y apoyar el mejoramiento y enriquecimiento de los cuerpos legales existentes;
- b) promover la armonización legislativa y el surgimiento de leyes, decretos y otros cuerpos jurídicos de carácter referencial que sirvan de marco a la acción legislativa de los países; y,
- c) impulsar en cada Parlamento nacional la adopción de las recomendaciones y resoluciones que surjan en las deliberaciones conjuntas.

En lo que se refiere a la acción fiscalizadora, los parlamentos nacionales y las asociaciones parlamentarias deben crear instancias de acompañamiento y monitoreo del cumplimiento de los compromisos, recomendaciones y resoluciones que se adopten.

La necesidad de un nuevo diálogo interparlamentario y con la sociedad civil

Además de que los propios parlamentos subregionales y regionales constituyen por sí mismos importantes foros de discusión y análisis de los principales problemas que aquejan a la sociedad y de las correspondientes medidas de acción, corresponde a ellos propiciar espacios de diálogo intra e interregional, no sólo con otros organismos similares sino, en general, con todos los actores relevantes del proceso.

A este respecto, el Parlamento Latinoamericano viene sosteniendo que se impone, consecuentemente, la estructuración de nuevas modalidades de diálogo con la sociedad civil, por parte de los parlamentos, los gobiernos y, en general, de los líderes políticos. El diálogo, como su nombre lo indica, requiere que haya un flujo recíproco de información, es decir, que las partes actúen alternativamente como receptoras y emisoras en esa comunicación. Este es un punto muy importante que debe ser tomado en cuenta, pues tradicionalmente la sociedad civil ha tenido el carácter de oyente pasivo; normalmente se ha limitado -o mejor, ha sido limitada exógenamente- al papel de "ser informada" de las actividades y asuntos del Estado, con frecuencia cuando las decisiones ya han sido tomadas, incluso cuando ya están en ejecución o han sido ejecutadas.

Es necesario mejorar los espacios, mecanismos, canales y procedimientos, formales e informales establecidos para que ese diálogo pueda darse en la forma indicada, y crear otros nuevos, a fin de garantizar que la sociedad civil y sus diversos componentes puedan expresarse y que sus planteamientos sean escuchados y tomados en cuenta en todos los ámbitos de la gestión gubernamental.

Corresponde a la sociedad civil tener una participación más constructiva que reivindicativa; y, al ser virtualmente imposible que las demandas y las propuestas de acción provenientes de aquella sean homogéneas, por estar la

sociedad civil fragmentada en múltiples intereses, será responsabilidad del Estado y del medio parlamentario interpretar esa información y convertirla en políticas, estrategias, planes, programas y proyectos concebidos y ejecutados en función del bien común.

La plena participación de los Parlamentos en todos los procesos que afectan a la colectividad

El parlamentario, como legítimo representante de la sociedad civil, no puede estar ausente en las discusiones de temas tan importantes como el del combate al hambre, que tiene implicaciones en todos los aspectos de la vida de la sociedad. La función legislativa no es sólo ratificatoria, sino esencialmente decisoria y fiscalizadora, y estas acciones no pueden realizarse sobre hechos consumados: implican una intensa participación en todas las fases del proceso y un permanente acompañamiento de él.⁸

Las relaciones interparlamentarias

En un mundo caracterizado por una enorme cantidad de información de todos los tipos, que circula a velocidades sin precedentes en todos los lugares y en todos los niveles, cualquier gestión que quede fuera de esos circuitos y de

⁸ Tomado de: "Agenda Parlamentaria Latinoamericana para las Negociaciones Multilaterales de Comercio". Conferencia: El Parlatino y la OMC - "De Doha a Cancún - Países en Desarrollo en la OMC: Negociaciones sobre Agricultura, Servicios (GATS) y Nuevas Propuestas". São Paulo, Brasil, 21 y 22 de agosto de 2003.

esa dinámica está irremediablemente condenada al fracaso. La posibilidad de conocer lo que otros parlamentos hacen en los diversos campos de su actividad, de aprender de sus éxitos y de sus fracasos, de coordinar acciones conjuntas, incluidas posturas comunes en foros internacionales, de impulsar acciones de armonización legislativa, algunas de ellas en campos que tienen una altísima demanda social, como en el caso de los derechos laborales o de la educación –en lo que se refiere al reconocimiento de títulos, por ejemplo– o de establecer acuerdos de coordinación en esas materias, la complementación de las relaciones internacionales que realizan los ejecutivos y la fiscalización de ellas son apenas algunas de las muchas ventajas que tienen las relaciones interparlamentarias.

Para potenciarlas, además de las comunicaciones directas entre dichos cuerpos colegiados, desde hace varios años se vienen implementando otras estrategias, como la participación en redes, –por ejemplo la Red de Puntos Focales de la Unión Interparlamentaria (UIP) para la UNESCO, la Red de Parlamentarios por la Educación para Todos (PARLARED), iniciativa del PARLATINO y UNESCO, o la Red Legislativa de las Américas (Red de Legisladores del Diálogo Interamericano), de las varias que se podrían mencionar–, y la unión de parlamentos o parlamentarios para atender asuntos importantes de interés común, como en el caso, entre otros, de los Parlamentarios Latinoamericanos contra la Corrupción (PLACC), o del Frente Parlamentario contra el Ham-

bre (FPH) para América Latina y el Caribe, cuya constitución fue acordada en la Conferencia Interparlamentaria sobre “Derecho a la Seguridad Alimentaria”, ya mencionada.

La diplomacia parlamentaria

Otro aspecto relevante en el rol de los Parlamentos y parlamentarios en el desarrollo social, que está íntimamente ligado a las relaciones interparlamentarias pero no limitado a ellas, es el de la *diplomacia parlamentaria*. Sobre este particular es pertinente citar a la Dra. Inge Kaul, quien, siendo directora del Departamento de Estudios sobre el Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), expresaba que la acción colectiva en escala planetaria requiere de una nueva concepción de la noción de cooperación que permita involucrar a todos los niveles de decisión: local, nacional o regional. Un paso en la dirección de abolir la división tradicional entre “interior” y “exterior” sólo encontrará el indispensable apoyo parlamentario en la medida en que los legisladores decidan mirar sistemáticamente los asuntos de su competencia desde una perspectiva que trascienda las fronteras nacionales. El hecho de que el Estado-nación sea territorialmente definido y limitado no debe impedir al parlamentario intervenir en el escenario internacional, cuando sea del caso, en su calidad de tomador de decisiones, a través de los diversos medios existentes, reforzándolos con acciones parlamentarias en el plano interno,

tales como ratificación de instrumentos internacionales, la emisión de leyes de acompañamiento y el control de su efectiva aplicación. Para facilitar dicha labor legislativa con perspectiva internacional, la creación de redes interparlamentarias y de esquemas de cooperación en el caso de decisiones de interés general, puede ser una vía fértil que debe ser explorada. La Unión Interparlamentaria Mundial ya ha dado un nombre a esas iniciativas: *diplomacia parlamentaria*.⁹

Por otra parte, “el concepto de *diplomacia parlamentaria* engloba el complejo entramado de relaciones institucionales e informales que vinculan a las Cámaras legislativas y a sus miembros. En un sentido amplio, también abarcaría las competencias constitucionales propias del Legislativo en el campo de la política exterior, como autorización de convenios y tratados, así como la labor de control de la acción del Gobierno en este campo. Como ha señalado Philippe Séguin, presidente de la Asamblea Nacional francesa, permite realizar el control sobre el Ejecutivo: allí donde el Ejecutivo llegue allí ejercerá el Parlamento su control... La diplomacia parlamentaria, se configura como un instrumento de especial

utilidad para fomentar las relaciones de amistad y cooperación entre los pueblos democráticos representados en sus Parlamentos y como un complemento ideal de la diplomacia clásica, a la que no pretende en ningún caso disputar la función esencial y tradicional que esta última viene desarrollando”.¹⁰

Consideraciones finales

De lo expuesto en las secciones anteriores se desprende, como conclusión, que las relaciones interparlamentarias son esenciales –indispensables– en los procesos de integración y, por ende, en los procesos de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe. El enlace lógico de las proposiciones brevemente comentadas en este artículo, que conduce a dicha conclusión, podría expresarse de la siguiente manera:

La aspiración de todos los pueblos del mundo y de los latinoamericanos en particular es su *desarrollo*, entendido éste como el proceso caracterizado por el logro y mantenimiento de los objetivos sociales en términos de justicia social, libertad, pleno empleo y, en síntesis, de la satisfacción generalizada de las necesidades humanas básicas y de otros órdenes, todo ello en función del

⁹ El artículo, denominado *Por una “Diplomacia Parlamentaria”*, completa la obra *Global Public Goods. Internacional Cooperation in the 21st Century*, dirigida por la autora, con Isabelle Grunberg y Marc A. Stern; editado por Oxford University Press, New York, 1999; ha sido tomado y adaptado en una interpretación libre de *Le Monde Diplomatique*, junio de 2000, Edición Brasileña, Año 4 número 4.

¹⁰ Adaptado de: Federico Trillo-Figueroa. *La diplomacia parlamentaria*. En: http://www.elpais.com/articulo/opinion/ESPANA/diplomacia/parlamentaria/elpepiopi/19970402elpepiopi_8/Tes
La cita no es textual.

uso racional, planificado más allá del largo plazo –esto es, a perpetuidad– y orientado al bien común, de los recursos naturales, y en un ambiente de democracia plena.

La única posibilidad para las naciones latinoamericanas de lograr el desarrollo es por medio de la integración. Si nunca la perspectiva de un desarrollo nacionalista autárquico fue viable, ni siquiera para las mayores economías de la región, hoy día lo es menos aún en razón del enorme dinamismo que tienen las relaciones internacionales de todo tipo.

Debido a su representatividad popular, a su condición de ser el elemento central en los sistemas democráticos y al importante rol, ya descrito brevemente, que les corresponde desempeñar en los procesos mencionados –desarrollo e integración– el papel de los parlamentos nacionales y de las entidades interparlamentarias es esencial e insustituible. Por su parte, las relaciones interparlamentarias son un elemento inherente al papel de los parlamentos nacionales, subregionales y regionales y son condicionantes del cumplimiento de las demás funciones que les competen.

AJB/PARLATINO
PANAMÁ/12-SEPT-2009

COMENTARIOS AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

*Héctor Gabriel Pantigoso Martínez**

*“Que los Parlamentos contemporáneos se han transformado en una especie de instancia ratificadora de decisiones negociadas y adoptadas en sedes ajenas a sus órganos parece haberse convertido en un dato incuestionable.”***

El procedimiento legislativo peruano tiene un claro sustento constitucional y naturalmente también está regulado en el Reglamento del Congreso de la República del Perú, en adelante el Reglamento. El presente artículo tiene por objetivo analizar el procedimiento legislativo ordinario a cargo del Congreso de la República, con especial incidencia en los rasgos principales de las fases de iniciativa y constitutiva.

El Reglamento contempla diversas variantes del procedimiento legislativo en función al resultado de este:

* Asesor del Grupo Parlamentario Unidad Nacional en el Congreso Peruano. Abogado. Estudios concluidos de Maestría en Ciencia Política con mención en Gestión Pública.

**GÓMEZ LUGO, Yolanda. El procedimiento ordinario en las Cortes Generales. Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 83, mayo – agosto (2008). Pág. 355.

“Artículo 72°.- Mediante el procedimiento legislativo se persigue aprobar leyes de carácter general y resoluciones legislativas, las mismas que pueden ser:

- a) Leyes ordinarias;
- b) Leyes de reforma de la Constitución;
- c) Leyes orgánicas;
- d) Leyes presupuestales y financieras, incluyendo las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del Artículo 79° de la Constitución Política;
- e) Leyes autoritativas de la legislación delegada;
- f) Leyes de amnistía;
- g) Leyes demarcatorias;
- h) Resoluciones legislativas; e,

- i) Resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso.”

En tal sentido, utilizaremos la clasificación prevista en el Reglamento del Congreso de la República y nos abocaremos al estudio del procedimiento correspondiente a las leyes ordinarias, aunque para fines estadísticos hemos tomado en consideración todas las iniciativas legislativas presentadas hasta la fecha de conclusión del presente artículo (29 de septiembre de 2009).

Para tales efectos, utilizamos la clasificación expuesta por Piedad García Escudero en su libro “El Procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales”, mencionada en el artículo de Yolanda Gómez Lugo, “El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales”, así como en el libro de la primera autora “La Iniciativa Legislativa del Gobierno”:

“Sin embargo, creemos que –al igual que en otras formas de procedimiento- pueden distinguirse en el legislativo una fase inicial, que constituye el impulso necesario para las posteriores actuaciones; una fase central en la que se concreta el contenido de la futura ley, y una fase final, en la que se llevan a cabo las actuaciones materiales necesarias para que la ley pueda adquirir plena eficacia. Cada una de estas fases articula la necesaria participación

de los implicados en la elaboración de la ley.”¹

Asimismo, tampoco nos vamos a detener en el análisis de las naturales diferencias entre procedimiento y proceso, limitándonos a seguir la clasificación propuesta y desarrollarla a partir del marco constitucional y legal, así como nuestra experiencia en el Congreso de la República del Perú.

1. FASE DE INICIATIVA

Esta fase, como es obvio, da inicio al proceso legislativo y si bien es cierto algunos autores discuten si forma parte del procedimiento legislativo propiamente dicho, lo real y concreto es que no puede existir una ley sin ese impulso inicial presente en esta etapa.

La Constitución Peruana de 1993, inspirada en su antecedente inmediato de 1979, regula el tema de la siguiente forma conforme puede apreciarse en el siguiente cuadro:

¹ GARCÍA ESCUDERO, Piedad. La Iniciativa Legislativa del Gobierno. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2000, pág. 11.

Constitución Peruana de 1979	Constitución Peruana de 1993	Constitución Peruana de 1993 modificada por Ley N° 28390 publicada el día 17.11.2004
<p>Artículo 190°.- Tienen derecho de iniciativa, en la formación de las leyes y resoluciones legislativas, los Senadores, los Diputados y el Presidente de la República. También lo tiene la Corte Suprema de Justicia y el órgano de gobierno de la región en las materias que les son propias.</p>	<p>Artículo 107°.- El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes.</p> <p>También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los municipios y los colegios profesionales.</p> <p>Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley</p>	<p>Artículo 107°.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de las leyes.</p> <p>También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales.</p> <p>Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.</p>

De esta forma podemos identificar en esta etapa los siguientes actores con iniciativa en lo relativo a las leyes:

- a) El Presidente de la República.
- b) Los Congresistas de la República.
- c) Otros poderes del Estado, como por ejemplo el Poder Judicial.
- d) Instituciones Públicas Autónomas.
- e) Los Gobiernos Regionales.
- f) Los Gobiernos Locales y
- g) Los Colegios Profesionales.
- h) Los ciudadanos de acuerdo a ley.

Esta primera distinción que hace la Constitución limita la competencia de todos los organismos públicos, con excepción del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, a las materias que les son propias y en el caso de los ciudadanos remite su regulación a la ley.

El Reglamento del Congreso a su vez hace una mención en su artículo 74° a los referidos sujetos habilitados para presentar una iniciativa legislativa:

“Artículo 74°. - Por el derecho de iniciativa legislativa, los ciudada-

nos y las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso.”

Como puede apreciarse la Constitución de 1993 y a su vez el Reglamento, en términos generales, no solo precisan los sujetos de la iniciativa legislativa tradicionalmente previstos, sino adicionalmente incorporan a los ciudadanos como titulares de dicho derecho conforme a ley, lo cual a su vez encuentra mayor respaldo en la propia Constitución cuando contempla en el artículo 2° numeral 17 como el derecho de toda persona “A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum” y en forma similar el artículo 31° de la citada Constitución cuando señala que los ciudadanos tienen el derecho de participar en los asuntos públicos mediante, entre otros instrumentos, de la iniciativa legislativa.

El antecedente inmediato del artículo 2° numeral 17 se encuentra también en la Constitución de 1979.²

En el Reglamento podemos encontrar cierto correlato con la clasificación tradicional, que nos recuerda GARCÍA

² Para un mayor detalle ver RUBIO CORREA, MARCIAL. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 1. Pág. 369. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. 1999.

ESCUADERO, cuando en su artículo 73° señala como etapas del procedimiento legislativo las siguientes:

“Artículo 73°.- El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

- a) Iniciativa legislativa;
- b) Estudio en Comisiones;
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
- d) Debate en el Pleno;
- e) Aprobación por doble votación; y
- f) Promulgación.

Están exceptuados de este procedimiento los proyectos con trámite distinto, previsto en el presente Reglamento o los que hubieran sido expresamente exonerados del mismo, por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.”

Desafortunadamente, aunque metodológicamente es prematuro, conviene señalar que en el Congreso Peruano la excepción a que se refiere el último párrafo del artículo antes citado está muy cerca de convertirse en la regla general, dado que es sumamente común que se dispensen proyectos de ley del trámite normal o común, vale decir del estudio de comisiones.

Por otro lado y como es obvio y natural, la iniciativa legislativa está íntimamente ligada a la función legislativa, la que tampoco se encuentra exenta de límites constitucionales, como por ejemplo el previsto en el artículo 79° de la Constitución:

“Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

En cualquier caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse de manera selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.”

Sin perjuicio de ello, el Reglamento regula la facultad de presentar “proposiciones de ley” en principio como un derecho funcional de todo Congresista (artículo 22° inciso c), lo cual podría llevarnos a pensar que para presentar una proposición de ley basta con la firma de un Congresista.

En realidad, hasta el periodo parlamentario anterior era factible presentar

iniciativas legislativas en el Congreso con la firma de solo un Congresista, lo que a su vez se traducía en un número exagerado de proyectos de ley, muchos de ellos desde su creación misma destinados al archivo en razón a su débil sustento jurídico y económico.

Afortunadamente, a partir de la modificatoria del Reglamento los proyectos de ley son presentados como regla general por colectivos, el primero de ellos el Grupo Parlamentario y en algunas ocasiones por varios grupos parlamentarios, tal como lo regula el artículo 76° del Reglamento:

“(…)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren el respaldo:

2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por seis (6) Congresistas, o

2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.

En tal sentido, el artículo 67° define a las proposiciones de ley o resolución legislativa de la siguiente forma:

“Las propuestas o proyectos de ley o de resolución legislativa son instrumentos mediante los cuales se ejerce el derecho de iniciativa

legislativa y se promueve el procedimiento legislativo, con la finalidad de alcanzar la aprobación de una ley o resolución legislativa por el Congreso”

Queda claro que esta definición de proyecto de ley se centra fundamentalmente en el aspecto estrictamente jurídico del proceso de elaboración de una ley, situando en un plano diferente el aspecto político o la ley como expresión de un consenso o intento de lograrlo al interior del Congreso.

A ello debemos añadir lo dispuesto en el Reglamento en su artículo 75° cuando regula los requisitos generales de las proposiciones de ley:

“Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.”

Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable. Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Ofi-

cialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que reciba las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas.”

Conviene precisar que en el artículo siguiente del Reglamento, que fuera antes citado, se contemplan los requisitos especiales para cada tipo de norma legal, en función a la persona natural o jurídica que la presenta o la materia sobre la que se trata.

Dada la extensión del trabajo solicitado no profundizaremos más sobre los requisitos que deben contener los proyectos de ley, los que sin perjuicio de lo antes señalado tienen especiales peculiaridades en función al sujeto que las presenta, por ejemplo el Presidente de la República o, en su defecto, la materia sobre la que versan, como podría ser el caso de la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público.

Solamente quisiéramos puntualizar que de los requisitos antes citados probablemente el que menos se cumpla sea el referido al análisis costo-beneficio, requisito fundamental para medir el impacto del proyecto en nuestra sociedad.

En la fase de iniciativa a la fecha (29 de setiembre de 2009) podemos observar una clara prevalencia del Congreso de la República, seguido del Poder Ejecutivo, tal como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

	Iniciativa presentada por:	Número de Proyectos Presentados	Porcentaje
1	Congreso	2,686	76.09%
2	Poder Ejecutivo	563	15.95%
3	Gobiernos Locales	117	3.31%
4	Gobiernos Regionales	42	1.19%
5	Colegios Profesionales	31	0.88%
6	Jurado Nacional de Elecciones	26	0.74%
7	Contraloría General de la República	18	0.51%
8	Poder Judicial	17	0.48%
9	Ministerio Público	9	0.25%
10	Iniciativas ciudadanas	4	0.11%
11	Oficina Nacional de Procesos Electorales	4	0.11%
12	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	4	0.11%
13	Superintendencia de Banca y Seguros	4	0.11%
14	Defensoría del Pueblo	3	0.08%
15	Banco Central de Reserva	1	0.03%
16	Consejo Nacional de la Magistratura	1	0.03%
		3,530³	100%

Queda claro que el Congreso de la República tiene un papel preponderante en la presentación de iniciativas legislativas; sin embargo, debemos tener en consideración que estamos ante un mero análisis cuantitativo, dado que no todas las leyes son iguales ni tienen la misma importancia y a mayor abundamiento debería analizarse también el rol del Grupo Parlamentario del Partido Político que actualmente ha alcanzado la Presidencia de la República: Partido Aprista Peruano.

Efectivamente, el Grupo Parlamentario Partido Aprista Peruano a la fecha ha presentado un total de 684 iniciativas

legislativas, lo cual representa poco más del 25% del total de iniciativas presentadas por el Congreso de la República, conforme al cuadro anterior.

Si a ello le añadimos que en 37 meses de gestión del actual gobierno, han sido publicados 234 Decretos de Urgencia, disposiciones con rango de ley, que superan largamente a la administración anterior (la administración del Presidente Toledo firmó un total de 56 decretos de urgencia), tenemos que inclusive el análisis cuantitativo no es concluyente en torno a la preponderancia del Poder Legislativo.⁴

³ Información tomada del Portal del Congreso de la República el día 29 de setiembre de 2009

⁴ Información tomada del artículo de Roberto Castro publicado en el Boletín Electrónico de Semana Económica de fecha 31 de agosto de 2009.

2. FASE CONSTITUTIVA.

La Constitución peruana de 1993 también contiene disposiciones sobre esta fase del procedimiento legislativo, aunque no de manera tan precisa como la fase de iniciativa.

Efectivamente, el artículo 105° dispone lo siguiente:

“Ningún proyecto de ley puede sancionarse sin haber sido previamente aprobado por la respectiva Comisión dictaminadora, salvo excepción señalada en el Reglamento del Congreso. Tienen preferencia del Congreso los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgencia.”

A continuación, en el siguiente artículo se refiere de manera somera a las leyes orgánicas así como a su tramitación como cualquier otro proyecto de ley, precisando que requiere el voto de la mitad más uno del número legal de miembros del Congreso para su aprobación.

El Reglamento, como corresponde, es mucho más detallado sobre la materia, como veremos a continuación y para efectos prácticos nos centraremos en las etapas de comisiones y aprobación en el Pleno previstas en los artículos 77° y 78°.

Una vez recibido el proyecto por la Oficialía Mayor se dispone su registro y publicación en el Portal del Congreso, a continuación es derivado a una de las Vicepresidencias (actualmente son tres)

a efectos de que lo remita a una o dos comisiones como máximo, precisando en función al orden en que se remite la importancia asignada a la Comisión, lo que comúnmente se conoce como Comisión Principal, cuyo dictamen en analizado en primer lugar ante el Pleno del Congreso y solamente si no se aprueba este, procede pasar a votar el segundo dictamen.

Excepcionalmente, el Consejo Directivo puede acceder al pedido para que una comisión adicional asuma el estudio de un proyecto de ley, el que, en cuanto al tiempo, no debe exceder de 30 días útiles, plazo que también puede ser ampliado por dicho órgano por 30 días útiles adicionales que se computan desde la fecha en que la segunda comisión conoce el proyecto.

El Reglamento (artículo 77°) prevé situaciones excepcionales, como que un proyecto de ley no cumpla con los requisitos reglamentarios formales, en cuyo caso la Junta de Portavoces podría, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, exonerarlo de estos. Sin embargo, dichas proposiciones deberán necesariamente provenir del Poder Ejecutivo o ser consideradas urgentes.

Sobre el particular, consideramos que dicha excepcionalidad no se justifica en particular en el caso del Poder Ejecutivo, que se caracteriza por disponer de mayores fuentes de información cuantitativa y cualitativamente, en comparación con el propio Poder Legislativo y otras insti-

tuciones públicas autónomas y como lógica consecuencia debería poner mayor celo en sus iniciativas legislativas.

A mayor abundamiento, las iniciativas “urgentes” introducen un supuesto de hecho ambiguo sujeto a la discrecionalidad de la Junta de Portavoces que no resulta acorde con elementales normas de técnica legislativa, más aún si los requisitos exigidos por el Reglamento, al menos para las leyes ordinarias, no son ni remotamente particularmente exigentes en su formulación teórica, mucho menos en la práctica, donde por ejemplo el “análisis costo-beneficio” es fácilmente cubierto como requisito con lo que se ha venido en constituir una fórmula casi ritual: “la presente iniciativa legislativa no irroga gasto al erario público”.

En las comisiones se verifican los requisitos previstos en el Reglamento (artículos 75° y 76°) así como su constitucionalidad, pudiendo de ser el caso, disponer rechazar de plano una iniciativa y archivarla, en cuyo caso lo informa a la Oficialía Mayor.

Las comisiones emiten una opinión a través de los dictámenes y aunque no es usual es posible la presentación de dictámenes conjuntos. Sobre el particular esta posibilidad que contempla el reglamento lamentablemente no ha sido muy utilizada, dado que cada Comisión prefiere emitir su propio dictamen.

Ello no resulta conveniente en tanto es usual que en el Pleno del Congreso el debate y la aprobación de las leyes

deban contemplar casi siempre la posibilidad de un “cuarto intermedio” a efectos que los presidentes de ambas comisiones se reúnan y logren un texto sustitutorio de consenso, lo cual como es obvio sería mucho más conveniente realizarlo a través de un dictamen conjunto, documento que justificaría mucho mejor la opción final y permitiría un trabajo más analítico sin el apresuramiento que caracteriza en no pocas ocasiones un cuarto intermedio.

A su vez el Reglamento prevé otras situaciones no tan excepcionales como por ejemplo que el proyecto aprobado por el Pleno del Congreso sea observado por el Presidente de la República, situación que ha merecido una mayor regulación, concretamente el Acuerdo de Consejo Directivo N° 080-2003-2004/ CONSEJO-CR, que contempla las siguientes opciones:

“ (...)

- Allanamiento: cuando la Comisión acepta todas las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo y modifica el texto originario de la autógrafa, según dichas observaciones, sin insistir en aspecto alguno que hubiera sido objeto de observación, a la vez que sin alterar, en forma ni en fondo, la parte no observada del texto de la autógrafa.
- Insistencia: cuando la Comisión rechaza, total o parcialmente, las observaciones del Presidente de la República e insiste

en el texto originario de la autógrafa.

Se configura la insistencia, por lo tanto, cuando habiéndose aceptado algunas de las observaciones del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo, se ha mantenido el texto originario de las otras disposiciones o artículos observados.

- Nuevo Proyecto: cuando dentro de un proceso de reconsideración frente a las observaciones del Poder Ejecutivo a una ley aprobado por el Congreso, la Comisión incorpora al texto originario de la autógrafa observada nuevas normas o disposiciones, por propia iniciativa, sin considerar las observaciones del Poder Ejecutivo.

Asimismo, se configura también este supuesto cuando:

- a) Se aceptan las observaciones del Poder Ejecutivo, pero se incorporan nuevas disposiciones o normas no relacionadas con dichas observaciones sea respecto del fondo o de la forma;
- b) Se insiste en el texto originario de la autógrafa, pero se incorporan normas o disposiciones, de forma o de fondo, no relacionadas con las observaciones del Poder Ejecutivo."

Naturalmente, en torno a este acuerdo caben diversas interpretaciones, en particular en lo relativo a lo que se entiende por allanamiento, que en ocasiones

ha sido interpretado en forma controvertida, en particular lo referido a que se entiende por la aceptación de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo, dado que puede suceder que las observaciones alcanzan el objeto mismo del proyecto o en su defecto un requisito esencial del mismo, es decir supuestos donde no cabe el allanamiento.

Sería conveniente regular en forma más precisa el allanamiento incorporando la posibilidad que este no sea posible en atención a las razones expuestas en el párrafo anterior.

Con relación a los proyectos a debatirse durante las sesiones del Pleno, el reglamento prevé en el último párrafo del artículo 77° lo siguiente:

"El Consejo Directivo dispone que se incluyan los dictámenes en la agenda, a propuesta del Presidente, debiendo ser distribuidos a los Congresistas por correo electrónico con anticipación de veinticuatro horas antes de que se considere el proyecto, sin perjuicio de su publicación en el Portal del Congreso. Sólo en casos en que se justifique la distribución se hace en forma física y, en los casos de suma urgencia, a criterio del Presidente se puede disponer la entrega física domiciliaria"

Desafortunadamente, viene siendo una circunstancia común el escaso número de reuniones del Consejo Directivo,

órgano que en la práctica y para efectos de determinar la agenda de cada sesión del Pleno del Congreso viene siendo reemplazado por la Junta de Portavoces de los diferentes grupos parlamentarios.

A mayor abundamiento, el plazo de 24 horas en muchas ocasiones resulta manifiestamente corto, sobre todo cuando se debaten materias sumamente especializadas, que dada su trascendencia requerirían un mayor tiempo de estudio previo por parte de aquellos congresistas que no participaron en la respectiva comisión o comisiones.

Ello bajo ningún punto de vista debería privar al Congreso de la posibilidad de atender situaciones excepcionales que requieran acortar los plazos para que los congresistas tomen conocimiento de los dictámenes o proyectos de ley, siempre y cuando lo excepcional no se convierta en la regla general, en perjuicio de un trabajo legislativo más serio y previsible.

Con relación al debate en el Pleno se repite en el artículo 78° la regla prevista en la Constitución, en lo referido a que:

“No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la

Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso.

(...)”

Desafortunadamente, la excepción viene convirtiéndose con cada vez más frecuencia en regla general, siendo la situación más complicada para un adecuado trabajo legislativo la dispensa de dictamen, lo cual priva de un análisis de parte de un órgano representativo de los diferentes grupos políticos, la comisión, a los legisladores reunidos en el Pleno, y naturalmente en el segundo supuesto de una herramienta de transparencia y publicidad necesaria en todo procedimiento legislativo.⁵

Ello bajo ningún punto de vista supone, reiteramos, la negación de supuestos realmente excepcionales donde se requiera prescindir de ciertos requisitos como los antes mencionados, pero lamentablemente ello origina prácticas que consideramos no favorecen un trabajo legislativo previsible y analítico.

Naturalmente, al finalizar el debate y si la proposición es rechazada el Presidente del Congreso ordena su archivo

⁵ Por ejemplo, para la Sesión del día 1 de octubre de 2009 se incluyó el día 29 de septiembre en horas de la noche por acuerdo de la Junta de Portavoces, el Proyecto de Ley N° 3450, que hasta el día 30 de septiembre no tenía un dictamen presentado en la medida que fue discutido en la Comisión de Constitución y Reglamento el mismo día 29.

y no puede presentarse la misma proposición u otra que verse sobre idéntica materia hasta el siguiente periodo anual de sesiones (el periodo anual de sesiones comprende desde el 27 de julio de un año hasta el 26 de julio del siguiente año, artículo 48° del Reglamento).

El Reglamento prevé dentro de las etapas del procedimiento legislativo la necesidad de una segunda votación transcurridos 7 días calendario desde la primera votación, la misma que debe ser a “totalidad y con debate”.

Esta novedad legislativa, que originalmente tenía por objetivo paliar la ausencia de una segunda cámara o Senado, es decir de una necesaria etapa de reflexión en torno al proyecto aprobado, ha devenido en la inmensa mayoría de los casos en la excepción, vale decir en casi todos los casos el proyecto aprobado en primera votación es sometido a segunda votación de inmediato en la misma sesión por pedido del Presidente de la Comisión Dictaminadora u otro congresista, con lo cual la previsión reglamentaria rara vez se aplica.

3. FASE INTEGRADORA

Por razones de espacio, no vamos a analizar en detalle esta etapa, habida cuenta su carácter estrictamente formal, aunque no sin antes mencionar que el Reglamento prevé la posibilidad de una Comisión de Redacción, supuesto raramente visto pero de la experiencia de los últimos años conviene rescatar que ante controversias suscitadas en torno

a textos aprobados en el Pleno y luego cuestionados por algún presidente de Comisión, se ha considerado necesario agregar en normas de menor jerarquía, la necesidad de que el citado presidente de la mano del personal de la Comisión dictaminadora procedan a revisar el texto final y remitirlo a la Oficialía Mayor para el respectivo trámite.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como primera conclusión, podemos sostener que el procedimiento legislativo peruano se caracteriza por reconocer a nivel constitucional en la fase de iniciativa a un número amplio de personas naturales o jurídicas la capacidad de presentar un proyecto de ley, distinguiendo las materias que pueden ser parte de la misma en función, en algunos casos, de los fines u el objeto de la respectiva persona jurídica.

Adicionalmente, la prevalencia en esta etapa y ámbito corresponde al Congreso de la República, seguido del Poder Ejecutivo, con la atingencia que ello es solo una primera aproximación cuantitativa, que obviamente requiere un mayor análisis cualitativo, que debe incluir necesariamente el rol del Grupo Parlamentario del partido de gobierno en la presentación de iniciativas así como el peso de otro tipo de normas, como los decretos de urgencia con rango de ley en el panorama normativo peruano.

En la etapa constitutiva el procedimiento peruano como regla general garantiza un nivel bastante razonable de análisis y

publicidad en el estudio, debate y aprobación de las iniciativas legislativas, sin embargo la práctica ha determinado una seria reducción de actuaciones en el citado nivel, aprovechando las excepciones contempladas en el propio reglamento, las que son utilizadas en muchos casos como regla general.

Finalmente, compartimos plenamente lo afirmado por GÓMEZ LUGO en el artículo antes citado:

“ ... sería aconsejable la recuperación del rol del Parlamento como

sede principal del proceso de creación de decisiones políticas; y ello, a través de un cauce donde la publicidad y el debate plural estén garantizados.”

Para lograr esta finalidad consideramos necesario que los plazos y etapas previstas en el Reglamento se cumplan, particularmente aquellas ligadas al estudio, debate, análisis y publicidad de los proyectos de ley y dictámenes de las comisiones, como garantía de un trabajo legislativo previsible y ordenado en beneficio del país.

EL SISTEMA INTEGRADO DE TRÁMITES DEL ÁREA ECONÓMICA ESPECIAL PANAMÁ-PACÍFICO

*Miguel Ángel Clare**

GENERALIDADES

El 1 de noviembre de 1999, la antigua Base Aérea de Howard revierte a la República de Panamá, dando cumplimiento a los Tratados Torrijos-Carter, lo que representó la transferencia de una importante cantidad de bienes inmuebles que son objeto de incorporación al proceso de desarrollo económico y social del país.

Desde su inicio, el área fue concebida como un modelo de desarrollo que busca atraer empresas líderes en actividades relacionadas con información, comunicación y tecnología, operaciones de manufactura de productos de alta tecnología, transporte y logística, ensamblaje final y actividades relacionadas a servicios aeronáuticos, entre otros, para convertirla en un moderno centro multimodal que refuerce el posicionamiento de Panamá, como uno de los principales eslabones del comercio global.

* Administrador de la AAEEPP. Abogado de profesión con Doctorado en Ciencias Empresariales y Maestrías en Derecho Mercantil y en Negociación, Mediación y Arbitraje en el Comercio Internacional.

Es así como la Corporación Financiera Internacional (CFI), brazo financiero del Banco Mundial, recomendó la adopción de una ley especial que brindara a Howard la condición de Área Económica Especial y definiera de manera clara los incentivos y derechos que tendrían sus potenciales inversionistas.

Por consiguiente, se adoptó la **Ley 41 de 20 de julio de 2004**, como Proyecto de Estado, teniendo como objetivo principal crear un régimen de negocios competitivo, dotado de un tratamiento fiscal, laboral, aduanero, migratorio, de negocios y trámites administrativos especial, que permita atraer inversiones, crear empleos y transformar -de manera positiva- nuestro país.

Al unísono de las gestiones para la adopción del régimen legal del Área Panamá Pacífico y con el objetivo de atraer empresas de reconocida trayectoria que impulsaran el desarrollo del proyecto y la hiciera más atractiva al momento de ofrecerla al mercado, se realizaron ingentes esfuerzos que culminaron con el establecimiento de Dell Panama S. de R. L., subsidiaria de la multinacional líder en fabricación de computadoras y equipo asociado, y Panama Aerospace

Engineering, subsidiaria de Singapore Technologies Aerospace, empresa líder en mantenimiento y reparación de aeronaves en Asia. Empresas que han tenido un impacto positivo en la generación de plazas de trabajo en el área.

Con el mismo propósito y en virtud de esfuerzos coordinados entre la Agencia y otras entidades públicas, la multinacional Caterpillar decidió establecer una subsidiaria para ejecutar disímiles actividades, entre las que cabe mencionar: un centro de capacitación y demostración de equipo de construcción; un centro de llamadas; oficinas comerciales para su uso y el de sus subsidiarias y compañías afiliadas; un laboratorio de fluidos lubricantes y otros aditivos para maquinarias fabricadas por compañías subsidiarias y afiliadas y/o un complejo de logística y distribución.

Entre las empresas que actualmente promueven trámites para su instalación en el Área del Proyecto, se destacan las que se dedican a actividades tales como: logística, tecnología, educación, manufactura, servicios marítimos y aéreos, entre las que pueden destacarse empresas de reconocida trayectoria internacional, tales como: 3M, Cabo Drilling, Marine Engineers Corporation, Albacrome, entre otras, que proyectan generar un estimado de 500 nuevos empleos.

Misión de la Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico (AAEPPP)

Nuestra misión, como Agencia, se enfoca en desarrollar el Área Económica Espe-

cial Panamá- Pacífico, integrándola a la economía nacional para fortalecer la capacidad competitiva de Panamá en la economía global, custodiando y administrando, con efectividad, los bienes e infraestructuras; incentivando y asegurando el flujo y movimiento libre de bienes, servicios y capitales; propiciando, en conjunto con desarrolladores y/u operadores, un clima sostenible para la inversión y la generación de nuevos puestos de trabajo.

Principales objetivos de la AAEEPP

a. Objetivos generales

- Implementar el régimen especial del Área Panamá-Pacífico.
- Regular las actividades que se desarrollen en el Área.
- Establecer los parámetros para la contratación de uno o varios desarrolladores u operadores de reconocido prestigio y experiencia a nivel internacional, que encargarán de planificar, desarrollar y promover el Área Panamá-Pacífico, conforme a lo establecido en la Ley 41 de 2004.

b. Objetivos específicos

- Administrar, promover, regular, proyectar y ejecutar las políticas, contratos, estrategias, normas, planes, entre otros relacionados con el funcionamiento y desarrollo del Área Panamá-Pacífico.
- Promover el desarrollo del Área Panamá-Pacífico, el incremento

de la inversión y la generación de empleos, a fin de lograr el máximo beneficio para el país.

- Custodiar, conservar, aprovechar, administrar y disponer de los bienes del Área Panamá-Pacífico.
- Regular las actividades económicas de las personas establecidas dentro del Área Panamá-Pacífico, entre otros.

Implementación del Proyecto Panamá-Pacífico

Conforme establece el artículo 29 de la Ley 41 de 20 de julio de 2004, luego de la adopción de dicha Ley, transcurrió un período transitorio durante el cual el Área Panamá-Pacífico continuó bajo la administración de la Autoridad de la Región Interoceánica, el cual se extendió hasta enero del año 2005, con el inicio de operaciones de la Agencia, a cargo de un Administrador y una Junta Directiva propios.

Luego de realizar todos los estudios y definir el esquema de desarrollo más conveniente para el área, en coordinación con la CFI y los consultores especializados que asesoraron técnica y financieramente a la ARI y luego a la Agencia, el día 12 de julio de 2005 se lanzó al mercado internacional el proceso de selección de contratista para escoger al Desarrollador Maestro del Área Panamá Pacífico.

El 18 de enero de 2006 se seleccionaron a las empresas precalificadas para pasar a la etapa de selección final del proceso

en mención y la licitación fue adjudicada el día 30 de marzo de 2007 a London & Regional (Panama), S.A., como Desarrollador Maestro.

En consecuencia, el 11 de julio de 2007 la Agencia y London & Regional (Panamá) S. A., suscribieron el Contrato de Desarrollador Maestro No. 002-07 de la misma fecha, mediante el cual se otorgó a dicha empresa el derecho y la obligación de desarrollar, promover, administrar y operar una parte sustancial del Área Panamá-Pacífico, contractualmente denominada el Área del Proyecto, que consta de hasta 1400 hectáreas + 9,353.72 metros cuadrados, a desarrollarse en el curso de cuatro fases que se extenderán a 40 años.

El 9 de octubre de 2007, London & Regional (Panama), S. A. presentó a la consideración y aprobación de la Agencia el Plan Maestro de Desarrollo del Área del Proyecto, el cual fue aprobado por la Junta Directiva de la Agencia el 5 de diciembre de 2007.

Lo anterior implica que la efectiva implementación del Proyecto Panamá-Pacífico pudo iniciar, luego de adoptado dicho Plan Maestro, contenido del esquema de desarrollo, uso de suelo y zonificación del área, tres años y cuatro meses posteriores a la fecha estimada contemplada desde la aprobación de la Ley.

Nos encontramos en la culminación de la primera etapa de la Fase I de la ejecución del Contrato, donde el Desarrollador Maestro ha presentado ante la Junta

Directiva de la Agencia, una Certificación de Inversión de Capital por la suma aproximada de 64.8 millones de dólares, como compromisos previos adquiridos con el Estado panameño.

Inicio de Trabajos

Transcurridos casi dos años de vigencia del Contrato suscrito entre la Agencia Panamá Pacífico y London & Regional (Panama), S.A., los proyectos desarrollados en la Fase I, que inició a partir de la firma del Contrato de 11 de julio de 2007 y por los siguientes 8 años, con una Inversión Mínima de Capital de B/.405 millones, presentan el siguiente avance:

- **Parque Internacional de Negocios (*International Business Park, IBP*):** Inició su construcción en noviembre del 2008, cuando se dio la toma de tierra en concepto de compra y estará en condiciones para ser ocupado en el 2009, es un parque Clase A, de 23 hectáreas + 3,714.20 m², planificado para el desarrollo de oficinas, *call centers* y empresas de uso industrial liviano y logístico. En el mes de diciembre de 2008, se iniciaron las fundaciones tanto de los edificios de oficina como de los edificios tipo Flex y actualmente se continúa con los trabajos de acuerdo al cronograma de obras, el cual contempla la culminación del área de las bodegas y los edificios de oficina para el mes de octubre y noviembre de 2009, respectivamente.
- **Parque Logístico (*PanAmerica Corporate Center, PCC*):** Este

proyecto dio inicio, con la etapa de remoción de tierras, en enero de este año se dio la Toma de tierra en concepto de compra, este es un Centro que constará de 11 etapas en un área de 87 hectáreas + 5,712.93 m² para uso industrial.

La Agencia del Área Económica Especial Panamá - Pacífico, con la participación activa y el compromiso de sus colaboradores, realiza sus mejores esfuerzos para que el Área Panamá- Pacífico se desarrolle en la forma más eficiente y eficaz; y, para que, en consecuencia, la inversión en el Área continúe incrementándose, al igual que la generación de empleos, con el objetivo de procurar el mayor beneficio para el país.

Sistema Integrado de Trámites (SIT)

Uno de los grandes beneficios directos que ofrece el Área Panamá-Pacífico es la creación del Sistema Integrado de Trámites, mediante el Decreto Ejecutivo 77 de 1 de junio de 2006, que consistente en una ventanilla única flexible, donde convergen diversas entidades públicas y que tiene como propósito brindar servicios a las empresas que se encuentran registradas en la Agencia, de forma tal que puedan realizar todos sus trámites de manera ágil, obviando procesos burocráticos y centralizados en un solo lugar, evitando así el desplazamiento a diferentes oficinas públicas.

El Sistema Integrado de Trámites (SIT) es un concepto novedoso para nuestro país, ya que involucra tanto a entidades

relacionadas con el desarrollo urbano así como entidades que realizan procesos que guardan relación con las empresas del Área, así como con los trabajadores de estas.

Dentro de las instituciones que involucran procesos de desarrollo urbano que forman parte del SIT, tenemos al Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda, Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, Autoridad Nacional del Ambiente, Oficina de Seguridad del Cuerpo de Bomberos, Tesorería e Ingeniería Municipal del Distrito de Arraiján, Caja de Seguro Social, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Servicio Nacional de Migración, Autoridad Nacional de Aduanas y Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

Para integrar las instituciones antes mencionadas en el SIT, la Ley 41 de 20 de julio de 2004 instituyó la necesidad de celebrar acuerdos de entendimiento entre dichas entidades y la Agencia, para precisar sus funciones dentro del Área Panamá - Pacífico y para la designación, de ser necesario, de los funcionarios con la idoneidad, la autoridad y el poder decisorio para el cumplimiento de sus funciones, de tal manera que pudieran realizar en el sitio todos los trámites inherentes a sus instituciones. Además, quedó establecido que una vez celebrados estos acuerdos de entendimiento, estos serían elevados a Decreto Ejecutivo, como se ha ejecutado hasta la fecha.

De igual manera, la citada Ley estableció en su artículo 16 que, para estos

efectos, la Agencia hará las transferencias presupuestarias a la entidad pública correspondiente para el pago del personal asignado, y les proveerá de los medios y recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones, para así facilitar el desarrollo de las actividades de los funcionarios representantes de las instituciones que forman parte del SIT.

Gran parte del éxito del Área Panamá-Pacífico se fundamenta en un eficiente funcionamiento del Sistema Integrado de Trámites, ya que este crea la diferencia entre otras áreas similares en la región y la hace competitiva a nivel mundial.

El Desarrollador y las Empresas del área se beneficiarán en el ahorro del tiempo, en un mundo globalizado en el que el tiempo es dinero, tanto para los trámites que los involucran a ellos como a sus empleados, evitando que los mismos se ausenten de sus labores para realizar trámites ante instituciones que demorarían horas, reduciéndolos significativamente a minutos sin tener la necesidad de salir del área, por lo que se necesitan los recursos necesarios dentro del presupuesto de la Agencia para sufragar la operación efectiva del SIT, ya que se deben reintegrar, por imperio de la Ley, al presupuesto de cada institución el costo de los funcionarios asignados al Área Panamá-Pacífico.

Como complemento de lo antes expuesto se está trabajando en la automatización del SIT, de tal manera que gran parte del trámite ni siquiera involucrará el desplazamiento de nuestros clientes

de sus oficinas convirtiéndonos así en una institución del primer mundo, catapultando así la gestión pública a niveles óptimos de eficiencia, eficacia y satisfacción para los usuarios.

El SIT, a través de los acuerdos de entendimientos que se celebraron con las diferentes entidades, también se convierte en un laboratorio de mejores prácticas, en donde se emplearán, según las necesidades, procedimientos simplificados, ágiles, novedosos y apegados a la ley, que ahorren tiempo y eliminen pasos innecesarios y que a la vez sirva a

la instituciones para ensayar procesos vanguardistas que los harían más competitivos a nivel local.

Desde todos los sentidos, este es un salto que la administración pública hace hacia algo novedoso y audaz jamás visto en nuestro país y que redundará en beneficio, tanto de la Agencia, porque la hace más competitiva globalmente, de las empresas que se ven beneficiadas en el ahorro de tiempo y de las instituciones que aplicarían una nueva forma de hacer las cosas, lo que, al final de cuentas, será un beneficio para todo el país.

LA VÍA RECURSIVA DEL NUEVO CÓDIGO PROCESAL PENAL FRENTE A LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES SOBRE DERECHOS HUMANOS APROBADAS POR PANAMÁ Y EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

*Idalides Pinilla Guzmán**

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL NUEVO PROCESO PENAL

El nuevo **Código de Procedimiento Penal aprobado mediante Ley 63 del 28 de agosto de 2009** prevé un sistema recursivo distinto al que hasta ahora hemos tenido lo que está provocando en la mente de los operadores del sistema una fundada y lógica preocupación, al consagrarse la eliminación de la forma tradicional de apelación como el medio de impugnación por excelencia con los que cuentan los que se consideran afectados por una decisión jurisdiccional, sobre todo la resolución definitiva o la comúnmente llamada sentencia de primera instancia, en base al conocido **principio de la doble instancia** recogido en los convenios internacionales de derechos humanos ratificados por nuestro país, como supuesto relevante para que se haga efectivo el principio superior del debido proceso.

En el sistema acusatorio no está previsto el recurso de apelación ordinario como medio de impugnación de sentencias

emitidas por los tribunales de juicio, toda vez que la oralidad no admite la posibilidad de un nuevo enjuiciamiento penal, ante la dificultad de reproducir evidencias materiales o elementos probatorios que fueron aportadas durante el juicio y, por lo general, donde se admite algún sistema de impugnación es el de la Casación, que solo se limita al análisis jurídico de determinados defectos y faltas graves, tanto de naturaleza material como procesal.

Frente a esta preocupación, iniciamos por señalar que el nuevo proceso penal tiende, principalmente, hacia **la constitucionalización del proceso**, precisamente como la forma de asegurar que el poder punitivo del Estado sea ejercido en forma efectiva, pero sin violación de los derechos humanos. De allí que el Código Procesal Penal comienza con el reconocimiento constitucional de los principios y garantías fundamentales que regirán el nuevo proceso penal, al iniciar el Libro Primero con las garantías, principios y reglas que sustentan toda la normativa procesal estableciendo, entre otros principios, que "Nadie puede ser condenado a una pena o sometido a una medida

* Magistrada del Tribunal Superior de Justicia del Segundo Distrito Judicial

de seguridad sin juicio previo dentro de un proceso tramitado con arreglo a las normas de la **Constitución Política, de los tratados y convenios internacionales ratificados por la República de Panamá** y de este Código". (Art 2.). Es decir, que cuando se alude al principio del debido proceso se entiende que este deberá atender como fundamento la normativa constitucional, entre los cuales están, lógicamente, las normas que contienen el bloque de la constitucionalidad, así como los convenios y tratados internacionales. El juzgador no debe concretarse a ser un mero aplicador de la normativa legal, sin atender el fundamento constitucional como suele suceder con mucha frecuencia con el actual sistema que aún mantenemos y que llamamos mixto, pero que, en la práctica, resulta ser mayormente inquisitivo, al concretarse los administradores de justicia en gran medida a regirse solo por lo que la ley penal o procesal penal estipulan, sin intentar, al menos, mirar más allá del contenido literal que la ley propugna considerando sobre todo que los tratados y convenios internacionales de derechos humanos, además de ser parte integrante de nuestra legislación interna al ser ratificados por Panamá, lo que buscan es el respeto a la dignidad del ser humano, sobre quien gira todo el proceso penal.

Este concepto se recalca en otro de los postulados básicos de este Código al consignarse expresamente que "En el proceso se observan los principios del debido proceso, contradicción, inmediación, simplificación, eficacia, oralidad,

publicidad, concentración, estricta igualdad de las partes, economía procesal, legalidad, **constitucionalización del proceso y derecho de defensa**". (Art. 3) Postulado que se hace más patente en el principio que recoge el respeto a los derechos humanos donde se deja plasmado que "Las partes en el proceso penal serán tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. Los **derechos y las garantías que consagran la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales de derechos humanos** y este Código deben considerarse como mínimos, prevalentes y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona". (Art. 14)

Recordemos que las Constituciones son las leyes fundamentales de cualquiera nación y constituyen la guía del ordenamiento jurídico. Son los principios y valores supremos que se persiguen para la formación institucional y, por eso, cada Constitución es la Ley superior que tiene primacía sobre cualquiera otra disposición. De aquí, que el Principio de la Supremacía de la Ley fundamental obliga a las leyes de inferior jerarquía a respetar sus mandamientos; esto está claro y apenas tiene alguna diferencia de criterio cuando se trata de interpretar la influencia de los tratados y convenciones internacionales que se incorporan al derecho interno y pueden, de alguna manera, modificar algunos preceptos constitucionales.

El nuevo proceso penal se fundamenta y argumenta desde la Constitución, de

modo tal que a nadie se le puede privar del **“debido proceso adjetivo”**, pues este sólo concepto supone entablar un conflicto entre dos partes, en igualdad de condición y de oportunidades, frente a un tercero imparcial e independiente (que no ayuda ni beneficia a ninguna de las partes) que resuelve la controversia. Es decir, que este tercero es el juez, el cual dirige el debate dialéctico entre las partes, garantizando permanentemente la **bilateralidad y el derecho a la contradicción**, pues esta es la base del sistema acusatorio puro.

LOS RECURSOS EN EL NUEVO PROCESO PENAL

Al analizarse el problema recursivo dentro del nuevo sistema procesal penal, no podemos dejar de resaltar que uno de los puntos centrales de un proceso acusatorio lo constituye el ámbito procesal, en el cual se decide la aplicación de la ley penal, es decir, el juicio oral por ser esa fase procesal donde se cumple verdaderamente esa función de acusar, de defenderse y de decisión por quien, de manera imparcial, ha escuchado a las partes en conflicto. Por eso, tanto la doctrina como las legislaciones que han acogido el sistema acusatorio le han dedicado todos los esfuerzos a que se logre efectiva y eficazmente esa etapa, dejando a un lado en gran medida lo que comúnmente le llamamos la segunda instancia.

La razón que sustenta esta actitud, por así decirlo, es que en el sistema acusatorio la decisión la toma por lo general un tribunal colegiado, ya sea de derecho

o por jurados, quienes han tenido toda la **inmediación** con las pruebas y las partes, con pleno respecto de los **principios de contradicción, bilateralidad, oralidad y publicidad**. Tal como se ha venido sosteniendo, las únicas pruebas en que puede basarse la decisión de un tribunal de juicio son aquellas que, con intermediación, concentración y en un debate continuo, hayan sido producidas al momento del juicio

Al permitirse una segunda instancia en la forma en que normalmente se ha venido manteniendo, a través del recurso de apelación que permite que un tribunal superior o de segunda instancia revise o examine la decisión asumida por el inferior a fin de revocarla, modificarla o confirmarla, desnaturalizaría a todas luces el sistema procesal que se pretende implantar, sus principios y características básicas. Decimos esto porque para que un tribunal superior pueda examinar la decisión del tribunal inferior, solo sería posible frente a dos situaciones: o se hace un nuevo juicio con todos los inconvenientes que ello conlleva (citar a todas las partes, testigos, peritos a fin de volver a cuestionarlos, en fin, reproducir las pruebas en general) o, por el contrario, analizar las actas, grabaciones o lo que haya servido como medio para grabar la audiencia del tribunal inferior, lo que significa volver al expediente del sistema inquisitivo, lo cual constituye un total retroceso a los sistemas que aspiramos superar, violatorio de los derechos y garantías fundamentales, consagrado tanto en la Constitución de la República, en los pactos internacionales de dere-

chos humanos y en otros instrumentos internacionales como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Proceso Penal, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas Privativas de Libertad, los principios básicos sobre la función de los abogados, las directrices sobre la función de los fiscales, y la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder.

LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Considerando que las garantías y principios acusatorios se ven reflejados en las exigencias de un debido proceso, el cual parte de la consideración y respeto del estado natural de inocencia de la persona imputada como fundamento de todo proceso penal y se refleja en el sistema de impugnación del fallo que hace cesar ese estado de inocencia, resulta imperioso examinar los instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos que han servido de base para la construcción de nuestro nuevo sistema jurídico, tales como los siguientes:

a. La Declaración Universal de Derechos Humanos, que proclama:

- 1) "Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal" (artículo 10);

- 2) "Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se la hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa" (artículo 11.1).
- 3) Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley. (Art. 8) (el resaltado es nuestro)

b. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) consagra:

- 1) "Toda persona puede concurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente" (artículo XVIII).
- 2) "Se presume que todo acusado es inocente hasta que se pruebe que es culpable. Toda persona acusada de delito tiene derecho a ser oída en forma imparcial y pública, a ser juzgada por tribunales anteriormente establecidos de acuerdo con leyes pre-existentes y a que no se impongan penas crueles, infamantes o inusitadas" (XXVI).

c. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) se garantiza:

- 1) "Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella ..." (artículo 14.1);
- 2) "Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley" (artículo 14.2).
- 3) "***Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.***" (Art.14 num.5) (el resaltado es nuestro)

d. En la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969) se establece:

- 1) "Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la substanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella..." (artículo 8.1);

- 2) "Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas...***h) derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior...***" (artículo 8.2, letra h).

Esta última Convención cobra gran importancia en nuestro entorno jurídico al ser incorporado, precisamente, todo el contenido del artículo 8 al bloque de la constitucionalidad, doctrina acogida por nuestra legislación interna. Por lo general las normas de derecho internacional no forman parte del bloque de constitucionalidad, sobre todo en nuestro país, donde se ha mantenido el criterio de que, conforme a lo previsto en el artículo 4 de nuestra Constitución, solamente se enuncia que la República de Panamá acata las normas internacionales, y su forma de incorporarlas a la legislación interna es a través de una ley; por tanto, tienen rango legal supeditada a la Carta fundamental, lo que hace más difícil elevarlas a rango constitucional. No obstante, a través de la doctrina **del Bloque de la Constitucionalidad** la Corte ha considerada selectivamente el **artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos** (Pacto de San José) como una norma que complementa el artículo 32 de la Constitución Política, por tanto forma parte integrante de la normativa constitucional que sirve de fundamento para la interpretación de toda la legislación interna.

De la interpretación finalista y armónica de los artículos antes citados se desprende que toda persona a quien se le acusa de la comisión de un delito tiene derecho a un juicio en el que se le hayan asegurado todos sus derechos y garantías que le permitan defenderse, en base a su condición natural de inocencia hasta que se le pruebe lo contrario y, entre esas garantías, está el poder **“recurrir”** contra la decisión emitida en su contra, especialmente si ese fallo ha sido condenatorio.

Ahora bien, el mecanismo universal ordinario que ha predominado en casi todas las legislaciones ha sido el recurso de apelación y no el recurso extraordinario estricto de casación. Esto trajo como consecuencia que la Corte Interamericana, en el caso Herrera Ulloa contra la República de Costa Rica,¹ no lograra convencerse de que se estaba cumpliendo con el principio de la doble instancia recogido en la Convención Americana de Derechos Humanos, al mantenerse el formato tradicional de la casación, lo que llevó a ese país a ampliar dicho recurso, a fin de lograr satisfacer las exigencias de la Convención.

Argumentación muy similar se produjo en el caso “Castillo Petrozzi y otros” en contra de la República del Perú, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sometió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999) dentro del proceso en el que resultaron

condenados cuatro ciudadanos chilenos a cadena perpetua bajo el cargo de autores del delito de traición a la patria. La Comisión consideró que se habían violado diversas disposiciones, entre ellas la prevista en el artículo 8, numeral 2, letra h), que concede al imputado el “derecho a recurrir del fallo ante el juez o tribunal superior”. La Comisión argumentó que ese es un “elemento esencial del debido proceso” y que dicho derecho “implica una revisión de los hechos objeto de la causa”. La Corte concluyó que en la referida causa sí se había violado el debido proceso por haberse sustanciado el proceso ante un tribunal militar y no ante el juez natural o tribunal ordinario, pero en ninguna parte desechó ni objetó la fundamentación invocada por la comisión de Derechos Humanos.

La República de Panamá es parte de la Convención Americana de Derechos Humanos y, como tal, está vinculada a ella no solo por los principios generales del Derecho Internacional de los derechos humanos, sino también por lo previsto en la Constitución Política (Art. 4), el bloque de la constitucionalidad que incorpora el artículo 8 del Pacto de San José como parte integrante del debido proceso recogido en la Constitución, así como por lo dispuesto de manera expresa por el nuevo Código de Procedimiento Penal (Ley 63 de 2008), todo lo cual nos lleva a examinar si en efecto las disposiciones que regulan los medios de impugnación están acordes con dichos principios.

Si bien es cierto pareciera que el nuevo sistema de impugnación de las deci-

¹ http://www.corteidh.or.cr/seriecpdf/seriec_107_esp.pdf

siones judiciales se plantea en franca ruptura con el tradicional modelo de recursos e instancias de apelación y casación, el sistema propuesto aporta una mayor racionalidad y simpleza al sistema de control de las decisiones judiciales y permite satisfacer las exigencias del Pacto de San José de Costa Rica al posibilitar el análisis fáctico de los elementos probatorios, pero dentro del margen de la violación a la ley y en especial de las garantías del debido proceso, sin dejar de respetar los principios de la oralidad, contradicción y bilateralidad propios del sistema acusatorio.

DISPOSICIONES GENERALES SOBRE LOS RECURSOS

La regla general en materia de recursos es que las decisiones judiciales solo son recurribles por los medios y en los casos expresamente establecidos en la ley; y únicamente las partes pueden impugnar las que les sean desfavorables. El superior no puede desmejorar o agravar la situación jurídica del imputado cuando solo sea este quien apela (debe decir recurra) o su defensor. Se reconoce la extensión de los efectos de la apelación en lo que favorezca a otros procesados que no impugnen la resolución (artículos 23 y 159). De igual forma se establece que el querellante puede recurrir las decisiones que le causen agravio independientemente del Ministerio Público. Los terceros afectados o civilmente responsables solo pueden apelar respecto de la cuestión patrimonial.

De manera expresa se establece que **“serán inapelables las resoluciones dic-**

tadas por el Tribunal de Juicio” (Art. 160). Se entiende que este Tribunal solo se pronunciará cuando la causa penal llegue a juicio oral y termine con sentencia de fondo, pues cualquier decisión anticipada de carácter jurisdiccional le corresponderá a los jueces de garantía.

Frente a esta disposición legal, surge la interrogante de entonces cómo pueden las partes impugnar las decisiones de fondo que le son adversas. El Código comienza por prever que “Contra una sentencia emitida por un Tribunal de Juicio cabe el recurso de anulación o el de casación, según la causal que se invoque. *Los recursos de anulación y de casación son excluyentes, por lo que la interposición de uno impide el otro.* Si contra la sentencia emitida por un Tribunal de Juicio alguno de los sujetos procesales interpone recurso de anulación y otro sujeto, recurso de casación, se remitirán los recursos a los respectivos tribunales. El de anulación, al Tribunal de Apelación, y el de casación, a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia.” (Art. 162). Esta situación, sin embargo, se contradice con el desarrollo de las normas que más adelante regulan dichos recursos, por lo que antes de su entrada en vigencia habrá que realizar las adecuaciones pertinentes a fin de adoptar la que resulta más apropiada.

En cuanto a las formalidades se establece que dichos recursos se presentan en las condiciones de tiempo y en la forma que se determinan en este Código, con indicación específica y motivada de los puntos impugnados de la decisión.

Dentro de las facultades y limitaciones que tienen los jueces para conocer de los recursos legalmente admitidos, se establece: "El Tribunal que tiene conocimiento del recurso será competente exclusivamente en relación con los puntos de la decisión que han sido impugnados. Los jueces que pronunciaron o concurrieron a dictar la decisión recurrida no pueden conocer del recurso ni intervenir en el conocimiento del nuevo juicio, cuando proceda." (Art. 163).

En cuanto a los efectos de la interposición del recurso se prevé: "La presentación del recurso suspende la ejecución de la decisión hasta tanto sea resuelto, salvo disposición en contrario" (Art.164). Dada la prevalencia de la oralidad y la eliminación del expediente, se hace casi innecesario mantener la normativa existente en la actualidad en materia procesal civil de los diversos efectos en que se concede el recurso. Se establece como regla general el efecto suspensivo de la decisión tomada, salvo situaciones muy particulares que exigen la ejecución inmediata de lo resuelto.

Se establecen diversas modalidades recursivas, tales como reconsideración, apelación, de hecho, anulación, casación y revisión (Art.165), que constituye una innovación el recurso de reconsideración para situaciones muy específicas, y el de anulación para impugnar las sentencias de fondo; ésta última vendría a ser el reemplazo al recurso ordinario de apelación, pero adecuado al nuevo sistema de corte acusatorio, al ser imposible que

el superior pueda entrar a revisar todos los hechos y pruebas debatidas durante el juicio oral..

Recurso de reconsideración

Con respecto al recurso de reconsideración se prevén dos situaciones: 1) el recurso que se produce dentro del debate oral por razón de alguna decisión interlocutoria que requiera una revisión inmediata por el propio juzgador o tribunal que la emitió y 2) el recurso que se prevé para los tribunales que actúan en única instancia como el supuesto del Pleno de la Corte Suprema. En el primer supuesto el recurso de reconsideración permite que el mismo tribunal que dictó la resolución la examine nuevamente, a petición de parte, y decida lo que corresponda. En este caso, el recurso se interpondrá y se sustentará oralmente y se resolverá de manera inmediata en la respectiva audiencia (Art. 166).

El otro supuesto, si bien no lo especifica, esa fue la intención del legislador al conceder mayor tiempo para su debida sustentación, fue pensando en el recurso que se permite ante la Corte Suprema de Justicia, al establecerse que el recurso se interpondrá en el mismo acto o dentro de los siguientes cinco días, en cuyo caso deberá acompañarse la respectiva sustentación. Dentro de los cinco días siguientes a la sustentación del recurso que corren sin necesidad de providencia de traslado, el opositor podrá presentar su escrito de oposición. En este caso, el tribunal fallará el recurso dentro del plazo de los diez días siguientes.

Recurso de hecho

Se prevé seguidamente el derecho a recurrir de hecho (Art. 167), aunque debió ir seguido del recurso de apelación, por tratarse precisamente del recurso que procede ante la negativa del Juez inferior de conceder dicho recurso por concederlo improcedente o por haber sido otorgado con efectos no ajustados a Derecho. En estos supuestos los intervinientes podrán concurrir de hecho dentro del tercer día ante el tribunal de alzada, con la evidencia de que le fue negado, con el fin de que se resuelva si hubiera lugar o no al recurso y cuáles debieran ser sus efectos.

Los tribunales estarán obligados a entregar al recurrente de hecho los elementos demostrativos que este considere necesarios para sustentar su recurso.

Presentado el recurso, el tribunal de apelación solicitará, cuando corresponda, las actuaciones y luego adoptará la decisión correspondiente. Si acogiera el recurso, se dispondrá lo pertinente para imprimirle el trámite ordinario de la apelación.

Recurso de apelación

La realidad es que se contempla el recurso de apelación como medio de impugnación ordinario pero no para decisiones definitivas emitidas por los tribunales de juicio o por los jueces de garantías cuando en virtud a los procedimientos simplificados (Art.282) y directo (Art.284) el proceso termine anticipadamente con sentencia de fondo, manteniéndose el fundamento doctrinal en cuanto al objeto de dicho recurso al establecerse:

“El recurso de apelación tiene por objeto el examen de la decisión dictada en primera instancia y permite al superior revocarla, reformarla o confirmarla.” (Art. 168), y se enumeran seguidamente cuáles son las resoluciones que admite este tipo de recurso, determinándose que son apelables las siguientes resoluciones:

- “1. La sentencia dictada en juicios en el que hubiera un pronunciamiento de culpabilidad por el Jurado, únicamente en lo atinente a la pena aplicada.
2. El auto que decide excepciones de cosa juzgada, prescripción de la acción penal o de la pena o aplicación de la amnistía o del indulto.
3. La que no admita pruebas al Fiscal por razones de ilicitud.
4. La que niega la concesión o el beneficio de subrogados penales.
5. La que rechaza la querrela.
6. La que decide o resuelve las medidas cautelares personales o reales, sin suspender la ejecución de la medida.
7. La que decreta la extinción de la acción, salvo la situación prevista en el artículo 219 de este Código.
8. La resolución del Juez de Cumplimiento en el ejercicio de las funciones establecidas en el artículo 509 de este Código.
9. La sentencia dictada por los Jueces Municipales.

10. Las demás que se establecen en este Código.

El trámite a seguir, una vez anunciado el recurso, es sumárisimo atendiendo a la materia que, por lo general puede ser objeto de revisión a través de este medio, y se establece lo siguiente: “El recurso deberá interponerse oralmente en la misma audiencia donde se profiere la decisión recurrida o dentro de los dos días siguientes y se concederá de inmediato, de resultar procedente. Recibida la decisión recurrida y el recurso por el superior, este citará a audiencia de argumentación oral, la cual deberá realizarse dentro de los cinco días siguientes. La no concurrencia injustificada del recurrente a la audiencia de apelación obliga a declarar desierto el recurso.” (Art.170)

Recurso de anulación

Tal como lo hemos venido sosteniendo, una de las grandes innovaciones que trae consigo la reforma procesal penal es el recurso de anulación, como el medio más adecuado para impugnar las sentencias, lo cual constituye un gran reto que va más allá de un cambio de sistema, sino de un novedoso mecanismo de impugnación que implica conocer cómo debe ser presentado, cual debe ser su contenido, el alcance y las consecuencias que de él se derivan de ser admitido.

El primer punto por examinar lo constituye el objeto de dicho recurso (Art. 171), estableciéndose: “El recurso de anulación tiene por objeto anular el juicio o la

sentencia cuando en el proceso o en el pronunciamiento de la sentencia concurren algunas de las causales descritas en el artículo siguiente.” De allí se desprende que el recurso puede dar lugar a la invalidez del **juicio oral** propiamente dicho o solo de la **sentencia definitiva** dictada en virtud de haber entrado al fondo de la causa a decidir sobre la culpabilidad o no del procesado.

El otro punto por debatir sería hasta dónde abarca el concepto de “proceso” a que alude el precepto antes citado, al establecerse que puede dar lugar a la anulación del juicio o de la sentencia la concurrencia de situaciones específicas ocurridas durante el desarrollo del proceso. La interrogante que surge es si debe o no entenderse dentro de este concepto la fase de investigación o de preparación al juicio, la fase intermedia o solo el juicio. Nuestro criterio es que el ámbito de aplicación está haciendo alusión a todas esas etapas que son parte de un mismo proceso penal, dentro de las cuales haya podido ocurrir cualquiera de las situaciones que vicien el juicio o la sentencia. Lo que si no tendría mayor discusión es lo relativo a los efectos que conllevan la acreditación de alguna de las casuales de nulidad, los que solo podrán ser la anulación del juicio o de la sentencia.

Ahora bien, también habrá que considerar cuáles son esas causales específicamente contempladas que pueden dar lugar a la anulación del juicio o de la sentencia y si se pueden producir en esas primeras fases del proceso.

Las causales específicas que pueden dar lugar a la anulación del juicio o la sentencia aparecen taxativamente previstas en el artículo 172 del CPP, el cual de manera expresa comienza por determinar lo siguiente: “El recurso de anulación procede contra las sentencias de los Tribunales de Juicio y las dictadas por los Jueces de Garantías y los Jueces Municipales², en los siguientes casos:

1. Cuando la sentencia se haya dictado con omisión de uno o más de los requisitos previstos en los numerales 2, 3, 4, 5 y 7 del artículo 427 de este Código.
2. Cuando la sentencia haya sido pronunciada por un tribunal incompetente o no integrado por los jueces designados por la ley.
3. Cuando, en el pronunciamiento de la sentencia, se hubiera hecho una errónea aplicación del Derecho que hubiera influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo.
4. Por error de hecho en cuanto a la existencia de la prueba, que hubiera influido en lo dispositivo del fallo.
5. Por error de Derecho en la apreciación de la prueba, que hubiera influido en lo dispositivo del fallo.”

La anterior disposición nos remite en primer lugar a lo previsto en el artículo 427, ual prevé textualmente:

“La sentencia que se leerá contendrá:

1. ...
2. La enunciación de los hechos y de las circunstancias que hubieran sido objeto de la acusación y, cuando procede, de la pretensión de restauración.
3. La determinación precisa de los hechos y circunstancias que el Tribunal estima acreditados.
4. La valoración de los medios de pruebas que fundamentan sus conclusiones según las reglas de la sana crítica.
5. Las razones legales o doctrinales que sirven para calificar jurídicamente cada uno de los hechos y circunstancias acreditados, así como la participación del acusado en aquellos cuando fuera procedente.
6. ...
7. La decisión condenatoria fijará motivadamente las sanciones que correspondan y su modalidad de ejecución. Cuando se haya promovido una pretensión civil, la sentencia considerará su procedencia, declarando la responsabilidad y, en los casos que se requiera la determinación del perjuicio, fijará el monto de la indemnización.”

² Esta jurisdicción fue incluida por error, pues en realidad solo procede el recurso de apelación contra las sentencias emitidas por los Jueces Municipales -ver art. 168, num. 9°)

De lo anterior se desprende que lo que se sanciona en este supuesto es la sentencia que no ha cumplido con los presupuestos legales establecidos para

su validez, al haberse omitido cualquiera de los elementos estructurales allí contemplados, con los graves perjuicios que ello acarrea al no poder el procesado conocer concreta y fundadamente las razones que lo llevaron a declararlo culpable y a la víctima saber por qué no le fueron satisfechas sus pretensiones.

La segunda causal conlleva un derecho fundamental consagrado en los convenios internacionales de derechos humanos y en la Constitución Política consistente en el derecho que tiene el imputado a ser juzgado por un juez o tribunal imparcial dentro de un juicio público en el que se le ha ofrecido la oportunidad de ser escuchado y practicado todas las pruebas, con pleno respecto de los principios de inmediación, contradicción y publicidad. De permitirse que otro juez que no estuvo presente en el juicio termine tomando la decisión final es completamente violatorio de todos esos derechos y merece, por ende, ser sancionado con nulidad dicha resolución.

La tercera causal de anulación del juicio o de la sentencia definitiva, a que hace referencia es la siguiente: "Cuando, en el pronunciamiento de la sentencia, se hubiera hecho una errónea aplicación del Derecho que hubiera influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo" se ha considerado como la representante genuina de la característica esencial del recurso de nulidad cual es el ser un recurso de estricto derecho, el cual para algunos debería ser el único motivo de nulidad con desapego total de los

fundamentos de hecho que pudieran presentarse.

Del análisis de dicha causal se desprenden tres presupuestos: el primero que solo es procedente cuando la infracción se ha producido al pronunciarse la sentencia; segundo, debe existir un error en la aplicación de una **norma de derecho**, y tercero, la errónea aplicación de la norma de derecho debe influir en lo dispositivo del fallo. Lo que se persigue con esta causal es proteger la seguridad y certeza jurídica que debe existir en la aplicación del derecho. A pesar de que nuestra legislación no previó la diferencia entre causales genéricas y específicas, podría considerarse que esta causal es genérica al no haber un catálogo de situaciones específicas que establezcan cuándo estamos frente a la errónea interpretación de derecho. En estos casos, de anularse una sentencia el tribunal recursivo deberá dictar la sentencia de reemplazo y no efectuar un nuevo juicio.

Por último, se incorporan las dos causales probatorias que en el sistema actual son típicas causales de casación, consistente en el "error de hecho en cuanto a la existencia de la prueba, que hubiera influido en lo dispositivo del fallo" y el "error de derecho en la apreciación de la prueba, que hubiera influido en lo dispositivo del fallo" con el fin de permitirle a la parte agraviada con la sentencia definitiva impugnar errores cometidos por el juez o tribunal de la causa provenientes de la prueba incorporada en juicio que no se haya atendido o con-

siderado o por el contrario se hubiera hecho alusión a pruebas que legalmente no hubiesen sido evacuadas en el juicio, errores que influyeron sustancialmente en el fallo, ya que si no hubiese sido por ello la decisión hubiese sido otra. La otra situación probatoria alude a que si bien se apreció la prueba incorporada al juicio; sin embargo, jurídicamente se erró en su apreciación, lo que trajo como consecuencia que el fallo fuera adverso. Con estas causales se descarta, a nuestro juicio, la posibilidad de que pueda alegarse violación al principio de doble instancia o al derecho de recurrir ante un tribunal superior a la parte agraviada con el fallo en una causa penal, al permitirse debatir a través de este recurso de anulación aspectos probatorios que ordinariamente se debaten en un recurso de apelación aunque sin ningún límite.

Como una forma de control para que no se convierta en un recurso de apelación común se prevé expresamente:

“No serán causas de anulación los errores de la sentencia recurrida que no influyan en su parte dispositiva, sin perjuicio de que el Tribunal de Apelaciones pueda corregir los que advirtiera durante el conocimiento del recurso” (Art. 174)

Recurso de casación

Frente a la incorporación de las casuales de casación tradicional dentro del recurso de anulación surgió entonces la inquietud de determinar cuáles serían las casuales que podían dar lugar a que la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal como supremo tribunal penal de la Repú-

blica conociera. Así como se determinó que su competencia en esta materia por ser único y el máximo tribunal penal le correspondía lograr la uniformidad de la jurisprudencia y velar por el pleno respeto de las garantías y derechos fundamentales consagrados en la Constitución.

De esta manera, se establece que cuando el recurso se fundamente en la causal prevista en el numeral 3 del artículo 172, y respecto de la materia de Derecho objeto de este existieran varias interpretaciones sostenidas en diversos fallos dictados por los tribunales superiores, el conocimiento del recurso corresponderá a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia (Art.182) Para este fin, el recurrente deberán acompañar al escrito copias autenticadas de los distintos fallos.

De igual forma lo prevé el artículo 180 del CPP al establecer:

“El recurso de casación tiene por objeto enmendar los agravios inferidos a las partes en las resoluciones judiciales que hacen tránsito a cosa juzgada. También tiene por objeto procurar la exacta observancia de las leyes por parte de los tribunales y uniformar la jurisprudencia nacional. En consecuencia, tres decisiones uniformes de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, como Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de Derecho, constituyen doctrina probable y los jueces

podrán aplicarla a los casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe de doctrina cuando juzgue erróneas las decisiones anteriores”.

Al consagrarse las causales de casación se parte estableciendo que, a diferencia del recurso de anulación este recurso extraordinario solo procederá **contra las sentencias dictadas por el tribunal de juicio** cuando, en cualquier etapa del procedimiento o en el pronunciamiento de la sentencia:

1. Se hubieran infringido intereses, derechos o garantías previstos en la Constitución Política o en los tratados y convenios internacionales ratificados en la República de Panamá y contenidos en la ley.
2. Se hubieran infringido las garantías del debido proceso.
3. En el pronunciamiento de la sentencia, se hubiera hecho una errónea aplicación del Derecho, por una interpretación errada o por una aplicación indebida o por violación directa de la ley. (Art.181)

Lo anterior nos permite concluir que contra la sentencia emitida por el Tribunal de Juicio la parte agraviada tiene dos opciones: interponer el recurso de anulación u optar por el recurso de casación.

Ahora bien, como es posible que la parte agraviada pueda alegar causales diversas dentro de un mismo recurso, entre las cuales alguna sea de casación, le corresponderá a la Corte Suprema de Justicia,

Sala Penal, decidir si efectivamente concurren causales de su competencia y en ese caso deberá asumir el conocimiento de ambos recursos. Así lo prevé el artículo 173 del CPP, al estipular:

“En caso de que dentro de un recurso de anulación se alegue adicionalmente como causal el contenido de los numerales 1 ó 2 del artículo 181, se le remitirá a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia dicho recurso para que decida si es o no de su competencia. En caso afirmativo, asumirá el conocimiento de las causales de casación y de las previstas para el recurso de anulación. En caso negativo, devolverá la actuación al Tribunal de Apelación para que conozca del recurso de anulación en la forma como ha sido formalizado.”

Otro de los aspectos que podemos destacar como una de las fórmulas previstas para asegurar un mayor acceso de las partes a los recursos permitidos es la eliminación de tantas formalidades para la interposición de ellos. Así observamos que para la anulación se puede interponer o anunciar al momento de escuchar la decisión del tribunal respectivo o dentro de los dos días siguientes. Dicho recurso se sustentará por escrito ante el tribunal que dictó la sentencia dentro de los diez días siguientes de la lectura de esta.

En el escrito se expresarán concreta y separadamente la causal aducida, los

fundamentos del recurso, las normas infringidas y la solución pretendida. No podrán aducirse otros motivos después de la presentación del escrito.

El recurso de casación también se podrá se anunciar por escrito o en la diligencia de notificación de la sentencia ante el tribunal de juicio, aunque observamos que no se establece el lapso para realizar dicho anuncio, aspecto que deberá ser subsanado antes de la entrada en vigencia del CPP. En cuanto al lapso para formalizar dicho recurso se establece que deberá hacerlo dentro de los quince días siguientes, por escrito, en el que se expresarán, con claridad, los motivos del recurso y las disposiciones y los derechos y garantías infringidos por la sentencia.

Frente a las constantes quejas que se han venido presentando contra los obstáculos para admitir el recurso de casación, para permitir a unos sí y a otros no poder llevar a cabo la corrección del recurso, la ley establece:

“El recurso no será admitido por incumplir los requisitos previstos en el artículo anterior, a menos que previamente se haya ordenado su corrección y esta no haya sido realizada o se haya efectuado sin atender los requerimientos de la Sala Penal. Sin embargo, en ningún caso se declarará inadmisibles un recurso de casación sin antes haberlo mandado a corregir.” (Art.186)

Una vez declarado admisible el recurso de casación, el tribunal de casación no

podrá abstenerse o rehusarse a conocer el fondo de este por defectos o razones de forma o porque el negocio no sea susceptible del recurso, y deberá resolver de conformidad con lo que acredite el recurso. Para ello citará a audiencia de sustentación de recurso, dentro de los quince días siguientes, a la cual podrán concurrir los no recurrentes para ejercer el derecho de contradicción exclusivamente sobre los temas materia de la demanda de casación.

En ambos tipos de recursos, aunque se formalicen por escrito, las partes intervinientes deberán comparecer a una audiencia de argumentación. Si se trata del recurso de anulación al tribunal de apelaciones y a la Sala Penal si se trata de casación. En el caso de que se trate del recurso de anulación

“la audiencia se celebra con las partes que comparecen y sus abogados, quienes debatirán oralmente sobre el fundamento del recurso, iniciando con el recurrente y luego con las demás partes. En la audiencia, los magistrados podrán solicitar al recurrente que precise o aclare las cuestiones planteadas en el recurso. El Tribunal deberá resolver motivadamente al concluir la audiencia o en caso de imposibilidad por la complejidad del asunto, dentro de los tres días siguientes.” (Art.178)

Situación muy similar se plantea con la audiencia de Casación al establecerse:

“Una vez declarado admisible el recurso de casación, el Tribunal

de Casación no podrá abstenerse o rehusarse a conocer el fondo de este por defectos o razones de forma o porque el negocio no sea susceptible del recurso, y deberá resolver de conformidad con lo que acredite el recurso. Para ello citará a audiencia de sustentación de recurso, dentro de los quince días siguientes, a la cual podrán concurrir los no recurrentes para ejercer el derecho de contradicción exclusivamente sobre los temas materia de la demanda de casación.

El Tribunal deberá dictar sentencia dentro de los treinta días siguientes a la realización de la audiencia.”

En cuanto a los efectos que se producen de ser admitido el recurso de casación, el Código Procesal Penal consagra que si la Sala Penal estima procedente casar la sentencia recurrida y el sentenciado está privado de su libertad, se ordenará su inmediata libertad. Cuando el recurso de casación se funde en el numeral 3 del artículo 181, dictará la sentencia de reemplazo, y en los otros casos, dispondrá lo que en Derecho corresponda; es decir, la Sala determinará lo que a ella le compete o reenviará el proceso al mismo tribunal o a otro para que conozca del asunto de que se trate.

De acogerse el recurso de anulación por parte del tribunal superior, se ordenará la realización de un nuevo juicio, salvo cuando se acoja el recurso por la causal 3 del artículo 172, donde dictará la sen-

tencia de reemplazo. Cuando se ordena la celebración de un nuevo juicio en contra del imputado que haya sido absuelto por la sentencia recurrida, y como consecuencia de este nuevo juicio resulta absuelto, dicha sentencia no es susceptible de recurso alguno.

Conclusiones

La tendencia moderna de las nuevas Constituciones que rigen los Estados de derecho democráticos es hacia la **consagración de diversas normas encaminadas a garantizar los principios fundamentales del proceso penal**, unido al fenómeno reciente y significativo de que muchos de estos principios han sido reconocidos y consagrados en convenciones de carácter internacional y en documentos suscritos por un gran número de Estados, pero casi nunca eran prescritos de manera expresa por los ordenamientos internos como derecho positivo.

Por todos estos factores se ha hecho necesario el replanteamiento del Derecho Penal y Procesal Penal, para adaptarlo a los principios y garantías de las nuevas constituciones y enfocarlos a los programas de política criminal aprobados por convenios internacionales. Esta nueva concepción de la **constitucionalización del proceso penal** es la que ha reafirmado y provocado en otros casos el reconocimiento constitucional de los derechos y principios que establecen el equilibrio entre el poder del Estado (a través de sus diferentes estamentos: el que investiga y acusa, así como el que termina imponiendo pena), la víctima y los derechos del

individuo sometido a un enjuiciamiento. Establecer cuál es el sistema de impugnación adecuado al nuevo proceso penal conlleva examinar la esencia del sistema acusatorio y sobre todo tener muy claro que la decisión de la causa la asume por lo general de un tribunal colegiado, ya sea de derecho o por jurados, quienes han tenido toda **la intermediación con las pruebas** en donde se han respetado los principios **de contradicción, oralidad y publicidad**, lo que hace difícil por no decir imposible que un tribunal superior que no ha tenido toda esa intermediación pueda entrar a revocar o modificar la sentencia definitiva, con lo que se desnaturalizaría a todas luces el sistema procesal que se pretende implantar, con todos sus principios y características básicas.

La República de Panamá, a través de la ratificación de los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, está vinculada a ellos en virtud a los principios generales de Derecho Internacional, así como por disposición de la propia Constitución Política (artículo 4) y la teoría del bloque de la constitucionalidad, la que a su vez incorpora el artículo 8 del Pacto de San José (Convención Americana de Derechos Humanos) como parte integrante del debido proceso recogido en el artículo 32 de la Constitución, así como por lo dispuesto de manera expresa por el nuevo Código de Procedimiento Penal (Ley 63 de 2008).

Al haberse proscrito el recurso de apelación como el medio ordinario para

impugnar las sentencias definitivas emitidas por los jueces de garantías y en especial por los tribunales de juicio *no violenta el derecho humano a una doble instancia o específicamente el derecho a recurrir de un fallo adverso*, al consagrarse un nuevo recurso llamado de anulación acorde con la naturaleza del nuevo proceso penal de corte acusatorio y un recurso de casación menos formalista y más amplio que permite que un tribunal superior pueda revisar la decisión de fondo emitida por un juez inferior.

Como corolario le queda al sancionado el recurso extraordinario de revisión el cual deberá ajustarse al nuevo sistema acusatorio en donde predomina la oralidad.

BIBLIOGRAFÍA

1. ARANGO, Julio Eduardo. **Derecho Procesal Penal. Tomo II.** Guatemala. Editorial Estudiantil FENIX. 2004.
2. CHAHUAN SARRAS, Sabas. **Manual del Nuevo Procedimiento Penal.** 5ª. edición. Santiago de Chile, Editorial Lexis Nexos. 2007.
3. ESPITIA GARZÓN, Fabio. **Código de Procedimiento Penal Italiano.** Bogotá, Editorial Temis. 1991.
4. GARAPAN, Antonie y otro. **Juzgar en Estados Unidos y en Francia. Colombia,** Editorial Legis. 2008.
5. DUQUE QUINCENO, Mauricio y OTROS. **Sistema Acusatorio y Juicio Oral.** Primera Edición. Editora Jurídica de Colombia. 2004.

6. AUTORES VARIOS **La Oralidad en el Proceso Penal.** Editora Jurídica de Colombia. 2004.
7. RIEUTOURD ALVARADO, Andrés. **El Recurso de Nulidad en el Nuevo Proceso Penal.** Editorial Jurídica de Chile. 2007.
8. RODRÍGUEZ JORDÁN, Marcelo. **Tratados Internacionales de Derechos Humanos.** Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina. 2005.
9. TAVOLARI OLIVEROS, Raúl. **Instituciones de Nuevo Proceso Penal. Cuestiones y Casos.** Editorial Jurídica de Chile. 2005
10. **CÓDIGO PROCESAL PENAL DE PANAMÁ, aprobado mediante Ley 63 del 28 de agosto de 2008.**

LOS NUEVOS PARADIGMAS DE LA RELACIÓN ESTADO-SOCIEDAD

Rubiel Cajal G.

Introducción

Para contextualizar en su justa dimensión el tema que nos motiva, haremos el análisis a partir de tres temporalidades (premodernidad, modernidad, postmodernidad).¹

La premodernidad es una periodización histórica que tiene su raíz en la era preindustrial, en las órdenes religiosas y en la medicina; se origina en la esclavitud y las cruzadas. Desde el punto de vista político corresponde a la época de predominio de las monarquías, en lo económico del régimen feudal o de servidumbre y del aristotelismo en el pensamiento o visión de la época.

La modernidad se desarrolla, en el marco del proceso de acumulación alcanzado a partir de los imperios coloniales (Portugal, España, Gran Bretaña, etc.), con el surgimiento del sistema capitalista y abarca sus fases competitiva y monopolica. La modernidad está caracterizada por la explosión del consumo, la mecanización, el auge de la tecnología, el

intercambio y el mercado.² Desde el punto de vista político, corresponde a la época de predominio de las democracias liberales, en lo económico del régimen de economía de mercado y del mecanicismo newtoniano en el pensamiento o visión de la época.

La postmodernidad toma como referencia el desarrollo tecnológico y se caracteriza por la implosión de los motores de la modernidad, por simulaciones, por hiperrealidad y nuevas formas de tecnología, cultura y sociedad. Del postmodernismo se sabe muy poco, de allí que el “Estado postmoderno es un proceso en construcción”. Desde el punto de vista político el postmodernismo, en su fase actual, apunta en lo político hacia la consolidación de las democracias participativas, en lo económico del régimen de economía globalizada y de la teoría de sistemas en el pensamiento o visión dominante de la época.

La Premodernidad

La razón principal por la que se produjo la revolución francesa, fue el poder omnímodo con que se desempeñaba la monarquía. En esa época de acuerdo a la visión teocrática promovida por este régimen, el poder del Rey emanaba de Dios y en consecuencia los monarcas preconizaban la frase “El estado soy yo”.

¹ Aquí pudimos hacer uso de la tipología preindustrial, industrial y post-industrial, pero estos son conceptos más relacionados con lo económico que con lo político.

² Baudrillard Jean, “El paroxista indiferente”, Anagrama, Barcelona, 1998, p.100.

En las Monarquías absolutas, la doctrina divina confería a los Reyes potestades para reinar y gobernar, de allí que excluía por principio, cualquier forma de oposición o de participación de la sociedad en las decisiones. La sociedad premoderna era eminentemente religiosa y en su seno estaban muy arraigadas dos creencias que condicionaban la conducta de la gente; la primera era que los seres humanos, como consecuencia del pecado original, habíamos venido a sufrir en la tierra. La segunda idea sostenía que la verdadera felicidad estaba en el reino de Dios.

En este tipo de régimen, el poder estaba concentrado en el Rey, quien lo recibía y transmitía por vía hereditaria; sus colaboradores inmediatos y sus familiares formaban parte de la corte. Dentro de esta, o entre quienes él consideraba más capacitados en el reino, escogía sus ministros, a los que nombraba y removía a su antojo. No había un ordenamiento de leyes escritas, se imponía la ley consuetudinaria y los dictados arbitrarios del monarca. El Rey era el único legislador, él era la ley. Existían organismos colegiados que solo eran llamados, siempre al antojo del Rey, para consulta, no para tomar decisiones libremente.

Los ciudadanos, carecían de derechos, no se les consideraba iguales ante la ley y, en consecuencia, el Rey podía dictar medidas de perjuicio suyo sin derecho a defensa ni a pedir explicación (encarcelamiento, nuevos impuestos, prohibición de manifestar públicamente sus ideas, llamadas a las armas entre otros).

La premodernidad entra en crisis irreversible a finales del siglo XVII, debido a las arbitrariedades del régimen. En Francia, la nobleza era poseedora del 20% de tierras, no pagaba impuestos y recibía derechos feudales. El clero por su parte poseía el 10% de la tierra, recibía grandes cantidades por los diezmos, no pagaba impuestos y vivía con una contribución voluntaria.

Los siervos campesinos y los artesanos urbanos eran los únicos que pagaban impuestos. Los primeros estaban obligados a pagar diezmos y los derechos señoriales. Los cobradores de tributos les quitaban a ellos la mayor parte de sus cosechas. Entonces, el hambre se generalizó y estalló la rebelión.

La Modernidad

La modernidad se gestó sobre la base de dos grandes revoluciones: en "lo político" la francesa y en "lo económico" la inglesa. Esos sucesos delimitaron el Estado Moderno, que aspiraba a garantizar la "igualdad, fraternidad y libertad" de todos los ciudadanos y la economía de mercado que convertía eventualmente a toda la Sociedad Civil en virtuales mercados.

Deseando destruir la estructura monolítica del poder de la monarquía absoluta, los triunfadores de 1789, intentaron dividir el poder mediante la creación de pluralidad de instituciones que, por igual, fueran titulares de funciones independientes.

Consideraron necesario establecer cierta distribución de poderes separados a fin

de garantizar la libertad política, y con ella las demás libertades del ciudadano. Siguiendo a Locke y Montesquieu, primero los franceses y luego el resto de Europa concluyeron en que la mejor garantía para la libertad está en la realización del principio de la separación de poderes. Ellos optaron por una sociedad con garantía de derechos, una división de poderes y constitución que dejará sentados estos preceptos.

La teoría de Montesquieu de la división de poderes serviría para, frenando el poder con el poder, garantizar la libertad política, pues el poder indiviso tiende de por sí al abuso, y el poder absoluto tiende de por sí a la anulación completa de la libertad, y más aún de la libertad política.

Es importante destacar que la premodernidad se caracterizaba por relaciones sociales personales, directas, inmediatas. Eran sociedades jerarquizadas, y su base de legitimidad política y social era religiosa y el poder sacralizado y absoluto.

En la modernidad, por el contrario, la legitimidad sociopolítica se basa y fundamenta en la racionalidad y el poder materializado en el Estado se vuelve impersonal y está definido por instituciones y constituciones. En tal sentido, la relación entre el Estado y la sociedad deviene a través del denominado "Contrato Social".

Para Rousseau, en la premodernidad, "el hombre nacía libre, pero en todas partes se encontraba encadenado", y la única manera de romper este estado de

cosas, era estableciendo un nuevo Contrato Social que los acercase a su estado natural³. Este contrato no es un pacto o convenio entre individuos (Hobbes) ni un contrato bilateral (Locke). El nuevo contrato social es un pacto de la comunidad con el individuo y del individuo con la comunidad, desde el que se genera una "voluntad general".

En los regímenes democrático-liberales de la Modernidad, la protección de las libertades y de los derechos individuales han sido aspectos prioritarios por encima de las garantías sociales. Ello ha llevado a concebir el rol central del Estado como regulador efectivo de la propiedad individual, es decir, de la convivencia de intereses contrapuestos y de garante de la eficacia de los contratos.

En la modernidad, se logró consolidar la libertad formal, pero también ha prevalecido la idea de que las mejoras en el bienestar y la calidad de vida de

³ Rousseau sostiene una hipótesis contraria a la mantenida por Hobbes de un estado salvaje de naturaleza en el que el hombre estaba en guerra contra el hombre, siendo cada uno enemigo del otro y viviendo todos en el miedo, la desconfianza y el terror. Él concibe que el estado "natural" del hombre, antes de surgir la vida en sociedad, era bueno, feliz y libre. El "buen salvaje" vivía independiente, guiado por el sano amor a sí mismo. A diferencia de Hobbes, Rousseau analiza el tránsito del hipotético estado de naturaleza al estado social como una degeneración (no un progreso) producto de las desigualdades sociales que surgen con la propiedad privada, el derecho para protegerla, y la autoridad para que se cumpla ese derecho. Las leyes establecidas en toda sociedad son siempre las leyes que defienden al poderoso, al rico y a su poder frente a los no poseedores de propiedad, a los pobres.

las personas es una responsabilidad eminentemente individual. En consecuencia, los Estados liberales de la modernidad han construido un discurso y una práctica apoyada en la "igualdad de oportunidades"; es decir, el papel del Estado se orienta a garantizar el acceso a las oportunidades (eliminación de barreras y obstáculos), pero el camino al éxito sigue siendo responsabilidad única y exclusiva del individuo.

La Postmodernidad

La modernidad surge con el propósito de dismantelar un mundo que tiene como centro a Dios; la postmodernidad emerge con la finalidad de dismantelar un mundo que tiene como centro al "homo economicus", es decir, un hombre que basa sus decisiones en la racionalidad puramente económica.

En este esfuerzo por la búsqueda de placer e incremento de acumulación material, los "homo economicus", han llevado al planeta al límite, empujándonos hacia múltiples crisis (ambiental, económica, social, moral, etc.). Existe la sensación extendida de que los seres humanos hoy estamos en capacidad de autodestruirnos.

La nueva época implica rehacer el mundo alrededor de un nuevo centro, que el debate internacional considera que debe ser la Tierra. De lo que se trata es de poder salvar al planeta para poder salvarnos nosotros.

Para poder llevar adelante esta tarea, hay que transformar las relaciones entre el

Estado y la sociedad y estas a su vez con nuestra casa, la madre Tierra, recomponerlas sobre la base de nuevas reglas y parámetros. Este es un proceso que apenas empieza, ¿cuáles son las nuevas formas que prevalecerán?, ¿qué normas y reglas predominarán?, son aspectos que están por definirse en el futuro próximo.

A modo de síntesis

Estudiosos del tema que nos atañe, procedentes de diversas corrientes de pensamiento, consideran que la realidad latinoamericana (incluida la panameña) se caracteriza por el traslapamiento de las tres temporalidades analizadas (premodernidad, modernidad, postmodernidad), lo que ha llevado a nuestros países a fuertes tensiones e inestabilidades y rupturas de continuidad que evidencian procesos inconclusos que revelan el carácter de transición estructural de nuestras sociedades.

Muchos países latinoamericanos que se independizaron políticamente de España, mantuvieron, a pesar de la independencia, la concepción del mundo y la forma de vida aprehendida del conquistador. A diferencia de Europa, con la independencia nuestros países no logramos construir una cosmovisión propia, todo lo contrario, adaptamos la misma que era común en el Virreinato y la Colonia hispanoamericana, y que se mantiene en lo esencial, a pesar de las variadas manifestaciones de modernidad material y especialmente tecnológica.

Ese predominio, explica, por ejemplo, porque en muchos países de la región,

la concepción educativa mayoritaria y su práctica respectiva, todavía siga siendo dogmática, memorística y autoritaria, es decir, escolástica, anti-republicana y anti-democrática.

En nuestros países hay creencias primitivas muy arraigadas, mezcladas con ideas liberales y discurso democrático o economías arcaicas mezcladas con populismos, políticas intervencionistas y discursos sobre libertad de mercado.

Las soluciones a la crisis se enrumban hacia una salida ecléctica, que un jurista peruano bautizó como la tentación de "La modernización 'tradicionalista', en donde se quiere ser capitalista, es decir, 'moderno', pero al mismo tiempo se quiere conservar las jerarquías sociales tradicionales.

El resultado de esta tensión es la adopción por las clases dirigentes tradicionales de una estrategia de adaptación a las nuevas condiciones, procurando combinar las características de los sistemas moderno y tradicional que más convienen a la conservación del carácter dominante del statu quo.

Un elemento que distingue esta sobrevivencia de los rasgos premodernos es el problema de la corrupción. Lo que ahora es Hacienda Pública, en la monarquía absoluta fue privada. La idea de República supone que ya no hay propiedad privada de los gobernantes con respecto a la ahora llamada "Hacienda Pública", en tal caso, son meros administradores o representantes de lo que es de todos y concierne a todos. Desafortunadamente,

en muchos países de la región, los gobernantes en general han funcionado más bien como monarcas y propietarios privados de la llamada Hacienda Pública o estatal.

La modernidad se basa en el principio de isonomía (las mismas leyes para todos) y de ciudadanía, con lo cual nos diferenciamos de manera categórica del súbdito. Sin embargo, en muchos de nuestros países la justicia funciona de manera selectiva, algunos presidentes sucumben a la tentación de no respetar la separación de los poderes, muchos ciudadanos se aferran a los valores de la servidumbre y los poderes económicos siguen utilizando a las legislaturas de sus naciones para aprobar leyes que les facilitan la concentración del propiedades, bienes y capital.

La situación se nos agrava porque, en medio de este estado de cosas, la globalización avanza a todo vapor, nuestras sociedades se hacen más complejas y la posmodernidad toca a nuestras puertas demandando una nueva relación Estado-sociedad sustentada en la rendición de cuentas, la transparencia, la participación ciudadana, la descentralización del Estado y la redistribución equitativa de activos.

Nuestros pueblos necesitan hoy más que nunca un liderazgo político que, comprendiendo estas tensiones, nos conduzca hacia la construcción de un Estado nacional que supere los rasgos premodernos y modernos y nos lleve a la posmodernidad, con el menor costo político y social posible.

BIBLIOGRAFÍA

Ballina R., Francisco, La administración premoderna, moderna y post-moderna. Universidad de Florencia, Italia. 2006.

Baudrillard Jean, "El paroxista indifere-
rente", Anagrama, Barcelona, 1998.

Alvin y Heidi Toffler. "El cambio de
poder". Editorial Plaza&Janés. España.
2000.

Basadre, Jorge. Los valores pre-moder-
nos y el Estado Laico. Perú 2005.

EL PAPEL DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

*Samuel Prado Franco**

En este artículo abordaremos analítica, crítica y aproximativamente el papel fundamental y esencial que tienen los diversos movimientos, organizaciones y grupos sociales y populares en el desarrollo, fortalecimiento, consolidación y crecimiento de la democracia participativa y sustantiva en Panamá. Espacial y temporalmente abordaremos el tema en la actualidad (año 2000 hasta la fecha) y haremos algunas referencias históricas necesarias para ilustrar el tema. Los ciudadanos, más allá de votar cada cinco años en las elecciones, deberían participar con su opinión y acción en la discusión y búsqueda de soluciones a los problemas nacionales, políticos, económicos y sociales de la comunidad, en los foros, debates, programas radiales o televisivos, encuestas públicas y en los temas de interés general del país o de su barrio, ya sea individual o colectivamente o en ambas posturas. Y esto se puede o

logra alcanzar por medio de los espacios institucionales llamados movimientos sociales.

A lo largo de la historia republicana, desde 1903, se inician con la lucha inquilinaria, pasan por la lucha por la recuperación de la soberanía e integridad territorial y el traspaso del Canal y la Zonal del Canal a jurisdicción panameña y sus múltiples expresiones y llegan hasta la lucha por la vuelta a la democracia en el periodo de transición de la dictadura militar a un gobierno civil, encontramos una serie variada y rica de protestas con propuestas, luchas y acciones de los movimientos sociales y populares, algunos con carácter meramente reivindicativo, gremialista, ideológico-político, coyuntural o permanente que establecieron y marcaron hitos en el mejoramiento de las condiciones de vida material, moral y espiritual del pueblo, en la defensa de los derechos y las libertades civiles, la democratización y adecentamiento de las instituciones y de la comunidad panameña, impulsando de esa manera profundos cambios y transformaciones políticas, económicas y sociales en todo el país.

Dentro de ese amplio movimiento social y popular, podemos encontrar desde asociaciones o gremios docentes, sindi-

¹ Es Licenciado en Humanidades con Especialización en Filosofía, Ética y Valores por la Universidad de Panamá. Postgrado en Docencia Superior por la Universidad de Panamá. Becado por la Fundación Friedrich Ebert para el Programa Regional de Formación Social-Política de Jóvenes Agentes de Cambio. Actualmente es Estudiante Becario del Programa de Maestría en Ciencias Sociales con Énfasis en Sociología y Ciencia Política SENACYT-UDELAS.

catos de trabajadores, organizaciones campesinas e indígenas, grupos estudiantiles, ecologistas, de defensa y promoción de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, comunitarios o barriales, colectivos de artistas y músicos, gremios de profesionales, profesores universitarios, intelectuales, académicos, pequeños y medianos empresarios, medios alternativos de comunicación y expresiones constituidas en partidos políticos en formación. La pluralidad de sus miembros y de los temas que abordan, promueven y defienden, presencia a nivel nacional y local, incidencia mediática, relaciones internacionales con otras organizaciones y grupos sociales y populares, capacidad organizativa, logística, operativa y de movilización hacen de los actores llamados movimientos sociales un pilar o columna vertebral en la edificación de la democracia participativa y sustantiva.

Es la participación y movilización ciudadana y de los movimientos sociales y populares la esencia misma de la democracia. Ellos se convierten en canales, instrumentos o medios de expresión de ideas, propuestas, reivindicaciones y demandas de comunidades o personas que por la lejanía de los centros urbanos, incomunicación por falta de caminos, carreteras o puentes y a veces por no tener acceso a espacios públicos o medios de comunicación social cercanos no tienen otra forma de participación o incidencia. Los movimientos sociales y populares se convierten en un agente de cambio democratizador frente a las desigualdades o inequidades

existentes y permiten un flujo de ideas y demandas dentro del sistema político, las instituciones y agencias gubernamentales. Por ello consideramos que los movimientos sociales y populares fortalecen la consecución de una democracia participativa y sustantiva.

En el caso concreto y específico de movimientos sociales y populares en Panamá, existen el Frente Nacional por la Defensa de los Derechos Económicos y Sociales (FRENADESO), un frente amplio, masivo, democrático y participativo de organizaciones y grupos con presencia e incidencia nacional y local y cuenta dentro de sus filas con la Confederación Nacional de Unidad Sindical Independiente (CONUSI), del cual forma parte el Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares (SUNTRACS), cuyo lema es: Uno, Grande, Clasista, Combativo y Revolucionario; la Federación Istmeña de Trabajadores (FIT); el Sindicato de Líneas Aéreas y Similares (SIELAS); la Asociación Nacional de Trabajadores Manuales de la Caja de Seguro Social (ANADETRAM); el Sindicato de Trabajadores del Hospital Integrado San Miguel Arcángel (SINTRAHISMA), entre otros sindicatos y federaciones.

Entre otras organizaciones que son parte de FRENADESO, tenemos el Frente Estudiantil Revolucionario (FER-29) y sus expresiones en provincias, como el Movimiento Estudiantil Revolucionario (MER) del Centro Regional Universitario de Bocas del Toro; el Movimiento Estudiantil Revolucionario del Pueblo (MERP)

de la Universidad Autónoma de Chiriquí; el Movimiento Estudiantil Independiente de Coclé (MEIC) del Centro Regional Universitario de Coclé; el Frente de Unidad y Acción Revolucionaria (FUAR) del Centro Regional Universitario de Colón y la Unión de Estudiantes de Arquitectura (UEA) de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Panamá (Campus Central); la Asociación de Profesores de la República de Panamá (ASOPROF), la Asociación Auténtica de Maestros Independientes (AMIA) y la Asociación de Educadores del Instituto Panameño de Habilitación Especial que, sumados los tres, conforman el Frente de Acción Magisterial (FAM); el Frente Campesino Contra los Embalses (FCCE); la Unión Campesina Panameña (UCP); el Comité de Familiares por el Derecho a la Salud y la Vida (COFADESAVI); el Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA); la Coordinadora Popular de Derechos Humanos de Panamá (COPO-DEHUPA); el Comité de Familiares de Desaparecidos de Panamá "Héctor Gallego" (COFADEPA-HG); el Programa de Promoción y Desarrollo Social (PRO-DESO); Asistencia Legal Alternativa de Panamá (ALAP); el Equipo Técnico de FRENADESO, FRENADESO Noticias y Radio FRENADESO que es parte de la Mesa Nacional de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC), entre otros.

SUNTRACS, por su parte, es miembro de la Plataforma Sindical Común Centroamericana (PSCC), de la Campaña Regional contra la Flexibilidad Laboral en Centroamérica (Red Laboral Centro-

americana) y mantiene relaciones con la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (ICM). En el caso específico de SUNTRACS junto a la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC) discuten y aprueban cada cierto tiempo una convención colectiva. De FRENADESO surgió lo que se denominó en su momento la Coordinadora de Lucha por el Respeto a la Vida y Dignidad del Pueblo como una gran coordinadora nacional unitaria de organizaciones, grupos sociales y populares.

Podemos encontrar los antecedentes históricos de FRENADESO en el Frente Nacional por la Defensa de la Seguridad Social (FRENADESSO) y el Movimiento Nacional por la Defensa de la Soberanía (MONADESO). El cambio de siglas de FRENADESSO a FRENADESO obedeció a que dicho movimiento amplió sus objetivos, metas y fines de lucha y acción que ya no solo se circunscribirían a la defensa de la seguridad social sino a la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales del pueblo panameño. Dentro de FRENADESO participa la articulación de organizaciones denominada Alternativa Patriótica Popular (APP), que tiene como antecedente histórico la Organización Contra las Bases Militares (OCBAM) y, en el caso de CONUSI, sus antecedentes históricos son la Unión General de Trabajadores (UGT); la Coordinadora Unitaria Sindical y Popular (COUSIPOP) y la Central Auténtica de Trabajadores Independientes (CATI).

Otros grupos y organizaciones sociales y populares son la Asociación de

Empleados de la Universidad de Panamá (ASEUPA); la Asociación de Educadores Veragüenses (AEVE); la Asociación de Empleados de la Caja de Seguro Social (AECSS); la Asociación Nacional de Funcionarios de la Caja de Seguro Social (ANFACCS); la Asociación de Profesores de la Universidad de Panamá (APUDEP); la Asociación de Estudiantes Kunas Universitarios (AEKU) de la Universidad de Panamá; la Asociación de Estudiantes Ngäbe Buglé de la Universidad de Panamá; el Bloque Popular Universitario (BPU); el Bloque Popular Revolucionario (BPR); el Movimiento Estudiantil Bolivariano (MEBO), Juventud Bolivariana Socialista (JBS), la Alianza para la Conservación y el Desarrollo (ACD); la Organización Nacional Agropecuaria (ONAGRO), entre otros.

El otro frente amplio, social y popular existente es la Unión de Lucha Integral del Pueblo (ULIP) del cual forman parte el partido en formación Alternativa Popular (PAP); el Movimiento de la Juventud Popular Revolucionaria (MJP); el Movimiento Nacional de Juventudes Pensamiento de Acción Transformadora (PAT); el Movimiento Revolucionario 9 de Enero (MR-9); la Unión Estudiantil Revolucionaria (UER); la Organización de las Mujeres en los Barrios (OMUB); el Movimiento de Unidad Barrial (Camino Alternativo); la Asociación de Empleados de la Universidad de Panamá (ASEUPA); la Asociación de Educadores Veragüenses (AEVE); la Asociación de Docentes de la Universidad de Panamá (ADUPA); la Asociación Americana de Periodistas Bolivarianos Capítulo de Panamá; el

Sindicato de los Trabajadores de la Coca-Cola; el Partido del Pueblo (PP); el Frente Panamá Soberana (FPS), entre otros.

Luego de la década de los 80, en Panamá no se había intentado inscribir un partido nacido del movimiento social y popular de ideología de izquierda, progresista, anti-neoliberal y revolucionario, y es el caso del partido político en formación Alternativa Popular (PAP) inscrito en el 2007, que lleva adelante un intenso proceso de inscripción nacional de adherentes. Dicho partido impulsó la candidatura independiente a la Presidencia de la República en las pasadas elecciones del 2009 del Dr. Juan Jované De Puy, economista, profesor universitario y reconocido luchador social y popular, y lo está haciendo por segunda vez, pero de cara a las elecciones del 2014. El Secretario General del PAP es el Magister Olmedo Beluche Velásquez, sociólogo, profesor universitario, escritor y reconocido luchador social y popular. El antecedente histórico del PAP es el Movimiento Popular Unificado (MPU) y la Fuerza Política Alternativa (FPA).

Según el sociólogo panameño Marco Gandásegui, los movimientos sociales en el país datan de hace mucho tiempo: *“Los movimientos sociales modernos panameños tienen una historia que se remonta a la construcción del ferrocarril interoceánico a mediados del siglo XIX”*. Este sería el más remoto antecedente histórico moderno de los movimientos sociales y populares del país. Cabe destacar que el movimiento popular y social panameño y sus jornadas de luchas, pro-

testas y acciones han estado relacionados a unos programas, propuestas y agendas que, en líneas generales, han sido desde la década de los 90 hasta la actualidad: anti-sistémicos, anti-neoliberales, patrióticos, nacionalistas, progresistas y democráticos enmarcados en una ideología de izquierdas.

La participación cada vez mayor de jóvenes, mujeres e indígenas dentro del movimiento popular y social y la inclusión de la agenda ecologista y de la equidad de género están convirtiendo a dicho movimiento en más pluralista, tolerante, abierto, flexible e incluyente que en otras épocas en que era más rígido y cerrado. Esta realidad ha provocado una nueva dinámica y mayor contundencia en los aportes de los miembros de dicho movimiento a la hora de participar en los debates públicos sobre estos temas. El conocimiento y experiencia de los militantes, cuadros y dirigentes más veteranos se está traspasando a una nueva generación. El entusiasmo, energía, interés y novedosos aportes de los jóvenes ha abierto el camino de estos para ocupar importantes cargos de dirección dentro del movimiento popular y social, lo que lo ha fortalecido más.

Los movimientos sociales y populares están enmarcados en la izquierda, aunque existen movimientos, organizaciones y grupos sociales y populares que lo están en la derecha y tienen vínculos con los partidos tradicionales-oligárquicos. Para conocer el papel fundamental y esencial de los movimientos sociales y populares, es de suma importancia desde

nuestro análisis tener claro cuales son los hitos que marcaron fechas trascendentales en el calendario histórico. Entre esos hitos y fechas podemos mencionar las siguientes jornadas de luchas, protestas y acciones en la década de los 90 hasta la actualidad:

1990-1991: Jornadas de luchas y protestas de los funcionarios contra las políticas públicas neoliberales.

1994-1995: Jornadas de luchas y protestas de los obreros de la construcción agrupados en el SUNTRACS, contra las Reformas del Código de Trabajo-Ley 44 y las políticas de flexibilización y desregularización. Muere Rufino Frías, obrero de la construcción, miembro del SUNTRACS, en las manifestaciones.

1993-1998: Jornadas de luchas y protestas contra las privatizaciones del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), los puertos administrados bajo la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y las políticas neoliberales.

1998: Jornadas de luchas y protestas contra el establecimiento del Centro Multilateral Anti-Drogas (CMA), contra el proyecto de ley por el cual se reorganiza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y contra la reelección presidencial.

2001: Jornadas de luchas y protestas contra el aumento del pasaje del transporte público urbano de la capital de \$0.15 a \$0.25 encabezadas por el Movi-

miento Nacional por la Defensa de la Soberanía (MONADESO), que contó con la participación de más de 40,000 manifestantes (considerada una de las marchas más grandes jamás realizadas en el país) y contra la Ley 44 de agosto de 1999 y la construcción de embalses en el área del canal encabezadas por la Coordinadora Campesina contra los Embalses (CCE) y apoyadas por la Pastoral Social Caritas (PS-C).

2003: Realización del homenaje al héroe nacional y popular General Victoriano Lorenzo, en el centenario de su fusilamiento, por Alternativa Patriótica Popular (APP) y SUNTRACS.

2004: Participación de Alternativa Patriótica Popular (APP), de la cual es parte SUNTRACS, y FER-29, para promover el voto de protesta y lucha Victoriano Lorenzo Presidente, el voto en blanco o la abstención en las elecciones generales a cargo de elección popular.

2005: Jornadas de luchas y protestas contra las reformas privatizadoras a la Ley 17 de Seguridad Social (denominada por FRENADESSO como "La Ley de la Muerte") y el Diálogo por la Seguridad Social (denominado por FRENADESSO como el "Diálogo de Yo con Yo") encabezadas por el Frente Nacional por la Defensa de la Seguridad Social (FRENADESSO). Se realizaron grandes marchas multitudinarias en el país. Protestas contra la visita del Presidente de Estados Unidos, George W. Bush, al país, que fueron duramente reprimidas por los antimotines. Hubo varios manifestantes

heridos y arrestados, y la ciudad capital estuvo en un estado de sitio.

2006: Participación del movimiento social y popular promoviendo el NO en el referéndum sobre la ampliación del Canal y jornadas de luchas y protestas en contra del Tratado de Libre Comercio TLC.

2007: Jornadas de luchas y protestas de los obreros de la construcción de SUNTRACS por el mejoramiento de las condiciones de trabajo y en contra del sindicalismo amarillo, en las cuales son asesinados los obreros Osvaldo Lorenzo y Luiyi Argüelles, ambos en la provincia de Panamá. FRENADESO realiza su I Congreso en la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá con la participación de delegados nacionales y extranjeros.

2008: Jornadas de luchas y protestas de los obreros de la construcción de SUNTRACS por el mejoramiento de las condiciones de trabajo y seguridad durante las cuales es asesinado el obrero de la construcción y dirigente seccional del SUNTRACS y del FUAR Al Iromi Smith, en la provincia de Colón.

2009: FRENADESO realiza su II Congreso en la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá con la participación de delegados nacionales y extranjeros. El Partido Alternativa Popular (PAP) continúa su campaña nacional de inscripción de adherentes.

Durante la década de los 90 hasta la actualidad, el movimiento social y popu-

lar en su conjunto ha luchado y sigue luchando por una serie de causas, problemas, temáticas y reivindicaciones de todo tipo, entre las que podemos mencionar:

En contra de las denominadas políticas neoliberales o del Consenso de Washington, impulsadas por los organismos internacionales (Organización Mundial del Comercio C, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional e Instituciones Financieras Internacionales, entre otras) iniciadas con los programas de ajuste estructural (PAE) en el gobierno del Presidente Nicolás Ardito Barletta en 1984; contra el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por los Estados Unidos; contra las reformas tributarias; contra los aumentos de la canasta básica alimentaria, en particular, y del costo de la vida, en general; contra la corrupción, el robo y la deshonestidad de los partidos políticos, los políticos y los gobiernos de turno; contra los proyectos mineros e hidroeléctricos que hacen daño y depredan el medio ambiente; contra el proyecto de Ley 019-09 *"Por medio del cual se regula la obligación de las empresas privadas a registrar y conservar los datos de los usuarios del servicio de telefonía móvil, fija, redes de comunicaciones y similares y dicta otras disposiciones"*; contra la presencia militar y de bases extranjeras; por la descontaminación y limpieza de todas las áreas que fueron de uso militar (polígonos de tiro, campos de prueba de armas químicas, bombas, entre otros) por parte de Estados Unidos

en la antigua Zona del Canal, que han causado lisiados y heridos por las bombas que ahí se encuentran.

Entre otras de las causas por las cuales lucha el movimiento popular y social, cabe mencionar: por el aumento general de salarios a funcionarios públicos y empleados de la empresa privada; por el mejoramiento de las condiciones laborales y de seguridad de los trabajadores; por una Asamblea Constituyente Originaria que refunda la República; por la construcción de Poder Popular para democratizar la sociedad panameña; por la defensa y promoción de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales; por la defensa de los derechos de las mujeres y la equidad de género; por la paz y en contra de las guerras; por la solidaridad y amistad internacionalista; por la defensa de los pueblos indígenas y campesinos, su identidad, su cultura, sus tradiciones y sus costumbres; por el desarrollo, crecimiento y consolidación del movimiento sindical autónomo, combativo y popular (denominado por el SUNTRACS el Proyecto Clasista del Movimiento Sindical Panameño); por la concienciación, organización y movilización del pueblo; por los principios y valores de justicia social, igualdad, libertad, fraternidad y solidaridad, entre otras causas y reivindicaciones.

Entre los más destacados, influyentes e importantes dirigentes del movimiento social y popular panameño que consideramos, desde nuestro análisis, en la década de los 90 hasta la actualidad, cabe mencionar:

Sindicales: Genaro López, Saúl Méndez, Jaime Caballero y Gabriel Castillo.

Campesinos: Teófila Zambrano y Saturnino Rodríguez.

Docentes (maestros y profesores): José García, Andrés Rodríguez, Mario Almanza y Juan Ramón Herrera.

Estudiantiles: Félix Villarreal, Salomón Samudio, Ronaldo Ortiz, Keyla Cedeño, Luis Herrera, Isaac Mcklean, Tomas Méndez, Antonio Méndez, Javier Víquez, René Bracho, Jorge González, José Castañeda, Miguel Delgado, Carlos Bichet, Florencio Díaz, Paúl Córdoba, Raúl Crespo, Boris Sánchez, Aristóteles García.

Ecologistas: Carmencita Tedman McIntyre y Lucía Lasso de Paulis.

Comunitarios-Barriales: Gloria Castillo.

Defensa y Promoción de los Derechos Humanos: Conrado Sanjur, Maritza Maestre, Alfredo Castellero Hoyos, Víctor Atencio Gómez y Mónica Benson Niño.

Defensa de los Pacientes Envenenados: Gabriel Pascual.

Intelectuales (profesores universitarios, investigadores y escritores): José de Jesús Martínez (1929-1991), Ricarte Soler (1932-1994), Andrés Achong Paz (1955-1996), Herbert Nelson Austin (1946-2007), William Hughes, Maribel Gordón, Rosario Arias Peña, Iván Quintero, Julio Manduley, Humberto Ricord, Marco Gandásegui, Miguel Ángel Can-

danedo, Juan Jované, Olmedo Beluche, Raúl González, César Del Vasto y Julio Yao.

Artistas y poetas: Etanislao Arias Peña (1952-1999), Ramón Oviero (1938-2008); Ignacio Ortega Santizo "Cáncer" (1950-2007) y Carlos Francisco Chagmarín.

En su II Congreso Nacional, FRENASESO aprobó iniciar una serie de consultas y discusiones con sus organizaciones y grupos miembros y otras que no lo son, para explorar la posibilidad de participar por la vía electoral, aunque su nueva Dirección Nacional dejó claro y por sentido que FRENASESO no dejaría de ser movimiento social y popular para convertirse en partido político.

En la dictadura militar se da un fuerte periodo de cooptación, persecución y represión contra el movimiento estudiantil, popular y social. Luego de terminado este periodo, con la criminal, inmoral e injusta invasión militar de Estados Unidos en 1989, se ha dado un renacer y florecimiento del movimiento social y popular en cuanto a su capacidad, organización, convocatoria, movilización, incidencia, crecimiento y fortalecimiento institucional, formación cualitativa de sus miembros (militantes, cuadros y dirigentes), y se ha convertido en un protagonista y actor fundamental de la vida política, económica, social y cultural del país.

Realización de marchas, protestas, huelgas, paros, foros, conferencias, debates, presentación de programas y propues-

tas, participación de sus dirigentes en la radio, prensa y televisión y su incursión autónoma y con sus propios recursos y medios materiales, técnicos y económicos en la radio comunitaria (FRENADESO Noticias y Radio FRENADESO), publicación de obras especializadas y de variados temas e impresión y distribución de cientos de miles de volantes son señales evidentes y claras de un movimiento social y popular más robusto, maduro, fortalecido y consolidado. Y este salto cualitativo y cuantitativo no solo beneficia a dicho movimiento, sino en general al desarrollo de una democracia participativa y sustantiva plena, en la cual los ciudadanos tienen y deben tener un alto grado de poder en la toma de decisiones, incidencia y participación en los asuntos y problemas de la comunidad. Pero este camino no ha sido fácil y no ha estado exento de grandes y graves problemas, dificultades, limitaciones y retos.

El movimiento social y popular panameño, en muchas de las luchas y acciones que ha llevado a cabo, ha tenido una gran cuota de sangre, sudor y lágrimas. Perseguidos, exiliados, arrestados, enjuiciados, desaparecidos, heridos y muertos por parte de los gobiernos civiles y militares a través de la historia, y mártires y héroes reconocidos y anónimos que se encuentran, algunos, registrados en textos históricos oficiales, mientras otros solo registrados en textos históricos del propio movimiento son parte de una trayectoria, historia y testimonio que nos demuestran con hechos y acciones la difícil lucha por la democratización de la comunidad panameña.

Citamos las reflexiones del sociólogo panameño Marco Gandásegui de su artículo: "Movimiento Popular. Democracia y Movimientos Sociales en Panamá" porque nos señala uno de los papeles que ha asumido y está asumiendo el movimiento social y popular en el presente y en el futuro: *"Los neoliberales han querido borrar a los movimientos sociales. A pesar de ello, los movimientos sociales están presentes y serán quienes diseñarán la democracia panameña en el segundo siglo de la República. La "hegemonía perdida" se recuperará en el marco de un proyecto nacional que incorpore a los movimientos sociales y sin intervenciones de quienes se arrogan el derecho a veto"*.

Este trabajo no ha pretendido ser definitivo ni cerrado. Todo lo contrario, hemos tratado de aproximarnos a un tema poco investigado y que puede causar muchas polémicas y discusiones entre quienes se identifiquen o participen en uno u otro grupo o los que no se identifiquen con ninguno, para tratar de ser lo más objetivos posibles (sin negar tampoco nuestras valoraciones o puntos de vistas personales). Hemos realizado un análisis sintético y concreto de los movimientos sociales y populares panameños de la actualidad y su papel político y social. Como conclusión a este artículo, consideramos desde nuestro análisis que este ha sido y sigue siendo el papel fundamental y esencial de los movimientos sociales y populares en la construcción de una democracia participativa y sustantiva plena dentro de la comunidad panameña a lo largo de estos últimos años: ser defensor y celoso guardián de los espacios públicos

de incidencia y participación popular y ciudadana, ser voz de los pobres, excluidos y marginados; en fin, de los que no tienen voz, ser trinchera de ideas e ideales, ser cantera de programas y propuestas para el cambio político y social, ser crítico vigilante, voz contestaria y cuestionadora de la gestión de pasados y actuales gobiernos, ser una alternativa política y social propositiva, activa, incluyente y participativa y ser un constructor permanente de la democracia plena.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA Y CITADA

- Castro, N. (1993) Panamá, de Movimientos Sociales a Partidos Populares. *Revista Nueva Sociedad*, 125, Mayo-Junio.
- Franco, B. (1996) Centroamérica y Panamá: Movimientos Sociales Juveniles y Proyecciones hacia el Nuevo Siglo. Elementos para el Debate. En la publicación *La Participación Social y Política de los Jóvenes en el Horizonte del Nuevo Siglo*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 109-118.
- Gandásegui, M. (2002) Panamá 2001. Las Protestas contra la Política Neoliberal Definen las Luchas Sociales. Observatorio Social de América Latina OSAL. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.
- Gandásegui, M. (2003) Movimientos Popular. Democracia y Movimientos Sociales en Panamá en el Centenario de la Republica. *Revista Tareas*, 115.
- Gandasegui, M. (2005) Los Movimientos Populares en América Latina. Daniel Camacho y Rafael Menjívar (Compiladores) *Panamá: Unidad Nacional y Unidad Popular. Alternativas para los Movimientos Sociales* (pp.125-146). México: Siglo XXI Editores, S.A.
- López, G. (2009) *Hacia una Sociedad Democrática*. La Estrella de Panamá, Sección Opinión.
- Prado, S. (2000-2009) Archivos Personales Varios de Volantes, Escritos, Documentos, Propuestas y Periódicos del Movimiento Social y Popular Panameño.
- Quintero, I. (2003) *Panamá: Movimiento Obrero y Neoliberalismo*. Panamá. Silverlaser.
- Sindicato Único Nacional de Trabajadores de la Industria de la Construcción y Similares, SUNTRACS (1999) *El Proyecto Clasista del Movimiento Sindical Panameño*. Panamá. Silverlaser.

ASPECTOS FUNDAMENTALES SOBRE LA LEGISLACIÓN DE MONUMENTOS HISTÓRICOS

*Jaime Flores Cedeño**

Hace varias décadas que no se escribe lo concerniente a la evolución legislativa que ha tenido el tema de los monumentos históricos en Panamá, lo cual consideramos resulta de considerable actualidad en el presente siglo, por el hecho de existir un número importante de leyes vigentes, algunas olvidadas con el tiempo, que fueron aprobadas por el Parlamento Nacional en diferentes épocas y que tenían como fin supremo declarar monumentos históricos a ciertas edificaciones, sitios y estructuras que guardan un especial significado para los panameños.

La trascendencia de elevar a categoría de monumento histórico una edificación o sitio en específico va inmersa a lo que esta representa dentro de un contexto histórico-social para una población determinada. De allí se desprende taxativamente la valoración que una sociedad le da a una obra histórica y que luego de una exhaustiva evaluación en donde se toma en cuenta su antigüedad, diseño, importancia y legado, decide finalmente que sea preservada como testimonio

material de un pasado que debe servir de reflexión generacional.

En Panamá, la práctica para la declaración de monumentos históricos ha sido muy difusa, ya que en ocasiones la legislación se circunscribe a estructuras que dejaron de funcionar y en otros casos a aquellas que continúan siendo sede de algún tipo de actividad pública o privada, como es el caso del Castillo de San Jerónimo (**Ley 68 de 1941**) en la provincia de Colón y el Instituto Nacional de Panamá (Decreto de Gabinete No. 18 de 1971), respectivamente.

En el año 1982, el Consejo Nacional de Legislación aprobó la **Ley 14 de 5 de mayo**. Por la cual se dictan medidas sobre custodia, conservación y administración del Patrimonio Histórico de la Nación. En su artículo 1 establece que: “Corresponde al Instituto Nacional de Cultura, a través de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico el reconocimiento, estudio, custodia, conservación, administración y enriquecimiento del Patrimonio Histórico de la Nación”. En el artículo 37 se precisa que podrán calificarse y declararse monumentos nacionales las áreas o conjuntos urbanos como calles, plazas, recodos, barrios, murallas, fortalezas, ruinas u otros semejantes, y los lugares cuya

* El autor es Licenciado en Humanidades con Especialización en Filosofía e Historia por la Universidad de Panamá. Investigador del Centro de Estudios Parlamentarios.

memoria esté unida a hechos importantes del proceso histórico nacional.

Legislación sobre Monumentos Históricos en las primeras Décadas de la República y Normas Constitucionales sobre su Preservación

El tema de la preservación del patrimonio histórico tuvo su evolución normativa en las diferentes constituciones que rigieron al país en el siglo XX, con excepción de la de 1904 que no reguló esta materia. Así vemos, que la Constitución de 1941, en el artículo 148, hace énfasis en la riqueza artística e histórica del país, aludiendo que sea quien fuera su dueño esta constituye el tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguarda del Estado, el cual podrá prohibir su destrucción o exportación, regular su enajenación y decretar las expropiaciones que estime oportunas para su defensa. Se añade que el Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico e histórico.

En la Constitución de 1946 se incorporan algunos cambios al artículo antes expuesto, justamente en el artículo 212 que le daba poder al Estado para realizar expropiaciones en defensa del tesoro cultural de la Nación. La variante consistió en ordenar que se indemnizara a aquellas personas que figuraban ser sus dueños.

La Constitución de 1972, que ha tenido múltiples actos reformativos desde su expedición, tiene dentro de sus cua-

lidades ser más precisa al momento de conceptualizar nuestro patrimonio histórico al establecer, en su artículo 85, que este lo constituyen los sitios y objetos arqueológicos, los documentos, monumentos históricos u otros bienes muebles o inmuebles que sean testimonio del pasado panameño. Se mantiene la facultad del Estado de expropiar sin que esta acción implique de modo alguno la necesidad de indemnizar.

Desde la perspectiva histórica debemos enfatizar que la Asamblea Nacional legisló desde inicios de la República en favor de la preservación del patrimonio histórico, lo que se constata en las leyes aprobadas en las primeras décadas de formación de la República, algunas de las cuales fueron:

- **Ley 61 de 31 de diciembre de 1908**, Sobre la conservación del Castillo de San Lorenzo de Chagres y otras reliquias históricas nacionales.
- **Ley 46 de 2 de diciembre de 1924**, Por la cual se dispone la refacción de un Monumento Histórico", se refiere a la Basílica de Natá.
- **Ley 35 de 30 de noviembre de 1926**, Por la cual se declara Monumento Histórico Nacional la Iglesia de Parita.
- **Ley 69 de 23 de diciembre de 1926**, Sobre conservación de los Castillos de Portobelo y otras reliquias históricas del mismo lugar. Su propósito consistía en destinar hasta cinco mil balboas para la conservación de los Castillos de Portobelo, el edificio de la Aduana y demás ruinas históricas del distrito.

- **Ley 56 de 23 de noviembre 1928**, Por la cual se declara Monumento Histórico la Iglesia de San Felipe de Portobelo y se destina una suma para su conservación.
- **Ley 29 de 28 de enero de 1937**, Por la cual se declara Monumento Histórico la Iglesia de San Francisco en la Provincia de Veraguas.
- **Ley 32 de 8 de noviembre de 1938**, Por la cual se declara Monumento Histórico la Iglesia de San Atanasio en la provincia de Los Santos.

En 1941, siendo Presidente de la República el Doctor Arnulfo Arias Madrid y presidiendo la Asamblea Nacional el Diputado Pedro Fernández Parrilla, se promulga la Ley 68 de 11 de junio, Sobre Monumentos Históricos Nacionales. Esta es una Ley que consolida la legislación vigente, hasta ese entonces, relativa a monumentos históricos. En sus artículos señala que son Monumentos Históricos Nacionales: La Catedral Metropolitana, toda el área y las ruinas de la Antigua ciudad de Panamá, el Castillo de San Lorenzo de Chagres, el Arco Chato de la Iglesia de Santo Domingo de la ciudad de Panamá, la Iglesia Parroquial de Natá y de Parita, el Castillo de San Jerónimo, la Iglesia de San Felipe, el edificio de la Aduana y demás ruinas históricas del Distrito de Portobelo, las Iglesia de San Francisco, provincia de Veraguas y la Iglesia Parroquial de San Atanasio en la provincia de Los Santos.

En esta Ley queda prohibida la enajenación, destrucción o alteración de los

monumentos históricos nacionales y se ordena al Departamento de Bellas Artes del Ministerio de Educación velar por su conservación.

Edificaciones del Panamá de Ayer

Durante los primeros cincuenta años de historia patria, aún se podían apreciar algunas estructuras con valor histórico en la ciudad capital que eran una muestra tangible de nuestro pasado, y que hoy, lamentablemente, solo podemos observar en fotografías o postales. Las generaciones que prosiguieron a la fundación de la República no tuvieron la oportunidad de observar la majestuosidad de algunas edificaciones que eran símbolos de nuestra nacionalidad, por haber sido destruidas de forma inminente sin que mediara una previa valoración, dado que estas no habían sido declaradas como monumentos históricos.

Ejemplo de ello fue la antigua Casa del Cabildo en cuya localidad se erige hoy el Palacio Municipal, inaugurado en 1910. El Cabildo era, tal vez, uno de los edificios más vistosos y de tradición histórica de toda el área del Casco Viejo, por haberse proclamado en sus salones las Independencias de Panamá de España en 1821 y de Colombia en 1903, además de haber sido sede de múltiples reuniones de la primera Asamblea Nacional, que se instaló oficialmente el 1 de septiembre de 1906.

En el centro de la ciudad, donde está ubicado actualmente el Hotel Internacional, en la Plaza 5 de Mayo, sobresalía

hace muchos años un antiguo Hotel con el mismo nombre, pero con un diseño europeo que era admirado por la población citadina. Este hotel tenía dos amplios balcones afrancesados sostenidos en una estructura cuadrangular que hubiese sido de gran atracción arquitectónica en el presente. A un costado de este edificio se erigía otro no menos espectacular que por décadas sirvió de oficinas a la Pacific Steam Navigation Company. El mismo fue demolido y en su lugar se construyó un edificio en donde por muchos años funcionó la Internacional de Seguros⁽¹⁾.

Recientemente, se dieron en la capital otras demoliciones de edificios que eran atractivos para nacionales y extranjeros por su originalidad arquitectónica, tal como se dio con el famoso edificio El Casino, que fue inaugurado en la misma época de la Exposición Nacional de Panamá (1916) y que servía como Hotel. Estuvo ubicado en las inmediaciones de Perejil, corregimiento de Calidonia. Detrás del Casino, había una popular plaza de toros conocida como Vista Alegre. En ocasiones se transformaba en tinglado boxístico, donde pelearon, entre otros, Panamá Al Brown, primer campeón mundial de boxeo del Istmo y Latinoamérica, al igual que José "Chato" Lombardo, héroe pugilístico nacional.

Esta edificación, la cual fue destruida hace pocos años sin mediar una mayor

reacción social, nos la describía la escritora Nadhji Arjona de esta forma: *"El edificio de El Casino, hoy convertido en escuela secundaria sirvió de alojamiento durante muchos años a las familias que venían a recibir tratamiento en el desaparecido Hospital Panamá, como también a quienes venían a ver la actuación de los famosos toreros que nos visitaron por aquella época de auge turístico y comercial. Los fanáticos aplaudieron en la Plaza Vista Alegre a Juan Belmonte, Joselito, Céspedes y Gaona. Venían de Colombia, Costa Rica y del interior de la República. A pesar de la transformación total que ha sufrido el lugar y los largos años que El Casino lleva convertido en escuela, todavía se identifican sus alrededores y el propio edificio con ese nombre"*⁽²⁾.

A una cuadra de El Casino, en el sector de Perejil, estaba la Casa del Pueblo, residencia del caudillo liberal Domingo Díaz, quien llegó a ser Presidente de la República en 1948. Esta casa era muy visitada por políticos liberales y personalidades de las primeras décadas de la República. La casa llamaba la atención por su elegancia y esplendor, tenía forma de castillo y un diseño neoclásico. A pesar de su vistosidad fue demolida hace pocos años, tal vez la hubiesen podido convertir en museo, pero lo cierto es, que hoy sus terrenos son utilizados para lavar autos.

Podríamos seguir mencionando edificaciones históricas como la Casa Müller,

⁽¹⁾ Recomendamos para ampliar estos datos ver la obra fotográfica !00 Años Panamá, 100 Portada de Épocas, de Mario Lewis Morgan.

⁽²⁾ En el libro de la escritora Nadhji Arjona alusivo a Domingo Díaz Arosemena, se describen en detalles lo que fue el edificio de El Casino.

ubicada en el corazón de la capital que fue motivo de admiración tanto de novelistas, como de poetas, por lo que ella representaba para nuestra cultura popular. El arquitecto Samuel Gutiérrez nos la describía así: *“Uno de los ejemplares más interesantes de la arquitectura espontánea del período del Canal, lo constituye la Casa Müller construida en 1910. Se trata de una casa de madera, con amplios balcones en sus dos plantas y también ancha galería en la planta baja. Estaba ubicada en una manzana de forma triangular formada por la Avenida Central, la Calle 24 Este y la Calle 21 de Enero, en las inmediaciones del viejo Puente de Calidonia. La casa recibió este nombre en homenaje a su propietario don Carlos W. Müller. Contaba con 76 habitaciones de alquiler en las dos plantas altas, mientras que en la planta baja estaba ocupada por establecimientos comerciales... Pero quizás lo más importante de la historia de este inmueble fue su ocupación, desde sus inicios y en un alto porcentaje, por familias de jamaicanos que trabajaban en la construcción del Canal. En realidad, es un trozo de Jamaica en el corazón de la ciudad capital panameña. Allí se escuchaba el habla francesa o inglesa... uno recibía la sensación de estar en Las Antillas”*⁽³⁾.

Lo expresado no niega en lo absoluto la razón de modernizar la ciudad, ni de expandirla, lo que se afirma es que aquellas edificaciones o sitios de contenido histórico para el país deben ser preservados por encima de cualquier justificación

⁽³⁾ Ver el libro *Arquitectura de la Época del Canal 1880-1914* del arquitecto Samuel Gutiérrez.

urbanística, con el propósito de perpetuar la cultura y fortalecer la conciencia nacional de los panameños, acerca de la valiosa herencia de nuestro pasado.

Legislación de Monumentos Históricos en la Segunda Mitad del siglo XX

En la segunda mitad del siglo XX, observamos una serie de edificaciones y sitios urbanos que fueron declarados por el Parlamento como Monumentos Históricos o Conjuntos Monumentales con el fundamento de que sean preservados para la posteridad. Estas decisiones parlamentarias vienen a ser el resultado del fortalecimiento y la evolución de la identidad nacional de los panameños, la cual venía sentando bases de dignidad y patriotismo desde el siglo XIX, hasta llegar a su punto más elevado en la centuria pasada.

De las leyes aprobadas en este periodo nos llama la atención la 42 de 1953, que declara Monumento Nacional el sitio donde nació el Doctor Belisario Porras en el distrito de Las Tablas, provincia de Los Santos. Esta Ley fue notoria por el hecho de reivindicar el lugar de nacimiento de uno de los panameños más destacados que tuvo el siglo XX. Sobre el particular debemos añadir que en todas partes del mundo se preserva la casa de nacimiento de los principales próceres y héroes de la patria con el propósito que la población pueda contemplar su hogar de infancia y juventud, etapas que son vitales en el crecimiento de todo ser humano porque condicionan el camino de su pensamiento, éxitos y triunfos en adultez. El

Doctor Porras fue uno de los héroes de la Guerra de los Mil Días, de ideas liberales, logró ascender al solio presidencial en tres ocasiones. Su gestión que fue amplísima descolló primordialmente por su carácter nacionalista y el giro que le da a la administración del Estado logrando sentar la plataforma del Panamá moderno.

En 1971, por medio del Decreto de Gabinete No. 18 de 28 de enero de 1971, se declara Monumento Histórico Nacional el edificio del Instituto Nacional de Panamá, inaugurado en 1909. Por sus aulas han pasado miles de panameños que dieron honor y prestigio al país, entre los que se cuentan varios Presidentes de la República. El Instituto Nacional se unía a otras grandes construcciones de estilo neoclásico que fueron creación del Arquitecto italiano Genaro Ruggieri y que han permanecido estables con el paso del tiempo, como lo son el Teatro Nacional y los Palacios de Gobierno y el Municipal. El “Nido de Águilas”, ha sido por décadas un plantel de trascendental efervescencia patriótica, sus estudiantes estuvieron a la vanguardia de las gestas de 1947 que exigían el rechazo del Convenio Filós- Hines, de la Operación Soberanía a finales de los años cincuenta y la izada de banderas en la antigua Zona del Canal el 9 de enero de 1964, que reafirmó nuestra soberanía territorial.

En el año 1980 se aprueba la **Ley 28 de 3 de septiembre** que declara Monumento Histórico la Iglesia de Santa Ana. Este templo, que fue inaugurado el 20

de enero de 1764 por el Conde Mateo de Izaguirre e Ibarzábal, vino a ser la primera Iglesia extramuros ubicada en el área que se conocía como el arrabal. Esta era y sigue siendo la iglesia del pueblo, allí siempre acude la gente humilde a escuchar la misa y a ponerse a disposición de Dios. Cuatro años más tarde, en 1984, se aprueba la Ley 18 de 9 de octubre, que declara Monumento Histórico el parque de Santa Ana. Antes de construirse este parque, el área que hoy ocupa era utilizada como lugar de corridas de toro en fiestas patronales ⁽⁴⁾. El parque de Santa Ana está repleto de historia, su plaza principal era, y aun sigue siendo, aunque en menor proporción, el lugar predilecto de músicos, artistas y políticos que aspiraban a puestos de elección popular, principalmente, aquellos que se disputaban el cargo de Presidente de la República. Casi todas las manifestaciones populares culminaban en este parque con grandiosas proclamas.

En la década del veinte, el parque de Santa Ana adquirirá renombre nacional e internacional por haber sido el centro de las protestas populares que se dieron a raíz de la Huelga Inquilinaria de 1925, que culminaron con la intervención de tropas estadounidenses en la ciudad capital. Aún podemos observar fotografías de la época que nos muestran a

⁽⁴⁾ En el libro titulado Los grupos populares de la ciudad de Panamá a fines del Siglo Diecinueve, del sociólogo Alfredo Figueroa Navarro, se aprecian fotos de la época en las afueras de la Iglesia de Santa Ana donde se celebraban corridas de toros.

contingentes armados acampando en este histórico parque que fue testigo de aquella inolvidable gesta.

Debemos precisar que en este periodo hubo otro número de leyes aprobadas que por razones de espacio no podemos detallar y que anexamos en un cuadro al final de este escrito. De estas leyes nos permitimos comentar dos últimas que son: La **Ley 47 de 8 de agosto de 2002** y la **Ley 33 de 22 de agosto de 2006**. En la primera se declara Conjunto Monumental Histórico el Casco Antiguo de la Ciudad de Colón, allí se incluyen entre otros: El edificio de oficinas de la compañía del Ferrocarril, ubicado en calle 5ª y calle 4ª Avenida del Frente, Estación del Ferrocarril de Panamá, en calle 8ª y Avenida del Frente Norte, Edificio de Administración de Cristóbal (Puerto de Cristóbal), Edificio de la Gobernación, Hotel Washington en calle 2ª, Battery Morgan Fort Lesseps, Catedral de la Inmaculada Concepción, en Avenida Amador Guerrero y calle 5ª, Biblioteca Mateo Iturralde, Union Church de Colón, Iglesia de la Medalla Milagrosa, Cuartel de Bomberos de Colón, Hospital Amador Guerrero (Paseo Gorgas), Esclusa Cristóbal Colón (Paseo Washington), Casa Aminta Menéndez, Casa Willcox, Edificio Riviera, Escuela José Guardia Vega, Escuela Pablo Arosemena y el estadio Roberto Mariano Bula. En el artículo 3 de esta Ley, se agregan como monumentos históricos nueve conjuntos de edificaciones y en el 4, siete espacios abiertos públicos.

La Ley 33 de 2006 incorporó a la lista de monumentos históricos el Palacio

Justo Arosemena y los espacios abiertos públicos que comprenden: La plaza José Remón Cantera, La plaza 5 de Mayo, la plaza Mahatma Gandhi y los Monumentos a los Mártires del 9 de enero de 1964.

Aspectos Relevantes de la Legislación Reciente

Antes de proseguir, tenemos que hacer especial mención al hecho de que la UNESCO incorporó hace algunos años a Panamá en su prestigiosa lista de países que cuentan con sitios catalogados como Patrimonio Histórico de la Humanidad y que fueron debidamente identificados así: Las Fortificaciones de Portobelo y San Lorenzo (1980), el Casco Antiguo de la ciudad (1997) y Panamá Viejo en (2003). Estas declaraciones se producen después que nuestro país ratificara en 1977 la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de las Naciones Unidas, por medio de la Ley 9 de 27 de octubre.

Otra Ley que consideramos de importancia es la **91 de 22 de diciembre de 1976**, Por la cual se regulan los Conjuntos Monumentales Históricos de Panamá Viejo, Portobelo y el Casco Antiguo de la Ciudad. En esta Ley se define que los Conjuntos Monumentales Históricos son: *“Las ciudades y todo grupo de construcciones y de espacio cuya cohesión y valor desde el punto de vista ecológico, arqueológico, histórico, estético o socio-cultural, constituyan testimonio del pasado de la Nación panameña”* y Monumento Histórico: *El edificio o conjunto de construcciones homogéneas conservados*

íntegros o en ruinas y que constituyen una unidad de reconocido valor arquitectónico, histórico y estético”.

En 1982, se aprueba la Ley 14 de 5 de mayo, Por la cual se dictan medidas sobre custodia, conservación y administración del Patrimonio de la Nación. Como apuntáramos al inicio esta Ley, dispone que le corresponde al Instituto Nacional de Cultura, a través de la Dirección Nacional del Patrimonio Histórico, velar por el Patrimonio Histórico de la Nación. En su artículo 40 se regula que esta Dirección deberá aprobar previamente todo proyecto de restauración u obra de conservación de los monumentos nacionales o históricos y cuidará por que tales obras no comprendan la alteración de estos, sin desfigurar su identidad.

En el año 1997, el Órgano Ejecutivo Nacional promulga el **Decreto Ley 9 de 27 de agosto** Por medio del cual se establece un régimen especial de incentivos para la restauración y puesta en valor del Conjunto Monumental Histórico del Casco Antiguo de la Ciudad de Panamá. Esta Ley tiene por objeto establecer criterios o patrones previos para aquellos interesados en llevar a cabo proyectos de construcción, restauración u obra de conservación en esta área, con el fin de no alterar el diseño original, para ello la Ley desarrolla una serie de principios de restauración contenidos en el artículo tercero.

Merece atención la Ley 16 de 22 de mayo de 2007, Que modifica artículos

de la Ley 91 de 1976 que regula el Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo y se dicta otras disposiciones. En su articulado se determina con mayor precisión el espacio del Conjunto Monumental. Se dispone que tendrá una superficie de veintiocho hectáreas, más seis mil cuatrocientos setenta y tres metros cuadrados con sesenta y cinco centímetros cuadrados. En el artículo 4 se prohíbe toda ocupación dentro del Conjunto Monumental, salvo las que sean compatibles con la administración, la conservación, la promoción, el desarrollo turístico y cultural, el aprovechamiento y la protección del área. Resulta interesante además, que se crea una zona de amortiguamiento definida como el área que rodea el Conjunto Monumental Histórico de Panamá Viejo, por los lados de las barriadas y el mar, cuya función es servir como un cinturón o capa de protección al sitio, actuando como una barrera contra las influencias extrañas.

Objeción del Órgano Ejecutivo al Proyecto de Ley 32 de 2004

Queremos referirnos brevemente a una objeción del Órgano Ejecutivo con fecha de 26 de abril de 2004, que se dio al Proyecto de Ley 32, el cual pretendía declarar Monumentos y Conjuntos Monumentales Históricos distintas edificaciones y áreas abiertas del país. El Proyecto en mención fue aprobado por la Asamblea Legislativa en tercer debate el 12 de marzo de 2004, en su contenido se enumeraban una veintena de estructuras y sitios para ser consideradas como

Monumentos Históricos y que a nuestro pensar nos parecían justificables. El Ejecutivo sustentó su objeción por inexecutable e inconveniente por incluirse en el numeral 3 del artículo 6 el Edificio de la Administración del Canal de Panamá y el Cerro Ancón.

Argumentaba el Ejecutivo que: *“Esta declaratoria, conllevaría, conforme a los artículos 40 y 42 de la mencionada Ley 14 (1982), la prohibición de modificaciones y reparaciones al Edificio de la Administración y a las mejoras e infraestructuras de la ACP ubicadas en el Cerro Ancón, sin la autorización expresa y bajo vigilancia de la Dirección Nacional de Patrimonio Histórico, lo cual pugna con lo establecido en la Constitución de la República con relación a la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá y sus actividades conexas...”*, más adelante agrega que: *“La declaratoria del edificio de la Administración del Canal y del sitio del Cerro Ancón como Monumentos Históricos Nacionales, a través de una ley de carácter especial, somete a esta edificación y sitio, que forman parte integrante del funcionamiento del Canal, bajo la custodia y normativa del Instituto Nacional de Cultura en cuanto a su mantenimiento y modernización en violación directa de lo establecido en los artículos 310 y 317 de la Constitución política de la República...”*

En base a ello, somos de la idea que aún existen muchas edificaciones y sitios en todo el territorio nacional que merecen, previo estudio, análisis y discusión, ser considerados como Monumentos His-

tóricos, para que sean preservados y respetados por los ciudadanos debido a valor histórico- testimonial.

Delitos contra el Patrimonio Histórico de la Nación

Finalmente, resulta importante hacer mención, que la Ley 14 de 18 de mayo de 2007, que adopta el Código Penal, incluyó un Capítulo VII de Delitos contra el Patrimonio Histórico de la Nación y que cuenta con cuatro artículos. De estos nos interesa el 228 que dice: *“Quien destruya, posea, dañe o, sin autorización de autoridad competente, explote o remueva sitio u objeto arqueológico, documento, monumento o bienes que forme parte del patrimonio histórico de la Nación será sancionado con prisión de cinco a siete años”*⁽⁵⁾.

Lo expuesto nos lleva a concluir que Panamá es un país fecundo en acontecimientos y hechos históricos que se desarrollaron a lo largo de sus cuatro períodos históricos: Prehispánico, Colonial, de Unión a Colombia y Republicano, los cuales marcaron de una forma grandiosa nuestro destino como Nación y Estado.

Representa un compromiso individual y colectivo de todos los panameños y panameñas, seguir resaltando cada día

⁽⁵⁾ El Doctor José Rigoberto Acevedo en su obra Derecho Penal y Especial panameño, comentarios al Código Penal, publicada en el año 2008, explica en detalle el alcance de este artículo, para los que deseen ampliar recomendamos su lectura.

nuestros valores históricos nacionales, porque ellos representan las huellas de un pasado que no debe olvidarse y cuyas experiencias habrán de servirnos para encaminar nuestro presente y futuro.

Los Monumentos Históricos del país que hoy están protegidos por ley forman parte de la memoria histórica de la Nación, por ende, su preservación tiene que ser prioritariamente un compromiso de Estado, con una efectiva participación ciudadana, que esté comprometida e identificada con su historia.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Alba C, Manuel María. Portobelo, Relicario de Piedra, Litho Impresora Panamá 1971.

Arjona, Nadhji. Semblanza de Don Domingo Díaz Arosemena, Panamá.

Figueroa Navarro, Alfredo. Los Grupos Populares de la Ciudad de Panamá a fines del Siglo Diecinueve, Impreso en Impretex, S.A, Panamá 1987.

Fábrega, Jorge. Constituciones de la República de Panamá 1904, 1941 y 1946.

Gutiérrez, Samuel. Arquitectura de la Época del Canal, EUPAN, Panamá 1984.

Gutiérrez, Samuel. Historia y vicisitudes de un Cabildo, del primer Cabildo de Tierra Firme al Palacio Municipal Republicano, Panamá 1993.

Goytía, Víctor. Las Constituciones de Panamá, Litografía e Imprenta LIL, S.A. Panamá 1987.

Lewis Morgan, Mario. 100 Años Panamá, 100 Portadas de Época, Vida y obra de

Carlos Endara Andrade 1865- 1954, Editorial Panamericana, Formas e Impresos S.A. .

Revista Lotería Números 214- Diciembre de 1973, 215- Enero de 1974, 216- Febrero de 1974, 340-341- Julio- Agosto 1984.

ALGUNAS LEYES APROBADAS EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX, SOBRE MONUMENTOS HISTÓRICOS

- Ley 42 de 17 de diciembre de 1953, "Por la cual se declara Monumento Nacional el sitio donde nació el Doctor Belisario Porras en la ciudad de Las Tablas, Provincia de Los Santos y se ordena la construcción de un Palacio que se denominará Palacio Belisario Porras".
- Ley 32 de 19 de octubre de 1954, "Por la cual se declara Monumento Histórico Nacional la Iglesia Parroquial de Santa Librada en el Distrito de Las Tablas, Provincia de Los Santos"
- Ley 3 de 23 de enero de 1968, "Destínase una partida para la compra y reparación del inmueble que habitó Don Francisco de Morazán en la ciudad de David y se declara Monumento Nacional".
- Decreto de Gabinete Número 18 de 28 de enero de 1971, "Por el cual se declara Monumento Histórico Nacional el edificio del Instituto Nacional de Panamá".
- Ley 28 de 3 de septiembre de 1980, "Por la cual se declara Monumento

- Histórico Nacional la Iglesia Episcopal de Cristo a orillas del mar ubicada en la ciudad de Colón”.
- Ley 29 de 17 de septiembre de 1980 “Por la cual se declara Monumento Histórico Nacional la Iglesia de Santa Ana, ubicada en el corregimiento de Santa Ana, ciudad de Panamá”.
 - Ley 55 de 31 de diciembre de 1980, “Por la cual se declara Monumento Histórico Nacional la casa donde nació el ilustre panameño Mateo Iturralde”.
 - Ley 18 de 9 de octubre de 1984, “Por la cual se declara Monumento Histórico Nacional el Parque de Santa Ana”.
 - Ley 19 de 9 de octubre de 1984, “Por la cual se declaran Monumentos Históricos los lugares siguientes: La Garita o Antiguo Remedios, los Petroglifos o piedras pintadas de Nancito, Cerro de la Valeria y río Santa Lucía, así mismo el templo de la Iglesia Católica de Remedios”.
 - Ley 54 de 12 de diciembre de 1984, “Por la cual se declara la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena Monumento Histórico Nacional”.
 - Ley 26 de 30 de diciembre de 1986, “Por la cual se declara Monumento Histórico Nacional el edificio del Hospital Santo Tomás y sus jardines”.
 - Ley 7 de 19 de mayo de 1994, “Por la cual se declara Monumento Histórico Nacional la finca tableña del Doctor Belisario Porras denominada “El Paulilipo” y se crea el Museo Regional de Los Santos”.
 - Ley 37 de 22 de mayo de 1996, “Por la cual se declaran Históricos varios monumentos”. Se detallan los siguientes sitios: Los dos edificios que albergaban el Ministerio de Relaciones Exteriores (ocupados hoy día por la Gobernación y la Procuraduría de la Administración), entre las avenidas Perú y Cuba, el inmueble del Museo Antropológico Reina Torres de Araúz, la torre exenta de la Catedral de San José en la ciudad de David, Provincia de Chiriquí, la residencia De Obaldía, sede del Museo Histórico y de arte José De Obaldía en la ciudad de David, Provincia de Chiriquí, el inmueble que alberga el Museo de la Nacionalidad de la Villa de Los Santos, y la Iglesia de Taboga.
 - Ley 57 de 27 de julio de 1998, “Por la cual se declara Monumento Histórico Nacional el edificio de la Escuela Presidente Porras No. 1”. Está ubicada en el distrito de las Tablas, provincia de Los Santos.
 - Ley 44 de 15 de noviembre de 2000, “Que declara Monumento Histórico Nacional la Estación del Ferrocarril en la Concepción, distrito de Bugaba”. En su artículo 1 se dice que: “Se declara Monumento Histórico Nacional el edificio que albergó la estación del ferrocarril y las áreas colindantes de la finca 2054, ubicadas en las calles 3era oeste y 4ta oeste, frente a la Plaza del ferrocarril y colindante en su parte trasera con una calle sin número en la ciudad de Concepción, distrito de Bugaba, provincia de Chiriquí.

- Ley 17 de 10 de abril de 2002, "Que modifica el artículo 2 de la Ley 19 de 1984, sobre Monumentos Históricos". El artículo 2 quedó así: "Se declaran Monumentos Históricos Nacionales los dibujos tallados en piedras por nuestros aborígenes en la época precolombina que se encuentren en cualquier parte del territorio nacional".
- Ley 47 de 8 de agosto de 2002, "Que declara Conjunto Monumental Histórico el Casco Antiguo de la Ciudad de Colón".
- Ley 35 de 16 de noviembre de 2005, "Que declara Monumento Histórico Nacional la Colonial la Iglesia-Fortín del Distrito de Chimán, provincia de Panamá".
- Ley 33 de 22 de agosto de 2006, "Que declara conjunto Monumental Histórico los sitios y las edificaciones situados en un polígono ubicado en los corregimientos de Calidonia y Ancón".
- Ley 39 de 30 de junio de 2008, "Que declara Monumento Histórico la Capilla San Juan de Dios en Natá".

LA TERMINACIÓN UNILATERAL DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO

*César Omar Pinilla Marciaga**

I- INTRODUCCIÓN:

Me gustaría decir a los que lean este artículo que lo que intenta el mismo no es manifestar una posición indeclinable en cuanto a lo que pretendemos representa la facultad administrativa para la terminación unilateral del contrato (con todas sus implicaciones), facultad contemplada en la ley de contratación pública, sino más bien es una intención de contribución para tratar de comprender y por qué no, abrir del debate en cuanto a la meta de definir con claridad las reglas del juego precisas para que sea procedente y sustentable esta facultad de la administración sin que queden lagunas y dudas que puedan dar pie a la impugnación de esta decisión, cuando se tome, en virtud de no existir un procedimiento definido para arribar a la misma.

Este escrito lo dividimos en ocho apartes con la pretensión de que pueda ser mejor asimilado de tal manera que en la Introducción esbozamos la finalidad, en los Antecedentes vemos algo sobre la existencia o antecedente inmediato sobre la facultad de terminar unilateralmente el contrato en Panamá.

En la Doctrina traemos algo de la justificación de las facultades exorbitantes de

la administración en el contrato público, entre cuyas facultades está la de la terminación unilateral; seguidamente vemos en la Legislación las normas actuales, en la ley y el reglamento, sobre esta potestad, y seguidamente los requisitos que se contemplan para que sea procedente ejercitar esta decisión.

Luego tenemos algo de la Jurisprudencia atinente al tema, algunas Conclusiones que nos parecieron pertinentes y finalmente una Recomendación en pro de la aclaración del tema.

II- ANTECEDENTES:

Poco se tiene en la ley y el reglamento referente a la Terminación Unilateral del Contrato, si bien es cierto que ambos cuerpos legales contemplan esta facultad, no se ha desarrollado una metodología reglamentaria que permita acceder a un procedimiento claro, de tal manera que se despejen dudas del método a utilizar cuando las instituciones públicas se vean abocadas a tomar estas decisiones (verbigracia el que si existe para la Resolución Administrativa del Contrato).

Como antecedente inmediato tenemos que en la **Ley 56 de 1995**, actualmente derogada, se mantenía esta facultad en el artículo 72, el cual citamos a continuación:

¹ Abogado, Asesor Legal de la Asamblea Nacional.

“Artículo 72. *La terminación unilateral.*

Sin perjuicio de la resolución administrativa del contrato, prevista en el Capítulo XVII, la entidad contratante, en acto administrativo debidamente motivado, podrá disponer la terminación anticipada del contrato, cuando circunstancias de interés público debidamente comprobadas lo requieran, en cuyo caso el contratista deberá ser indemnizado por razón de los perjuicios causados con motivo de la terminación unilateral por la entidad contratante.

Para esta terminación excepcional del contrato, se requerirá concepto favorable del Consejo de Gabinete.”

Como podemos observar, en la legislación anterior era requisito indispensable la autorización del Consejo de Gabinete, independientemente de la cuantía del contrato, lo que comparado con la ley actual, la modificación de esta condición es la principal innovación traída en concepto de terminación unilateral.

Pero en la reglamentación de esta ley 56 tampoco existía un procedimiento para arribar a la conclusión, por los antecedentes que conocemos, que no son cuantiosos, se procedía exactamente como se procede con la autorización para contratar directamente, o sea, se pedía al Consejo de Gabinete la emisión del concepto favorable, acompañada de un proyecto de resolución y solo después de obtenerse dicho concepto favorable, si se obtenía, se procedía a terminar el contrato mediante la emisión

de la resolución motivada correspondiente. Es preciso decir que no siempre se emitía el concepto favorable.

III- DOCTRINA:

En la doctrina podemos buscar el origen de la terminación unilateral del contrato en las cláusulas exorbitantes que se establecen por ley en la legislación de los diferentes países para protección de la administración y de los administrados, por tal motivo nos parece conveniente citar que en cuanto a cláusulas exorbitantes, el autor **Allan R. Briwer-Carias**, quien dice que *“... no son estipulaciones contractuales sino que son manifestaciones del poder de acción unilateral propio de la administración, relacionadas con la posibilidad de adoptar decisiones unilaterales relativas a la dirección, interpretación, incumplimiento, sanción, modificación unilateral y extinción ... y provienen de los poderes de acción unilateral de la administración como gestora del interés público, por ello en general, no necesitan estar pactadas expresamente y se toman por medio de actos administrativos que gozan tanto de privilegio de la ejecutoriedad, sin perjuicio de que sobre ellos se ejerza un control de legalidad por el juez administrativo.”*

Así tenemos que como fundamento de las cláusulas exorbitantes, incluidas en la ley y los contratos, encontramos el artículo 266 de la Constitución Política que expresa.

“Artículo 266. *La ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas*

o de los Municipios y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la ley, mediante licitación pública.

*La ley establecerá las medidas que aseguren en toda licitación **el mayor beneficio para el Estado** y plena justicia en la adjudicación.” (Resaltado propio)*

Como se desprende del texto constitucional, se deposita en la ley la facultad, que más bien es un mandato, de expedir la normativa que asegure el mayor beneficio para el Estado, por tal manera, desarrollando la norma superior citada la Ley 22 de 2006, contiene artículos que establecen facultades discrecionales de la administración en relación con los contratos públicos, como ejemplo de estas facultades tenemos los artículos 9, 15, 24, 25, 29, 52, 63, 64, 66, 67, 68, 70, 72, 81, 95, 96, 99, 100, 101, 102, todos los cuales conceden al Estado algunas facultades no negociables o sea que el contratista deberá aceptarlas y asumirlas ya que las mismas son consecuencia de una norma legal. Todo esto se acepta cuando se presenta la propuesta tal y cual se establece el artículo 29 de la Ley 22 de 2006 que dice:

“Artículo 29. Aceptación del pliego de cargos. *Todo proponente en un acto de selección de contratista se obliga a aceptar el pliego de cargos sin objeciones ni restricciones.”*

Por ser las cláusulas exorbitantes, actuaciones propias del poder de acción unilateral de la administración, esta debe, durante la fase de contratación,

incluir en la documentación pertinente, todas las situaciones que se consideren pertinentes, en la adopción de decisiones unilaterales relativas a la dirección, interpretación, incumplimiento, sanción, modificación unilateral y extinción de la relación, aunque estos ya estén contenidos en la ley, esto con la finalidad de que los postores o proponentes, tengan conocimiento cabal y pleno de todas las condiciones que rigen la contratación donde participan y las cuales aceptan al presentar su propuesta.

No obstante, debido al poder de acción unilateral de la administración como gestora del interés público, lo que está consagrado en la ley, no se necesita que algunas cláusulas estén pactadas expresamente en el contrato y se entienden incorporadas a este por ministerio de la ley, el ejemplo más claro es el de las causales de resolución administrativa del contrato contempladas en el artículo 99, donde el parágrafo de este artículo establece que:

“Parágrafo. *Las causales de resolución administrativa del contrato se entienden incorporadas a este por ministerio de esta Ley, aun cuando no se hubieran incluido expresamente en el contrato.”*

Por tanto se hace ineludible para la administración implementar estas cláusulas y para los contratistas de esta el desconocimiento de las mismas, pero ejerciéndose estricto control en cuanto al incumplimiento o la aplicación indebida de estas cláusulas, ya que esto puede dar lugar a la desviación de poder

de parte de la administración, abusando de las facultades concedidas en perjuicio de los proponentes o contratistas y hasta causando perjuicios a la colectividad, destinataria de los servicios y obras públicas, colectividad que al final de cuentas en la que se podría ver principalmente afectada por la falta del bien contratado o a contratar.

Adicionalmente, el incumplimiento o la aplicación indebida de las cláusulas exorbitantes, durante la ejecución y terminación del contrato podrían también dar lugar a que las obras o servicios no se reciban debidamente, o a que se abuse del poder de modificación, interpretación o resolución de los contratos.

Para el proponente o contratista, las cláusulas son de adhesión por lo que no puede entrar a la etapa de licitación desconociendo estas ya que su propuesta sería condicionada y por tanto objeto de rechazo.

IV- LEGISLACIÓN:

En la actual legislación tenemos que la **Ley 22, de 27 de junio de 2006** (Gaceta Oficial No. 25,576 de 28 de junio de 2006), modificada por la **Ley 41 de 10 de julio de 2008**. (Gaceta Oficial No. 26081 de 11 de julio de 2008). "Que regula la Contratación Pública y dicta otra disposición", establece en cuanto a la terminación unilateral del contrato lo siguiente:

"Artículo 64. Terminación unilateral del contrato. Sin perjuicio de la resolución administrativa del contrato prevista en el Capí-

tulo XV, la entidad contratante, en acto administrativo debidamente motivado, podrá disponer la terminación anticipada del contrato, cuando circunstancias de interés público debidamente comprobadas lo requieran, en cuyo caso el contratista deberá ser indemnizado por razón de los perjuicios causados con motivo de la terminación unilateral por la entidad contratante.

Para esta terminación excepcional del contrato, se requiere concepto favorable del Consejo de Gabinete en aquellos contratos que excedan los tres millones balboas (B/.3,000,000.00); del Consejo Económico Nacional en aquellos contratos que exceden de trescientos mil balboas (B/.300,000.00) y no superen los tres millones de balboas (B/.3,000,000.00), y de resolución motivada por los representantes legales de las entidades contratantes en los demás casos."

Complementariamente, el Decreto Ejecutivo No. 366, de 28 de diciembre de 2006, "Por el cual se reglamenta la Ley 22 de 27 de junio de 2006 Que regula la Contratación Pública y dicta otra disposición" establece con similitud a lo dispuesto en la Ley 22, en lo relativo al tema lo siguiente:

"Artículo 207: (Terminación unilateral del contrato)

Sin perjuicio de la resolución administrativa del contrato prevista en el Capítulo II de este Título, la entidad contratante, en acto administrativo debidamente motivado, podrá dis-

poner la terminación anticipada del contrato, cuando circunstancias de interés público debidamente comprobadas lo requieran, en cuyo caso el contratista deberá ser indemnizado por razón de los perjuicios causados con motivo de la terminación unilateral del contrato.

Para esta terminación excepcional del contrato, se requiere el concepto favorable del Consejo de Gabinete en aquellos contratos que excedan los TRES MILLO- NES DE BALBOAS (B/.3,000.000.00); del Consejo Económico Nacional en aquellos contratos que exceden de TRESCIENTOS MIL BALBOAS (B/.300,000.00) y no supe- ren los TRES MILLONES DE BALBOAS (B/.3,000.000.00), y de resolución moti- vada por los representantes legales de las entidades contratantes en los demás casos.”

Como podemos observar, la reglamenta- ción, en un claro caso de doble legislación, no aporta nada nuevo a lo ya dicho en la ley en cuanto al tema, de tal manera se pierde una oportunidad inme- jorable para dejar establecido con claridad, un procedimiento y reglas que permitiera a las instituciones públicas tener una vía segura para las ocasiones en que tuviera que terminar unilateral- mente un contrato.

V- REQUISITOS PARA PROCEDER CON LA TERMINACIÓN UNILATE- RAL:

Vemos que para que sea procedente la terminación unilateral, la ley y el regla- mento, tal como se desprende del texto,

imponen requisitos, algunos de los cua- les a nuestro juicio previos a la decisión, en tal sentido se vislumbran los siguien- tes:

1. Que la terminación unilateral sea mediante un acto administrativo debidamente motivado.
2. Que sea por circunstancias de interés público debidamente comprobadas.
3. La terminación da lugar a una Indem- nización al Contratista, por razón de perjuicios causados.
4. La terminación debe contar con el Concepto favorable de la instancia según la cuantía del contrato a saber:
 - a. Del Consejo de Gabinete: Para contratos que excedan de tres millones de balboas (B/.3,000,000.00).
 - b. Del Consejo Económico Nacio- nal: Para contratos que excedan de trescientos mil balboas (B/.300,000.00) sin superar los tres millones de balboas (B/.3,000,000.00).
 - c. De Resolución motivada de la entidad en los demás casos o sea en contratos con una cuantía de hasta trescientos mil balboas (B/.300,000.00).

En cuanto al punto 1, Acto Adminis- trativo debidamente motivado: es claro que para la toma de la decisión, se debe expedir una resolución de la entidad res- pectiva con las motivaciones del caso, donde se dé por terminado el contrato y pueda ser debidamente notificada al con- tratista a fin de que este pueda ejercer

las acciones legales que correspondan, las cuales a mi juicio solo admiten la vía contencioso administrativa ya que no se le concede la facultad de revisar este acto al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas ni a la Dirección General de Contrataciones Públicas.

Si vemos que los artículos 64 de la ley y 207 del reglamento cuando se refiere a los contratos menores de trescientos mil balboas (B/.300,000.00) dice que se requiere de resolución motivada de la entidad, esto es solo para diferenciarlos de los otros que requieren además el concepto favorable ya que lo del acto administrativo motivado rige para todas las terminaciones y este acto no puede ser otro que una resolución que conste de parte motiva y parte resolutive.

En cuanto al punto 2, En este punto se presentan dos componentes a saber: a- que existan los motivos de interés público y b- que estén debidamente comprobados; por tal razón en las motivaciones o sea la parte motiva de la resolución se debe establecer claramente cuáles son estas circunstancias de interés público y además dejar establecido con claridad cómo se han comprobado estas debidamente en el expediente con los razonamientos que hacen arribar la conclusión de que lo mejor para el interés público es terminar el contrato.

En este punto se pueden dar motivos económicos con formulas sustentables que demuestren matemáticamente que el precio obtenido puede ser mejor por variaciones en los costos, que han

surgido otras necesidades urgentes y cuya atención primaria es más beneficiosa para la colectividad y dado que no existe una disposición presupuestaria adicional, se busca la sustentación de los fondos de un contrato que no representa un beneficio colectivo directo. Esto se da comúnmente en las emergencias cuando por motivos de inundaciones, derrumbes y otras catástrofes naturales se debe utilizar fondos de partidas presupuestarias que se tenían destinadas a otras causas.

Ahora bien, es esencial el estudio o cálculo que demuestre que aun en el caso de la indemnización a pagar al contratista, el beneficio colectivo es superior.

El punto 3, La indemnización al contratista por razón de los perjuicios causados: Esto nos merece una detenida atención, ya que no se establecen reglas para el cálculo de la indemnización y surgen fundamentadas dudas en cuanto a la manera en que la institución debe tratar el tema; como analogía tenemos en el Decreto Ejecutivo No. 366 de 2006 una situación similar cuando se presenta el rechazo de las propuestas, la cual se contempla en el artículo 52 de la Ley 22 y en los artículos 157 y 158 del citado decreto así:

“Artículo 157: (Facultades de la entidad licitante)

La entidad licitante tendrá las siguientes facultades:

- a) De rechazar las propuestas en cualquier etapa del proceso de contratación.

- b) De formalizar los contratos correspondientes con los contratistas.
- c) De ejecutar la fianza de propuesta, cuando el adjudicatario no firme el contrato correspondiente dentro del período indicado en el pliego de cargos o términos de referencia, previo el requerimiento de firma al adjudicatario por la entidad licitante.

Cuando la entidad ejecute la fianza por incumplimiento del contratista de su obligación de suscribir el contrato de acuerdo a lo establecido en este literal, se podrá continuar con el procedimiento de selección de contratista. En los casos de licitación pública, se procederá a evaluar la segunda mejor oferta económica y se adjudicará siempre y cuando el proponente cumpla con todos los requisitos exigidos en el pliego de cargos. En los casos de licitaciones por mejor valor, se procederá a adjudicar el acto público al proponente que haya obtenido el segundo mejor puntaje en el sistema de ponderación.

Artículo 158: (Compensación de gastos por rechazo de la propuesta)

El acto de adjudicación obliga a la entidad licitante y al adjudicatario; en consecuencia el adjudicatario o contratista según fuere el caso ten-

drá derecho a la formalización del contrato correspondiente o a recibir compensación por los gastos incurridos, si la entidad licitante decidiera rechazar una propuesta después de ejecutoriada la adjudicación.

En estos casos los adjudicatarios rechazados deberán presentar la documentación correspondiente que sustente su solicitud de compensación por los gastos incurridos, la cual deberá ser evaluada por la entidad y resuelta en un plazo máximo de diez (10) días hábiles."

Vemos pues que la facultad de rechazar las propuestas se da en la etapa de contratación, o sea antes del perfeccionamiento del contrato, lo que nos lleva a la lógica deducción de que una vez refrendado el contrato, aún en el caso de que no se hayan iniciado los trabajos, la entidad no puede rechazar las propuestas y solo le quedan las vías de la resolución administrativa o la terminación unilateral en base al interés público.

A falta de una norma clara para el tema de la terminación unilateral, y luego de definida la decisión de terminarlo, es preciso definir las facultades de las entidades en cuanto a la determinación de la cuantía a pagar como indemnización al contratista, así tenemos que tratándose de un contrato válido, refrendado, y de que la facultad de la terminación unilateral está instituida por ley, se entiende a nuestro juicio incorporada la facultad de la entidad de decidir sobre el monto de

la indemnización y por tanto no se viola el principio de que en derecho público el funcionario solo puede hacer lo que la ley le autoriza; ahora bien, como llega la institución a una cuantía válida sin incurrir en errores de cálculo o de valoración de los perjuicios y lo más importante, sin violentar la ley de presupuesto u otra?, miremos que el concepto es claro y mandatorio, el contratista deberá ser indemnizado por los perjuicios causados por la terminación unilateral, de eso no cabe duda, esto solo puede ser superado por el propio contratista cuando no haga valer su derecho.

Pero, deberá el contratista acudir a un tribunal, en este caso a la Sala Tercera, a solicitar la indemnización?, no parece justo que se deba pasar por este proceso cuando a fin de cuentas existe un mandato expreso y lo más importante del tema es que no se incurra en una sobrevaloración de los perjuicios. Veamos alternativas, de ir a un litigio se tendría que acudir sin lugar a dudas, a un peritaje para determinar la valía de los perjuicios, por tanto es posible evitar todo ese trámite si la entidad obtiene la determinación de una cuantía justa y verdadera por medio de procedimientos que esclarezcan la situación.

Lo cierto es que la entidad deberá de cualquier manera, ejercitar las acciones necesarias para tener una seguridad de cuál es la cantidad que le corresponderá al contratista como indemnización por motivo de la terminación unilateral del contrato, y como lo hace?, pues poniendo en manos de expertos el aná-

lisis de los costos, estos expertos existen en la administración pública, por lo general toda institución cuenta con ellos o puede solicitarlos a otra entidad.

Valga decir que a nuestro juicio la indemnización debe ser pedida por el contratista como requisito esencial para su procedencia, ya que a pesar del mandato legal, se entiende o interpreta en beneficio de la administración que si no la solicita es porque no lo sufrió; así mismo al solicitarla debe hacerlo mediante una petición administrativa en forma, con determinación de la cuantía, expresión del derecho y acompañada de las pruebas y cálculos que hagan arribar a una cuantía valedera.

Dejo en este punto mi creencia de que es otra facultad de la entidad que esta pueda por sí misma determinar la cuantía que procede como indemnización y expedir los actos administrativos propios para hacerla efectiva.

En el punto 4, El Concepto Favorable: Aquí se establece con claridad para la terminación de que contratos, según cuantía, se debe obtener un concepto favorable para terminarlos; esto presenta la disyuntiva del momento en que se debe obtener dicho concepto favorable para la terminación unilateral del contrato, si el concepto debe ser previo o posterior a la toma de la decisión mediante acto debidamente motivado; a nuestro juicio el concepto debe obtenerse de manera previo a la terminación como ya lo manifestamos en la primera parte de esta escrito y esto debido a que

dicho concepto debe ser un acto preparatorio que bien pudiera no darse por la instancia correspondiente, dígase CENA o Consejo de Gabinete, ya que si la resolución estuviera dictada antes de obtener el concepto favorable, se presentaría un problema de necesidad de revocación de un acto propio de no obtenerse el visto bueno o concepto favorable: Por otro lado, si la resolución se elabora y en la misma se la condiciona su cumplimiento a la emisión posterior del concepto favorable, sería una clara contradicción al principio de economía que debe imperar en los actos de la administración en caso de negativa del concepto favorable, recordemos que este principio de economía es uno de los fundamentos de la contratación pública.

Un ejemplo que nos parece muy aplicable a este concepto favorable por su similitud, es la declaratoria de excepción de procedimiento de selección de contratista y la autorización de contratación directa que emiten el MEF, CENA y Consejo de Gabinete para las contrataciones directas, estas se emiten antes del contrato y no después. Adicionalmente en cuanto a concepto favorable, existe el necesario para la firma del contrato contemplado en el artículo 61 de la Ley 22 de 2006 para las empresas a las cuales se le aplica en forma supletoria; a esta le antecede el artículo 68 de la derogada Ley 56 de 1995 que requería concepto favorable para la firma de determinados contratos, en ambos casos el concepto favorable se debe obtener antes de la firma del contrato y no después, igual debe ser para la terminación unilateral del contrato.

Finalmente luego de obtenido el concepto favorable, la institución deberá emitir una resolución que concrete la acción de terminar el contrato, notificarla al contratista y posteriormente, ejecutoriada y en firme esta, previa la reclamación del contratista, realizar el procedimiento para los cálculos y entonces emitir otra resolución con mención de la cantidad a indemnizar; y aquí se preguntaran, pero por qué no emitir en una sola resolución la terminación del contrato y la cuantía a indemnizar; a mi juicio son dos actos separados ya que la terminación del contrato es un acto impugnabile por sí solo, y de revocarse el mismo no estaría cumplida la condición necesaria y previa a la indemnización, en el mismo orden de ideas no puede procederse con la cuantificación de la indemnización, si no se cumple con esa condición y se interpone la reclamación del afectado, cosa que no podría darse, reclamar la indemnización, si no cuando se perfeccione la terminación unilateral.

VI- JURISPRUDENCIA:

En el tema de la terminación unilateral del contrato no hemos encontrado fallos especialmente aplicables y esto se debe, creemos, a que no es un caso tan común el de la terminación unilateral del los contratos, además podría ser por el hecho de que los afectados se sientan conformes con la indemnización que fijen las entidades y no tienen que acudir a la vía jurisdiccional para eso. Recordemos que antes de la Ley 22 la terminación unilateral del contrato requería concepto favorable del Consejo de Gabi-

nete y no era frecuente que se pidiera y menos que se concediera.

Sin embargo, en cuanto al concepto favorable, hemos estudiado algunos fallos, que no referentes a la terminación unilateral de un contrato sino para otros casos tales como la contratación directa, pero que al fin y al cabo son conceptos favorables y que por tanto se aplican genéricamente ya que nos dan luces sobre el momento en que dicho concepto debe obtenerse.

Así vemos que mediante sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 1 de abril de 2009, en cuanto al concepto favorable la sala expone:

“Esta Sala en reiteradas ocasiones, ha expresado que un acto definitivo es aquel que pone fin a la actuación administrativa, es decir que decide el fondo de un asunto, ya sea creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica. De igual manera, ha señalado que los actos preparatorios o de mero trámite son aquellos que forman parte de un procedimiento administrativo, encaminado a adoptar una decisión final cuya condición puede variar.

Y como podemos apreciar la resolución demandada no es, un acto que causa estado, sino que constituye lo que en la doctrina y en la jurisprudencia se conoce como acto “preparatorio o de mero trámite” y que el autor colombiano Libardo

Rodríguez, define como “aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella...” (Derecho Administrativo General y Colombiano, Edit. Temis. 6ª Ed. Bogotá. 1990. pág. 204).

Y más adelante;

“En efecto, una lectura del contenido del acto demandado permite apreciar que en el mismo, el Consejo de Gabinete se limitó emitir o expresar su concepto favorable para que el IDAAN celebre un contrato con la empresa CUSA para el diseño y construcción del nuevo sistema de abastecimiento de agua potable de las comunidades de Pacora, Tocumen y sectores aledaños. La emisión de dicho concepto favorable es un requisito indispensable para que la contratación pudiese llevarse a cabo, pues, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 56 de 1995, los contratos cuya cuantía sea superior a B/.2,000,000.00, requieren del concepto favorable del Consejo de Gabinete y en el caso que nos ocupa, la cuantía del referido contrato es de B/.9,229,000.00.

La jurisprudencia de la Sala ha sostenido reiteradamente que los actos preparatorios o de mero trámite no son impugnables ante la jurisdicción contenciosa-administrativa (Cfr. Auto de 26 de noviembre de 2001: José Leiva

contra la Comisión de Catastro del Distrito de Bocas del Toro; de 10 de noviembre de 1998: Manuel Alejandro Tagles contra el Consejo Municipal del Distrito de San Miguelito.” (Subraya el Mag. Sustanciador) (Ramiro Araúz contra la Resolución de Gabinete No. 21 de 13 de marzo de 2002).”

Y en sentencia separada;

“A juicio de este Tribunal, la citada definición contenida en el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N° 279 de 2006 no altera el texto legal, debido a que expresamente señala: “CONCEPTO FAVORABLE: Opinión formal requerida y solicitada por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia”; y sólo será concepto favorable cuando dicha opinión formal, requerida y solicitada, sea positiva a la adopción de lo consultado.”

Como vemos en este fallo y según la definición de otra norma como lo es el Decreto Ejecutivo citado, el concepto favorable debe ser previo ya que es un mero acto preparatorio que no hace transito a derecho de tal manera que obtenido este se deberá emitir el acto administrativo, llámese resolución, contrato, etc., que causa estado, adicionalmente solo en el caso que el concepto sea positivo podrá llamarse “concepto favorable”, que de negarse el mismo, el concepto sería desfavorable.

VII- CONCLUSIONES:

Todo lo anterior nos hace arribar a algunas conclusiones adicionales que podemos obtener, no del texto de la ley y el reglamento, sino de la finalidad de la misma y que se asocian con el contenido tomando en cuenta la analogía, la jurisprudencia, la doctrina y la práctica:

1. La terminación unilateral del contrato es una facultad exorbitante de la administración que protege el interés público la cual deberá contar con las motivaciones necesarias para hacerla valer mediante un acto administrativo.
2. El concepto favorable para la terminación unilateral del contrato es un acto preparatorio y por tanto previo a la expedición del acto definitivo que lo termina o sea la resolución motivada.
3. Para la determinación de la indemnización se requiere que el acto que termina unilateralmente el contrato esté previamente ejecutoriado y que exista una reclamación del interesado con aportación de elementos de valoración.
4. El cálculo de la cuantía de la indemnización requerirá además de la solicitud del afectado para la certeza de que el mismo ha sido afectado, de una metodología de cálculo que demuestren matemáticamente que el importe a que se arribe cuenta con la sustentación justificada.
5. El interés público es el norte o fin de todo el proceso de contratación

pública, lo que se aplica a la terminación unilateral del contrato administrativo, por tal razón las decisiones que se tomen deben ser encaminadas y sustentadas en dicho interés.

VIII- RECOMENDACIÓN:

Más que como recomendación queremos dejar plasmada la urgente necesidad de reglamentar el tema de la terminación unilateral del contrato, a fin de fijar reglas del juego claras y precisas para que las instituciones puedan tomar la decisión de terminar un contrato unilateralmente, con la seguridad de que el procedimiento que utilicen está fundamentado en una norma que no admite que las impugnaciones que se interpongan prosperen por adolecer el acto de requisitos de fondo o forma.



Conferencias

MARCO LEGAL DE LOS EXPEDIENTES ELECTRÓNICOS*

*Andrés Wong Pimentel***

Por expediente debemos entender un conjunto de documentos que pertenecen a una categoría, ordenados en función de un asunto o negocio al que están afectos. Los ámbitos en los que se forma un expediente son independientes de si el asunto es oficial, pues se llevan expedientes, tanto en los asuntos públicos como en los privados, aunque de ordinario suele identificarse más con las actuaciones administrativas o judiciales.

En lo administrativo, la definición clásica de expediente viene dada en la **Ley 38 de 2000**, en los términos siguientes:

Expediente. **Conjunto de papeles, documentos** y otras pruebas que pertenecen a un asunto o negocio, acopiado a consecuencia de una petición de parte u oficiosamente por la administración por razones de interés público.

En lo judicial ha prevalecido el criterio de que los expedientes siempre son físicos y se forman en papel, así lo dejan ver con

claridad el artículo 477 del Código Judicial cuando expresa que “La gestión y la actuación en los procesos civiles se adelantarán en papel común”..., luego lo reitera el artículo 484 del mismo Código al decir “Las partes no podrán retirar del despacho los expedientes ni ninguno de los documentos originales, escritos o pruebas.”, lo cual indica su marcado acento en catalogar los expedientes como formaciones documentales en papel, lo cual desde luego ha evolucionado, como tendremos oportunidad de señalar.

Los expedientes, cualquiera que sea su naturaleza u origen, tradicionalmente se han llevado en soporte papel, puestos en archivadores o anaqueles, normalmente organizados por orden numérico o alfabético. Ello ha permitido su consulta, su reproducción y hasta su publicación, regularmente en medios impresos. Cuando se ha requerido como evidencia en un proceso judicial, se aporta en original o en copia autenticada por la oficina pública donde reposa o por el Notario Público, en otros casos.

Aunque hoy día existen técnicas para conservar el papel por mucho tiempo, no es menos cierto que se restringe la consulta de algunos documentos de cierta antigüedad para evitar su deterioro. Algunos son documentos históri-

* Conferencia dictada en VII Congreso de Bibliotecología y VI de Archivología de la Universidad de Panamá, 23 de octubre de 2009.

** Abogado con Maestrías en Derecho Mercantil y en Comercio Exterior. Actual Secretario Técnico del Centro de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional.

cos como Constituciones, leyes, decretos, sentencias, actas, etc., que requieren ser preservados. Afortunadamente, la tecnología ha permitido que dichos documentos puedan ser consultados sin tener contacto con ellos, es así como surgió la microficha o micropelícula, que hoy día todavía se utiliza por su versatilidad y duración.

A pesar de que las micropelículas se pueden conservar por muchos años, su acceso a remoto es complejo, así como su difusión y transmisión. De allí que las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) han diseñado una alternativa para conservar y almacenar los documentos que se originan en papel en lo que se conoce como la digitalización. Este es un proceso que consiste en convertir los documentos en papel en imágenes que se pueden almacenar en un ordenador o en un servidor informático con la finalidad de recuperarlas en la pantalla del usuario, ya sea interno en caso de una intranet, o externo en el caso del Internet. La digitalización también permite convertir en texto completo esas imágenes, de modo que se pueda hacer búsqueda informatizada de términos dentro del texto y se pueda copiar todo o parte para después pegarlo en un procesador de palabras, que permita hacer trabajos de edición y comentarios.

Esa valiosa ayuda que aportan las TIC's debe estar acompañada de un soporte legal que permita proteger derechos intrínsecos a los documentos y a los expedientes, y de igual modo, que establezca responsabilidades para quienes

realicen usos indebidos de los mismos. Ya desde la década del sesenta del siglo pasado se había creado la Sección de Micropelículas en el Registro Público, mediante el Decreto Ley 141 de 30 de septiembre e 1966, y ante la necesidad de extender la facilidad para el resto de las instituciones públicas y para los particulares se dictó la regulación de la microfilmación de los documentos mediante el Decreto de Gabinete 180 de 1971, derogado posteriormente por la Ley 11 de 1998. Ese decreto avizoraba un futuro de los archivos y expedientes en formato netamente microfilmados, al disponer que los originales de los documentos podrían ser destruidos por incineración pasados tres años desde su emisión.

A su vez, la Ley 11 de 1998 autorizó el almacenamiento tecnológico de documentos mediante microfilmación o sistemas ópticos y/o magnéticos, en los archivos de las oficinas estatales y municipales, entidades autónomas y semiautónomas, así como de las personas naturales y jurídicas del sector privado que quieran acogerse a sus disposiciones. En el momento en que se dicta la Ley 11, los avances tecnológicos en materia e información empezaban a despuntar para asombrarnos unos años más adelante con innovaciones impensables en otras épocas.

De ese modo, la Ley 11 preceptuaba el tipo de tecnología a la cual se le aplicarían sus disposiciones, incluyendo la microfilmación, los discos ópticos y el sistema magnético. Dicha regulación

carecería de sentido si no se hubiese dotado de un blindaje jurídico a los documentos almacenados por esos medios, de suerte que se dispuso que dichos documentos tendrían el mismo valor jurídico que los documentos originales en papel, con tal que conservaran su integridad, nitidez y fidelidad. Desde luego, que sujetos a las mismas impugnaciones que en juicio se le pueden hacer a los documentos en papel.

Aparejado al cambio tecnológico, la Ley 11 de 1998 tuvo una vigencia de 10 años, al cabo de los cuales ya era necesario replantearse las nuevas necesidades de regulación jurídica frente a nuevos acontecimientos del mundo de la informática, y se aprovechó también para hacer una revisión legislativa de la **Ley 43 de 2001** relativa a las firmas y el comercio electrónico, de modo que del ejercicio legislativo saliera una sola ley omnicompreensiva de las dos materias: almacenamiento tecnológico y comercio electrónico. De allí surge la **Ley 51 de 2008**, que comentaremos en esta conferencia.

Antes de ello, debo referirme brevemente a la **Ley 38 de 2000**, que regula el procedimiento administrativo general, según la cual toda actuación administrativa debe constar por escrito y debe agregarse al expediente respectivo, ya sea por gestión de los particulares que son parte interesada o de las propias autoridades administrativas. La regla básica es que en todo expediente administrativo se enumeren las páginas de forma corrida, “consignada con tinta u

otro medio seguro, por orden cronológico de llegada de los documentos, y debe registrarse en un libro, computador, tarjetario o mediante cualquier medio de registro seguro, que permita comprobar su existencia y localización, al igual que su fecha de inicio y de archivo”. Esta Ley abre las posibilidades de que en lo administrativo se pueda llevar el registro electrónico de los expedientes, lo cual facilita su localización física, sin embargo está distante de considerarse, por sí, una autorización de llevar el expediente electrónico en las entidades gubernamentales.

A su vez, la **Ley 22 de 2006**, de contratación pública, contiene algunas directrices sobre la aplicación de las TIC’s al proceso de contratación pública que tradicionalmente se ha desarrollado en papel. Esta Ley no ha significado la desaparición del papel en los actos públicos, sino que ha permitido su más amplia difusión y transparencia en la información que deben publicar las instituciones públicas para el interés de los contratistas y de la ciudadanía en general que sigue de cerca las adquisiciones gubernamentales. La Ley no desarrolla ni regula el levantamiento de un expediente electrónico de las contrataciones públicas, pero sí permite el acceso a información de las necesidades de adquisición de la Administración Pública, a través del portal electrónico Panamá Compra, entendida como una aplicación informática administrada por el Estado que automatiza las operaciones y los procesos que intervienen en la contratación pública, y que vincula a las unidades de compras, a los proveedores

y a los contratistas en un sistema informático centralizado al que se accede a través de Internet, dentro de un entorno de seguridad razonable.

Volviendo a la Ley 51 de 2008, vale decir que el cambio de paradigmas que traen los avances tecnológicos hace mutar los saberes y haberes tradicionales para darles espacio a novedosas formas de ser y de hacer las cosas y de ello no escapan las disciplinas de la documentación. En ese sentido, la definición usual de documento se amplía para incluir todo tipo de soportes materiales y virtuales que puedan contener información representada en grafemas, imágenes o sonidos, y “en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo de un hecho, una imagen, un sonido o una idea” y se crea una nueva especie de documento con identidad y características propias, los documentos electrónicos, que incluyen toda representación electrónica que da testimonio de un hecho, una imagen, un sonido o una idea. Bajo este nuevo concepto, no es de extrañar que las bibliotecas modernas cuenten con secciones de videoteca para satisfacer las nuevas necesidades de los usuarios que esperan encontrar en ellas material e información perteneciente a la cultura universal, en cualquier soporte en que se encuentre.

Uno de los propósitos de la Ley 51 es el almacenamiento tecnológico de documentos, el cual se reputa como un sistema de archivo de documentos a través de medios tecnológicos; es decir, de dispositivos tecnológicos aceptados y reconocidos para el almacenamiento

de documentos, que mantienen la integridad y fidelidad de la información almacenada. Como se observa, esta definición es tan amplia como lo puede ser, para dar cabida a todo tipo de innovaciones presentes o futuras, de modo que la ley no pierda su vigencia práctica con demasiada rapidez.

Un aspecto medular de la nueva regulación es la absoluta libertad en régimen de competencia de las actividades de almacenamiento tecnológico de documentos, supeditada ciertamente al cumplimiento de requisitos técnicos para garantizar la integridad y la fidelidad de la información, los cuales son exigibles por la Dirección General de Comercio Electrónico del Ministerio de Comercio e Industrias, creada por la Ley 51.

La Dirección General de Comercio Electrónico está encargada de velar por el correcto desarrollo de la prestación de servicios de almacenamiento tecnológico de documentos y de certificación de firmas electrónicas, así como la utilización de Internet como medio para la prestación de servicios comerciales. Esta Dirección está facultada para reglamentar, supervisar y sancionar a los prestadores de los servicios regulados por ella que no cumplan las disposiciones técnicas. Para ello debe emitir los reglamentos técnicos y velar por su cumplimiento.

La fuerza jurídica de los documentos almacenados tecnológicamente viene dada por la misma ley, que le concede los mismos efectos de validez que los otorgados en papel, de allí que el campo para

el desarrollo de los expedientes electrónicos es muy amplio, tanto en el ámbito privado como el público. Las ventajas de conservar los expedientes en forma electrónica son palpables, si lo vemos desde el punto de vista del espacio, prácticamente no lo ocupan en comparación con los archivos de papel que emplean metros cuadrados de las edificaciones, en tiempos en que la propiedad inmobiliaria se cotiza a la alza. Si lo vemos desde la perspectiva de la conservación, los llamados back up garantizan que la información estará disponible pese a cualquier siniestro o evento catastrófico. No podemos decir lo mismo de los archivos en papel, que en repetidas ocasiones han padecido incendios o inundaciones que los destruyen o inutilizan, como ha ocurrido en los tribunales de justicia, con unas consecuencias traumáticas para los usuarios y sus representantes. Si el análisis se enfoca en la transmisión y difusión de la información, no hay punto de comparación entre el papel y los datos digitalizados, y si de búsqueda de información se trata, los motores de búsqueda informatizados permiten llegar más rápidamente a millones de datos por unidad de tiempo que la búsqueda en catálogos impresos.

Ciertamente que la Ley facilita la utilización de los medios electrónicos para el almacenamiento de datos, pero también les establece ciertas condiciones que deben cumplir para garantizar su confiabilidad, ya que pueden ser objeto de alteraciones como también pueden serlo los papeles. En ese sentido, uno de los atributos que la ley le impone a los documentos electrónicos es que

sean íntegros; es decir, que se mantengan completos e inalterables conforme sea la voluntad de las personas que los otorgaron. Más allá de lo que pudiera considerarse una percepción de integridad de un documento electrónico, en caso de divergencia sobre ese aspecto, prevalecerá lo que determine un procedimiento de verificación aplicado al documento, que determine que se mantiene íntegro desde el momento de su emisión.

Sin lugar a dudas, los documentos almacenados electrónicamente son medios probatorios idóneos ante los tribunales y tienen la misma firmeza que los documentos en papel, sujetos desde luego, a los medios de impugnación establecidos en el Libro Segundo de Procedimiento Civil del Código Judicial. Pese a lo anterior, ha de tenerse siempre presente la confiabilidad del sistema de almacenamiento de datos y de quienes hayan intervenido en su generación, archivo o transmisión. También vale resaltar que para aquellos actos que la Ley exige cierta solemnidad como la compraventa de bienes muebles a través de escritura pública, solo será viable si se cumple con ese requisito.

La Ley 51 permite que la obligación de conservar documentos, registros o informaciones en documentos electrónicos pueda realizarse por el propio obligado o por un tercero contratado para ese propósito. Esa disposición abre la puerta a nuevas empresas de tecnología con capacidad técnica y humana para emprender el negocio de conservar información ajena en formato electró-

nico, lo que aunque representa un costo, es una ventaja para el dueño de los documentos, particularmente cuando carece de esa capacidad de almacenamiento y para resguardar los datos que en el presente o a futuro pueda necesitar.

No se requiere autorización o registro ante las autoridades para almacenar tecnológicamente los documentos propios, pero si se pretende que estos tengan la validez legal que les otorga la Ley 51, deberán cumplir con los requisitos técnicos que establezca la Dirección General de Comercio Electrónico. En el caso de las empresas que realicen el almacenamiento electrónico como un negocio deberán registrarse ante la Dirección General de Comercio Electrónico, además, deberán obtener autorización de terceros que sean sensibles a la información que se pretende conservar.

Ciertos documentos que la Ley exige su conservación, como las facturas, recibos, libros contables y demás, pueden ser llevados de manera electrónica, siempre que se conserve la integridad de la información de manera confiable, a partir del momento en que adquirió forma digital, que haya un modo de presentarla cuando sea exigible y que se pueda determinar su origen, destino y la fecha y hora en que fue enviado o recibido, a fin de garantizar los derechos y obligaciones que nazcan del transcurso del tiempo, como las prescripciones y las caducidades. Desde hace varios años, la contabilidad de las empresas se lleva en forma digital y las declaraciones de renta de las personas naturales o jurídicas se presentan en disquete o en disco

compacto ante la Dirección General de Ingresos.

Al respecto, una innovación de la Ley 51 es que actualiza el artículo 71 del Código de Comercio de 1917, para permitir que los comerciantes lleven su contabilidad y hagan sus registros utilizando documentos electrónicos que permitan determinar con claridad las operaciones comerciales efectuadas y que puedan garantizar que dichos registros no pueden ser modificados o eliminados con posterioridad. Dícese lo mismo de los registros de actas y de acciones de las personas jurídicas, que se pueden almacenar en libros o páginas electrónicas, bajo las mismas premisas.

La pregunta que surge de inmediato es qué valor jurídico tienen los documentos almacenados tecnológicamente debidamente autenticados. Sobre el particular, la Ley 51 establece que tendrán el mismo valor jurídico que los documentos originales y se someterán al mismo régimen legal con las mismas posibilidades de impugnación. La autenticación de los documentos almacenados tecnológicamente, como películas, reproducciones, microfichas, discos o certificaciones recae en el jefe del archivo u oficina, pública o privada, que ostenta la custodia.

Si bien es cierto que la Ley cumple con los propósitos de facilitar el tránsito hacia las innovaciones tecnológicas, de modo que no haya pérdida de oportunidades para los ciudadanos, visto el potencial que tienen para simplificar procesos y lograr eficiencias operativas, lo que no puede hacer la nueva regula-

ción es abrir la puerta a los fraudes y a la inseguridad jurídica, que tendría consecuencias impredecibles para la sociedad. En consecuencia, se establecen algunos estándares mínimos a cumplir por quienes pretendan gestionar un sistema de almacenamiento tecnológico, el cual deberá asegurar:

1. Que los documentos queden almacenados en forma nítida, íntegra y con absoluta fidelidad.
2. La conservación del documento original por el tiempo que señale la Ley y sus reglamentos.
3. Que pueda determinarse con precisión la fecha y la hora en las que un documento fue almacenado tecnológicamente.
4. La recuperación del documento electrónico.
5. Que cumple con los reglamentos técnicos establecidos por la Dirección General de Comercio Electrónico.

La omisión de cualquiera de estos requisitos, así como la alteración o adulteración, que afecten la integridad del soporte o documento electrónico en el que la información ha sido almacenada, harán perder el valor legal que esta Ley otorga a los documentos almacenados tecnológicamente.

La conservación de originales, aunque parece ser cosa del pasado, aun no lo es, pues aunque hayan sido sometidos a un almacenamiento tecnológico deberán reposar en los archivos de la persona que los expidió o de la persona a la que

se les hayan entregado para su custodia, hasta que puedan ser depurados de acuerdo con las reglas técnicas, que para tal efecto reglamente el Órgano Ejecutivo.

La Ley 51 abre una vía para que las instituciones del Estado almacenen tecnológicamente los documentos que generan por sí mismos o a través de terceros que realicen esas tareas. Ello debe permitir el descongestionamiento de los trámites documentales que realicen en los que intervienen los particulares, tal como podría ser la Caja de Seguro Social con los documentos de miles de asegurados y beneficiarios del sistema.

Si existe un Órgano del Estado donde se genera una gran cantidad de documentos en papel es el Judicial, por la naturaleza de sus funciones y por las actuaciones de los que intervienen en él en la búsqueda de decisión de sus conflictos. En ese sentido, me permito citar el artículo 201 de la Constitución Política que establece que “la gestión y actuación de todo proceso se surtirá en papel simple y no estarán sujetas a impuesto alguno”. Esta disposición de nuestro máximo ordenamiento jurídico ha quedado petrificada en el tiempo frente a los cambios tecnológicos, pero no ha sido óbice para que el Órgano Judicial, copropietario de la iniciativa legislativa, haya propuesto un proyecto de ley para informatizar los procesos judiciales, el cual ha llegado a convertirse en la **Ley 15 de 2008**, Que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales, que comentaremos a continuación.

La Ley 15 de 2008 permite y regula el uso de los medios electrónicos existentes o que se desarrollen en el futuro, en el trámite y la sustanciación de los procesos judiciales de todas las jurisdicciones, y regula el Sistema de Gestión Judicial y el Expediente Electrónico Judicial, como componentes operativos de la plataforma informática adoptada por el Órgano Judicial para la tramitación electrónica de los procesos, las actuaciones y gestiones judiciales.

La Ley 15 ordenó que, a partir de su entrada en vigencia, que ocurrió el 8 de febrero de 2008, todas las actuaciones y gestiones realizadas por las partes o los servidores judiciales en el Sistema de Gestión Judicial utilizado por el Órgano Judicial generarían progresivamente un Expediente Electrónico Judicial y las bases de datos se almacenarán en medios totalmente electrónicos.

Dicho Sistema de Gestión Judicial no es más que una aplicación informática mediante la cual se realizan actuaciones y gestiones total o parcialmente electrónicas utilizando preferentemente Internet.

En principio, la ley dispuso que todo documento que ingrese al Expediente Electrónico Judicial deberá estar disponible para consulta, desde el momento en que el Tribunal lo admita o refrende, excepto que se trate de documentos que, por virtud de una disposición legal, contengan información de carácter reservado o de acceso restringido. De igual modo, prescribió que todas las comu-

nicaciones entre el Órgano Judicial, las entidades del Estado, sus usuarios o los particulares se harán preferentemente por medios electrónicos con la misma validez que las realizadas en papel.

En el Sistema de Gestión Judicial, la distribución de las demandas y demás negocios que llegan al conocimiento de las autoridades jurisdiccionales se hace a través de los centros de Registro Único de Entrada (RUE), de manera automática, aleatoria y equitativa.

El Sistema de Gestión Judicial debe permitir a las partes el acceso al Expediente Electrónico Judicial, por medio de Internet. Las herramientas del Sistema de Gestión Judicial deben estar programadas para dar prioridad al acceso a las actuaciones y gestiones de las partes.

Una de las mayores ventajas del Sistema de Gestión Judicial es que todo escrito o memorial podrá ser presentado o realizado a cualquier hora y día, pero si se realiza en horas fuera del despacho o días inhábiles, se entenderá presentado o realizado, en la hora o el día hábil siguiente, excepto cuando esté por vencerse el término de un trámite judicial, en cuyo caso es admisible y válido presentarlo hasta las 23:59:59 del referido día.

Otra de las bondades del sistema es que libera, hasta donde sea posible, de la gestión en papel, pues permite el retiro de todo documento aportado por las partes al Expediente Electrónico Judicial, luego de que sea digitalizado, excepto las pruebas y evidencias que se conservarán

en el Centro de Custodia de Expedientes del RUE.

En los procesos judiciales las notificaciones personales a las partes han sido un problema permanente; con el Expediente Electrónico Judicial las notificaciones que, por disposición legal, se deban hacer personalmente al abogado o las partes gestoras, suscritas al Sistema de Gestión Judicial, se tendrán por hechas cuando ellos hagan la consulta electrónica de la respectiva resolución o cuando hayan transcurrido diez días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que se dicte la resolución. De ese modo se evita la dilación innecesaria en los procesos judiciales o que se anulen las decisiones por falta de notificación en debida forma.

También el Sistema de Gestión Judicial puede enviar un aviso, por cualquier otro medio electrónico, comunicando a la parte que se ha emitido una resolución que está pendiente de notificación.

Para seguridad de los usuarios y confiabilidad del sistema de todo documento o escrito incorporado por una de las partes al Expediente Electrónico Judicial, el Sistema de Gestión Judicial emitirá la confirmación de recepción del documento, de modo que la falta de esa confirmación es indicativo de que no se ha recibido el documento electrónico. Pero si el Sistema detectara anomalías en la transmisión electrónica de documentos, debe enviar un mensaje de error automáticamente al usuario para lo subsane.

Como ningún sistema electrónico es infalible, la Ley prevé que en los casos en que esté fuera de servicio el Sistema de Gestión Judicial cuando venza un término judicial, el plazo se prorroga por el juez respectivo al primer día hábil siguiente.

El Expediente Electrónico Judicial estará protegido con un código de seguridad inalterable e inviolable que se almacenará en un medio de soporte electrónico que garantice la preservación y la integridad de los datos. Las firmas tanto del juez como del secretario serán electrónicas.

Las actuaciones y gestiones que practica el juez personalmente deben ser reproducidas y conservadas en formato electrónico, almacenadas íntegramente en un archivo digital o electrónico inviolable, firmadas electrónicamente por el juez y agregadas al Expediente Electrónico Judicial. Esto dice en relación a inspecciones oculares, peritajes, allanamientos, diligencias exhibitorias, etc.

Las pruebas y evidencias físicas aportadas con la demanda, acción o recurso, recibidas por el Registro Único de Entrada, serán digitalizadas y archivadas en el Centro de Custodia de Expedientes, donde se conservarán hasta que se haya ordenado el archivo definitivo del proceso. Por ejemplo, para conservar en el expediente un arma, se le toman fotos que se añaden al expediente electrónico. Una vez ordenado el mencionado archivo, el Sistema de Gestión Judicial comunica a las partes que retiren las

pruebas y evidencias en el periodo de un mes.

Las pruebas y evidencias que se adjunten a cualquier escrito podrán ser digitalizadas y enviadas a través de Internet al Sistema de Gestión Judicial. En este caso, tales pruebas deberán presentarse físicamente al tribunal competente para su cotejo y validación.

Las pruebas y evidencias incorporadas al Expediente Electrónico Judicial se presentan ante la secretaría del juzgado correspondiente y, si son admitidas, se envían al Registro Único de Entrada para que sean digitalizadas y archivadas en el Centro de Custodia de Expedientes. Las audiencias que se realicen dentro de los procesos judiciales serán grabadas en video para ser anexadas al Expediente Electrónico Judicial.

La primera Jurisdicción en adoptar el Sistema de Gestión Judicial fue la Jurisdicción Marítima, el día 30 de abril de 2008, seguida por la de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, iniciando con el Juzgado Séptimo Municipal Civil el día 25 de mayo de 2009, seguidamente de los Juzgados Octavo y Noveno de Circuito Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá (de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor), el día 1 de junio de 2009.

Los abogados idóneos tienen acceso al Sistema de Gestión Judicial a través de una contraseña que se obtiene en la Sala Cuarta de Negocios Generales, las firmas

como tales no tienen contraseña, pero sí los abogados que las integran.

Finalmente, debo referirme brevemente al expediente legislativo que se lleva por cada proyecto de ley que se presenta en la Asamblea Nacional. De acuerdo con el artículo 120 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, para cada proyecto o anteproyecto se confeccionará un expediente legislativo, que contendrá todos los trámites y constancias de situaciones acaecidas durante el respectivo procedimiento legislativo.

Este expediente legislativo se forma con documentos impresos, como el texto del anteproyecto o proyecto de ley, las actuaciones durante el primer debate, los informes y textos únicos que recogen las modificaciones al proyecto de ley. Todo ese caudal de documentos se digitaliza a partir de los textos impresos y se lleva en forma electrónica, lo cual facilita su almacenamiento y su búsqueda informatizada en la base de datos de la intranet y la Internet.

A modo de conclusión, debo señalar que la formación de los expedientes electrónicos en Panamá tiene un presente y un futuro promisorio, a partir de la legislación que lo reconoce y le da validez jurídica al almacenamiento tecnológico de documentos, tanto en el ámbito público como privado, y más aún cuando las entidades del Estado han dado el paso adelante, estableciéndolo en sus actuaciones frente a los particulares.

LAS MARAS O PANDILLAS COMO UN BRAZO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

27 de mayo de 2009*

*Rodolfo Delgado***

Como antecedente en la legislación salvadoreña, con la entrada en vigencia del nuevo proceso penal, en el año de 1998, se establecieron ciertos principios. En primer lugar, la oralidad, la contradicción, concentración y la inmediatez de la prueba. Todo esto requiere una intervención directa y obligatoria de víctimas y testigos ante la presencia de las partes procesales y del imputado. Por tanto, es natural que en ese nuevo proceso, que se implementó en 1998, existía un riesgo por los altos índices de criminalidad común y organizada para los testigos. El ciudadano tenía que colaborar con la administración de justicia por represalias en contra de él o de su grupo familiar. Eso provocaba una ausencia del testimonio dentro del juicio, que es necesario para llegar a acreditar la verdad real, material e histórica de los hechos de los que se acusa a una persona. Esto generó impunidad en la investigación y la resolución de los diferentes hechos delictivos y en algunos casos, lamentablemente, la

muerte de víctimas y testigos, debido a que sus datos se revelaban dentro del proceso.

Por ello, nuestro Código Procesal Penal sufrió una primera reforma en el año 2001, en la cual se decretaron normas que resultaron parcialmente eficaces en dicho Código, y que fueron denominadas como "El Régimen de Protección para Testigos y Peritos". Básicamente, consistía en omitir los nombres de las personas que servían, en tal calidad, dentro de un proceso penal y sus datos de filiación eran borrados de todo documento en el que constaran las actuaciones judiciales.

Esto provocó cierta reacción, muy particularmente, de parte de la defensa que alegaba violación a garantías fundamentales. Sin embargo, nuestro máximo tribunal determinó que lo que interesaba y lo que el juez tenía que valorar como prueba, a la luz de la zona crítica, era el contenido del testimonio de una persona, y que se podía comunicar la identidad al defensor con el objeto de que pudiera controvertir el testimonio que estaba dando esta persona de acuerdo con las reglas establecidas en la ley para el interrogatorio de los testigos.

* Conferencia dictada en el III Congreso Internacional sobre Prevención y Represión de los Delitos de Blanqueo de Capitales, Relacionado con el Narcotráfico y Delitos Conexos.

** Jefe Fiscal de la Unidad Especializada de Delitos de Crimen Organizado de El Salvador.

Con este régimen de protección para testigos y peritos, se evidenció la necesidad de una ley específica de protección inmediata y de atención que contara con un ente estructurado para su funcionamiento, y como respuesta a esa necesidad, en el año 2006, se decretó la ley especial para protección de víctimas y testigos. Esta ley desarrolla los preceptos de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y su ámbito de aplicación. Establece que las medidas y protección son aplicables a quienes son víctimas, testigos u otras personas que se encuentren en riesgo o peligro por estar interviniendo directa o indirectamente en un proceso penal.

El objetivo es hacer posible la participación de la víctima y los testigos en procesos penales de gravedad, mediante la implementación del programa de protección. Con esto se evita, mediante sus atribuciones, que exista impunidad y es un modo de colaborar con la víctima y su grupo familiar a enfrentar las consecuencias del delito, mediante las medidas de protección y atención.

Los principios para la aplicación de este régimen son, en primer lugar, la protección. Es decir, que se deberá considerar primordialmente la protección a la vida y sus derechos inherentes. En segundo lugar, la proporcionalidad y necesidad; es decir, que se deberá apreciar el nivel de riesgo o peligro para garantizar la seguridad de una víctima o testigo. Finalmente, la confidencialidad; es decir, que toda información de identidad de la

persona que colabora como testigo en una investigación deberá ser reservada.

Las entidades responsables en mi país son, en primer lugar, el rector del programa que es la Comisión Coordinadora del Sector Justicia, y está formada por un representante de cada uno de los entes que forman el sistema de justicia, así hay un representante de la Corte Suprema de Justicia, de la Procuraduría General de la República, de la Fiscalía General de la República y del Ministerio de Seguridad y Justicia. Este rector del programa encomienda la administración del programa a la unidad técnica ejecutiva del sector justicia. En segundo lugar, los operadores del sistema, es decir los que se avocan al administrador del programa para requerir los servicios de protección a un testigo determinado.

Las funciones de la Unidad Técnica Ejecutiva son elaborar el programa y someterlo a la aprobación de la comisión, conocer la solicitud de medidas de protección, identificar, autorizar, implementar, modificar y suprimir las medidas de protección y atención previa al dictamen técnicos, organizar, dirigir y administrar los albergues o casas de seguridad para brindar las medidas y encomendar la ejecución material de las medidas de protección a las instancias correspondientes, requerir a otras instituciones públicas los servicios para el cumplimiento de sus atribuciones y coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores lo que sea pertinente.

La Unidad Técnica Ejecutiva posee equipos técnicos evaluadores. En ello se

encuentra un representante de la Policía Nacional Civil, un abogado, un psicólogo, un sociólogo y un asistente social. Las funciones de estos equipos técnicos evaluadores son: emitir dictámenes sobre la procedencia de las medidas de protección, recomendar a la Unidad Técnica Ejecutiva medidas de protección aplicables a casos concretos, requerir informes a instituciones para emitir su dictamen, gestionar la asistencia necesaria y cumplir con las funciones que se les encomienda.

El Sistema de Protección de Testigos básicamente cuenta con dos tipos de medidas de protección: las ordinarias y las extraordinarias. Las ordinarias son acciones encaminadas a preservar la identidad y localización de las personas protegidas. También existen otros tipos de medidas que son las medidas de protección urgente, medidas ordinarias y extraordinarias que se aplican de manera inmediata y provisional, de acuerdo con el riesgo o peligro, aplicadas mientras se resuelve sobre la aplicación definitiva sobre estas.

En primer lugar, brindar seguridad policial, proporcionar residencia temporal en albergues o lugares reservados, facilitar el cambio de residencia, lugar de trabajo o centro de estudio, facilitar la salida de país y residencia en el extranjero y cualquiera otra que esté acorde a los principios que rigen la ley de protección.

Las medidas de protección extraordinaria son acciones que brindan seguridad

integral a las personas protegidas de manera temporal y definitiva, por condiciones de extremo peligro o riesgo. Entre ellas está brindar seguridad policial mientras se mantengan las circunstancias de peligro. Proporcionar residencia temporal en albergues o lugares reservados, facilitar el cambio de residencia, lugar de trabajo o centro de estudio y facilitar la salida del país y residencia en el extranjero.

De las más aplicables está la reserva de identidad, que consiste, básicamente, en que el imputado y la defensa técnica no tengan acceso a los datos de identificación, únicamente al contenido de la información en relación a la investigación, y se mantiene en la sentencia definitiva, donde los datos de identidad se resguardan en sobres sellados y cerrados bajo la custodia exclusiva del ente judicial. De igual forma, se implementa la declaración anticipada; es decir, que el testigo puede declarar antes de que se realice el juicio, y esa declaración solo se incorpora como elemento probatorio en caso de que el testigo, por alguna razón, fallezca o no pueda comparecer por razón justificada a la vista pública. De igual forma, se proporcionan zonas de exclusión para recibir, al momento de la vista pública, los testimonios de las personas mediante la utilización de cualquiera aparato técnico para proteger la identidad física e incluso para distorsionar el sonido de la voz.

Todo testigo puede salir, en determinado momento, del sistema de protec-

ción de testigos, y las causas de exclusión son las siguientes: en primer lugar, incumplir con las obligaciones de la ley; es decir con las medidas de protección que le han sido proporcionadas. En segundo lugar, negarse a colaborar con la administración de justicia, realizar conductas que contravengan las reglas de conducta establecidas para el programa y proporcionar información falsa para ser incluido en el programa, lo que es un falso testimonio.

Nuestro sistema tiene necesidades. La principal es que, en atención a que tenemos, como país, una extensión territorial pequeña, esto facilita la posible ubicación de las personas protegidas, así como que las medidas de protección materiales finalizan conjuntamente con el proceso penal. Se hace necesaria la creación de convenios con países amigos, mediante el cual se materializa la posibilidad de que víctimas y testigos

de hechos graves residan en un país extranjero.

De igual forma, se está luchando por que se les otorgue un presupuesto autónomo, a fin de que no dependan del presupuesto asignado actualmente en el Ministerio de Gobernación, ya que es un sistema bastante oneroso para poder mantener protegidos a los testigos que, eventualmente, colaboran con la administración de justicia. Es necesaria la creación de más albergues, porque los actuales son insuficientes para la demanda de estas medidas de protección y nunca se tomó en cuenta la necesidad de que iba a incorporar a testigos arrepentidos dentro del programa, los cuales provienen de un extracto netamente de delincuencia.

Esta es, a grandes rasgos, la experiencia y cómo está organizado el sistema de protección de testigos en mi país.



Legislación al día



LEY 44 DE 4 DE AGOSTO DE 2009

Que crea el Programa Especial de Asistencia Económica para los Adultos Mayores de Setenta Años o más sin Jubilación ni Pensión

Dentro de los planes y programas del actual gobierno, tendientes a procurar que los panameños y panameñas vivan con dignidad, se creó la Ley 44 de 4 de agosto de 2009. A través de esta Ley, nace el Programa Especial de Asistencia Económica para los Adultos Mayores de Setenta años o más sin Jubilación ni Pensión, adscrito al Ministerio de Desarrollo Social como entidad encargada de su implementación y ejecución.

Este Programa tiene como finalidad mejorar la calidad de vida, proporcionar asistencia económica, rescatar del estado de pobreza, así como reintegrar al núcleo familiar y social al adulto mayor beneficiario, promoviendo su desarrollo personal y la autoestima.

Con este programa se les transferirá a todos los adultos mayores beneficiarios la suma de cien balboas (B/.100.00) mensuales, de manera bimestral, cargados al Presupuesto General del Estado.

En los hogares beneficiados actualmente por la Red de Oportunidades, podrán disfrutar de este Programa Especial de Asistencia Económica los adultos mayores que cumplan con los requisitos, sin

perjuicio de que su familia continúe en la Red de Oportunidades.

Para calificar en este Programa se requiere: ser de nacionalidad panameña, tener 70 años o más y no ser jubilado ni pensionado. El Ministerio de Desarrollo Social levantará un registro oficial de datos de las personas que cumplan con los requisitos, incorporándolos a un Registro de Beneficiarios Activos, que será verificado cada seis meses con la base de datos de la Caja de Seguro Social y las instituciones públicas y privadas que brinden servicio de pago de pensiones y jubilaciones.

Para mantener los beneficios de esta Ley, la persona estará obligada a asistir a los servicios de salud para revisiones periódicas, así como a participar en las charlas, cursos y seminarios de orientación psicológica y de salud, organizados por el Estado en su beneficio.

Los beneficios del Programa Especial de Asistencia Económica para los Adultos Mayores de Setenta años o más sin Jubilación ni Pensión son personalísimos e intransferibles y cesarán con la muerte de la persona beneficiada.

LEY 60 DE 23 DE OCTUBRE DE 2009**Que modifica artículos de la Ley 59 de 2003,
sobre el Programa de Alimentación para los Trabajadores**

Esta ley reforma los artículos 3, 4, 6, 8, y 9 de la Ley 59 de 7 de agosto de 2003, la cual tiene como objetivo primordial autorizar la creación del Programa de Alimentación para los Trabajadores, que es aplicable a las empresas privadas e instituciones públicas. La Ley 59 de 2003 tiene la igual finalidad de mejorar el estado nutricional de los trabajadores para prevenir las enfermedades profesionales y mejorar las relaciones obrero-patronales e incentivar una mayor productividad.

Para que se pueda llevar a efecto el Programa de Alimentación el artículo 3 de la Ley 59 que fue reformado por la Ley 60, señala, que las empresas especializadas (emisoras) podrán expedir vales de alimentación, que pueden ser adquiridos por las instituciones públicas y por las empresas privadas que se hayan acogido al programa y entregarlos sin costo alguno a los trabajadores beneficiarios para que estos los utilicen en la adquisición de comidas balanceadas, durante las jornadas de trabajo, así como de medicamentos y útiles escolares.

En cuanto al monto que deben tener los vales de alimentación se indica en la Ley que será de un máximo mensual de trescientos cincuenta balboas. Los vales de

alimentación no podrán exceder del 30% del salario básico.

Las especificaciones expresadas en la ley que deben llevar impresos los vales de alimentación son las siguientes:

- a. El valor que será pagado al establecimiento proveedor,
- b. La razón social y el registro único del empleador que concede el beneficio;
- c. Nombre y registro de la empresa especializada que lo emite,
- d. La advertencia "Exclusivamente para el pago de comidas o alimentos, medicamentos y útiles escolares. Prohibido su cambio total o parcial en dinero en efectivo o en cualquier otro artículo",
- e. La fecha de emisión y de vencimiento y el nombre del trabajador beneficiario.

Dentro de las prohibiciones el artículo 9 es claro al indicar que queda prohibido:

- a. Su canje por dinero en efectivo o por cualquier bien o producto que no se destine para la alimentación y los medicamentos del trabajador beneficiario o para la adquisición de útiles escolares de sus hijos,
- b. El cobro de cualquier descuento sobre el valor establecido en el vale

por el establecimiento habilitado y el uso, por parte del mismo, de los vales de alimentación que reciba de los trabajadores beneficiarios para otros fines que no sean el reembolso directo a la empresa emisora de dichos vales.

El artículo 7 de la Ley 59 de 2003 dice que las sumas destinadas por las

empresas que se acojan al Programa de Alimentación para los Trabajadores serán deducibles ciento por ciento (100%) del Impuesto sobre la Renta y que estas mantendrán en su domicilio fiscal copia autenticada de las planillas de los trabajadores beneficiados, en las que deberán constar las sumas que les hayan entregado en concepto de vales de alimentación.

Archivos históricos



LEY NUMERO 1
(De 22 de octubre de 1948)

**Por medio de la cual se declara
Día Cívico el 27 de octubre de cada año,
como Día del Estudiante.**

La Asamblea Nacional de Panamá,

DECRETA:

Artículo 1. Declárese el Día 27 de Octubre, Día de Estudiante Panameño.

Artículo 2. Sera día cívico para todo el territorio nacional y se considerara feriado, para todos los efectos de la Ley en las escuelas de enseñanza de la república.

Artículo 3. Facultase al Ministro de Educación para que, con la colaboración de la Federación de Estudiantes de Panamá, adopte las medidas necesarias, a fin de que este día se celebre por medio de diversas festividades de orden cívico, cultural y deportivo, en toda la República, con el carácter de esta ley le confiere.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veintidós días del mes de octubre de mil novecientos cuarenta y ocho.

El Presidente
Felipe O. Pérez.

El Secretario
Romualdo Mora P.

República de Panamá, Órgano Ejecutivo Nacional, octubre 23 de 1948.

Publíquese y ejecútese

Domingo Díaz A.

El Ministro de Educación.
Ernesto Méndez

LEY NÚMERO 9
(de 1 Febrero de 1950)

Por la cual se establece la alcoholina como combustible nacional
La Asamblea Nacional de Panamá,

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Establecer la alcoholina como combustible nacional.

Parágrafo: Entiéndase por alcoholina, la mezcla de alcohol etílico anhidro con gasolina (esencia de petróleo) o de alcohol ordinario con gasolina y adiciona de un tercer cuerpo solvente para mantener la estabilidad del producto.

ARTÍCULO 2. Autorízase al Órgano ejecutivo para disponer el uso de la mezcla de alcohol y gasolina como combustible para los vehículos automotrices en una proporción que será determinada por la Junta a que se refiere el artículo 11 de esta Ley. De acuerdo con las conclusiones que se adopten virtud de estudios técnicos competentes. La fecha en que entrarán en vigor las disposiciones que adopte el Ejecutivo en ejercicio de esta autorización dependerá de la capacidad de alcohol que se requiera para el uso de la mezcla no cause perturbaciones en la economía nacional.

ARTÍCULO 3. Autorízase al Banco Agropecuario e Industrial para que compre el alcohol de producción nacional que se requiera para la manufactura de alcoholina.

Parágrafo: Las compras de alcohol que haga el Banco serán en la siguientes

proporción; sesenta por ciento (70%) de alcohol de miel virgen y treinta por ciento (30%) de alcohol de melaza o de cualquier otro origen.

Parágrafo transitorio: El Banco Agropecuario e Industrial queda facultado para utilizar el alcohol que tiene en existencia y para comprar en el primer año que entre en vigor esta Ley, el setenta por ciento (70%) de la producción de alcohol de miel virgen y hasta el treinta por ciento (30%) de la producción de alcohol de melaza.

ARTÍCULO 4. El Banco Agropecuario distribuirá las compras de alcohol equitativa y proporcionalmente entre los productores.

ARTÍCULO 5. El precio mínimo de comprar de alcohol de miel virgen será de cincuenta balboas (B/50.00) por tanque de 200 litros o su equivalente con fuerza alcohólicas de 94 grados G. L. a la temperatura de 15 centígrado.

ARTÍCULO 6. Facultase al órgano ejecutivo para que fije el precio de la alcoholina.

ARTÍCULO 7. La destilación de alcoholes será libre. Autorízase al Órgano Ejecutivo para que reglamente la destilación y tam-

bién para que por intermedio del Banco Agropecuario e Industrial establezca en los centros productores de caña, plantas destiladoras de alcohol de miel virgen y para que haga préstamos a particulares con el fin de que establezcan destilerías pequeñas.

Parágrafo: Serán libre de derechos de importación los aparatos y equipo que se dediquen a la producción de alcohol de miel virgen.

ARTÍCULO 8. El Banco Agropecuario e Industrial queda facultado para adquirir aparatos modernos para la deshidratación del alcohol y para preparación de la alcoholina, la cual comenzará a manufacturarse con los aparatos de que dispone el gobierno actualmente.

ARTÍCULO 9. La planta deshidratadora de alcoholes junto con la rectificadora pasarán al control del Banco Agropecuario e Industrial.

ARTÍCULO 10. La Administración General de Rentas Internas continuará supervigilando el manejo de los alcoholes, en la planta deshidratadora, por medio de los inspectores que considere necesarios.

ARTÍCULO 11. Créase la Junta Técnica de Combustibles compuesta, por un Director, un Asesor Técnico, que ha de ser Ingeniero Químico o Mecánico y un experto de Economía Agrícola. Esta Junta, que será designada por la Junta Directiva del Banco Agropecuario, funcionará como dependencia de este Banco, y sus períodos de funciones serán

iguales a los períodos de la Junta Directiva del Banco Agropecuario.

Parágrafo: No podrán ser miembros de la junta Técnica de Combustible:

- a) Los productores de cañas, miel o alcohol;
- b) Los que tengan parentesco entre sí, o con el gerente o miembros de la Junta Directiva del Banco Agropecuario, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
- c) Los que sean deudores morosos de una institución autónoma o semiautónoma del Estado.

ARTÍCULO 12. El Órgano Ejecutivo incluirá en el Presupuesto de Rentas y Gastos las sumas necesarias para dar cumplimiento a esta Ley.

ARTÍCULO 13. Esta Ley comenzará a regir 90 días después de su sanción.

Dada en la ciudad de Panamá, a los veintinueve días del mes de enero de mil novecientos cincuenta.

El Presidente,
GUSTAVO AROSEMENA

El Secretario,
Sebastián Ríos.

República de Panamá – Órgano Ejecutivo Nacional – Presidencia – Panamá, 1 de febrero de 1950.

Ejécútese y publíquese.

ARNULFO ARIAS

Ministerio de Hacienda y Tesoro,
ALCIBÍADES AROSEMENA.



Discursos

DISCURSO DEL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL, HONORABLE DIPUTADO JOSÉ LUIS VARELA,

en la Instalación del Primer Periodo de Sesiones Ordinarias, 1 de julio de 2009

Los retos son una oportunidad que solo se logran alcanzar cuando se tiene la determinación y la fuerza para lograrlo. Hoy es un día especial para todos nosotros, porque es el momento en que nos comprometemos ante nuestro pueblo para enfrentar el desafío de trabajar en conjunto por el bienestar de quienes nos eligieron.

Deseo empezar pidiendo a Dios que me dé la fortaleza para enfrentar el reto de dirigir, con honestidad y por el camino del bien, este importante Órgano del Estado panameño.

Para lograrlo, deseo, ante todo, mantener la humildad que me ha caracterizado en mi vida política, trabajando con determinación para realizar los cambios que espera nuestro pueblo y promoviendo la conciliación en busca de la unidad de todos los partidos representados hoy en este acto, deponiendo los intereses políticos y personales ante los intereses del pueblo, para que al final podamos brindar a nuestro país lo que merece: un mayor desarrollo y prosperidad en beneficio de todos, pero especialmente de los más humildes.

Deseo agradecer a mis colegas que con su voto de confianza me han dado la

oportunidad de servir a mi país desde esta posición y a los demás compañeros. Quiero invitarlos a seguir juntos por este camino de cambio, que pretende devolver a la Asamblea Nacional el prestigio que merece y el apoyo popular que requiere. Es en la diversidad de ideas y opiniones donde se logran los grandes cambios, teniendo como principio un interés común.

Gracias especiales a todos los habitantes de mi circuito electoral de Pesé, Parita y Los Pozos, que por cuatro periodos electorales me han permitido representarles. Muchos de estos herreranos hoy día no cuentan con la atención médica cuando la necesitan, en la época de verano carecen de agua, en el invierno ni los caballos sirven para transportarse, por el mal estado de los caminos, en nuestros tiempos aún deben usar letrinas por falta de alcantarillado sanitario y muchos otros problemas más. Gracias por seguir confiando en este humilde servidor de ustedes, porque me han enseñado a ver la adversidad no como un problema, sino como una oportunidad para encontrar la forma de hacer las cosas diferentes, porque esta es una enseñanza que me ayudará a enfrentar este nuevo compromiso nacional.

Una actitud de cambio en un mundo de cambio: es eso lo que necesitamos hoy. El pueblo panameño nos lo pide, y este 3 de mayo lo hizo saber a la clase política. Ellos quieren que las cosas se hagan diferentes al pasado. Ya están cansados de oír promesas en campaña y que el gobierno les incumpla, que los intereses de los partidos políticos se antepongan por encima de los intereses de la Nación.

Las necesidades son muchas, las expectativas muy grandes, por eso nos toca crear también soluciones grandes. El verdadero cambio no se fundamenta en una acción, sino en una actitud que provoca las acciones necesarias para lograr hacer las cosas diferentes. Una actitud de cambio empieza hoy con el deseo de todos por hacer las cosas mejor. Cuando construyes un rascacielos puedes tener muchos recursos, muchos obreros y un gran proyecto, pero la belleza y fortaleza de la obra solo se logra cuando las personas hacen lo que deben y las cosas se hacen como se debe.

Necesitamos empezar por nosotros mismos: el Órgano que represento, el Presidente de la República, los ministros, los directores de entidades autónomas, todos debemos actuar con honestidad y eficiencia, como líderes, para dar un claro ejemplo desde la cabeza hacia los subalternos y crear una cadena que cambiará la actitud de más de 165,000 servidores públicos. No basta con decir lo que hay que hacer, es necesario hacerlo si queremos lograrlo, y este es un compromiso de todos.

Tengan la seguridad de que haremos lo que esté a nuestro alcance para crear esta cadena de cambio en la Asamblea Nacional, pero, igualmente, a partir de hoy, los más de 3.3 millones de panameños tenemos que ayudar al gobierno a cambiar las cosas. El líder tiene seguidores, porque ellos confían en que él cumplirá lo que dice a través de sus acciones y su actitud.

Todos los diputados aquí presentes fuimos electos democráticamente por nuestros seguidores para representar a todas las áreas de nuestro país y conformar este Órgano tan importante del Estado. Hoy, esa mayoría me escogió para este primer año como su Presidente.

Nuestro mayor compromiso como líderes es cumplir con la responsabilidad de ser un ejemplo de lo que creemos y profesamos. He sido parte de este Órgano por 15 años, conozco sus debilidades y fortalezas y estoy consciente del camino de cambio que debemos seguir, pero somos un grupo y ustedes saben bien que necesito de su compañía y apoyo para hacer los cambios que este requiere.

Hacer lo que debemos implica:

Comprometernos a manejar este Órgano con honestidad, transparencia y eficiencia, de tal manera que los intereses del pueblo se antepongan al nuestro, con la participación de la sociedad civil como representante de los intereses del pueblo a la hora de tomar nuestras decisiones.

Me comprometo públicamente a presentar cambios fundamentales al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, con el fin de tomar acciones concretas.

1. Debemos ser austeros: Los sobresueldos son exagerados y sobrepasan los emolumentos que gana el Presidente de la República.

La primera resolución de Directiva que determinaremos será la reducción de los sobresueldos que tiene el Presidente, los Vicepresidentes y los Subsecretarios de la Asamblea Nacional, con el propósito de ahorrar al Estado más de ciento cincuenta mil balboas al año. Este monto bien puede servir para construir un centro de salud en alguna comunidad de bajos recursos económicos.

2. Debemos ser responsables: El ausentismo en la Asamblea Nacional entorpece el trabajo.

Nos proponemos subir el porcentaje de participación. El día que la Asamblea Nacional no inicie sus sesiones por falta de quórum, al Diputado que no asista se le debe descontar ese día de su salario.

3. Debemos trabajar con compromisos: Las dietas no deben ser cobradas por sesiones extraordinarias.

Cuando el Órgano Ejecutivo quiera usar su deber constitucional de llamar a sesiones extraordinarias a los diputados no nos tendrán que pagar los ochenta balboas por sesión. Si ya tenemos un salario mensual y tenemos cuatro meses al año sin sesionar,

no tiene ningún sentido cobrar una dieta adicional.

4. Debemos ser honestos: No podemos permitir el abuso y las exoneraciones que empañan la imagen de todo un Órgano.

La exoneración a la cual tenemos derecho, porque el Estado no nos da carro a nosotros como a los ministros y directores de entidades autónomas, es para uso exclusivo del diputado. El que haga uso indebido de una exoneración para que un tercero se compre un Maseratti o un Lamborghini, con la plata del pueblo panameño, debe ir preso.

5. Debemos ser eficientes: Un presupuesto elevado y malas condiciones de trabajo.

Nos comprometemos a reducir el presupuesto de la Asamblea Nacional que este año llegará a la cifra récord de 84 millones de balboas. Trabajaremos con eficiencia y honestidad y evaluaremos cada uno de los departamentos. Trabajaremos por dar un mejor mantenimiento a las instalaciones e infraestructura, como lo merece este Órgano.

6. Debemos ser productivos: En la Asamblea tenemos 22 comisiones, de las cuales algunas de estas ni siquiera convierten un anteproyecto de ley en ley de la República.

Propondremos la fusión de comisiones, adecuándolas a la realidad actual, simplificándolas y volviéndolas eficientes para lograr el trabajo que el pueblo necesita.

El Órgano Legislativo, el cual represento hoy, fundamenta su labor bajo los principios de la Constitución, la cual le da como mérito la independencia y autonomía para ser válida su gestión.

Somos responsables de fiscalizar y velar por esa independencia, y como Órgano colectivo nos compromete, además, desde nuestra autonomía, lograr la armonía con el Órgano Judicial y el Ejecutivo, para mantener el bienestar de nuestro pueblo con un fundamento democrático que represente siempre los intereses del pueblo.

Somos los representantes de este Órgano los que conocemos las necesidades de nuestras áreas, y por eso es necesario llegar a un acuerdo con el Órgano Ejecutivo, para poder incluir en el Presupuesto General del Estado las obras de infraestructura que se desarrollen en las comunidades que representamos.

Después de tantos años en este Órgano, a veces pienso que deberíamos hacer una ley de un solo artículo que diga: "No haremos ni una ley más hasta que las que haya se cumplan".

A nosotros nos toca hacer las leyes, pero al Órgano Ejecutivo y al Judicial les toca hacerlas cumplir, por eso es importante que todos asumamos nuestros roles con responsabilidad y eficiencia, pues si uno de estos no lo logra, el resultado no será el esperado.

Sabemos que hay leyes para castigar a esos conductores irresponsables de buses que ponen en peligro la vida de tantos panameños. Hay leyes para que

los taxis sean del mismo color, hay leyes para evitar la corrupción y la violencia, hay leyes para pagar el seguro social a los trabajadores de las empresas y muchas de estas las incumplen, pero cuál es el resultado final, si siempre hacemos lo mismo y todo sigue igual.

¿No es el momento para pensar que estamos haciendo mal y cómo hacerlo mejor? Estoy dispuesto a promover esta actitud de cambio en conjunto con la sociedad civil y con los medios de comunicación. Panamá necesita que este Órgano renazca, se renueve y fortalezca, porque no queremos poner en peligro, de ninguna manera, la institucionalidad del país, nuestros hijos y nietos nos lo van a agradecer.

Éxito no es llegar a la meta, es mantenerse luchando por alcanzarla. Con mi esfuerzo y trabajo, con la fuerza de Dios, el apoyo de mis colegas, el compromiso del Estado y de todos los panameños nos mantendremos luchando por alcanzar el reto del cambio.

Antes que político, soy persona. La vida me ha enseñado a descubrir el valor que tiene la familia, porque es en esta donde encuentro la fuerza para salir adelante.

Muchas veces, la política requiere sacrificios para la familia que nadie puede imaginar, sacrificios que tienen un precio muy alto para quienes nos quieren; no estar presente en momentos especiales que nunca se pueden recuperar y de los cuales muchas veces uno se suele lamentar.

En un día tan especial, recuerdo a mi madre ausente, a quien estoy seguro le gustaría vernos a mi hermano y a mí hoy en este lugar. Este día quisiera que fuera un tributo para ella, la persona que nos heredó los valores que nos llevaron a ponernos al servicio de nuestro país.

Deseo agradecer a mi papá, muy especialmente, a cada uno de mis hermanos y hermanas, a mi familia en general y a mis

hijos José Luis, Javier Eduardo y Daniel y, sobre todo, a mi esposa, Anita, quien, incondicionalmente, me ha acompañado en esta carrera política, sacrificándose siempre para que yo lograra llegar a la meta que hoy alcanzo y en la que todos somos protagonistas.

¡Que Dios los bendiga a todos!

Muchas gracias



Documentos de Interés

RESOLUCION No. 28 **(De 26 de septiembre de 1990)**

la asamblea legislativa en uso de sus facultades constitucionales y legales; y,

CONSIDERANDO:

Que la Ley No.3 del 16 de junio de 1967, por la cual se subroga el Artículo 1 de la Ley 21 del 10 de octubre de 1984 y se dictan otras disposiciones, establece que los Directores, Gerentes o Jefes de las entidades públicas, autónomas, semi-autónomas y de las empresas estatales, así como los miembros de las Juntas Directivas de dichas instituciones, cuyo nombramiento corresponda hacer al Órgano Ejecutivo, de conformidad con la Constitución y la Ley, serán sometidos a la aprobación o improbación de la

Asamblea Legislativa en un término no mayor de dos (2) meses, á partir de la fecha de su nombramiento;

Que el Artículo 48 de la Ley 49 del 4 de diciembre de 1984, establece en su numeral 2, que es función de esta Comisión "Examinar las Credenciales y opinar sobre los nombramientos que, acompañados de los mensajes respectivos, envíe el Órgano Ejecutivo, cuya aprobación o improbación corresponda a la Asamblea Legislativa por mandato de la Constitución o la Ley",

RESUELVE:

Aprobar el procedimiento para la ratificación de los nombramientos de los Directores, Gerentes o Jefes de las entidades públicas, autónomas, semi-autónomas y de las empresas estatales, así como de sus respectivas Juntas Directivas cuyo nombramiento corresponda al Órgano Ejecutivo de conformidad con las siguientes reglas:

1. La Comisión recibirá del Órgano Ejecutivo, los correspondientes decretos de nombramientos de los Directores, Gerentes o Jefes y de las respectivas

Juntas Directivas en cada caso como requisito previo.

2. Se examinará la Ley Orgánica de cada Institución y demás disposiciones legales pertinentes con el propósito de determinar si los funcionarios nombrados cumplen con los requisitos legales para desempeñar el cargo respectivo.
3. Se podrán celebrar audiencias en la Comisión, con la comparecencia directa y personal de los respectivos

Directores, Gerentes y Jefes y/o integrantes de las Juntas Directivas a objeto de intercambiar conceptos sobre la materia de su competencia.

COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE

Dada en el Palacio Justo Arosemena, a los 26 días del mes de septiembre de mil novecientos noventa.

EL PRESIDENTE,
Alonso Fernández Guardia

EL SECRETARIO GENERAL,
Rubén Arosemena Valdés

RESOLUCIÓN No. 94
(De 31 de octubre de 2009)

**Que dicta el procedimiento interno para la aprobación
del nombramiento de
Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus Suplentes**

**La Asamblea Nacional, en uso de sus Facultades
Constitucionales y Legales,**

CONSIDERANDO:

Que la aprobación del nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus Suplentes corresponde a la Asamblea Nacional, tal como lo establece el numeral 4 del artículo 161 de la Constitución Política de la República;

Que el artículo 204 de la Constitución Política establece que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere:

1. Ser panameño por nacimiento
2. Haber cumplido treinta y cinco años de edad
3. Hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos
4. Ser graduado en Derecho y haber inscrito el título universitario en la oficina que la Ley señale.
5. Haber completado un período de diez años durante el cual haya ejercido indistintamente la profesión de abogado, cualquier cargo del Órgano Judicial, del Ministerio Público, del

Tribunal Electoral o de la Defensoría del Pueblo que requiera título universitario en Derecho, o haber sido profesor de Derecho en un establecimiento de enseñanza universitaria.

Que el artículo 218 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno dispone que se requiere mayoría absoluta de los votos representados en la Asamblea Nacional para aprobar el nombramiento de los Magistrados o Magistradas de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador o la Procuradora General de la Nación, el Procurador o Procuradora de la Administración, los Directores o Directoras y Gerentes de las entidades descentralizadas y todos los nombramientos que haga el Órgano Ejecutivo que requieren la aprobación de la Asamblea Nacional.

Que el artículo 252 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno preceptúa que lo no previsto en el Reglamento podrá ser regulado por la Asamblea Nacional mediante proposición aprobada por el Pleno.

RESUELVE:

1. Recibidos los nombramientos en la Secretaría General, serán remitidos a la Comisión de Credenciales.
2. La recepción de los nombramientos en la Asamblea será anunciada a la comunidad nacional, mediante aviso publicado en dos diarios de circulación nacional y en la página web de la Asamblea Nacional.
3. El aviso convocará igualmente a todo aquel ciudadano que tenga observaciones respecto de los nombramientos sujetos a aprobación, a que las presente a la Secretaría General, por escrito o por correo electrónico, a la dirección indicada en la página web de la Asamblea Nacional, durante los dos días siguientes a la publicación de la convocatoria.
4. Toda observación que se presente en el plazo indicado, en lenguaje respetuoso y con identificación de su autor (nombre y número de cédula), será remitida inmediatamente a la Comisión de Credenciales.
5. Durante el periodo abierto para la presentación de observaciones, la Comisión de Credenciales podrá reunirse para verificar que los documentos que fundamentan los nombramientos están en orden.
6. Concluido el período abierto para la presentación de observaciones, la Comisión de Credenciales se reunirá para entrevistar a las personas nom-

bradas como Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y sus Suplentes.

7. Concluidas las entrevistas se procederá a la remisión al Pleno de los nombramientos y de los documentos que los acompañan, acompañados de los respectivos informes y proyectos de Resolución.
8. Devueltos al Pleno los Informes de la Comisión de Credenciales, se procederá a la discusión y votación de las respectivas resoluciones. Serán aprobados los nombramientos que obtengan los votos favorables de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los 31 días del mes de octubre de 2009.

El Presidente,
José Luis Varela

El Secretario General,
Wigberto Quintero

Debate

Contenido



Ensayos
y monografías

La modernización del Órgano Judicial de la República de Panamá, una tarea impostergable.
Harley J. Mitchell D.

El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y el Bloque de Constitucionalidad
Salvador Sánchez González

Las Funciones Judiciales de la Asamblea Nacional y su regulación en el Código Procesal Penal.
Agapito González Gómez

La reforma electoral del 2010.
Dennis Allen Frías

Importancia de las relaciones interparlamentarias en los procesos de integración.
Alfredo Jiménez Barros

Comentarios al procedimiento legislativo ordinario en el Congreso de la República del Perú.
Héctor Gabriel Pantigoso Martínez

Marco legal de los expedientes electrónicos.
Andrés Wong Pimentel

Las maras o pandillas como un brazo de la delincuencia organizada.
Rodolfo Delgado

Ley 44 de 4 de agosto de 2009
Que crea el Programa Especial de Asistencia Económica para los Adultos Mayores de 70 años o más sin Jubilación ni Pensión.

Ley 1 de 22 de octubre de 1948
Por medio de la cual se declara Día Cívico el 27 de octubre de cada año, como Día del Estudiante.

Ley 9 de 1 de febrero de 1950
Por la cual se establece la alcoholina como combustible nacional.

Discurso del Presidente de la Asamblea Nacional, Diputado José Luis Varela R., pronunciado el 1 de julio de 2009 en la Instalación del Primer Periodo de Sesiones Ordinarias.

Resolución No. 28 de 26 de septiembre de 1990 del Pleno de la Asamblea Legislativa.
Aprueba el procedimiento para la ratificación de los nombramientos que efectúa el Órgano Ejecutivo.

El sistema integrado de trámites del Área Económica Especial Panamá Pacífico.
Miguel Angel Clare

La vía recursiva del nuevo Código Procesal Penal –vs– las Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos aprobadas por Panamá y el Bloque de Constitucionalidad.
Idalides Pinilla Guzmán

Los nuevos paradigmas de la relación Estado – sociedad.
Rubiel Cajár G.

El papel de los movimientos sociales en la democracia participativa.
Samuel Prado Franco

Aspectos fundamentales sobre la legislación de monumentos históricos.
Jaime Flores Cedeño

La Terminación Unilateral del Contrato Administrativo.
César Omar Pinilla Marciaga

Ley 60 de 23 de octubre de 2009
Que modifica artículos de la Ley 59 de 2003, sobre el programa de alimentación para los trabajadores.

Resolución No. 94 de 31 de octubre de 2009 del Pleno de la Asamblea Nacional.
Dicta el procedimiento interno para la aprobación del nombramiento de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y sus suplentes.



Conferencias



Legislación
al día



Archivos
históricos



Discursos



Documentos
de interés



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

CEP
CENTRO DE ESTUDIOS
PARLAMENTARIOS

ISSN 1681 - 889X