

# Debate

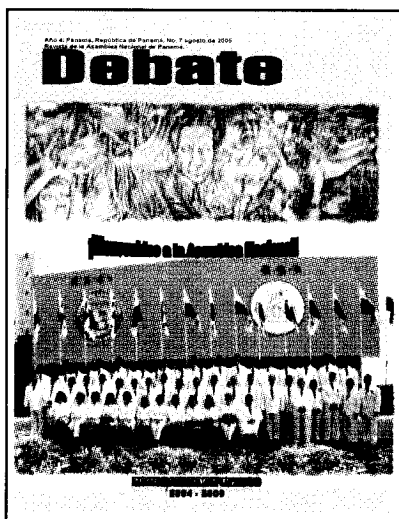


**¡Bienvenidos a la Asamblea Nacional!**



**HONORABLES DIPUTADOS**

**2004 - 2009**



Nuestra Portada  
Honorable Diputados electos 2004-2009

# Debate

## CONSEJO DIRECTIVO DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

H. D. Jerry V. Wilson Navarro  
Presidente  
H. D. Raúl E. Rodríguez Araúz  
Primer Vicepresidente  
H. D. Hermisenda Perea  
Segundo Vicepresidente  
Carlos José Smith S.  
Secretario General  
José Ismael Herrera  
Subsecretario General  
José Didimo Escobar  
Subsecretario General

## CONSEJO EDITORIAL COMISIÓN DE ÉTICA Y HONOR PARLAMENTARIO

H. D. Marina Caicedo de Laguna  
Presidenta  
H. D. Hermisenda Perea  
Vicepresidenta  
H. D. Rógelio Paredes  
Secretario

COMISIONADOS  
H. D. Antonino Rodríguez  
H. D. Pacífico Escalona  
H. D. Sergio Gálvez  
H. D. José Luis Fábrega

DIRECTOR  
Harley James Mitchell D.

Salvador Sánchez  
Asistente del Director

EDITORA  
Ibeth Torres de Martínez  
ARTE Y DIAGRAMACIÓN  
Enrique Delgado V.

APOYO DE EDICIÓN  
H.D.S. Maruja Moreno  
Coordinadora

Garrit Geneteau  
Jaime Ford  
Virgilio Garrido

CORRECTORES DE TEXTO  
Estela Koyner  
Marta Espino  
Marili González

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

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

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

Distribuida a bibliotecas, entidades gubernamentales y privadas del país y a parlamentos de los cinco continentes.

Asamblea Nacional de la República de Panamá  
Palacio Justo Arosemena - Apartado 3346-Panamá 4, Panamá

Diseño, Impresión y Encuadernación en los talleres gráficos de la imprenta de la Asamblea Nacional

Tiraje 500 ejemplares

---

## SUMARIO

Presentación	
<b>H.D. Jerry V. Wilson Navarro,</b>	<b>11</b>
Discurso de Instalación de la Asamblea Nacional, 1 de septiembre de 2004	
<b>Excelentísimo Señor Martín Torrijos Espino, Presidente de la República</b>	<b>17</b>
Discurso de Toma de Posesión	
<b>Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional</b>	<b>23</b>
<b>Carlos Vásquez Reyes,</b>	<b>25</b>
Actualidad del Pensamiento del Reverendo Dr. Martin Luther King	
<b>Gerardo Solís,</b>	<b>27</b>
La Viabilidad del Indulto en Materia Penal Electoral	
<b>H.D. Miguel Fanovich,</b>	<b>32</b>
La Acción y Compromiso de un Diputado Chiricano	
<b>H.D. Dorindo Cortez,</b>	<b>34</b>
Cultura y Desarrollo	
<b>Horst Dippel,</b>	<b>37</b>
Constitucionalismo Moderno	
<b>Raúl Cedeño,</b>	<b>53</b>
Nuestra Historia... Ejemplos para la Vida de Hoy	
<b>Rommel Escarreola,</b>	<b>58</b>
La Revista Cultural Lotería en el Centenario	
<b>Salvador Sánchez,</b>	<b>74</b>
Los Primeros Diputados Panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas	
<b>Pedro Pineda González,</b>	<b>107</b>
Política y Ética Mínima	
<b>Jaime Flores C.,</b>	<b>109</b>
La Asamblea Nacional rindió homenaje a los Cien Años de Historia Republicana	
<b>Roberto Montañez,</b>	<b>112</b>
Desafíos Inmediatos de Política Exterior	
<b>Roberto Montañez,</b>	<b>113</b>
APEC: Un Desafío Ineludible e Impostergable	

---

---

## Programa de Orientación para los Parlamentarios Electos

<b>H.L. Héctor Aparicio,</b> Palabras de Bienvenida	<b>117</b>
<b>Ovidio Díaz V.,</b> Parlamento: Visión y Experiencias	<b>118</b>
<b>Alma Montenegro de Fletcher,</b> Misión de la Asamblea en la Democracia Panameña	<b>121</b>
<b>Agapito González Gómez,</b> Procedimiento Legislativo	<b>124</b>
<b>Belisario Betancur,</b> La Ética en la Función Pública	<b>143</b>
<b>Juan Alberto Fuentes,</b> Democracia y Pobreza	<b>149</b>
<b>Rubén Hernández Valle,</b> Los Retos del Parlamento en la Actualidad	<b>157</b>
<b>Luis Sánchez Almengor,</b> La Sociedad de la Información y sus Retos para el Próximo Quinquenio	<b>162</b>
<b>Maritza Mendoza,</b> Estructura Organizativa de la Asamblea Legislativa	<b>167</b>
<b>Jacob Cattán,</b> Red Digital del Parlamento	<b>169</b>
<b>Directiva de ACONDIP,</b> Integrantes	<b>173</b>
<b>Dra. Aminta Gálvez,</b> Herramientas de Proyección Social Parlamentaria	<b>175</b>
<b>Dalmacia Virzi de Rodríguez,</b> ACONDIP realiza tesonera labor en beneficio del personal de la institución y de la sociedad	<b>177</b>
<b>Lista de Miembros de la Junta Directiva,</b> Asociación de Honorables Diputados Suplentes de la Asamblea Nacional	<b>178</b>
<b>Lista de Honorables Diputados Suplentes,</b> Por Partido y Circuito	<b>179</b>
<b>Convenio de Cooperación Interinstitucional,</b> Entre la Asamblea Nacional de Panamá y el Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales	<b>181</b>
<b>Convenio de Cooperación,</b> Entre la Asamblea Nacional y la Universidad de Panamá	<b>183</b>

---



## **PRESENTACIÓN**

*H*oy, la Revista Debate, órgano informativo técnico de la Asamblea Nacional de Panamá, entrega su séptima edición ordinaria a la opinión pública nacional e internacional con artículos de interés, orientados al fortalecimiento de la institución y a la difusión de conocimientos consustanciales con el universo de su desenvolvimiento.

Esta edición contiene una variedad temática que cumple con los objetivos trazados por las autoridades de la Asamblea y recogidos en los principios en que se sustenta la Revista Debate: ser un soporte técnico de la Institución, a la vez que un instrumento de reflexión y orientación que coadyuve al desempeño de las tareas del Órgano Legislativo.

A nuestros lectores nacionales e internacionales, les reiteramos nuestra invitación cordial para que nos envíen

artículos sobre temas parlamentarios, políticos, económicos, sociales e internacionales o sus comentarios sobre temas escritos en esta edición o en las anteriores.

La presente publicación tiene connotación especial, por el hecho histórico de plasmar el acto solemne de instalación de las nuevas autoridades de los Órganos Legislativo y Ejecutivo.

Aprovechamos la oportunidad para extenderles nuestras felicitaciones y deseos de éxitos en sus gestiones.

Toda edición constituye un esfuerzo envuelto en entusiasmo desafiante, similar al reto diario para ser mejores y así enfrentar las adversidades de cada amanecer con alegría y determinación.

El Director



*Asamblea Nacional*

**Directiva  
2004-2005**



**H.D. Raúl E. Rodríguez Araúz**  
Primer Vicepresidente



**H.D. Jerry V. Wilson Navarro**  
Presidente



**H.D. Hermisenda Perea**  
Segunda Vicepresidenta



**Carlos José Smith S.**  
Secretario



**José Ismael Herrera**  
Subsecretario General



**José Dídimio Escobar**  
Subsecretario General

## Discurso de Instalación de la Asamblea Legislativa 1 de septiembre de 2004

*H.D. Jerry Wilson Navarro, Presidente*

Permítanme iniciar mi intervención compartiendo con ustedes una experiencia personal: Esta mañana desperté en medio de una lluvia de pensamientos y emociones que corrían por mi mente en torno al camino recorrido y a los nuevos retos que el destino me pone por delante. En ese encuentro con mi propio ser, doblé rodillas ante mi Dios para pedirle con humildad, que la vanidad pasajera del poder transitorio no se apodere de mi corazón y transforme la razón de ser de mi esencia espiritual que me señala que nací para servir y no para ser servido. Esa esencia espiritual que me indica que el único honor duradero es el de cumplir con la voluntad de Dios.

Hace 20 años me tocó presidir la Asamblea Legislativa; en ese momento, se instaló formalmente el Órgano Legislativo e inició una nueva etapa de la frágil democracia panameña.

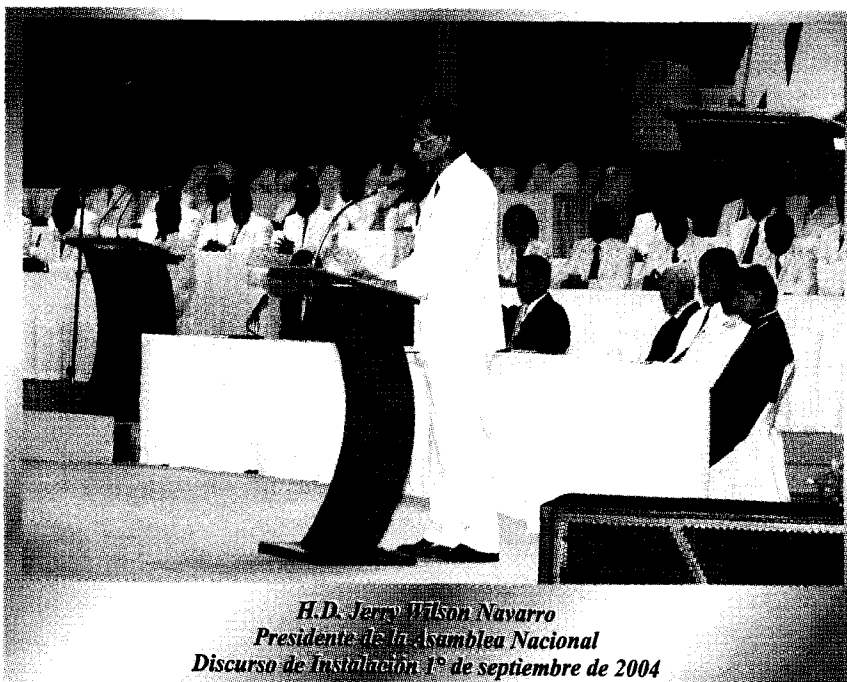
Impulsada por las Reformas Constitucionales de 1983, antes de las citadas reformas, el país tuvo la inigualable experiencia de contar con una Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos que constituyó una instancia de consultas y representatividad nacional, conocida por los panameños como el Poder Popular, y que con los años logró contribuir significativamente con el desarrollo social, político y económico de la nación panameña.

Pero los tiempos cambiaron y el país retornó al reconocimiento del Órgano Legislativo como pilar fundamental para la profundización de la democracia. Fue así como se instauró la Asamblea Legislativa en 1984. En esa oportunidad tuvimos la gran responsabilidad de presidir la primera Directiva de nuestra Asamblea Legislativa.

En aquella primera presidencia tuvimos que enfrentar innumerables tareas que no solo se circunscribieron a la temática organizativa, estructural y administrativa del

parlamento, sino que, además, conformamos con las demás fuerzas sociales del país, un nuevo Estado de Derecho en medio de un período político calificado por muchos como uno de los más críticos en la historia política de la República.

En esa oportunidad, aprendí que la tolerancia, la concertación y el diálogo son las mejores herramientas en el arte de gobernar. Aprendí a respetar a las minorías y a los que opinaban diferente a mí; aprendí que por encima de las querencias políticas está el amor a la Patria.



*H.D. Jerry Wilson Navarro  
Presidente de la Asamblea Nacional  
Discurso de Instalación 1º de septiembre de 2004*

Esas prácticas y esas experiencias siguen teniendo validez y mucho más en ese nuevo período Legislativo que, al igual que hace veinte años, por la gravedad de los asuntos que tenemos que tratar, requerirá del debate abierto y respetuoso con el reconocimiento a todas las expresiones políticas que hoy tienen cabida tanto en el Parlamento como fuera de él.

No podemos, bajo ninguna circunstancia, sucumbir ante el sectarismo, ya que en estos momentos la Patria y los panameños nos obligan a recoger todos los aportes que se puedan hacer para cumplir con la sagrada misión de proveer las mejores leyes.

Conviene más que nada tomar muy en cuenta los aportes y cada uno de los señalamientos que se hagan sin pensar en la utilización mecánica de la fuerza aplanadora de la mayoría. Por otro lado, toda la sociedad espera de nosotros el trabajo sin dilación, con la asistencia a cada uno de nuestros compromisos, de manera que podamos elevar el prestigio de este Órgano del Estado. Cada uno de nosotros, Legisladores de la República, debemos entender que nuestra vida pública y privada será mostrada ante la faz del país, por ello debemos construir una imagen de trabajo con acciones concretas más que con campañas publicitarias. Será a través de nuestra conducta y de los hechos concretos que seremos merecedores del aplauso o de la crítica de la ciudadanía.

La agenda legislativa de este nuevo período nos obliga a dar lo mejor de cada uno de nosotros. La comunidad panameña no espera milagros, pero confía en que nosotros, los Legisladores, contribuyamos con nuestro esfuerzo a la solución de los graves problemas que estamos heredando.

La voluntad manifiesta de nuestro pueblo a través de un proceso electoral transparente y democrático, así lo confirma. Este foro de la democracia panameña tiene la capacidad de reunir a la distintas expresiones políticas, sociales y económicas del país para representar sus intereses y lograr soluciones a problemas y necesidades del ámbito local y sectorial, sin perder la perspectiva de los intereses del conjunto.

Como escenario de debate y parte del sistema político, la Asamblea es un espacio ubicado dentro de un entorno cuyas dimensiones sociales, políticas, tecnológicas e internacionales cambian de manera acelerada. Los cambios siempre representan amenazas con las que debemos enfrentarnos y a ellos se suman los procesos de regionalización y de globalización de la economía, de las finanzas, de las comunicaciones y, más incipientemente, de la educación y de la cultura. Todo ello exige un enorme esfuerzo para satisfacer viejas y nuevas demandas aún no resultas.

Un nuevo y real liderazgo legislativo supone que estemos en sintonía con las necesidades y expectativas de la gente, que tengamos una actitud de compromiso hacia la búsqueda de procesos participativos, que seamos capaces de identificar los puntos críticos y enfrentar con voluntad, los desafíos. Definitivamente, nos comprometemos a fortalecer un nuevo liderazgo, porque la sociedad panameña está cansada de la corrupción, la

mentira y la impunidad. Hace falta promover una cultura ética basada en la honestidad, confianza, equidad, justicia, respeto y responsabilidad. Todos debemos abrazar esta misión de recuperar el entusiasmo, la dignidad y la armonía que siempre han caracterizado a los panameños, sobre todo en los momentos difíciles.

La consulta y el trabajo en equipo serán las características de nuestra dirección e invitamos a todos los legisladores y legisladoras a colaborar con respeto y responsabilidad en la construcción de esta nueva imagen.

Cumplamos con nuestros compromisos asistiendo a las comisiones y al Pleno, para que nuestros conciudadanos se sepan que la cultura del trabajo ha vencido a la cultura del ocio y del desgano.

Cada uno de nosotros tendrá que rendir cuentas por lo que hizo o dejó de hacer. No dudo que tanto los Legisladores de los partidos de gobierno como de los de la oposición, sin renunciar a nuestras concepciones, daremos lo mejor para sacar al país del atraso.

Desde esa perspectiva, visualizo una Asamblea crítica y profundamente democrática, pero al mismo tiempo respetuosa y tolerante, centro renovador de esperanzas y tribuna de orientación social.

Visualizo la Asamblea fiscalizando el funcionamiento de los otros Órganos del Estado con eficiencia y transparencia, en armónica colaboración, como lo ordena la Constitución Política de la República.

Visualizo la Asamblea como el Órgano de discusión y consulta que apruebe las leyes que generen riquezas y trabajo para acabar con la pobreza de un millón de panameños que tienen derechos, pero pocas oportunidades. Debemos tener una mentalidad de abundancia, aunada a una actitud proactiva que refleje claramente que nos proyectamos hacia un futuro promisorio.

No puedo dejar de reconocer hoy ante ustedes y ante la faz del país a todos aquellos que han contribuido a forjar mi existencia y mi destino. Por eso tengo que decir:

Gracias a Omar Torrijos Herrera.

Gracias por haber creado conciencia y oportunidades, para que panameños humildes como yo hayan podido alcanzar tan altos sitios es el devenir histórico de nuestro país.

Gracias, Martín Torrijos Espino, gracias por tu amistad que me hizo comprender que cuando se pone amor en



---

las cosas todo se puede alcanzar. "Sí se puede".

Gracias a los miles de hombres y mujeres de mi circuito electoral que creyeron en mí y me han dado esta nueva oportunidad.

Gracias a ustedes, hermanos Legisladores y Legisladoras, por esa oportunidad que me otorgaron.

Gracias a toda mi familia por ese gran apoyo, ustedes me inyectaron fe, esperanza y amor.

Gracias, Mamá, tú me enseñaste a luchar contra la adversidad.

Gracias, Aminta Gálvez, mi mujer y compañera, gracias por tu comprensión que siempre necesite y obtuve.

Por qué no decirlo, también gracias Francis, la madre de mis primeros hijos, tú también jugaste un papel importante en mi vida.

Gracias a mis 7 hijos y a mis 7 nietos, ustedes son la razón fundamental de mi existencia y a través de ustedes Dios me ha de permitir prolongar mis días hasta los confines de la humanidad.

Gracias, mi Dios, en ti pongo mi fe y mi confianza, cuida nuestros pasos.

Gracias, muchas gracias.



Juramentación al Excelentísimo Señor Martín Torrijos Espino  
por el H.D. Jerry Wilson Navarro, Presidente de la Asamblea Nacional

---



**Imposición de la Banda Presidencial al Excelentísimo Señor Martín Torrijos Espino,  
Presidente Constitucional de la República,  
por el H.D. Jerry Wilson Navarro, Presidente de la Asamblea Nacional**

---

---

## ***Discurso de Toma de Posesión 1 de septiembre de 2004***

---

*Excelentísimo Señor Martín Torrijos Espino  
Presidente de la República*

---

**H**oy comienza el futuro. El tiempo de la incertidumbre y la zozobra acabó anoche; y el tiempo para la esperanza comienza esta mañana.

Ahora, como Presidente de la República, quiero pedirles que me acompañen para que la honradez y la ilusión se instalen en el Palacio de las Garzas; para que empecemos a recuperar el tiempo perdido, y se inicie una nueva etapa de nuestra vida republicana.

Si me preguntaran qué siento ahora, la respuesta sería: siento el peso de la responsabilidad que me confió la voluntad mayoritaria del país el 2 de mayo.

¡Es al pueblo panameño, que ejerció con plena libertad la democracia, a quien pertenece esta banda presidencial!

Con humildad, le imploro a Dios que me dé fuerzas para cumplir el deber que acabo de jurar.

Que nada ni nadie haga que me olvide de mis orígenes. Y también le pido, de todo corazón, perdón por aquellos actos y pensamientos donde pude equivocarme.

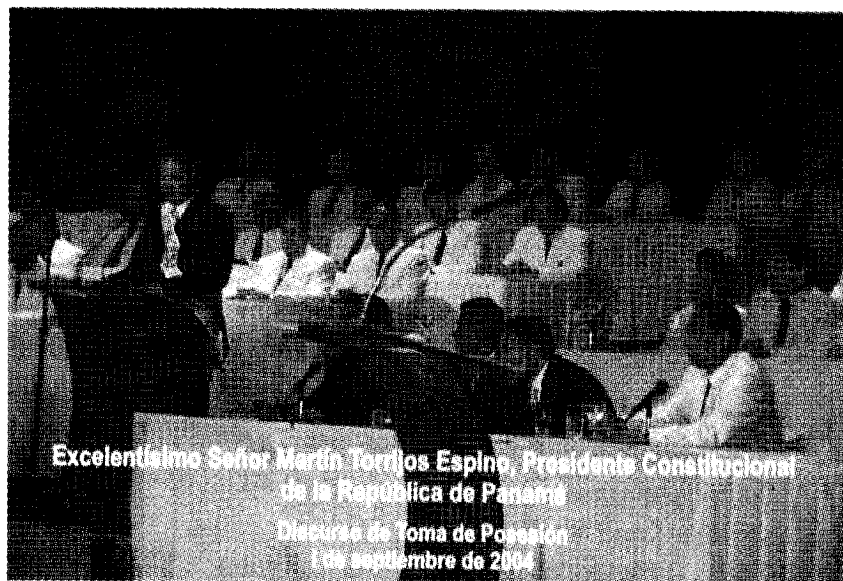
Tengo el privilegio de ser el primer Presidente elegido después de completarse la integración de nuestro territorio.

Y ese privilegio quiero compartirlo con un hombre que nunca ha dejado de estar en nuestros pensamientos. Un hombre que es parte esencial de nuestra patria. Un hombre que nos enseñó que con dignidad y valentía era posible alcanzar la independencia y la soberanía.

Yo les pido que me permitan, ahora, llamarlo por su nombre: Omar Torrijos Herrera.

Señoras y señores:

Sé que la tarea que hoy iniciamos no será fácil. Hay un país que espera mucho del nuevo gobierno. Pero también sé que a partir de hoy las cosas empiezan a cambiar.



Hablemos con toda claridad:

- Recibimos un país lleno de jóvenes sin trabajo y sin esperanzas.
- Recibimos un país donde casi la mitad de su gente vive en pobreza, esperando la oportunidad de salir de ella.
- Recibimos un país inseguro y con un sistema penitenciario deficiente.
- Recibimos un país donde el corrupto se nos presenta como un distinguido ciudadano, recibe honores y homenajes y aquí nada pasa, porque la corrupción es parte de una realidad que muchos consideran inevitable.



---

· Recibimos un país con instituciones destrozadas por el descrédito público y con intromisiones constantes de unos órganos del Estado en los asuntos de otros.

· Recibimos un país donde muchos niños padecen hambre, las mujeres sufren violencia y discriminación; las personas con discapacidad no tienen oportunidades y muchos de nuestros ancianos viven en abandono y desamparo.

· Recibimos un país donde hay Mano Dura para los pobres, pero mano blanda y compasiva para los delincuentes de cuello blanco, los narcotraficantes y los terroristas internacionales.

Por otra parte, recibimos también un país con serias dificultades económicas y financieras.

Hemos vivido cinco años de oportunidades desperdiciadas.

Para mencionar dos ejemplos: los seiscientos millones del Fondo Fiduciario que no han servido para reducir la pobreza ni para mejorar las condiciones de vida de los panameños. Lo mismo puede decirse de los más de mil cuatrocientos millones de dólares que el gobierno recibió a partir de la transferencia del Canal, con el agravante de que la mayoría se siente ajena a sus beneficios.

Las finanzas públicas son una herencia de desgüeño y el principal legado de quienes nos han precedido.

Nos toca de manera responsable tomar las medidas para sanear unas finanzas públicas en un estado deplorable, cuya magnitud todavía no alcanzamos a medir. Pero no se equivoquen: vamos a descubrir y a llevar ante la justicia a los que han atentado contra el erario.

La inversión pública se ha manifestado en gastos superfluos como puentes inconclusos, carreteras que se licitan y no se acaban y museos sin contenido, que solo alientan la corrupción, y alimentan el ego de unos cuantos. Y lo peor es que esas obras de todos modos hay que pagarlas, con impuestos de hoy o con deuda de mañana.

El gobierno que hoy se inicia solo gastará los recursos de los contribuyentes en aquellas obras que, además de dar un empuje inmediato al gasto interno, sirvan para mejorar la calidad de vida de los panameños en el futuro.

Para poder retomar el camino del crecimiento económico, es necesario encaminarnos hacia el equilibrio fiscal, mediante un acuerdo nacional para el mejoramiento de las finanzas públicas.

Pero para hacerlo hay que comenzar por decir la verdad sobre la situación fiscal. Nada de contabilidad cosmética, de engaños ni de improvisaciones.

Pronto tendremos los datos exactos de las deudas impagadas, de los proyectos sin terminar, de los compromisos que el Gobierno ha firmado a nombre de los panameños sin tener los recursos para hacerlo.

La situación de endeudamiento; el terrible desajuste fiscal que tendremos durante los próximos cuatro meses; y lo que está todavía por destaparse nos ponen en una situación de liquidez muy estrecha.

Eso significa que no todas las expectativas de la población las vamos a poder cumplir de inmediato.

Lo que sí haremos de inmediato es implementar aquellas políticas financieras que permitan despejar el panorama en los primeros seis meses para obtener los recursos y poder cumplir con los compromisos adquiridos.

En ese sentido, la Ley de Responsabilidad Fiscal debe adecuarse a la realidad nacional. Dentro de los próximos sesenta días presentaré un plan integral de ajuste fiscal viable y que resulte en el menor trauma económico posible.

Los subsidios del gobierno estarán destinados a los grupos menos favorecidos de la sociedad, pero no deben entenderse como un esquema de paternalismo permanente.

Sin embargo, nuestra tarea económica no se limita a las finanzas del Estado.

La economía la mueven diariamente los ciudadanos que acuden a trabajar para aumentar la riqueza nacional. La mueven las empresas nacionales y extranjeras que compiten por ser eficientes y productivas. La mueve la sociedad en general que cumple las leyes y pagan sus impuestos.

El gobierno debe facilitar las iniciativas de la empresa privada y eliminar los obstáculos que impiden a nuevas empresas entrar a los mercados con el fin de romper monopolios. Pero, al mismo tiempo, está obligado a

---

garantizar los servicios sociales básicos y proteger a los grupos más vulnerables de la población.

Panamá es un país que funciona dentro del comercio internacional y la globalización. Esta es una realidad a la cual debemos hacer frente con pragmatismo y aprovechar las oportunidades que nos brinda y brindará para la generación de empleo.

A la globalización hay que tenerle cuidado, pero no miedo. Eso sí: hay que conocer bien sus reglas para defender nuestros intereses.

El mayor ataque a la pobreza se desarrollará mediante un compromiso a favor de la generación de empleo. Y es que estamos educando a una juventud en un sistema que ya no responde a las demandas del presente porque quedó atrapado en el pasado.

Para que los panameños desarrollen sus capacidades, tengan oportunidades de surgir y puedan competir por los empleos que van a crearse,

es urgente un proceso de capacitación que subsane las deficiencias de nuestro sistema educativo.

Solo se puede generar mayor empleo si se hace un ataque frontal a la corrupción y se procura un ambiente de respeto a la ley, con normas de aplicación general y sin excepciones.

Panamá tiene ventajas importantes para que seamos más competitivos y más ricos. Pero hacer negocios en Panamá se ha vuelto un dolor de cabeza para el inversionista, y eso tiene que acabarse.

En ese sentido, quiero reafirmar que creo en el comercio exterior como mecanismo de creación de riqueza: ningún país pequeño que se cierre al comercio puede prosperar en un mundo cada vez más interdependiente.

Por eso llevaremos en forma ordenada las negociaciones de los Tratados de Libre Comercio con todos los países y en particular con los Estados Unidos, pero con una mayor consulta con el sector agropecuario para preservar los mejores intereses nacionales.

Estimados invitados que nos acompañan :

La semana pasada, los panameños observamos con asombro como el gobierno de Panamá decidió otorgarle indulto presidencial a cuatro personas de origen cubano,

quienes fueron condenadas por los tribunales, y cuyas sentencias estaban pendientes de apelación.

Ese indulto tan lamentable cerró el proceso penal y cubrió a los sindicatos con el manto de la impunidad más decepcionante para la justicia, y para todas las conciencias que rechazan la amenaza del terrorismo.

Yo nunca hubiera utilizado esa prerrogativa presidencial para interrumpir, en un caso de tanta trascendencia, el pronunciamiento definitivo del Órgano Judicial.

Para mí no hay dos clases de terrorismo: uno que se condena y otro que se perdona. El terrorismo hay que combatirlo no importa cuál sea su origen.

No valen las excusas, no hay forma de justificar este acto con declaraciones ofensivas a otros Estados.

La imagen de Panamá se ha desfigurado ante la comunidad internacional, y me he propuesto rehacerla, por lo cual iniciaré las gestiones tendientes al restablecimiento de las relaciones diplomáticas con la República de Cuba y la normalización de las relaciones con la República Bolivariana de Venezuela.

Asimismo, no puede, a mi juicio, existir una política exterior divorciada de lo que hacemos interiormente. Nuestra visión es una sola y todos nuestros esfuerzos deben concentrarse en lograr los grandes objetivos nacionales.

Panamá se une desde hoy a los esfuerzos de integración real y efectiva en todo el continente. Su historia y su posición geográfica le permiten ayudar a esta empresa que nos une a todos.

Estimados amigos y amigas:

No existe la menor duda de que Panamá ha cumplido con su responsabilidad de manejar el Canal con eficiencia y seguridad. Los temores sobre nuestra capacidad para administrar bien la vía interoceánica han quedado disipados. Ahora, bajo la administración panameña, nos corresponde convertir al Canal en el eje del desarrollo nacional.

Con ese mismo sentido de responsabilidad que hemos demostrado, examinaremos las perspectivas de la ampliación de la vía, y las daremos a conocer a la ciudadanía.

Que quede claro: una decisión de esta magnitud solo

---

la puede tomar el pueblo panameño y yo empeño mi palabra en garantizar una amplia discusión y un referéndum nacional transparente.

Si el Canal es fundamental para nuestra economía, el tema de la seguridad social es crucial para el futuro del país. Nuestra administración le buscará una solución justa, pero definitiva.

El programa de pensiones está en déficit desde hace muchos años, pero su situación financiera recientemente se ha deteriorado hasta el punto de que no hay salida a la Caja de Seguro Social sin reformas de fondo, reformas que el Gobierno saliente decidió esquivar, con lo cual la brecha económica se amplió a razón de 400 millones por año.

Un plan de retiros que no es sostenible afecta a los más pobres; reduce los incentivos a cotizar a los más ricos; merma el ahorro nacional; afecta el costo de generar empleos formales y, lo peor, crea incertidumbre respecto al futuro de quienes han trabajado muchos años para poder retirarse con tranquilidad.

Con coordinación y con firmeza vamos a salvar una institución íntimamente vinculada al bienestar de los trabajadores y sus familias.

Si la falta de acción en el pasado ha sumido a la Caja en una crisis profunda, el compromiso de mi gobierno es, sin privatizarla, hacerla viable para beneficio de todos los panameños.

Señoras y señores:

El país no puede seguir siendo presa de la delincuencia y la inseguridad. Es inadmisibles que muchas personas lleguen a sus casas mirando para atrás solo para asegurarse de que no las están siguiendo para asaltarlas.

Si no somos firmes, los maleantes ganan la batalla. Pero esa lucha por la seguridad ciudadana tiene que ser integral y no cosmética.

Así como a los delincuentes hay que someterlos al peso de la ley, también es necesario el esfuerzo por más y mejores servicios educativos, culturales y deportivos, para prevenir el delito.

Si aplicamos medidas policivas de represión y solo llegamos hasta allí, estaremos incidiendo en una parte

del problema, pero pasaríamos por alto su verdadero origen, que es la miseria en la que se debaten las familias más humildes.

De manera que vamos a combatir la delincuencia, pero también vamos a combatir la pobreza. Vamos a castigar, pero también vamos a reintegrar a quienes hayan cumplido sus penas.

Amigos y amigas:

Panamá solo podrá crecer y desarrollarse con un gobierno honesto y que predique con el ejemplo.

Tenemos que prevenir el mal, pero también tenemos que castigar implacablemente todos los actos de corrupción, no importa de dónde vengan ni quiénes los ejecuten. Solo así podrá la sociedad recuperar la confianza en su gobierno, y solo así podremos construir una patria nueva y decente.

Desde hoy declaramos la guerra a la corrupción y a la impunidad y convocamos a la sociedad a que nos acompañe en esta cruzada, que implica chocar con poderosas fuerzas y grupos de interés que hasta ahora han sido intocables.

Nosotros vamos a iniciar esta dura tarea, vamos a darle la cara al enemigo, y vamos a levantar la frente para decirle al mundo que aquí hay voluntad y decisión de no tolerar la corrupción.

El gobierno pondrá todo su empeño, pero esta lucha será en vano si no contamos con el apoyo de todas las fuerzas morales y patrióticas que existen en el país. La vamos a ganar solo si logramos un compromiso nacional de los partidos políticos y de la sociedad en su conjunto.

Para empezar, en el primer Consejo de Gabinete, que se va a celebrar esta misma tarde, se derogará el Decreto que reglamentó la Ley de Transparencia y desde mañana se auditarán todas las instituciones y programas gubernamentales.

A partir de este momento se acaba el secreto de las partidas secretas.

Ni el presidente de la República, ni ningún funcionario tienen derecho de usar fondos gubernamentales sin rendir cuentas periódicas, públicas y detalladas. Ahora la gente va a saber qué hace el gobierno con su plata.

Y finalmente sobre este tema, reitero: Ni el Presidente, ni los Vicepresidentes, ni los Ministros, ni los Directores de entidades podrán recibir los regalos a los que están acostumbrados, ni invitaciones a viajes que no tengan carácter oficial.

De lo que se trata es de evitar las coimas, los sobornos disimulados y que en los despachos públicos se pague o se cobre a cambio de favores.

Esta materia será debidamente reglamentada, y drásticamente aplicada.

Ha sido tan grande la desfachatez que hemos vivido que nuestro pueblo está sediento de justicia. Aclaro: no quiere venganza. No busca pase de facturas. Busca, quiere y demanda: justicia.

Esa es la función primordial de los tribunales, pero no callaremos ante ninguna fechoría, ni seremos cómplices de nadie.

Amigas y amigos todos:

Sobre las reformas constitucionales, quiero señalar lo siguiente: Remitiremos a la Asamblea Legislativa entrante el conjunto de modificaciones a la Constitución para que examine el trabajo realizado por la Asamblea anterior.

Las reformas introducidas, si bien no son perfectas, contribuyen significativamente a la modernización del Estado.

Se amplía el ámbito de aplicación de los derechos humanos. Se resuelve el problema del abuso de la inmunidad. Se fortalece la autonomía del Tribunal Electoral. Se permite la postulación libre para legisladores. Se prohíbe que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia provengan de la Asamblea o del Gabinete. A partir de este quinquenio, se acorta el periodo de transición a dos meses. Se garantiza la celebración del referéndum para la ampliación del Canal y se adopta la Asamblea Constituyente como nuevo mecanismo de reformar la Constitución.

En esencia, lo que se propone es la apertura de mucho más espacio para la participación ciudadana, y es, a mi juicio, un avance importante en la consolidación de la democracia panameña.

Señoras y señores:

Soy consciente del sagrado compromiso que, a partir de este momento, adquiero con la nación panameña.

Un Presidente debe andar con la verdad y la verdad no es solamente no decir mentiras, sino, sobre todo, no engañar ocultando la realidad. Tenemos que explicar las cosas como son y, si nos equivocamos, admitir el error y rectificarlo.

Pero tampoco quiero que me mientan, ni que crean que soy susceptible a la adulación.

Entiendo perfectamente que me ha correspondido el liderazgo nacional porque el país ha creído en nuestras propuestas, y el pueblo necesita de alguien que no lo defraude más.

Un Presidente puede buscar el camino de gobernar con imposiciones y sin escuchar a nadie. Puede llenarse de caprichos, menospreciar las preocupaciones de la gente, y tomar decisiones sin explicarlas.

El poder conlleva esos peligros de soberbia y esas tentaciones de vanidad.

Por eso quiero que nadie en el gobierno olvide, ni por un solo instante, que los sueldos de los funcionarios, del Presidente para abajo, se pagan con los impuestos de los contribuyentes.

Tengan la seguridad de que respetaré y escucharé las opiniones de la oposición.

La expresión política de la oposición tendrá su espacio democrático.

Los medios de comunicación conservarán su libertad, y las garantías constitucionales jamás serán conculcadas.

La campaña electoral ha quedado atrás. Mi obligación es el trabajo y cumplir mis deberes con integridad y honestidad.

Hoy se inicia un gobierno decente y austero. Voy a cumplir con Panamá. Voy a cumplir mi palabra, y entre todos vamos a levantar nuestro país.

Panameñas y panameños:

Al asumir el más grande honor y la más grave de las responsabilidades, quiero que me permitan unas palabras de agradecimiento personal.



---

A los miles que acogieron con entusiasmo nuestra propuesta electoral, y a los que la promovieron: mi gratitud más honda por su desprendimiento y generosidad.

Ojalá el tiempo me hubiera alcanzado para darles a todos el abrazo de amigo que desde aquí les extiendo.

A los que favorecieron otras candidaturas: el fragor de la campaña política ha quedado atrás y la Patria Nueva la tenemos que construir entre todos.

Y a propósito, la Patria Nueva no es un problema cronológico. No hay razón para marginar ni discriminar a nadie. Para mí no es un concepto excluyente, sino incluyente y unitario. Lo importante son los valores morales y la disposición de servir a la patria.

En julio del 2009, al término de mi gestión, solo aspiro a una recompensa.

Quiero que los panameños más humildes puedan decir: Martín, he mejorado, tengo comida, tengo agua, tengo salud, tengo educación, tengo casa, tengo mi jubilación asegurada, no tengo miedo de ser asaltado, y sobre todo, tengo futuro y tengo dignidad.

Y cuando lo diga no sienta que me lo debe a mi, ni a nadie.

Que sienta el orgullo de haber nacido en esta tierra, que sienta que lo consiguió, porque juntos tuvimos la oportunidad de construir una Patria Nueva.

Yo trataré entonces de devolverles a mis hijos, Daniela, Martín y Nicolás, el tiempo que Vivian y yo les hemos pedido prestado para ayudar a construir una patria mejor para ellos y para todos los niños panameños.

Y podré decirles a mis padre, Omar Torrijos y Xenia Espino, que pueden sentirse tan orgullosos de su hijo, como yo me siento de ellos.

Dentro de cuatro años y diez meses, le pido a Dios volver a esta misma tribuna a rendirles cuenta de mis actuaciones.

Ojalá entonces pueda decirles, con la frente en alto y lleno de satisfacción: ¡Sí se pudo!

Sí se pudo recuperar la imagen del país.

Sí se pudo mantener la eficiencia del Canal.

Sí se pudo modernizar el sistema educativo.

Sí se pudo resolver la crisis del Seguro Social.

Sí se pudo disminuir el desempleo.

Sí se pudo combatir la delincuencia, la inseguridad y la corrupción.

Sí se pudo modernizar el gobierno.

Sí se pudo devolverle la estima al pueblo panameño.

¡Y sí se pudo volver a soñar!

Muchas gracias.

## COMISIONES PERMANENTES

### Asamblea Nacional

#### 2004-2005

#### COMISIÓN DE CREDENCIALES, JUSTICIA INTERIOR, REGLAMENTO Y ASUNTOS JUDICIALES

H.D. BENICIO ROBINSON	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. AGUSTÍN ESCUDÉ SAAB	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. JUAN MANUEL PERALTA RÍOS	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. FREIDY MARTÍN TORRES DÍAZ		P.R.D.
H.D. ARGENTINA A. ARIAS		ARNULFISTA
H.D. HÉCTOR APARICIO		MOLIRENA
H.D. JAVIER F. TEJEIRA P.		LIBERAL NACIONAL

#### COMISIÓN DE REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO

H.D. CÉSAR A. PARDO R.	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. AGUSTÍN ESCUDÉ SAAB	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. HERMISENDA PEREA	SECRETARIA	P.R.D.
H.D. MARINA CAICEDO DE LAGUNA		P.R.D.
H.D. MIREYA MONTEMAYOR		ARNULFISTA
H.D. ARTURO B. ARAÚZ		LIBERAL NACIONAL
H.D. JOSÉ BROWN C.		CAMBIO DEMOCRÁTICO

#### COMISIÓN DE GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

H.D. JORGE HERNÁN RUBIO	PRESIDENTE	P.P.
H.D. DORINDO JAYÁN CORTEZ M.	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. JUAN HERNÁNDEZ MORALES	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. RAÚL E. RODRÍGUEZ ARAÚZ		P.R.D.
H.D. JOSÉ BLANDÓN FIGUEROA		ARNULFISTA
H.D. ARIS DE ICAZA H.		SOLIDARIDAD
H.L. WIGBERTO QUINTERO		MOLIRENA

#### COMISIÓN DE PRESUPUESTO

H.D. DENIS ARCE MORALES	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. NELSON JACKSON PALMA	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. MIGUEL ALEMÁN A.	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. PEDRO MIGUEL GONZÁLEZ		P.R.D.
H.D. PATRICIO MONTEZUMA GONZÁLEZ		P.R.D.
H.D. AGUSTÍN ESCUDÉ SAAB		P.R.D.
H.D. JORGE E. ALVARADO REAL		P.R.D.
H.D. JOSÉ B. BARUCO VILLARREAL		P.R.D.
H.D. OSMAN C. GÓMEZ		ARNULFISTA
H.D. ALCIBIADES VÁSQUEZ VELÁSQUEZ		ARNULFISTA
H.D. MIREYA MONTEMAYOR		ARNULFISTA
H.D. HÉCTOR E. APARICIO		MOLIRENA
H.D. MARYLÍN VALLARINO DE SELLHORN		SOLIDARIDAD
H.D. JAVIER F. TEJEIRA P.		LIBERAL NACIONAL
H.D. JUVENAL MARTÍNEZ CASTILLO		CAMBIO DEMOCRÁTICO

#### COMISIÓN DE HACIENDA PÚBLICA, PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA ECONÓMICA

H.D. RUBÉN DE LEÓN S.	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. CARLOS R. ALVARADO A.	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. MARINA CAICEDO DE LAGUNA	SECRETARIA	P.R.D.
H.D. JORGE HERNÁN RUBIO		P.P.
H.D. JOSÉ LUIS VARELA		ARNULFISTA
H.D. CARLOS AFÚ DECEREGA		ARNULFISTA
H.D. MIREYA LASSO		SOLIDARIDAD

#### COMISIÓN DE COMERCIO, INDUSTRIAS Y ASUNTOS ECONÓMICOS

H.D. ELIZABETH DE QUIROZ	PRESIDENTA	P.R.D.
H.D. JORGE E. ALVARADO REAL	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. OLIVARES FRÍAS	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. MAYRA ZÚNIGA		P.R.D.
H.D. ALBERTO E. BARRANCO P.		ARNULFISTA
H.D. MIREYA LASSO		SOLIDARIDAD
H.D. ARIS DE ICAZA H.		SOLIDARIDAD

#### COMISIÓN DE OBRAS PÚBLICAS

H.D. OLIVARES FRÍAS	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. ELOY ZÚNIGA HIM	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. ZULAY DEL C.G. DE VÁSQUEZ	SECRETARIA	P.R.D.
H.D. EZEQUIEL RAMÍREZ MADERO		P.R.D.
H.D. MIGUEL ÁNGEL FANOVICH T.		ARNULFISTA
H.D. MARCELINO A. MUDARRA VELÁSQUEZ		MOLIRENA
H.D. RUBÉN DARIÓ BEITÍA V.		SOLIDARIDAD

#### COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES

H.D. SUSANA RICHA DE TORRIJOS	PRESIDENTA	P.R.D.
H.D. DORINDO JAYÁN CORTEZ M.	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. BENITO CASES J.	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. MARICRUZ PADILLA		P.R.D.
H.D. ALBERTO E. BARRANCO P.		ARNULFISTA
H.D. VLADIMIR HERRERA		MOLIRENA
H.D. DALIA BERNAL		CAMBIO DEMOCRÁTICO

#### COMISIÓN DE ASUNTOS DEL CANAL

H.D. TOMÁS G. ALTAMIRANO-DUQUE M.	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. MIGUEL ALEMÁN A.	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. JUAN CARLOS AROSEMENA V.	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. MILCIADES A. CONCEPCIÓN L.		P.R.D.
H.D. LUIS CARLOS CLEGHORN		ARNULFISTA
H.D. MIGUEL ÁNGEL FANOVICH T.		ARNULFISTA
H.D. LEOPOLDO BENEDETTI M.		SOLIDARIDAD

#### COMISIÓN DE TRABAJO Y BIENESTAR SOCIAL

H.D. LEANDRO ÁVILA	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. CARLOS R. ALVARADO A.	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. JUAN MANUEL PERALTA RÍOS	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. PEDRO MIGUEL GONZÁLEZ		P.R.D.
H.D. JOSÉ BLANDÓN FIGUEROA		ARNULFISTA
H.D. ENRIQUE GARRIDO A.		ARNULFISTA
H.D. ABRAHAM MARTÍNEZ MONTILLA		SOLIDARIDAD

#### COMISIÓN DE COMUNICACIÓN Y TRANSPORTE

H.D. FRANZ WEVER Z.	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. ALEJANDRO VANEGAS R.	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. BERNARDO ÁBREGO JIMÉNEZ	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. DENIS ARCE MORALES		P.R.D.
H.D. CARLOS AFÚ DECEREGA		ARNULFISTA
H.D. LUIS CARLOS CLEGHORN		ARNULFISTA
H.D. ARTURO B. ARAÚZ		LIBERAL NACIONAL

## COMISIÓN DE SALUD PÚBLICA Y SEGURIDAD SOCIAL

H.D. IVÁN LÓPEZ P.	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. ANTONINO RODRÍGUEZ G.	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. JOSÉ B. BARUCO VILLARREAL	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. CÉSAR A. PARDO R.		P.R.D.
H.D. PACÍFICO M. ESCALONA A.		ARNULFISTA
H.D. YASMINA GUILLÉN DE O'BRIEN		SOLIDARIDAD
H.D. JUVENAL MARTÍNEZ CASTILLO		CAMBIO DEMOCRÁTICO

## COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES

H.D. ELÍAS A. CASTILLO G.	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. JUAN CARLOS AROSEMENA V.	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. ELIZABETH DE QUIROZ	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. FRANZ WEVER Z.		P.R.D.
H.D. MANUEL M. GRIMALDO C.		ARNULFISTA
H.D. FRANCISCO ALEMÁN		ARNULFISTA
H.D. YASMINA GUILLÉN DE O'BRIEN		SOLIDARIDAD

## COMISIÓN DE ASUNTOS AGROPECUARIOS

H.D. EZEQUIEL RAMÍREZ MADERO	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. BENICIO ROBINSON	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. GEOVANY CASTILLO	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. TOMÁS G. ALTAMIRANO-DUQUE M.		P.R.D.
H.D. JOSÉ OLMEDO CARREÑO		ARNULFISTA
H.D. MARCELINO A. MUDARRA VELÁSQUEZ		MOLIRENA
H.D. RUBÉN DARÍO BEITÍA V.		SOLIDARIDAD

## COMISIÓN DE VIVIENDA

H.D. JUAN HERNÁNDEZ MORALES	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. ALEJANDRO VANEGAS R.	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. YASSIR PURCAIT	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. RUBÉN DE LEÓN		P.R.D.
H.D. WIGBERTO QUINTERO		MOLIRENA
H.D. VLADIMIR HERRERA		MOLIRENA
H.D. LEOPOLDO BENEDETTI M.		SOLIDARIDAD

## COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS

H.D. ROGELIO PAREDES ROBLES	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. JORGE E. ALVARADO REAL	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. SUSANA RICHIA DE TORRIJOS	SECRETARIA	P.R.D.
H.D. RAÚL E. RODRÍGUEZ ARAÚZ		P.R.D.
H.D. ABRAHAM MARTÍNEZ MONTILLA		SOLIDARIDAD
H.D. ROGELIO ALBA FILÓS		LIBERAL NACIONAL
H.D. FRANCISCO ALEMÁN		ARNULFISTA

## COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS

H.D. BERNARDO ABREGO JIMÉNEZ	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. BENITO CASES J.	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. ROGELIO ALBA FILÓS	SECRETARIO	LIBERAL NACIONAL
H.D. EZEQUIEL RAMÍREZ MADERO		P.R.D.
H.D. PATRICIO MONTEZUMA GONZÁLEZ		P.R.D.
H.D. ENRIQUE GARRIDO		ARNULFISTA
H.D. JOSÉ BROWN C.		CAMBIO DEMOCRÁTICO

## COMISIÓN DE POBLACIÓN, AMBIENTE Y DESARROLLO

H.D. MILCIADES A. CONCEPCIÓN L.	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. ELÍAS A. CASTILLO G.	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. YASSIR PURCAIT	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. JERRY WILSON NAVARRO		P.R.D.
H.D. JOSÉ OLMEDO CARREÑO A.		ARNULFISTA
H.D. ALCIBIADES VÁSQUEZ VELÁSQUEZ		ARNULFISTA
H.D. ABRAHAM MARTÍNEZ MONTILLA		SOLIDARIDAD

## COMISIÓN DE LOS ASUNTOS DE LA MUJER, DERECHOS DEL NIÑO, LA JUVENTUD Y LA FAMILIA

H.D. MAYRA ZÚÑIGA	PRESIDENTA	P.R.D.
H.D. ZULAY DEL C.G. DE VÁSQUEZ	VICEPRESIDENTA	P.R.D.
H.L. MARICRUZ PADILLA	SECRETARIA	P.R.D.
H.D. ALEJANDRO VANEGAS R.		P.R.D.
H.D. OSMAN C. GÓMEZ		ARNULFISTA
H.D. MARYLÍN VALLARINO DE SELLHORN		SOLIDARIDAD
H.D. DALIA BERNAL		CAMBIO DEMOCRÁTICO

## COMISIÓN DE LA PREVENCIÓN, CONTROL Y ERRADICACIÓN DE LA DROGA, EL NARCOTRÁFICO Y EL LAVADO DE DINERO

H.D. ELOY ZÚÑIGA HIM	PRESIDENTE	P.R.D.
H.D. NELSON JACKSON PALMA	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.D. LEANDRO ÁVILA	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. GEOVANY CASTILLO		P.R.D.
H.D. MANUEL M. GRIMALDO C.		ARNULFISTA
H.D. ARGENTINA A. ARIAS		ARNULFISTA
H.D. JOSÉ MUÑOZ MOLINA		SOLIDARIDAD

## COMISIÓN DE ÉTICA Y HONOR PARLAMENTARIO

H.D. MARINA CAICEDO DE LAGUNA	PRESIDENTA	P.R.D.
H.D. HERMISENDA PEREA	VICEPRESIDENTE	P.R.D.
H.L. ROGELIO PAREDES ROBLES	SECRETARIO	P.R.D.
H.D. ANTONINO RODRÍGUEZ G.		P.R.D.
H.D. PACÍFICO M. ESCALONA A.		ARNULFISTA
H.D. SERGIO R. GÁLVEZ E.		ARNULFISTA
H.D. JOSÉ LUIS FABREGA		SOLIDARIDAD

## COORDINADORES DE BANCADA

2004- 2005

### Bancada del Partido Revolucionario Democrático y Partido Popular

H.D. Freidy M. Torres D. – Coordinador  
H.D. Elizabeth de Quiroz – Secretaria  
H.D. Milciades Concepción – Vocal

### Bancada Molirena

H.D. Vladimir Herrera – Coordinador  
H.D. Marcelino Mudarra – Subcoordinador

### Bancada Arnulfista

H.D. José Luis Varela – Coordinador  
H.D. Luis Carlos Cleghorn – Subcoordinador  
H.D. Argentina Arias – Secretaria

### Bancada Solidaridad

H.D. Abraham Martínez M. – Coordinador

### Bancada Liberal y Bancada Cambio Democrático

H.D. Javier Tejeira P. - Coordinador

---

# Actualidad del Pensamiento del Reverendo Dr. Martin Luther King hijo

*Licdo. Carlos Alberto Vásquez Reyes*

---

El Dr. Martin Luther King hijo, gran líder norteamericano de los Derechos Civiles, será permanentemente recordado por múltiples, dignas y sobresalientes actuaciones a través de su corta, pero fecunda vida, que tuvieron como fundamento los principios e ideales que alimentaron su espíritu y mente.

Fue un elocuente ministro bautista, pacifista por convicción y acción, y extraordinario líder, lo cual le mereció el otorgamiento en el año 1968 del Premio Nobel de la Paz.

Quisiera en esta oportunidad, destacar dos facetas de su vida, que pensamos cobran capital importancia en los tiempos que decurren.

La primera de ellas, su visión integral de la igualdad, y la segunda, la no violencia, como método de lucha de transformación de la sociedad.

## 1. La visión integral de la igualdad

La igualdad jurídicamente entendida se define como la conformidad o identidad entre dos o más cosas, por comunidad o coincidencia de naturaleza o accidentes, y también como "ausencia de privilegio, favor o preferencia".

Tuvo una concepción de supremacía del imperio de la Ley en todas sus manifestaciones, con el propósito de lograr para todos los seres humanos, sin distinciones de ninguna índole y que se concretarían en el acceso a la educación, al mejoramiento de las condiciones de vida, a las reales oportunidades de empleo y a la vigencia del respeto de las libertades fundamentales del individuo y del grupo donde habita.

Para él, la lucha por el Derecho no se agotaba con los fallos de los tribunales, reconociendo las pretensiones que se peticionaban. Su pensamiento y acción se encaminaban más allá de una declaración judicial.

Y así, la lucha librada por esta excelsa figura era

constante e insistente, siempre determinado en que el cambio de actitudes en la colectividad era necesaria para que la victoria legal, se convirtiese en una victoria real, haciendo valer los derechos reconocidos, en la dimensión concreta y cotidiana de las personas que los requerían.

De ese modo, para el Dr. King la igualdad no culminaba con la adopción de las nuevas regulaciones, entre otras, la ley de votación y la ley de derechos civiles, o la concreción de fallos judiciales, sino que conminaba a sus seguidores a que esos resultados se materializaran en la realidad, para que positivamente se llevaran a cabo transformaciones a que aspiraba.

En dos de los valiosos párrafos de su carta remitida desde la cárcel de Birmingham, como respuesta a comunicación de sus compañeros clérigos de Alabama, sentenció: "Una ley injusta es un código por medio del cual un grupo mayoritariamente numérico o de poder, obliga a obedecer a un grupo minoritario, pero que no se acoge a dicho código. Esto es la diferencia legalizada. Por la misma razón, una ley justa es un código por el cual una mayoría obliga a una minoría a que lo siga cuando está dispuesto a seguirla ella misma. Esto es la igualdad legalizada." Y agregó: "en ningún sentido abogo por la evasión o desafío de la Ley, tal como el violento segregacionista. Eso conduciría a la anarquía. Quien quebranta una ley injusta debe hacerlo abierta y amorosamente y con la voluntad de aceptar la pena. Yo propongo que quien quebranta una ley que su conciencia le dice que es injusta y voluntariamente acepta la pena permaneciendo en prisión con el fin de despertar la conciencia de la comunidad sobre la injusticia, está en realidad expresando mayor respeto por la Ley."

Con este sublime pensamiento se posibilitó, entre muchos hechos la creación de centros de enseñanza para los sindicatos de trabajadores, como complemento de la igualdad formal y jurídica, y así su fértil pensamiento no sólo tuvo la resonancia de las bellas palabras de amor



---

por su congéneres, sino que se plasmó en hechos que hoy son ejemplo y baluarte tanto para los estadounidenses como para el mundo entero.

2. La no violencia como método de lucha de transformación de la sociedad

El Dr. King planteó con éxito un método de lucha para lograr sus ideales como lo fue la no violencia, con base en la resistencia pacífica y valoración y apoyo a la educación, con aspectos positivos que produjeron, al igual que figuras como Mohandas K. Ghandi, quien derrotó al poder colonial inglés, demostrando con ello que en una sociedad democrática, la resistencia pasiva es más que un concepto; es superior a la fuerza y vence al enemigo más fuerte. Y es que para este ilustre líder la palabra y el ejemplo son más poderosos que la espada, y las armas más terroríficas que se utilizan en estos tiempos por grupos sociales y políticos que hoy existen.

De haberse cumplido con sus preceptos, quizás no habiéramos contemplado conmovidos la realización de hechos aterradores como los que hirieron el corazón de los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 ni las matanzas acontecidas en otras latitudes, pretextando supuestos ideales, que son contradicción permanente al amor, a la humanidad y a la paz social preconizada por este mártir de la libertad.

En la época contemporánea, tan convulsionada por la violencia y el terrorismo, la amenaza estatal y paraestatal, el tráfico de narcóticos, la extrema pobreza, las desigualdades sociales, el chantaje político y la corrupción que se enseña campante, su ideario resulta fuente inspiradora y renovadora frente a las actuaciones que amenazan y debilitan los sistemas democráticos.

Esos principios de igualdad que postuló encuentran en el concierto de las naciones, las expectativas que se presentan con el cambio de las reglas de intercambio comercial, materializadas en iniciativas como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los Tratados de Libre Comercio (TLC) deben constituirse en algo más allá de un compromiso o letra formal de movimiento de bienes y de intercambio de servicios o patrimonio de un núcleo económico predominante, sino en las avenidas o caminos a implementar los derechos civiles que permitan hacerle frente a los temas de la pobreza, hambre, falta

de oportunidades de empleo y educación, mejoras en los servicios de la salud, y superar el drama de la situación de desesperanza que experimentan muchos ciudadanos del mundo, promoviendo y respetando los derechos humanos y fortaleciendo las instituciones democráticas, como era concebido por este visionario.

Todos debemos compartir, sin lugar a dudas, un compromiso y un destino común y trabajar de manera concertada.

El valor y trascendencia del pensamiento de personajes como él, que sirvieron a su patria, y rebasaron su existencia física, generaron profundos cambios sociales para la humanidad y estos cambios son un ejemplo de su grandeza.

Con esta breve meditación sobre los aportes del Reverendo Dr. Martin Luther King hijo, a la humanidad, iniciaremos las reflexiones con los distinguidos miembros de la presente mesa redonda, pero antes quisiéramos culminar esta intervención evocando la poesía Pro Mundi Beneficio, obra del más significativo bardo panameño del siglo pasado, Ricardo Miró, que en nuestro concepto retrata a la figura universal que sería:

Patria: cuando en tu marcha hacia el calvario  
que tras tu vida de dolor te espera  
salga la Humanidad ladrando, fiera,  
a manchar con su baba tu sudario.  
acuérdate del dulce visionario,  
que ante su hora trágica, postrera,  
creyó que se moría su quimera  
al golpe cruel del bárbaro sicario.  
Y sigue estoicamente tu camino,  
y ten, como el profético rabino  
alma de rosa y músculo de acero:  
porque al fin a la luz de tus miradas,  
ante tus plantas, aunque estén clavadas,  
verás pasar el universo entero”.

---

# La Viabilidad del Indulto en Materia Penal Electoral

*Licdo. Gerardo Solís Díaz*

---

Históricamente en la doctrina jurídica universal, como en nuestra Legislación desde el año 1906, el indulto ha sido una institución reservada exclusivamente para beneficiar a aquellas personas involucradas con la comisión de delitos políticos. Esta es una premisa de incuestionable validez que se ha visto reflejada en nuestra tradición legislativa y jurídica desde los albores de la República.

Entonces, resulta importante escudriñar con precisión el término delito político para poder entender la naturaleza de la figura del indulto y su viabilidad y operabilidad dentro de nuestro sistema jurídico.

Al respecto, debemos empezar señalando que no encontramos definiciones conceptuales de delito político en nuestra tradición legislativa, ni en nuestro derecho positivo. No obstante lo anterior, un análisis detallado de todos y cada uno de los Decretos de indulto promulgados por el Órgano Ejecutivo dentro del Periodo Republicano, arroja como conclusión que en Panamá nuestra tradición jurídica ha acogido como propias las teorías objetivas y subjetivas elaboradas por la Doctrina en la determinación del delito político.

Gerard Cornú nos ofrece luces al respecto, cuando define de forma brillante el término Delito Político de la siguiente forma:

“a. En sentido amplio, cualquier infracción vinculada con el pensamiento o una empresa de carácter político. Por ejemplo: el asesinato de un Jefe de Estado con un propósito político. En sentido restringido (también conocido como delito puro), la infracción que implica un atentado contra el orden político interno o internacional. Por ejemplo los delitos contra la seguridad del Estado”.<sup>1</sup>

Palabras más, palabras menos, estas teorías exponen que los delitos políticos pueden ser puros (teoría objetiva) en el caso de aquellos que atentan contra el orden político del Estado o algunos de sus poderes; o

conexos (teoría subjetiva) atendiendo a la intencionalidad, pensamiento o móvil de sus autores en conexión con la situación sociopolítica imperante al momento de su ejecución. La Corte Suprema de Justicia ha igualmente acogido este criterio en múltiples fallos, por lo que resulta propio advertir que en Panamá ambas tesis son plenamente aceptadas conformándose así la definición de delito político dentro de nuestro sistema jurídico.

## DELITOS ELECTORALES Y DELITOS POLÍTICOS

En nuestro país, los delitos electorales están contemplados en el Título VII, Capítulo I (Delitos contra la libertad y pureza del sufragio), del Código Electoral, reformado por la Ley 60 de 17 de diciembre de 2002. Los delitos electorales en Panamá se han clasificado como: delitos contra la libertad del sufragio, contra la honradez del sufragio, contra la eficacia del sufragio y contra la administración de justicia electoral.

Resulta fácil darse cuenta que es el sufragio o la voluntad popular, en su forma restringida, y el proceso electoral, en su forma amplia, el bien jurídico tutelado en las normas relativas a los delitos electorales de nuestra legislación. ¿Ahora bien son lo delitos electorales delitos políticos per se? La respuesta es no lo son.

Los delitos electorales atentan contra el sufragio popular o contra un proceso electoral determinado y su tipificación responde al objetivo de garantizar el pacífico y libre ejercicio del derecho al voto y a la igualdad de oportunidades entre los actores políticos que compiten en un proceso electoral. En cambio, la finalidad del delito político es atentar contra el Estado de forma tal que se produzca un cambio político del régimen gobernante. La finalidad de ambos delitos es claramente diferente, por lo cual atentan contra bienes jurídicos diferentes y responden a móviles distintos.

Cierto es, que los delitos electorales se cometen por

lo regular durante el momento supremo del ejercicio de los derechos políticos como lo es una elección, pero no por ese solo hecho, pueden considerarse como delitos políticos. A esta clara conclusión llega el tratadista mexicano sobre Derecho Penal Electoral, René González de la Vega cuando señala, que ha habido quienes quieren ver en los delitos electorales, un ataque al Estado, en su seguridad interior, cuando en realidad esos solo dañan al Estado en su papel de organizador de procesos electorales, porque lo que en verdad se afecta es la voluntad soberana del pueblo. Sigue indicando que el meollo de la delincuencia política, no está tanto en el objeto agredido, sino en la intención de cambio social y político, mientras que en la intención del delincuente electoral no está el progreso o mejoramiento social, sino tan solo la subversión de la voluntad popular, representada en la emisión del sufragio y el proceso electoral.<sup>2</sup>

En virtud de lo expuesto, podemos concluir que los delitos electorales pese a la especialidad con que son tratados en nuestra legislación y en el derecho comparado, son en principio y esencia delitos comunes. No obstante, también pueden llegar a reputarse bajo ciertas circunstancias como delitos políticos dependiendo del momento histórico y la intencionalidad del autor, de acuerdo con la teoría subjetiva.

### **DELITOS ELECTORALES E INDULTOS EN LA TRADICIÓN JURÍDICA PANAMEÑA**

En el año 1919, el Ejecutivo mediante Decreto 67 de 24 de marzo, dispuso indultar a aquellas personas vinculadas por delitos cometidos con motivo de las elecciones de 1916. Esto fue así, ya que la Ley 31 de 1918 otorgó textualmente la calidad de delito político a todas las contravenciones penales comunes suscitadas durante dichas elecciones; dadas las irregularidades y el grado de confrontación política imperante en aquel momento.

Con respecto a los comicios de 1916, Jorge Conte Porras manifiesta, en su obra "Procesos Electorales y Partidos Políticos" lo siguiente:

"Día por día recibimos información del país de las violencias y atropellos que cometen los valdecistas

contra las personas que se niegan a apoyar la candidatura oficial..."

"...En la mente de todos está que estos males se deben al régimen electoral que tenemos, susceptible de fraudes y engaños, y como la situación se hace ya intolerable por más tiempo..."<sup>3</sup>

"En el proceso electoral de 1916 abundaron los actos de violencia, las ofensas y los insultos, sin faltar los heridos con arma blanca o con armas de fuego, especialmente de la gente de oposición que se sentía perdida. Creo que esa campaña nos dio una severa lección sobre una conducta que debe estar proscrita de todos los debates electorales"<sup>4</sup>

Podemos apreciar que el indulto promulgado en 1919, tenía una justificación de carácter precisamente político; el mismo, al parecer, tuvo por objeto apaciguar los ánimos y procurar la gobernabilidad del país, en virtud del descontento imperante después de unas elecciones poco transparentes donde resultó electo Maximilian Valdés, quien encontraba gran oposición entre una amplia mayoría del Partido Liberal y por supuesto del Partido Conservador que era el opositor.

La situación de profunda inestabilidad política fue al parecer provocada por la imposición por parte de Porras de un candidato que no era respaldado por las bases del partido y producto además de la manipulación y control ejercido por el gobierno sobre los organismos electorales.

Encontramos, entonces, que el indulto otorgado por el Decreto 67 del 24 de marzo de 1919, equipara los delitos comunes y electorales acontecidos en el marco de las elecciones de 1916 a la categoría de delitos políticos; situación que confirma la tesis de la intencionalidad que desarrollaría la Doctrina y que posteriormente acogiera la Corte Suprema de Justicia en la década de los 90, donde se entiende que un delito común puede llegar a ser considerado político dependiendo del objeto o fin que persiga al momento de ser ejecutado o dependiendo de si el tipo penal es utilizado de forma represiva por parte de quienes ostentan el poder para afectar o debilitar a quienes se agitan como adversarios políticos

La misma situación acontece en el año 1936 cuando

---

el Decreto 205 de 28 de septiembre concede pleno indulto a aquellas personas enjuiciadas por delitos contra los poderes de la nación (teoría objetiva) y por delitos electorales (teoría subjetiva). Un breve vistazo de la situación sociopolítica imperante en el momento, demuestra el porqué delitos de carácter electoral fueron reputados políticos, siendo por consiguiente susceptibles de indulto.

La situación de enfrentamiento alcanzó su clímax, cuando el Jurado Nacional de Elecciones se negó a reconocer los votos emitidos por el Partido Nacional Revolucionario, en tanto que el gobierno se empeñaba en declarar su validez. Entretanto, los partidos de oposición acusaron al Presidente de apoyar abiertamente la candidatura de Arosemena, destinar fondos públicos para su campaña, así como amordazar a la prensa y ordenar persecuciones políticas.

Finalmente, las elecciones se realizaron el 7 de junio en medio de un clima de desasosiego e incertidumbre. El torneo se caracterizó, según los opositores al gobierno, por el fraude y la corrupción electorales, principalmente en la Provincia de Veraguas.

A pesar de estas irregularidades, un mes después, el 7 de julio, el Jurado Nacional de Elecciones le otorgó el triunfo a Domingo Díaz. Pero el gobierno no se quedó de brazos cruzados. De inmediato un decreto ejecutivo removió a Rosendo Navarro, uno de los miembros del Jurado, pues al parecer mantenía contratos con agencias gubernamentales lo que era ilegal. Asimismo, se sustituyó a otros miembros de esta institución y esa misma noche del día 7 de julio el nuevo Jurado Nacional de Elecciones le extendió las credenciales como Presidente constitucional a Juan D. Arosemena. Se hizo público que el candidato del gobierno le había ganado a Díaz por 1.765 votos.<sup>5</sup>

Al interpretar los datos históricos arriba expuestos, nos encontramos ante una situación similar a la que se configuró en torno a la promulgación Decreto 67 del 24 de marzo de 1919. Es decir, la realización de elecciones presidenciales dentro de un clima de zozobra e intranquilidad política, con resultados altamente cuestionables en las cuales el gobierno de turno impuso por medios poco transparentes al candidato de su predilección, por lo que se percibía después de la

contienda electoral un ambiente cargado de descontento e inestabilidad política que amenazaba con quebrantar la gobernabilidad del país.

Por tal razón, en aras de apaciguar las aguas, el gobierno decide indultar a aquellas personas que hubiesen sido procesadas por delitos electorales durante el año de las elecciones y el año inmediatamente anterior; esto, toda vez que dichos delitos a pesar de ser en principio comunes, se configuraban como políticos al ser fraguados dentro de una campaña electoral plagada de irregularidades y supuestos abusos por parte del gobierno, lo que incluyó persecuciones políticas y abuso de poder. Todo lo cual ocurrió de forma generalizada y no como actuaciones aisladas de individuos cada uno con una agenda particular y general.

El Decreto 197 de 20 de octubre de 1941, por su parte, concede indulto a los autores de delitos contra los poderes de la nación y a los enjuiciados por delito electoral o hechos relativos a la última campaña electoral por reputarse como políticos. En dichas elecciones el candidato oficial era Arnulfo Arias y la policía empleaba métodos brutales de represión en contra de los simpatizantes del Dr. Alfaro quien era el principal adversario. Así tenemos que:

Poco antes de la muerte del Presidente Juan Demóstenes Arosemena, se formó el Jurado Nacional de Elecciones, integrado mayormente por partidarios de Arnulfo Arias, quien había sido postulado por la Coalición Nacional.

Por su parte, Alfaro regresó de Washington y de inmediato denunció que Arias era el candidato del gobierno, así como también los métodos brutales empleados por la Policía contra sus seguidores.

Poco después, en marzo de 1940, se organizó la Guardia Cívica Nacional a cargo del Teniente Coronel Nicolás Ardito Barletta, cuyo objetivo era sostener la candidatura de Arias. En realidad, se trataba de cuerpos militares, casi tropas de choque o asalto como las de los países totalitarios. El 31 de mayo de 1940, pocos días antes de las elecciones Alfaro publicó un Memorándum en el que negaba enfáticamente que el Frente Popular estuviera organizando un movimiento subversivo, pero acusaba al gobierno de Boyd de perseguir a sus

---

copartidarios y de utilizar indebidamente los dineros del Tesoro a favor de la campaña de su contrincante. Es más, le solicitaba al pueblo que no se presentara a emitir su voto el día 2 de junio, en señal de protesta.

Sea como fuere, las elecciones se llevaron a cabo ese día, con la exclusiva participación de Arnulfo Arias, quien recibió una mayoría abrumadora de votos. Pero la conciliación nacional no llegó y Ricardo J. Alfaro tuvo que trasladarse a los Estados Unidos, donde residió hasta el derrocamiento del Presidente Arias, el 9 de octubre de 1941.<sup>6</sup>

El Decreto de indulto lo emite Ricardo Adolfo de la Guardia, luego de reemplazar a Arnulfo Arias quien había sido derrocado por un golpe de Estado, con el objeto de favorecer a todas aquellas personas encarceladas por oponerse durante la campaña electoral a la candidatura de este último; oposición que por la situación imperante no siempre fue de carácter pacífica, sino que involucró incluso la conformación de grupos pseudo militares por parte de ambos bandos. El objeto del indulto fue definitivamente beneficiar a personas que hubiesen cometido delitos relacionados con el objetivo político de no permitir el triunfo de Arnulfo Arias. Delitos comunes que, en razón de su interés y objetivo, adquieren la identidad de delitos políticos, especialmente porque involucran un concierto de voluntades, ya sean tácitas o explícitas, conscientes o inconscientes, de grupos de personas de forma masiva y no como actos aislados.

Estos tres, son los únicos casos recordados por la tradición jurídica panameña, con anterioridad al año 2004, en los cuales delitos electorales fueron susceptibles de indultos. Eran tiempos de crisis política e incluso democrática; en los cuales los procesos electorales se veían plagados de violencia, irregularidades, fraude y corrupción, imperando la persecución política y la represión por parte del aparato gubernamental. Por tal razón, con el objeto de preservar la gobernabilidad y lograr cierto grado de concordia y estabilidad social; los gobiernos que resultaron electos promulgaron indultos, identificando que las mayorías de los procesos iniciados y los delitos comunes cometidos en marco de dichas contiendas electorales, eran por su naturaleza políticos.

## DECRETOS DE INDULTOS EMITIDOS POR LA PRESIDENTA MIREYA MOSCOSO

En el presente año 2004, la cultura jurídica panameña, se ve sorprendida por dos nuevos casos de indultos en los cuales se benefician a personas encausadas por delitos electorales. La ex Presidenta Mireya Moscoso, en uso de sus facultades constitucionales, produce y promulga en el mes de agosto, a pocos días de culminar su periodo presidencial, el Decretos 317 de 25 de agosto de 2004 y el Decreto 321 de 30 de agosto de 2004, declarando la extinción de la pena y de la acción penal en causas penales electorales.

En esta ocasión, los indultos en cuestión fueron otorgados en una época de plena democracia, en donde el resultado extraoficial de las elecciones se dio a conocer a menos de 1 hora del inicio del escrutinio; en donde los candidatos perdedores en cuestión de minutos reconocieron públicamente el triunfo del vencedor. Vivimos tiempos en los cuales el electorado confía plenamente en la labor de los organismos electorales como lo comprueban las encuestas, contrario a lo que se vivió tradicionalmente durante la gran mayoría de nuestra historia republicana en la que los procesos electorales eran conducidos en un clima de desasosiego e incertidumbre que desencadenaba en protestas, huelgas y delitos comunes y que por las circunstancias adquirirían el carácter de delitos políticos.

Es nuestro concepto, que las personas beneficiadas con las medidas de indulto promulgadas por Mireya Moscoso, se encontraban inmersas en procesos por delitos meramente comunes, que de ninguna forma pueden ser reputados como delitos políticos. Esta primera conclusión es fundamental para el análisis de legalidad y constitucionalidad a que son sometidos los mismos. Se trata por las razones arriba expuestas, de indultos dictados en contraposición con lo dispuesto en el artículo 179 de nuestra Carta Magna y abiertamente contrarios a la doctrina jurídica universal y a nuestra tradición jurídica.

Los indultos promulgados por Mireya Moscoso, claramente buscan en su mayoría provocar la extinción de la acción penal en causas donde, sujeto a investigación, se encontrarían involucrados delincuentes electorales o comunes. La medida está dirigida a

---

imposibilita la instrucción de sumarios penales electorales en contra de copartidarios y afines al partido Arnulfista, en vísperas de la salida de dicho colectivo de la administración gubernamental. Se trata a nuestro criterio de medidas arbitrarias, contrarias a Derecho, que parecen ideadas con el firme propósito de crear impunidad.

Los ciudadanos indultados estaban en su mayoría siendo investigados por causas penales electorales seguidas por la supuesta utilización de bienes y recursos del Estado para beneficiar a candidatos de la alianza gubernamental o en específico al partido Arnulfista. Se trata de una práctica altamente reprochable que tiene por objeto utilizar dineros o bienes públicos para inclinar la balanza hacia un candidato o Partido político, afectando de esta forma el resultado de la elección. Por otro se trata de personas que supuestamente en uso y abuso de su posición en el aparato gubernamental; utilizarían recursos gubernamentales para financiar directa o indirectamente sus campañas políticas; en detrimento de la transparencia del proceso electoral y de las finanzas públicas.

Las circunstancias sociales y políticas por las que atraviesa nuestra nación, no justifican en nada este tipo de conducta. Las mismas deben ser castigadas de forma ejemplar, para que se siga depurando el sistema electoral panameño, y sea respetada en el mayor grado posible, la voluntad del electorado. Estos delitos no son políticos; no se trata de hechos provocados por circunstancias sociales extremas o por una inestabilidad manifiesta del sistema político; son por el contrario acciones de tipo individual, aisladas, que brotan en un ambiente de

transparencia e igualdad que debe ser respetado.

Me veo obligado, como representante de los Derechos Políticos de los ciudadanos, a sobreextremar el peligro que acecha a nuestra democracia si se permitiera, erróneamente, que todos los delitos electorales fueran calificados per sé como políticos; ya que bajo este concepto, equivocado, se permitiría a un presidente, cualquiera, instigar a sus copartidarios y funcionarios en general a violar la Ley Electoral en plena campaña política, bajo la seguridad de la impunidad que les proporcionaría un indulto presidencial otorgado el día siguiente de la elección.

<sup>1</sup> Cornú, Gerard. Vocabulario Jurídico, Ed. Temís, Santa Fé de Bogotá, 1995.

<sup>2</sup> González De La Vega, René, Derecho Penal Electoral, Editorial Porrúa, S.A. México, 1991, pág. 232.

<sup>3</sup> Conte Porras, Jorge. Procesos Electorales y Partidos Políticos, Litografía e Imprenta Lil, S.A., 1ª edición, pág. 97, 2004.

<sup>4</sup> Conte Porras, Jorge. Procesos Electorales y Partidos Políticos, Litografía e Imprenta Lil, S.A., 1ª edición, pág. 101, 2004.

<sup>5</sup> Pizzurno, Patricia y Araúz, Celestino. Historia de Panamá, Editora Panamá América, 1995-2000.

<sup>6</sup> Pizzurno, Patricia y Araúz, Celestino. Historia de Panamá, Editora Panamá América, 1995-2000

---

# La Acción y Compromiso de un Diputado Chiricano

---

*Miguel Ángel Fanovich*  
*Diputado por el Circuito 4-1*

---

“De una oportunidad para todo buen panameño dentro de sus méritos, capacidad y profesionalismo en igualdad de condiciones.”

Dr. Arnulfo Arias Madrid

En los albores del siglo XXI, en tiempos que denotan una crisis de valores éticos, morales y dogmáticos en el mundo entero, la labor de las nuevas generaciones de políticos se concentra en luchar por el renacimiento de tales valores, al mismo tiempo que se realizan los esfuerzos necesarios para optimizar el desarrollo de nuestros pueblos, mejorando sus condiciones sociales y económicas e incentivando la empresa, el trabajo y las innovaciones tecnológicas. A estos menesteres nos dedicamos los nuevos diputados de la República de Panamá, en aras de alcanzar metas definidas en nuestros planes de acción de corto, mediano y largo plazo, sin que nuestras acciones se desvíen del ideario político que fielmente abrazamos.

En mi caso, como humilde servidor del pueblo chiricano y de la Patria panameña, asumí un compromiso de lucha por los derechos de los más desposeídos, por que los más opulentos participen activamente en la solución de los problemas que afectan a las mayorías desposeídas en la sociedad, y en búsqueda de crear los mecanismos necesarios para disminuir la pobreza, el desempleo y coadyuvar a una correcta distribución de la riqueza, tanto en los sectores sociales, como en los marcos presupuestarios del Estado que durante muchos periodos gubernamentales han sido desproporcionados respecto a las provincias del interior de la República, que siendo las más productivas, resultan ser las que menos respuestas en proyectos y programas de desarrollo reciben.

La función legislativa que desempeño, no sólo se enmarca al ejercicio de la iniciativa legislativa, para crear, derogar o modificar leyes, pues va más allá del mero

papel del estudioso de la norma que encerrado entre cuatro paredes dirige sus esfuerzos a solucionar problemas que nunca ha visto con sus ojos. A este respecto, procuro vivir los problemas de mis compatriotas, visitando las barriadas más humildes, compartiendo con ellos y llevándoles las esperanzas de desarrollo a través de programas privados de búsqueda de empleo, giras asistenciales médicas gratuitas, giras asistenciales jurídicas gratuitas, programas de trámite y gestión legal gratuita de titulación de tierras y otras más. En nuestro recorrer, procuramos llevar medicinas a quienes no tienen dinero para adquirirlas; llevamos alimentos a aquellas familias pobres cuyas cabezas se encuentran desempleadas y mostramos nuestro lado humano al ayudar a la gente sin distinciones de religión, bandería política, sexo o raza, pues consideramos que los más grandes problemas de nuestro pueblo, entre los que encontramos el hambre, la desnutrición, el analfabetismo, el desempleo, la delincuencia, la falta de vivienda, la carencia de agua potable y energía eléctrica, no son males que aniden en una sola bandera política, sino bajo la bandera panameña y entre hermanos debemos dirigir la proa de nuestro barco hacia el norte del desarrollo integral sostenible, dando la mano a quienes más lo necesitan, sin que ello llegue a los niveles de paternalismo que también son lesivos del verdadero progreso de los pueblos.

Nos encontramos ante problemas nacionales de orden social, económico y político que requieren nuestra ocupación de tiempo completo, y resulta lamentable el grado de incomprensión que recibimos los miembros del Órgano Legislativo por quienes esperan que estemos

---

llevando a cabo proyectos y programas sociales en las comunidades, mientras que para dar respuestas en concepto de programas de desarrollo social, tenemos que elaborar estudios y proyectos con equipos de técnicos en áreas jurídicas, administrativas, económicas y de otros ramos, a fin de luego proponerlos a las entidades centralizadas y descentralizadas del gobierno, procurar la inclusión de tales proyectos en los renglones presupuestarios que deben ser aprobados por el Órgano Legislativo. Tal labor aunada a las responsabilidades inherentes a pertenecer a Comisiones Permanentes y ad hoc de la Asamblea Nacional y elaborar anteproyectos de ley consensuando su contenido con los sectores involucrados con sus temáticas respectivas, hacen de la labor legislativa un mundo complejo, lleno de responsabilidades, esfuerzos y sacrificios en los que se viven los problemas del pueblo, se camina de la mano con el pueblo, se le brindan las herramientas de trabajo y se les ayuda a encauzarse en los senderos del progreso.

Actualmente hemos asumido compromisos con la reivindicación de derechos y garantías de vital importancia, entre los cuales se encuentran la despenalización de la calumnia e injuria para que su conocimiento sea de orden civil, la derogación absoluta de las leyes mordaza, la regulación del ejercicio del periodismo dada la situación de que no se puede perjudicar a los egresados de las universidades por complacer a personas que, sin haber culminado un sexto grado de escuela primaria y que no cuentan con las nociones mínimas de gramática u ortografía, ejercen de

hecho el periodismo. Al mismo tiempo nos encontramos impulsando el otorgamiento de beneficios económicos a los prestatarios del Instituto para la Formación y el Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU); la creación del Programa de Garantía de pensiones alimenticias por cesantía laboral dentro del marco de las últimas innovaciones jurídicas europeas; la penalización y criminalización de la explotación laboral infantil y la adopción de las medidas de amparo de sus víctimas; la reforma a la Ley de paternidad responsable y otra serie de documentos que buscan elevarse a rangos de Ley de la República para dar soluciones a las comunidades.

En el presente periodo legislativo nos toca el rol de miembro de una bancada opositora que no se opone por oponerse en forma antojadiza, sino que planteamos de manera responsable nuestros puntos de vista favorables o desfavorables de la gestión del gobierno oficialista según la transparencia de sus acciones, la importancia de sus proyectos y el grado de necesidad de la implementación de sus programas y proyectos. En tal sentido, aprobamos aquello que redundo positivamente al pueblo y la nación y desaprobamos todo aquello que en nuestro correcto juicio y sana crítica consideramos que vulnera el bienestar nacional o que no es prioritario. Así, pues, nuestra labor en calidad de oposición es responsable y cónsona con el querer de una Nación que espera del Diputado una gestión de altura política, de entrega total a la Patria y vocación de servicio por el pueblo, para el pueblo y con el pueblo, por un Panamá mejor.



---

# Cultura y Desarrollo

---

H.D. Dorindo Jayán Cortez  
Vicepresidente de la Comisión de Educación,  
Cultura y Deportes

---

## Los retos de la cultura

Para los países iberoamericanos hay un reto planteado: atender la diversidad cultural y su relación con el desarrollo sostenible es hoy más que fundamental. En efecto, la garantía del desarrollo sostenible debe estar sujeta a una política cultural que permita que la sociedad participe con los más efectivos valores humanos de conservación; sobre todo que se centre en “modificar el entorno vital en una dirección que permita modelos de vida eficientes, autosuficientes, vinculantes e integradores”.

Aquello por una parte, porque por otra la Cultura de nuestras naciones ha de ser el asiento de las más positivas aspiraciones y fundamento de la nacionalidad; en el caso que nos ocupa, de la nacionalidad panameña. Y pensando más generalizadamente, por qué no, en lo que sería la nacionalidad iberoamericana.

El reto al que hacemos alusión, sin embargo, no solo se reduce al tema del desarrollo. Va mucho más allá. En los últimos años, verbigracia, hemos sufrido el predominio de una “anticultura”, si es que cabe el concepto, en un sector importante y numeroso de nuestra juventud, incluida la escolar, cuya expresión se materializa a partir de la absorción de la actividad artística extraña que trasmite los valores de la violencia. Esta “anticultura” gana cada vez más mayor espacio y compite, para no decir que supera, con otros valores alternativos que son, al final, el asiento de lo que han de ser las aspiraciones positivas y fundamento de la nacionalidad.

Sin embargo, para compartir responsabilidades, se tendría que aceptar que lo que hemos llamado, quizás no apropiadamente, anticultura tiene en la otra cara de la moneda, su contrapartida en los antivalores con los que algunos sectores de los grupos de poder han administrado históricamente las sociedades. Se trata, entre otras cosas, de la indiferencia, del maltrato,

discriminaciones, así como políticas fallidas que además de sectarias han venido dándole la espalda a los problemas esenciales de los pueblos; cuando se ha accionado ha sido más bien para acabar con sus tradiciones y desconocer (y hasta destruir) la diversidad cultural.

Se ha promovido, incluso, en la cultura del poder la tendencia a ver los problemas tales como el deterioro del medio ambiente, el hambre, el desempleo, la falta de equidad, la guerra, como manifestaciones inevitables de la evolución de nuestras sociedades cuando en verdad es un asunto de educación y de conductas, algunas de ellas políticas, en cuanto no se asume conciencia y, sobre todo, la aceptación de que necesitamos convivir en el marco de una cultura de EQUIDAD que promueva, por sí misma, la cultura de la paz y no la cultura de la violencia.

## El marco jurídico: el caso de Panamá

En el caso de Panamá, la Constitución Política aborda el tema de la Cultura Nacional en el Capítulo 4º y le dedica once artículos en los cuales se destacan aquellos aspectos tales como el valor universal de la obra artística, la custodia del patrimonio cultural y el patrimonio histórico; el reconocimiento a las tradiciones folclóricas y la necesidad de su conservación y divulgación; además de apuntar sobre la educación y el compromiso del Estado en la formulación de una política científica nacional destinada a promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Todo ello sin dejar por fuera las identidades étnicas de las comunidades indígenas nacionales. <sup>(1)</sup>

Sobre esos principios de la Ley fundamental, el parlamento ha aprobado diversas leyes siguiendo aquella disposición que establece que “el Estado reconoce el derecho de todo ser humano a participar en la cultura y por tanto debe fomentar la participación de todos los

habitantes de la República en la cultura nacional". (Artículo 76 de la Constitución Política)

Sobre ese aspecto está la Ley 42 que hace obligatoria la Enseñanza, por separado, de la Historia de Panamá, la Geografía de Panamá y la Cívica buscando con esto, como dice su artículo tercero, "garantizar su papel primario en la formación integral del educando y en la maduración de la conciencia e identidad nacional".<sup>(2)</sup> Tenemos, igualmente, la Ley 20 de 2003 que ordena que los bienes revertidos en razón de los Tratados Torrijos-Carter, deben preservarse para actividades educativas, recreativas, culturales y/o deportivas, además de asignar otras áreas para los fines similares. La idea es que los citados bienes recuperados de los Estados Unidos, no solo se utilicen para fines meramente económicos en detrimento de otras actividades igualmente importantes, entre ellas la Cultural.<sup>(3)</sup>

Es decir, hay esfuerzos para operar políticas de progreso cultural, pero reconocemos que no lo suficiente. Persiste, en la población, cierta indiferencia por la producción artística nacional que pone en peligro lo autóctono. En esto no menos culpable es el problema no resuelto de la falta de una educación integral que incluya la formación cultural de los niños y niñas y de los jóvenes. De hecho, en la visión del desarrollo de las políticas públicas se ha hecho énfasis en aquellas cosas más directamente relacionadas con la actividad económica en sí, persistiendo, por lo menos en la experiencia de Panamá, un tanto el descuido por la temática aquí abordada. Esto ha sido así a pesar de la motivación de organismos internacionales, como UNESCO, que han fijado su interés al tratamiento de esta temática.

### Los nuevos retos

La Comisión de Educación, Cultura y Deportes de la Asamblea Legislativa de Panamá es consciente de las tareas que están por delante. Se trata de una nueva Asamblea de Diputados instalada el 1 de septiembre de 2004. Los temas abordados hasta ahora son consecuentes con los objetivos de la Primera Conferencia Interparlamentaria de Cultura celebrada en Sao Paulo, Brasil, en la que se abordó la necesaria integración cultural de la región además de reconocer la necesidad de la defensa de los patrimonios culturales de los pueblos con toda la riqueza de sus diversidades. En este encuentro

se expusieron los lineamientos generales que sostiene el nuevo gobierno de Panamá en lo que se denomina el Plan Integral de Desarrollo Cultural a llevarse a cabo a partir de este año de 2004.<sup>(4)</sup>

Algunos de los ejes del programa son:

- a. Se trabajará en la "creación de un cuerpo de docentes especializados en formación humanas y con visión de cambio en todos los niveles del sistema educativo".

Reconocemos que es mucho lo que tenemos que hacer por nuestro sistema educativo, pero al hacerlo, con esa idea de ajustarlo a los cambios y exigencias de lo que ocurre en el mundo, debemos considerar los patrones de nuestras culturas; de nuestra identidad, de hacerlo realmente integral. Sería una manera efectiva de evitar los peligros de la mundialización que parecía apuntar hacia una monocultura.

- b. El Instituto Nacional de Cultura, que es el organismo rector encargado de la materia, "será objeto, según la propuesta, de una profunda reestructuración y se crearán vínculos más estrechos con el sistema educativo nacional."

En efecto, la Asamblea Legislativa tiene retos importantes en la revisión de la legislación cultural en la que habría que replantear la política presupuestaria hasta la fecha dominante; ha sido sobre todo una política de limitados recursos que de mantenerse dificulta hacer cónsono el "rol de la cultura en el marco de una estrategia de desarrollo humano sostenible".

- c. Se facilitarán condiciones para que las empresas culturales hagan su trabajo así como un mayor esfuerzo en la restauración de la calidad de la red de museos nacionales.

Estas son metas que creemos viables para los fines propuestos en el mencionado Plan Integral de Desarrollo Cultural que está orientado en la "recuperación de nuestro patrimonio cultural", es decir, el patrimonio cultural de la nación panameña.

En otro ámbito, loable es la tarea que se viene planteando un sector de los artistas y músicos quienes

---

sugieren la “creación del Departamento de las artes y la Cultura en el Palacio Legislativo” con la idea de coadyuvar esfuerzos en la planificación y extensión de las artes y la cultura en toda la geografía nacional. <sup>(5)</sup> Entre otras cosas, se propone una ley (o modificación de la existente) que permita la enseñanza de las artes en las escuelas primarias; además de enfocar la atención sobre las áreas apartadas, llevando a esas comunidades pobres el intercambio cultural.

Igualmente, los artistas y músicos hablan sobre la necesidad de un Programa Nacional para la Promoción del Arte y Desarrollo de la Cultura en Panamá a nivel del Ministerio de Educación. La idea, simplificada en esta exposición, es que a este nivel se promueva una política de Estado enfocada a la proyección de grupos artísticos en los planes educativos; que se doten los recursos y materiales didácticos para que se promueva la cultura en los centros educativos. Son ideas, a nuestro juicio, que el legislativo en su momento tendrá que considerar por lo que ello significa para el modelo de desarrollo sostenible que hemos de aspirar en toda la región iberoamericana.

### **Ideas finales**

Entendemos, entonces, la tarea que corresponde al Estado y sus organismos. La Comisión de Educación, Cultura y Deportes, no debe escatimar horas de trabajo para que la iniciativa legislativa vaya también dirigida hacia una agenda cuyo eje sea precisamente el de la Cultura vista en la dirección arriba anunciada. Que se afinen legislaciones sobre el patrimonio histórico, el respeto a la diversidad cultural, así también, como dice la declaración de Sao Paulo de octubre de 2004, promover la “definición y la evaluación de las políticas

culturales y pluriculturales y regionales de conformidad con la creciente interacción entre diversidad cultural, diálogo intercultural y desarrollo sustentable, y teniendo como objetivo primordial el desarrollo y la integración de los países latinoamericanos”. <sup>(6)</sup>

La integración de América Latina en los distintos ámbitos es necesaria y políticamente pertinente. Construir esa integración, en la que la cultura tiene un papel preponderante, sería un punto de partida que tiene ya diversas iniciativas, pero que aún está en espera de su real concreción. Sería un punto de llegada que traería imaginables beneficios y, sobre todo, daría contenido al sueño de garantizar una América Unida bajo el ideario del respeto y la dignidad.

### **Bibliografía**

<sup>(1)</sup> Constitución Política de la República de Panamá, Panamá, Imprenta de la Asamblea Legislativa, 1998.

<sup>(2)</sup> Ley 42 de 8 de agosto de 2002. Gaceta Oficial número 24,613.

<sup>(3)</sup> Ley 20 de 29 de enero de 2003. Gaceta Oficial número 24,731, año XCLX, 2003.

<sup>(4)</sup> Programa de Gobierno del Partido Revolucionario Democrático, Panamá, 2004.

<sup>(5)</sup> Proyecto Promoción del Arte y desarrollo de la Cultura en Panamá, Varios autores, Panamá, 2003-2004.

<sup>(6)</sup> Declaración de Sao Paulo sobre la Cultura en el Desarrollo y la Integración de América Latina, Sao Paulo, Brasil, 21 y 22 de octubre de 2004.

---

# Constitucionalismo Moderno

## Introducción a una Historia que Necesita ser Escrita

*Horst Dippel, Universidad de Kassel*

---

Hace más de 60 años, Charles Howard McIlwain abrió su clásico tratado *Constitucionalismo Antiguo y Moderno* con esta oración: “El tiempo parece ser propicio para examinar el principio general del constitucionalismo- [...] un examen que debería incluir alguna consideración de las etapas sucesivas de su desarrollo.”<sup>1</sup>

Hoy, a principios del siglo XXI, y después de más de doscientos años de constitucionalismo moderno, tenemos que admitir que nuestro conocimiento de su historia es casi inexistente. Aquel moderno constitucionalismo que vino a aparecer al final del siglo XVIII parece estar más allá de cualquier disputa. Las revoluciones Americana y Francesa constituyeron, de acuerdo con Maurizio Fioravanti, “un momento decisivo en la historia del constitucionalismo”, inaugurando “un nuevo concepto y una nueva práctica”.<sup>2</sup> Doscientos años más tarde, se da por supuesto que cada país en el mundo, con la excepción del Reino Unido, Nueva Zelanda e Israel, ostentan una constitución escrita basada en el moderno constitucionalismo. Pero mientras nosotros reconocemos la aceptación global de un principio político, singular como puede ser este, y mientras que eruditos como Bruce Ackerman han acuñado el término “constitucionalismo mundial”,<sup>3</sup> debemos admitir, y no sin dificultad, que a pesar de McIlwain, Fioravanti, y numerosos otros académicos, definitivamente no sabemos cómo llegó a suceder todo esto.<sup>4</sup>

Gran número de estudios comparativos han sido realizados en derecho constitucional<sup>5</sup> y en historia constitucional.<sup>6</sup> Aunque generalmente han enriquecido nuestro conocimiento, nos han dicho muy poco acerca del constitucionalismo moderno y su historia. Al partir desde el Estado-nación, tendieron a carecer de una perspectiva abarcadora y usualmente se restringieron ellos mismos a acumular información Estado por Estado. En contraste, los más feroces oponentes del constitucionalismo moderno desplegaron su conocimiento completo del concepto inmediatamente después de la conclusión de ese evento decisivo, la revolución de 1848. Ellos denunciaron lo que llamaron la “esencia y fastidio del moderno constitucionalismo”, como dijo el título de un libro, y con él, su historia y sus principios o elementos esenciales.<sup>7</sup> Aunque sus argumentos no pueden reclamar hoy ninguna validez, el fenómeno que describieron merece aun más atención en nuestro tiempo que el obligado hace ciento cincuenta años.

Esos principios del constitucionalismo moderno fueron los mismos que Carl von Rotteck definió en los 1830s como el “sistema constitucional [...] tal y como ha evolucionado desde el inicio de la Revolución Americana y – más efectivamente en Europa – de las Revoluciones Francesas [y] – que es concurrente -completamente en teoría, y al menos de forma aproximada en la práctica – con el sistema de *Staatsrecht* puro, basado en la razón”.<sup>8</sup> Sus principales principios fueron los derechos humanos,

---

\* Enseña en la Universidad de Kassel desde 1992. Se ha concentrado en Historia de los Estados Unidos y de Europa Occidental (especialmente Historia Francesa y Británica), y ha trabajado durante 15 años en historia constitucional comparada. Desde finales de los 90s, dirige el Proyecto “El Surgimiento del Constitucionalismo Moderno, 1776-1849”, y ha editado, desde 2002, las “Constituciones del Mundo, de 1850 al presente” con una primera parte referida a Europa, publicada entre 2002-04 y una segunda parte, dedicada a las Américas, que iniciará su publicación en 2005. El 2 de julio de 2004 inauguró en Panamá las III Jornadas Internacionales de Derecho Constitucional, “Historia Constitucional y Poder Constituyente”, organizadas por el Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM) y la Asociación Panameña de Derecho Constitucional (APADEC). La traducción del texto original en inglés, fue realizada por Salvador Sánchez González, Secretario Técnico de Gobierno y Derechos Humanos de la Asamblea Nacional.

la separación de los poderes, el gobierno representativo, la limitación del poder gubernamental, la responsabilidad política y la independencia judicial.<sup>9</sup> Los principios del constitucionalismo moderno tuvieron origen en la pregunta de cómo la libertad individual podría asegurarse permanentemente contra las intervenciones del gobierno, considerando las debilidades de la naturaleza humana. ¿Cómo podrían edificarse constituciones tomando en cuenta la experiencia histórica y política, así como las teorías políticas, el derecho y la filosofía?

Iniciando desde la idea medieval de un rey instaurado con la potestas temperata,<sup>10</sup> la Revolución Gloriosa en Inglaterra en 1688-89 había establecido el principio de la monarquía limitada como una doctrina constitucional oficial.<sup>11</sup> La Revolución Americana, esforzándose por asegurar la libertad individual, transformó esta doctrina en el principio constitucional del gobierno limitado. Por primera vez, la idea tradicional de limitar el poder había resultado en la concesión de derechos positivados a los individuos, la protección de los cuales podría reclamarse en la corte contra las pretensiones del gobierno.<sup>12</sup> De acuerdo con la ley natural, no fue el orden divino de los tiempos antiguos el que otorgaba legitimidad a la constitución, sino únicamente el pueblo.<sup>13</sup> Tal y como había insistido Thomas Paine, una constitución así, por lo tanto, no podría ser jamás el acto de un gobierno, sino que precedería por necesidad a cualquier gobierno.<sup>14</sup> Este fundamento conceptual del constitucionalismo moderno<sup>15</sup> resultó en los principios de la soberanía popular, el anclaje de la constitución en principios universales,<sup>16</sup> una declaración de derechos,<sup>17</sup> gobierno limitado,<sup>18</sup> y la consideración de la constitución como la ley suprema.<sup>19</sup>

Estos cinco fundamentos condicionaron otros cinco principios con el objeto de hacer a la constitución funcionar de acuerdo con las metas del constitucionalismo moderno: gobierno representativo para ampliar su legitimidad y para prevenir el gobierno aristocrático y la corrupción<sup>20</sup>; la separación de los poderes de acuerdo con Montesquieu, para excluir toda concentración tiránica del poder<sup>21</sup>; la exigencia de responsabilidad política y de un gobierno responsable, para controlar el poder; independencia judicial para que la ley prevaleciera por sobre el poder y perdurara; y un procedimiento ordenado de re-

forma de la constitución ante el simple paso del tiempo o para corregir errores u omisiones, con la participación del pueblo o de sus representantes, mientras que se previenen alteraciones arbitrarias o pobremente pensadas.<sup>22</sup>

Estos diez principios<sup>23</sup> aparecieron por primera vez en Virginia en 1776. El 12 de junio de 1776, la Convención General de delegados y representantes de varios condados y corporaciones de Virginia adoptaron lo que ha sido conocido como la Virginia Declaration of Rights.<sup>24</sup> Fue un documento revolucionario, pero que algunas veces es incorrectamente llamado la Virginia Bill of Rights (en una inconsciente o tal vez deliberada alusión al Bill of Rights inglés de 1689). La referencia al inglés "Acto de declarar los derechos y libertades del vasallo y establecer la sucesión de la corona", como su propio título lo dice, es engañosa, pues fue publicada por "los dichos Lores Espirituales y Temporales y Comunes [...] para reivindicar y asegurar sus Derechos y Libertades".<sup>25</sup> En términos estrictamente políticos, marcó el final de la Revolución Gloriosa y pasó a ser parte de su consolidación.<sup>26</sup> El Bill of Rights inglés no se refiere a principios universales o a ninguna idea abstracta; en realidad, considerando la tentativa del último Rey de "Suprimir y extirpar la Religión Protestante, y la Leyes y Libertades de este Reinado", los Lores y Comunes hicieron uso de lo que ellos entendieron como "Sus indiscutibles Derechos y Libertades".<sup>27</sup>

Los delegados de Virginia de 1776 pudieron fácilmente hacer uso de un lenguaje similar, así como numerosos colonos lo habían hecho durante la década anterior. Pero ellos deliberadamente introdujeron un lenguaje nuevo: "Una declaración de derechos hecha por los representantes del buen pueblo de Virginia, congregados en convención general y libre; cuyos derechos pertenecen a ellos y a su posteridad, como la base y fundamento de gobierno."<sup>28</sup> Este es un documento completamente nuevo, que emplea un nuevo y audaz lenguaje. Fue una "declaración de derechos", no un documento subjetivo declarando derechos, y fue establecido por "los representantes del [...] pueblo", quienes fueron "congregados en convención general y libre", y no en una asamblea cualquiera, con una equívoca legitimación.<sup>29</sup> Además, ellos habían declarado los derechos, apropiadamente, como pertenecientes a

---

pueblo y a sus descendientes, y no a la asamblea o a la convención misma, en contraste con alguna otra institución. Estos derechos sirvieron, en la frase más revolucionaria de todas, “como la base y fundamento de gobierno”, una afirmación completamente desconocida y contradictoria con cualquier forma de entender la constitución inglesa.

Este audaz lenguaje revolucionario fue sustanciado en las dos primeras secciones del documento, el cual develó la fuente de todos los derechos determinados: la naturaleza. El derecho natural no solamente confería a la gente “ciertos derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en estado de sociedad, ellos no pueden, por ningún pacto, privar o despojar a su posteridad”. También probó que “todo poder es conferido, y consecuentemente derivado, del pueblo”.<sup>30</sup>

Sin palabra alguna referida a la constitución inglesa o a la necesidad de restaurar antiguos derechos que habían sido violentados, la Declaración de Derechos de Virginia pregonó al mundo la soberanía del pueblo, los principios universales, y la inherencia de los derechos humanos, declarados en una constitución escrita como “la base y fundamento de gobierno”. Fue el verdadero nacimiento de lo que entendemos hoy como constitucionalismo moderno.<sup>31</sup>

En verdad, la Declaración de Derechos de Virginia no fue el primer documento constitucional de la Revolución Americana. Fue precedida por la Constitución de New Hampshire del 5 de enero de 1776, y por la Constitución de Carolina del Sur de 26 de marzo de 1776.<sup>32</sup> Pero el lenguaje de estos dos documentos se parece mucho más al Bill of Rights inglés, el lenguaje de los derechos antiguos y de las libertades violentadas, pero rescatadas para ser restauradas. A pesar de que hay una referencia casual al derecho natural en la Constitución de New Hampshire, y de que el documento de Carolina del Sur por primera vez se autodenominó “constitución”, ninguna de ellas apeló a la soberanía del pueblo, principios universales, derechos humanos inherentes, o a una constitución escrita como “la base y fundamento de gobierno”. Como las primeras constituciones escritas, fueron nuevas en su forma, pero su contenido no había todavía abandonado sus connotaciones tradicionales.

Todo esto cambió con la Declaración de Derechos de Virginia de junio de 1776. No solamente enumeró varios de estos derechos. También proclamó criterios adicionales, que desde entonces son considerados fundacionales del constitucionalismo moderno. Estos son la responsabilidad y la obligación del gobierno de rendir cuentas por sus actos, el derecho “a reformar, alterar, o abolir” el gobierno, la separación de los poderes, el “juicio por un jurado imparcial”, y la idea de que el gobierno constitucional es por su propia naturaleza un gobierno limitado.<sup>33</sup> Fue una mezcla de principios fundamentales y de elementos estructurales que serían integrados a una constitución posterior, considerados indispensables precondiciones para asegurar la libertad individual y garantizar el gobierno racional de acuerdo con la ley, en vez de un gobierno de acuerdo con el placer, el privilegio, o la corrupción. Ninguno de estos criterios fueron realmente nuevos. En verdad, ellos fueron extensamente discutidos a lo largo de las colonias durante la década precedente. Pero nunca antes habían aparecido en un documento público en forma coherente, constituyendo la base de un nuevo orden político.

Más allá de haber enumerado ciertos derechos, aunque de forma incompleta, la importancia singular de la Declaración de los Derechos de Virginia en 1776 se basa en el establecimiento de un catálogo completo de lo esencial del constitucionalismo moderno, cuyo carácter fundacional no es hoy menos válido de lo que fue hace más de doscientos años: soberanía del pueblo, principios universales, derechos humanos, gobierno representativo, la constitución como ley suprema, separación de poderes, gobierno limitado, responsabilidad y obligación de rendir cuentas del gobierno, independencia judicial e imparcialidad, y el derecho de la gente a reformar su propio gobierno, o poder constituyente del pueblo. Estos diez elementos esenciales del constitucionalismo moderno son expresados en la Declaración de Derechos de Virginia, y por más de doscientos años ninguna constitución que reclame su adhesión a los principios del constitucionalismo moderno se ha atrevido abiertamente a desafiar ninguno de estos principios, cuando se ha idealizado la sociedad basada en la razón, que dispone de una base legal sólida para atender los intereses encontrados y los conflictos.

Sin embargo, la historia del constitucionalismo moderno está llena de intentos de evadir uno o varios elementos en este catálogo, o de rechazar más o menos la totalidad del mismo; en otras palabras, de establecer una constitución escrita negando manifiestamente los principios del constitucionalismo moderno. Esta oposición fundamental al moderno constitucionalismo nunca fue una opción política viable en ninguno de los estados de Estados Unidos hasta la mitad del siglo XIX. Tiempo y experiencia, sin embargo, fueron requeridos para transformar estos elementos básicos en principios generalmente aceptados.

La Constitución de Maryland de 1776 incorporó los diez elementos esenciales de la Declaración de Derechos de Virginia, pero la siguiente constitución en hacerlo fue tan sólo la de Massachusetts, en 1780. Ninguna de las otras ocho constituciones escritas entre 1776 y 1780 se adecuaron plenamente a ese listado.

Las Constituciones de Nueva Jersey de 1776 y la de Carolina del Sur de 1778 fueron las que más divergieron, adoptando meramente la idea de un gobierno representativo. La mayor resistencia durante esos años se alzó contra la estricta separación de los poderes y contra una administración de justicia independiente, mientras que la extendida falta de inclusión de cláusulas de reforma constitucional parece haber sido más el resultado de la inexperiencia y de la ignorancia que de la oposición a ese instituto. Las constituciones de 1776 de Delaware y Pennsylvania, y la de Vermont de 1777, aunque adoptaron todos los otros elementos básicos de la Declaración de Virginia, solo fallaron al no cumplir con dos de estos tres disputados principios.

Aunque algunos de estos elementos esenciales no se han alzado por encima de la condición de meras declaraciones en papel en varias constituciones, faltándoles aún sustancia, el principio ha sido por lo menos reconocido y podría añadir su peso factual con el transcurso del tiempo. El clásico ejemplo es la soberanía del pueblo, desde la cual la elevada Declaración de Virginia se fusionó, en la fórmula introductoria "Nosotros, el pueblo", en el preámbulo de la Constitución Federal de 1787,<sup>34</sup> una vía de escape aprovechada por un número de constituciones estatales en décadas ulteriores. La

última constitución, la cual rehusó incluso aceptar esta simbólica declaración, fue la constitución de Louisiana de 1812. En muchas instancias, esta siguió cercanamente la constitución de Kentucky de 1799,<sup>35</sup> ella misma una versión revisada de la constitución de Kentucky de 1792, la cual había sido la siguiente constitución en reproducir los diez elementos básicos de Virginia tras la Constitución de Massachusetts de 1780, y su clon de New Hampshire, de 1784. Sin embargo, Louisiana, no solamente rehusó emular el carácter democrático de la Constitución de Kentucky, sino que también declinó adoptar su Declaración de Derechos con énfasis en principios universales. No fue el resultado de un descuido negligente sino, entre otras cosas, una evasión conciente de la estipulación del Acto Facultativo del Congreso, el cual había ordenado que la libertad religiosa fuera incluida en la Constitución.<sup>36</sup>

La Constitución de Luisiana de 1812 es un típico ejemplo de deliberada oposición a los elementos esenciales del constitucionalismo moderno de los Estados Unidos, una oposición que asumió diferentes formas en diferentes épocas. En los 1770's y 1780's la estricta separación de poderes fue más a menudo rechazada que aceptada,<sup>37</sup> mientras que entre 1818 y 1849, cuando la democracia tomó terreno en los Estados Unidos, cerca de la mitad de las constituciones estatales fallaron en incluir un estricto atrincheramiento de la constitución como norma suprema, o por lo menos de parte de esta, en el documento.\* Sin embargo, en una escala general, el constitucionalismo moderno prevaleció. La constitución provisional de Texas de 1835, todavía bajo el impacto del pasado mexicano, difícilmente contenía alguno de los elementos básicos del constitucionalismo moderno. La nueva constitución de 1836, resultante de lo que se había estilado en la Revolución de Texas,<sup>38</sup> casi no dejó fuera a ninguno. En la mitad del siglo XIX, las constituciones de cerca de la mitad de los estados americanos contenían todos los diez elementos esenciales enumerados en la Declaración de Derechos de Virginia.

Este decálogo constitucional, introducido primero en Virginia en 1776, y hasta entonces nada más que una peculiaridad americana, pronto probó estar completamente entrelazado con el constitucionalismo moderno en una escala global. El 26 de agosto de 1789, en Francia, la

---

Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, la contraparte europea de las declaraciones americanas de derechos, fue proclamada, y aquí de nuevo, como trece años antes, encontramos los elementos básicos del constitucionalismo moderno. Las diferencias, sin embargo, son notorias. El texto comienza con referencias a los representantes del pueblo, derechos humanos, principios universales, y lo que puede interpretarse como la soberanía del pueblo, y culmina en el famoso artículo 16: "Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución." Visto en conjunto con la Constitución de 1791, los dos documentos representando la quintaesencia del logro constitucional de la fase inicial de la Revolución Francesa, tenemos que admitir que ninguno habla acerca de la independencia judicial, la responsabilidad gubernamental, el gobierno limitado, ni de la constitución como atrincherada ley suprema. Pero, y por primera vez en un documento constitucional, fue establecida la teoría, como se refleja en el artículo 16 de la Declaración Francesa, de que solamente nos permitimos hablar de una constitución en términos del constitucionalismo moderno si el texto cumple ciertos requerimientos definidos. En consecuencia, en contraste con lo que había sido llamado "constitución" en los tiempos precedentes, el constitucionalismo moderno quedó fijado en un número de elementos esenciales. Lo que había comenzado en América en 1776 como un nuevo lenguaje político, nacido en un movimiento de levantamiento revolucionario y finalmente sancionado a través de la práctica política y de la experiencia política, el artículo 16 de la Declaración Francesa de los Derechos de 1789 lo elevó al nivel de un axioma en teoría constitucional, proveyendo el fundamento teórico del moderno constitucionalismo, ausente hasta esa fecha. Al mismo tiempo, fiel a sus principios universales, transformó el constitucionalismo moderno de una idea meramente americana en un fenómeno transnacional cuyas repercusiones se sentirían globalmente.

Los diez elementos básicos de Virginia, a pesar de no haber sido reproducidos completamente por la Declaración Francesa de los Derechos de 1789 y la Constitución de 1791, solamente recibieron las credenciales de ser los elementos fundacionales del constitucionalismo

moderno como un fenómeno global, al ser retomados en Francia en 1789 y porque el artículo 16 declara que solamente la existencia de ciertos elementos esenciales nos permite hablar de constitución en su significado moderno. Cualquiera que sea la importancia del artículo 16 en un contexto específicamente francés,<sup>39</sup> su significado total reposa en el hecho de que por primera vez un documento constitucional insiste en que el constitucionalismo moderno envuelve ciertos elementos básicos, en ausencia de los cuales no se nos permite hablar apropiadamente de él.

Independencia judicial, responsabilidad, gobierno limitado, y el atrincheramiento de la constitución no fueron omitidos desde los primeros documentos constitucionales franceses al azar. Por varias razones, tomó un largo tiempo hasta que ellos fueron aceptados como principios del constitucionalismo francés. La mayor parte de ellos, en verdad, fueron solamente incorporados en décadas recientes, cuando la constitución de la Quinta República evolucionó.<sup>40</sup> La historia del constitucionalismo moderno en Francia no solamente está caracterizado por estas particularidades, sino también por mayores agitaciones y rupturas, las cuales hicieron del constitucionalismo francés, y con él, del constitucionalismo europeo en su totalidad, tan diferente de su contraparte americana. A pesar de que las constituciones de 1791, 1793 y del año III (1795) se basaron a fondo en la mayoría de los principios del constitucionalismo moderno, cambios abruptos vinieron con la constitución del año VIII (1799). No contenía ninguno de los elementos esenciales del constitucionalismo moderno, pues concentró el poder en las manos del Primer Cónsul, y se convirtió en un modelo para otros regímenes autoritarios, de cómo esconder la consolidación del poder político en las manos de un dictador tras una fachada constitucional.<sup>41</sup>

Obviamente, las fachadas constitucionales para gobernar autoritariamente están en abierta contradicción con el constitucionalismo moderno. Su única contribución a la historia del moderno constitucionalismo descansa en documentar una fundamental y exitosa política de oposición a él. Esto podrá decirnos algo respecto a si la propagación de los principios del constitucionalismo moderno y del gobierno racional de acuerdo con reglas



firmes ha echado raíces en un país, en un momento específico, pero el desarrollo constitucional después del inevitable colapso final de una dictadura política usualmente será mucho más revelador.

Tres textos constitucionales desde el resquebrajamiento del Imperio Napoleónico merecen particular interés. Estos son el proyecto constitucional del Senado, de 6 de abril de 1814, de la Cámara de Representantes, de 29 de junio de 1815, y la Declaración de Derechos de los Franceses del 5 de julio de 1815.<sup>42</sup> Diferentes como son, todos ellos documentan el intento de reintroducir el constitucionalismo moderno y sus principales elementos básicos en Francia. Fueron propuestos la soberanía del pueblo, los principios universales, los derechos humanos, el gobierno representativo, la separación de los poderes, e incluso la independencia judicial, pero ninguna de estas ideas se materializó en esos años. En cambio, la restauración Borbónica logró su legitimación con la Carta de 1814.

La Carta de 1814 rápidamente se convirtió en el modelo de constitución para la restauración de Europa a principios del siglo XIX, por dos razones. Primeramente, aceptó la revolucionaria idea de una constitución, sin nombrarla abiertamente, mientras era decretada por el monarca. Segundo, rechazaba conscientemente el constitucionalismo moderno.<sup>43</sup> La soberanía del pueblo no fue admitida, no fueron declarados principios universales ni derechos humanos. Los derechos públicos de los franceses no fueron substitutos equivalentes.<sup>44</sup> No se estableció gobierno representativo ni se atrincheró la constitución como ley suprema. En vez de una separación de poderes, todos los poderes emanaron del monarca. No hubo provisiones para el gobierno limitado ni para la responsabilidad gubernamental, ni para el poder constituyente del pueblo.<sup>45</sup> La única concesión fue que los jueces, que eran nombrados por el monarca, ocuparían sus cargos mientras exhibieran buen comportamiento.<sup>46</sup> Este modelo fue convertido en paradigma para casi todos las constituciones alemanas durante los subsecuentes años,<sup>47</sup> y fue proclamado por los conservadores a través de Europa, donde los ultramontanos lo consideraban aún muy liberal.

La Carta de 1830 solamente redujo levemente el po-

der del monarca y extendió los derechos del legislativo,<sup>48</sup> pero en lo que concierne a los elementos esenciales del constitucionalismo moderno las cosas permanecieron básicamente iguales.<sup>49</sup> Sólo se introdujeron cambios parciales con la Constitución de 1848, que proclamó una vez más la soberanía del pueblo, pero vaciló respecto de reconocer los principios universales y los derechos humanos. Ciertamente, la Constitución de 1848 aceptó el gobierno representativo, la separación de poderes, la independencia judicial, y el poder de revisión constitucional, pero la constitución no estaba atrincherada, ni estaba limitado el gobierno ni garantizada la responsabilidad de las autoridades. A pesar de que 1848 significó una fecha crucial para el constitucionalismo moderno, fue – por lo menos en Francia – una victoria parcial y temporal.

<sup>50</sup>

Mientras que la Carta Francesa de 1814 personificó la estirpe del constitucionalismo antimoderno en la restauración de Europa, la Constitución Española de Cádiz de 1812 propuso un compromiso liberal. Lo más importante: había proclamado la soberanía del pueblo; aunque virtualmente guardaba silencio acerca de los principios universales y los derechos humanos. Estableció un gobierno representativo, la separación de poderes, y la independencia judicial. Reconoció la constitución como ley suprema y contenía provisiones concernientes al poder de revisión constitucional, aunque no abordó las ideas del gobierno limitado y de la responsabilidad del gobierno. A pesar de la oposición fundamental de Metternich y la Santa Alianza, la constitución fue readoptada dos veces en España y adicionalmente introducida a principios de 1820's en las Dos Sicilias, Piamonte, y Portugal. Lo que la constitución jacobina francesa de 1793 vino a representar para la izquierda democrática europea en la segunda mitad del siglo XIX, la Constitución de Cádiz simbolizó los ideales liberales en la primera mitad.<sup>51</sup>

El significado general de la Constitución de Cádiz reposa en el hecho de constituir el más importante intento en Europa, en la primera mitad del siglo XIX, de combinar la esencia del constitucionalismo moderno con el orden monárquico existente.<sup>52</sup> Por esta razón fue vehementemente rechazada, y no solo por los conservadores a todo lo largo de Europa<sup>53</sup>, sino también por los liberales

moderados, quienes se negaban a aceptar mayores limitaciones al poder monárquico que aquellas provistas por la constitución británica antes de 1832.<sup>54</sup>

La constitución británica continuó teniéndose en alta estima por todos aquellos que habían aceptado en Europa la idea de una constitución, pero que rechazaban el constitucionalismo moderno. Desde los 1790s, una activa política exterior de los británicos, que promovía la redacción de constituciones de acuerdo con las líneas generales de la constitución británica, con el objeto de prevenir revoluciones de origen francés, había contribuido sustancialmente a generar este clima de opinión.<sup>55</sup> Básicamente, las ideas británicas descansaban en la suposición de que la libertad individual podía ser garantizada de forma más eficiente y duradera por un compromiso político ilustrado, más que por las rígidas estipulaciones constitucionales. Un ejemplo expresivo es la Constitución de la Unión de Islas Jónicas, de 1817, la llamada Constitución de Maitland, que no reconoció ninguno de los fundamentos del constitucionalismo moderno, pero permitió internamente el gobierno de la aristocracia local, bajo estricta supervisión británica.

En vista de la tenaz oposición a la Constitución de Cádiz por parte de la Santa Alianza, que no se inhibió de utilizar incluso la intervención militar para echarla por tierra, una nueva constitución que buscaba introducir los fundamentos del constitucionalismo moderno adquirió prominencia en la Europa liberal, mientras la Rusia zarista se dedicaba a pacificar el alzamiento polaco y la diplomacia británica en Londres extraía un compromiso entre las cinco grandes potencias europeas, sobre el futuro estatus de ese país: la Constitución Belga de 1831. Ella fue una obra maestra del camuflaje constitucional.<sup>56</sup> Sus más fuertes opositores le podían reprochar por contener todos los elementos esenciales del constitucionalismo moderno, pero sus adherentes podían igualmente sostener que en ninguna parte los expresaba. En su versión francesa, evitaba proclamar abiertamente la soberanía popular, recurriendo en su lugar a la fórmula ambivalente de que todos los poderes derivaban de la nación.<sup>57</sup> La fraseología tendió a referirse a la Constitución Francesa de 1791, integrando al Rey en la nación.<sup>58</sup> Sin ser el resultado de un vago compromiso o, como la Paulskirche en 1848, un deliberado rechazo de la idea de soberanía

popular, el significado del artículo respectivo puede ser más explícito en su versión oficial flamenca: "Alle gezag komt van het volk." [Todo el poder viene del pueblo].<sup>59</sup> Sin embargo, lo que algunos podían entender como una soberanía popular disfrazada, otros lo podían descartar fácilmente como una pobre traducción.

Ahí no había declaración de derechos y de principios universales, pero en sustancia, el Título II "Sobre los Belgas y sus derechos", servía al mismo propósito. No fue proclamada la responsabilidad del gobierno, pero el artículo 24 señaló cómo podía hacerseles responsables por actos administrativos a los funcionarios públicos.<sup>60</sup> La constitución quedó atrincherada como ley suprema, pero no se tomó ninguna medida para prevenir que el artículo respectivo fuera derogado.<sup>61</sup> Los privilegios políticos de la aristocracia fueron abolidos, pero para ser elegido senador era necesaria la calidad de gran propietario.<sup>62</sup> Así, el gobierno representativo quedó asegurado, paralelamente a la separación de los poderes, el gobierno limitado, la independencia judicial, y finalmente, al poder de revisión constitucional.<sup>63</sup>

El constitucionalismo moderno había alcanzado su mayor triunfo hasta el momento en Europa, incluso superando a Suiza, donde el entusiasmo revolucionario había conducido a la Declaración de los Derechos en Ginebra, tan temprano como en 1793. Alejada de la influencia francesa, la república alpina estaba caracterizada por sus intactas tradiciones locales que se contradecían con el constitucionalismo moderno. En particular, la tradición suiza de la comunidad soberana, que actúa a través de formas de democracia directa, difícilmente permitía la adopción de esos elementos esenciales al constitucionalismo moderno tales como el gobierno representativo, la separación de los poderes, el gobierno limitado, la independencia del aparato judicial, o una atrincherada ley suprema.<sup>64</sup> Pero, fuera en pequeñas repúblicas o extensos estados, el progreso del constitucionalismo moderno continuó siendo más implícito que explícito. La soberanía de la nación pudo también significar un rechazo conciente a la idea de la soberanía popular, como se demostró de nuevo durante las deliberaciones de la Paulskirche en 1848-49.<sup>65</sup> Incluso hoy, de las monarquías en la Unión Europea, sólo la constitución sueca de 1974 y la constitución española de 1978

---

proclaman abiertamente la soberanía popular.<sup>66</sup>

En su conjunto, las revoluciones europeas de 1848 constituyeron el momento más decisivo para el constitucionalismo moderno y su futura historia desde finales del siglo XVIII. Ningún otro evento aislado en el intervalo de sesenta años había dado un voto de confianza comparable a sus principios básicos y a largo plazo probó que cualquier intento de revertir la marea era fútil. Sus resultados inmediatos, sin embargo, fueron ambiguos. Como regla general, las constituciones de 1848-49 podían ser divididas en dos grupos: uno teniendo aquellas que fueron preparadas y decretadas para coartar la revolución y otro conteniendo aquellas que fueron verdaderamente los frutos de una revolución. No es de sorprender entonces que el constitucionalismo moderno y sus elementos esenciales fueran rechazados en el primer grupo de constituciones, con tan sólo pequeñas excepciones, mientras que fueron cruciales para el último. Las constituciones estatales de Alemania de 1848-49 son particularmente apropiadas para ilustrar la amplia gama de posibilidades. La elite gobernante del pueblo hanseático de Lübeck probó ser básicamente tan resistente a la ideas del constitucionalismo moderno como la de Hamburgo, donde ninguna constitución en absoluto fue adoptada en esos años. La Constitución de Lübeck de abril de 1848, en realidad, sancionó el orden tradicional de los estados, en donde la única concesión a la constitución de la revolución de diciembre de 1848 fue hecha para introducir el gobierno representativo.<sup>67</sup>

Incluso antes de la declaración oficial de los derechos de Paulskirche, los estados que adoptaron una nueva constitución generalmente insertaron un extenso catálogo de derechos humanos en él; sin embargo, fieles a lo que se había discutido extensamente en el Paulskirche y consistentemente con eso, sin reconocer los principios universales de su legitimación. Como regla, adoptaron el gobierno representativo, la separación de poderes, la responsabilidad gubernamental, y la independencia judicial. Algunos también proveyeron reglas para hacer enmiendas a la constitución. Dos constituciones, las de Lauenburg y Waldeck-Pyrmont, hicieron de la constitución la ley suprema con el último mandato de que "Disposiciones legales inconsistentes con esta constitución son nulas."<sup>68</sup> La constitución de Anhalt-Dessau de 1848

fue la única en adoptar adicionalmente el principio de "Todo el poder se deriva del pueblo."<sup>69</sup> A pesar de que los principios universales y el gobierno limitado no fueron declarados expresamente en ninguna parte, el constitucionalismo moderno había alcanzado en el siglo XIX su cenit en Alemania, una culminación que permanecería insuperable por los próximos setenta años.

La situación alemana, generalmente hablando, no fue única en Europa occidental. La constitución Danesa de 1849, aunque liberal en su tenor y documentando su adherencia a los principios del gobierno limitado y a la separación de los poderes desde su inicio<sup>70</sup>, aseguró el gobierno representativo, la independencia de lo judicial, los derechos humanos, y el poder de revisión constitucional, pero falló en reconocer la soberanía del pueblo y los principios universales, y fue menos expresiva acerca de la responsabilidad de los gobernantes y sobre el carácter de atrincherada ley suprema de la constitución. Con los elementos básicos adoptados, más o menos rememoraba a la Constitución Holandesa de 1848<sup>71</sup>, mientras que la Constitución de Luxemburgo de 1848 fue en gran medida una adaptación de la Constitución de Bélgica de 1831, con la excepción, sin embargo, de su artículo 25, que establecía que todo el poder emanaba de la nación.<sup>72</sup>

Lo que faltaba en la Constitución de Luxemburgo de 1848 y se hallaba parcialmente oculta en la Constitución Belga de 1831, fue abiertamente declarado en la Constitución de la República Romana en 1849, la constitución más democrática y una de las más ajustada a los elementos esenciales del constitucionalismo moderno, de entre todas las constituciones europeas de la revolución de 1848-49.<sup>73</sup> Comienza por proclamar: "Soberanía es el derecho eterno del pueblo", y más tarde confirma: "Todo el poder emana del pueblo."<sup>74</sup> Todos los otros nueve elementos básicos fueron declarados apropiadamente, con la sola excepción del gobierno limitado, que no fue establecido expresamente. Las otras constituciones italianas de los años revolucionarios asemejan el amplio marco de las constituciones alemanas en su proximidad o distancia de los elementos esenciales del constitucionalismo moderno. El Statuto Albertino, la más duradera de todas las constituciones europeas vigentes de este bienio, marca la única excepción. Decretada por un monarca, reconoció por lo menos cuatro elementos esenciales: derechos

---

humanos, gobierno representativo, separación de poderes, e independencia de lo judicial - más que la mayoría de las otras constituciones de origen comparable, originadas dentro o fuera de Italia.<sup>75</sup>

El constitucionalismo moderno definitivamente había dado un gran paso hacia adelante en Europa, con las revoluciones de 1848, y el más sonado ejemplo en Europa Central fueron presumiblemente los borradores de la Dieta Imperial en Kremsier<sup>76</sup>, de una declaración de derechos fundamentales y de una constitución, la cual al igual que la última constitución de la República de Roma, de todos los elementos esenciales expresados, solamente dejó de mencionar el gobierno limitado.<sup>77</sup> Aunque la situación política no permitió mayores avances en otras partes de Europa hasta la fecha, el constitucionalismo moderno, a pesar de sus muchos oponentes y de las severas contrariedades resultantes de la reacción de 1850's, había echado raíces firmes en Europa, aún si su historia posterior en esta parte del mundo probará estar llena de contradicciones. Había sido dado un gran paso para poner al gobierno sobre una base más racional, para beneficio de la gente.

En esos días una victoria fácil había sido obtenida en un lugar completamente diferente, donde las futuras contradicciones no iban a ser menos evidentes: Liberia. Su constitución del 26 de julio de 1847, americano como era su origen, transplantó todos los diez elementos básicos de Virginia a la costa oeste de África.<sup>78</sup> En Latinoamérica, sin embargo, una estructura formal de gobierno de acuerdo con el ejemplo dado por los Estados Unidos fue llenado con contenidos originados del pasado colonial español, portugués o francés, con las discrepancias sociales de una elite gobernante enfrentada a las masas indígenas despojadas de sus derechos, y con algunas influencias europeas recientes. Este escenario particular causó y continúa causando manifiestas diferencias en la forma de entender la constitución, resultando en un cisma entre la constitución formal y la material, el cual únicamente parece estar cerrándose en años recientes.<sup>79</sup> Las constituciones de la primera mitad del siglo XIX reconocieron de buena gana el gobierno representativo y la separación de poderes. Algunos elevaron la constitución a ley suprema y tuvieron elaboradas provisiones para los procesos de enmienda. Gobier-

no limitado, responsabilidad, e independencia judicial, sin embargo, no fueron generalmente tópicos favoritos ni asumieron su significado real. Los derechos humanos fueron declarados con bastante frecuencia, a pesar de que muchas constituciones los habían reservado solo para los "ciudadanos", que parece ser otra palabra para denominar a la elite gobernante, donde los "deberes", los que una constitución difícilmente podía olvidar listar, aparecían primordialmente aplicados al resto de la población. Esto también explica por qué los principios universales fueron tan raros en estas constituciones, y muchas de ellas prefirieron referirse a la soberanía de la nación, en vez de a una soberanía más radical, del pueblo.

A pesar de estas impresiones rápidas, diferencias substanciales entre las constituciones de, por ejemplo, Ecuador y Guatemala, existieron, y situaciones políticas diferentes o contextos sociales pueden haber resultado en abrir más los países a los elementos esenciales del constitucionalismo moderno. Además, se necesitaría un más detallado análisis de los cientos de constituciones americanas desde México a Argentina, de sus orígenes políticos, y del discurso intelectual en el cual estaban inmersas, por lo cual me hace falta espacio, y aún más, competencia.

La historia del constitucionalismo moderno es una historia que necesita ser escrita.<sup>80</sup> Los comentarios que preceden solamente esbozan un borrador con la intención de incitar un nuevo pensamiento sobre la historia constitucional en general y sobre su impacto en diferentes países en particular. Se ha demostrado que se reclama una perspectiva fresca para que brinde nuevas luces en la historia constitucional de todos los países involucrados. En vez de preguntar cuándo y dónde las ideas e instituciones americanas o francesas fueron copiadas, como se ha hecho hasta ahora, el desarrollo constitucional de ambos países aparece con una nueva luz, demandando nuevas respuestas. La historia del constitucionalismo moderno deliberadamente se aleja de los pasos de la historia constitucional nacional e inicia una perspectiva global. Los documentos para esta nueva aproximación están todos allí. Todo lo que necesitan es una nueva lectura, que promete abrir un enorme espacio, de nuevos panoramas.

<sup>1</sup> Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism Ancient and Modern*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1940, 3.

<sup>2</sup> Maurizio Fioravanti, *Costituzione*, Bologna: Il Mulino, 1999, 102.

<sup>3</sup> Bruce Ackermann, "The Rise of World Constitutionalism", en: *Virginia Law Review*, 83 (1997), 771-797; cf. también Heinz Klug, "Constitutional Transformations: Universal Values and the Politics of Constitutional Understanding", en: *Beyond the Republic. Meeting the Global Challenges to Constitutionalism*, ed. por Charles Sampford y Tom Round, Leichhardt, NSW: The Federation Press, 2001, 191-20.

<sup>4</sup> Obviamente, yo no estoy de acuerdo con A. E. Dick Howard, "The Essence of Constitutionalism", en: *Constitutionalism and Human Rights: America, Poland, and France. A Bicentennial Colloquium at the Miller Center*, ed. por Kenneth W. Thompson y Rett R. Ludwikoski, Lanham, MD: University Press of America, 1991, 3-41, quién no logra distinguir al constitucionalismo moderno como distintivamente diferente de las ideas y conceptos ingleses desde la Carta Magna y trata de establecer siete elementos esenciales de constitucionalismo (consentimiento de los gobernados, gobierno limitado, sociedad abierta, santidad del individuo, rule of law, cumplimiento de la constitución, y adaptabilidad), que están más en línea con la interpretación de Dicey de la Constitución Británica que propiamente con las particularidades del constitucionalismo moderno.

<sup>5</sup> Cf. Interpretaciones pioneras como las de Jacques Vincent de La Croix, *Constitutions des principaux États de l'Europe et des États-Unis de l'Amérique*, 6 vols., París: Buisson, 1791-1801; Gabriel Demombynes, *Les Constitutions européennes. Parlements, conseils provinciaux et communaux et organisation judiciaire dans les divers États de l'Europe*, 2 vols., París: L. Larose y Forcel, 1881, 2da. Ed. 1883; y la edición realizada por la Comisión de historia constitucional del Comitato Internazionale di Scienze Storiche bajo la dirección de Gioacchino Volpe, *La Costituzione degli Stati nell'Era Moderna. Saggi storico-giuridici*, 2 vols., Milán: Fratelli Treves, 1933-1938. Más restrictiva es Agnes Headlam-Morley, *The New Democratic Constitutions of Europe. A*

*Comparative Study of Post-War European Constitutions with Special Reference to Germany, Czechoslovakia, Poland, Finland, The Kingdom of the Serbs, Croats & Slovenes and the Baltic States*, Londres: Oxford University Press, 1928. El más reciente parece ser Robert L. Maddex, *Constitutions of the World*, Washington, D.C., Congressional Quarterly, 1995, repr. Londres: Routledge, 1996.

<sup>6</sup> Todavía notables son Charles Frederick Strong, *Modern Political Constitutions. An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Londres: Sidgwick & Jackson, 1930, 3ra. ed. 1973, y John A. Hawgood, *Modern Constitutions since 1787*, Londres: Macmillan and Co., 1939. Cf. también Maurizio Fioravanti, *Stato e costituzione. Materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Turín: G. Giappichelli, 1993; R. C. van Caenegem, *An Historical Introduction to Western Constitutional Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995. También el volumen editado por Manuel J. Pelaéz, *European Constitutional Law/Derecho constitucional Europeo (Estudios interdisciplinarios en homenaje a Ferran Valls i Taberner con ocasión del centenario de su nacimiento, vol. 7)*, Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1988.

<sup>7</sup> Cf. El galardonado tratado de [Johann Friedrich Christian Buddy,] *Wesen und Unwesen des modernen Constitutionalismus, seine Untauglichkeit für Preussen, nebst Vorschlägen zur Abänderung der Verfassung. Ein Buch für Fürsten und Volk*, 3ra. Ed., Stettin: In Commission bei F. Schneider & Co. en Berlín, 1852.

<sup>8</sup> Carl von Rotteck, "Constitution; Constitutionen; constitutionelles Prinzip und System; constitutionell; anticonstitutionell", en: *Das Staats-Lexikon. Encyclopädie der sämtlichen Staatswissenschaften für alle Stände*, ed. por Carl von Rotteck and Carl Welcker, 2<sup>nd</sup> ed., 12 vols., Altona 1845-1848, III, 519-543, aquí 522. La cita apareció por primera vez en la primera edición, III (1836), 766.

<sup>9</sup> Cf. *ibid.*, 522-524.

<sup>10</sup> Cf. Fioravanti, *Costituzione*, 71.

<sup>11</sup> Cf. el Act of settlement de 1701, cuyo título oficial

---

subraya mejor la correlación entre monarquía limitada y la garantía de los derechos: "An act for the further limitation of the crown, and better securing the rights and liberties of the subject" ("Una ley para la futura limitación de la corona, y la mejor garantía de los derechos y libertades de los súbditos")

<sup>12</sup> Sobre la idea de gobierno limitado como esencia del moderno constitucionalismo, cf. Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy. Theory and Practice in Europe and America*, rev. ed., Boston 1950, 25-28; id., *Limited Government: A Comparison*, Englewood Cliffs, N.J. 1974.

<sup>13</sup> Ya Ranke ha enfatizado esta "completa reversión de principios", cf. Leopold von Ranke, *Über die Epochen der Neueren Geschichte. Vorträge dem König Maximilian II. von Bayern gehalten*, ed. por Hans Herzfeld, Schloss Laupheim [1948], 181.

<sup>14</sup> Thomas Paine, *Rights of Man*, ed. por Henry Collins, Harmondsworth 1969, 93, 207.

<sup>15</sup> Cf. Michel Rosenfeld, "Modern Constitutionalism as Interplay Between Identity and Diversity" en: *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy. Theoretical Perspectives*, ed. por id., Durham and London 1994, 3: "Parece que no hay una definición aceptada de constitucionalismo pero, en un sentido amplio, el constitucionalismo moderno requiere imponer límites a los poderes del gobierno, la adhesión al Estado de Derecho, y la protección de los derechos fundamentales" La mayoría de los principios aquí enumerados fueron identificados ya por Louis Henkin, "A New Birth of Constitutionalism: Genetic Influences and Genetic Defects," *ibid.*, 40-42. Una comprensión más abarcadora del constitucionalismo moderno ("mecanismos institucionales y procedimientos" e "ideas básicas, principios, y valores de una comunidad política") es exhibida por Ulrich K. Preuss, "The Political Meaning of Constitutionalism" en: *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives*, ed. por Richard Bellamy, Aldershot 1996, 11-13.

<sup>16</sup> Cf. Tadakazu Fukase und Yōichi Higuchi, *Le Constitutionnalisme et ses problèmes au Japon: Une approche comparative*, Paris 1984, 22.

<sup>17</sup> Sobre los derechos humanos como "expresión de principios constitucionales fundamentales" desde el tardío siglo XVIII, cf. Alphonse Aulard y Boris Mirkine-Guetzevitch, *Les Déclarations des droits de l'homme. Textes constitutionnels concernant les droits de l'homme et les garanties des libertés individuelles dans tous les pays*, Paris 1929 [repr. Aalen 1977], 7. Cf. también Louis Henkin, "Constitutionalism and Human Rights" en: *Constitutionalism and Rights. The Influence of the United States Abroad*, ed. por Louis Henkin and Albert J. Rosenthal, New York 1990, 383-395.

<sup>18</sup> Cf. También Graham Maddox, "A Note on the Meaning of Constitution", en: *The American Political Science Review*, 76 (1982), 805-809.

<sup>19</sup> Cf. Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional Mexicano*, México <sup>34</sup>2001, 12-14. Más general, Louis Henkin, "Elements of Constitutionalism", en: *International Commission of Jurists. The Review*, 60 (1998), 11-22.

<sup>20</sup> Cf. James Madison en *Federalist No. 10*: "La voz pública, pronunciada por los representantes del pueblo, estará más a tono con el bien público, que si fuera pronunciada por el propio pueblo reunido al efecto" (*The Federalist*, ed. por Jacob E. Cooke, Middletown CT 1961, 62).

<sup>21</sup> Cf. M. J. C. Vile, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Indianapolis <sup>2</sup>1998; también Gerhard Casper, *Separating Power. Essays on the Founding Period*, Cambridge MA 1997, 7.

<sup>22</sup> Es aquí que James Bryce trazó la línea divisoria entre las constituciones antiguas, tales como la de Gran Bretaña, y el constitucionalismo moderno, como una diferencia entre constituciones "flexibles" y "rígidas". Cf. James Bryce, "Flexible and Rigid Constitutions", en: id., *Constitutions* [1905], repr. Aalen 1980, 3-94. Cf. también Alessandro Pace, "Starre und flexible Verfassungen", en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, N.F. 49 (2001), 89-101.

<sup>23</sup> Principios adicionales pueden encontrarse, tales como "sociedad abierta", "santidad del individuo" o "adaptabilidad" de la constitución. Estos, sin embargo, no son esenciales al constitucionalismo moderno. Por el

contrario, denotan factores sociales o políticos que pueden ayudar al funcionamiento continuo de cualquier constitución, incluyendo la Británica, en contextos más contemporáneos. En consecuencia, ellos no son específicos del constitucionalismo moderno, ni fueron esos términos familiares al tardío siglo XVIII o temprano siglo XIX. Cf. A. E. Dick Howard, "The Essence of Constitutionalism", en: *Constitutionalism and Human Rights: America, Poland, and France. A Bicentennial Colloquium at the Miller Center*, ed. por Kenneth W. Thompson and Rett R. Ludwowski, Lanham, MD 1991, 3-41.

<sup>24</sup> El relato más detallado sobre la Declaración de Derechos de Virginia y su historia es el de A. E. Dick Howard, *Commentaries on the Constitution of Virginia*, 2 vols., Charlottesville: University Press of Virginia, 1974, I, 27-313. Para una perspectiva histórica del trabajo de convención, cf. John E. Selby, *The Revolution in Virginia, 1775-1783*, Williamsburgo, Va.: Colonial Williamsburg Foundation, 1988, 100-110.

<sup>25</sup> 1 & 2 Gul. & Mar. Sess. 2 c. 2 (citado de *The Statutes of the Realm*, VI, [s.l.: s.n.] 1819, 143; fácilmente accesible puede ser E. Neville Williams, *The Eighteenth-Century Constitution, 1688-1815. Documents and Commentary*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960, 26-33, 28).

<sup>26</sup> Cf. Tim Harris, *Politics under the Later Stuarts. Party Conflict in a Divided Society, 1660-1715*, Londres y Nueva York: Longman, 1993, 132-140; Stuart E. Prall, *The Bloodless Revolution: England, 1688*, Madison, Wis.: University of Wisconsin Press, 1985, 245-293; J. P. Kenyon, *Principios de Revolución. Revolution Principles. The Politics of Party, 1689-1720*, Cambridge: Cambridge University Press, 1977, repr. 1990.

<sup>27</sup> 1 & 2 Gul. & Mar. Sess. 2 c. 2 (citado de *The Statutes of the Realm*, VI, 142; ver también Williams, *Eighteenth-Century Constitution*, 26, 29).

<sup>28</sup> Preámbulo de la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, en: *The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and Other Organic Laws of the States, Territories, and Colonies Now or Heretofore Forming the United States*, ed. por Francis Newton Thorpe, 7 vols., Washington: Government Printing Office, 1909, VII, 3812.

Cf. Robert P. Sutton, *Revolution to Secession. Constitution Making in the Old Dominion*, Charlottesville: University Press of Virginia, 1989, 33-34; Hugh Blair Grigsby, *The Virginia Convention of 1776*, Richmond: J. W. Randolph, 1855, repr. Nueva York: Da Capo Press, 1969, 161-165.

<sup>29</sup> Cf. La defensa que hizo Blackstone de la legitimidad de los parlamentos de convención: William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, 4 vols., Oxford: Clarendon, 1765-69 (repr. Chicago-Londres: University of Chicago Press, 1979), I, 148.

<sup>30</sup> Declaración de Derechos de Virginia, sec. 1 y 2, en: *The Federal and State Constitutions*, ed. por Thorpe, VII, 3813.

<sup>31</sup> Cf. Brent Tarter, "The Virginia Declaration of Rights", en: *To Secure the Blessings of Liberty: Rights in American History*, ed. por Josephine F. Pacheco, Fairfax, VA: George Mason University Press, 1993, 37-54; Bernard Schwartz, *The Great Rights of Mankind. A History of the American Bill of Rights*, Nueva York: Oxford University Press, 1977, 67-72; también el trabajo clásico de Robert Allen Rutland, *The Birth of the Bill of Rights, 1776-1791*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1955, esp. 38-39. Esta interpretación, obviamente, va contra la de Dick Howard, *The Birth of American Political Thought, 1763-87*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989, 104-105, quien no percibe las implicaciones que el documento tuvo para el constitucionalismo moderno.

<sup>32</sup> Cf. *The Federal and State Constitutions*, ed. por Thorpe, IV, 2451-2453, VI, 3241-3248.

<sup>33</sup> Cf. Declaración de Derechos de Virginia, sec. 2, 3, 5-8, 13, y 15, en: *The Federal and State Constitutions*, ed. por Thorpe, VII, 3813-3814.

<sup>34</sup> Cf. Daniel Lessard Levin, *Representing Popular Sovereignty. The Constitution in American Political Culture*, Albany, N.Y.: State University of New York Press, 1999, 18-20; Edmund S. Morgan, *Inventing the People*, Nueva York: Norton, 1988, 263-287.

<sup>35</sup> Cf. Mi edición de la Constitución de Louisiana de 1812 a <http://www.modern-constitutions.de>

<sup>36</sup> Sec. 3 del Acto de Facultades de 1811 dispuso, "La Constitución que se formará [...] contendrá los princi-



pios fundamentales de la libertad civil y religiosa [y] asegurará al ciudadano un juicio por medio de un jurado en todos los casos criminales, y el privilegio del escrito de habeas corpus, conforme a las provisiones de la constitución de los Estados Unidos” (The Federal and State Constitutions, ed. por Thorpe, III, 1377). La obligada libertad religiosa no fue incluida en la Constitución, lo cual pasó inadvertido en el Congreso. Henry Clay declaró en la Cámara de Representantes, en marzo 19, 1812: “La Convención de Orleáns ha diseñado una constitución para el estado de conformidad con la ley del Congreso que impuso ciertas condiciones preliminares” (The Debates and Proceedings in the Congress of the United States [Annals of the Congress of the United States], Twelfth Congress, First Session, Washington: Gales and Seaton, 1853, 1225).

<sup>37</sup> Cf. e.g. Vermont, donde hasta 1836 el Gobernador, Teniente Gobernador y Tesorero, en caso de no obtener la absoluta mayoría de los votos en elección popular, eran elegidos por medio de un voto mayoritario de “el Consejo [Ejecutivo] y Asamblea General”, aún si fueran a reelegirse, cf. Constituciones de Vermont de 1777, c. II, sec. 17, de 1793, c. II, sec. 10, en: The Federal and State Constitutions, ed. por Thorpe, VI, 3744-3745, 3766. Expreso mi agradecimiento a Gregory Stanford de los Archivos del Estado de Vermont por haber llamado mi atención acerca del largo y todavía no resuelto problema del voto conjunto en las elecciones de Vermont.

\* El concepto de atrincheramiento constitucional, utilizado por el autor a lo largo del ensayo, se refiere en el ámbito académico de habla inglesa al establecimiento de condiciones especiales para la reforma constitucional, que coloquen a la Constitución fuera del alcance del legislador ordinario. Nota del Traductor.

<sup>38</sup> Cf. Paul D. Lack, *The Texas Revolutionary Experience. A Political and Social History, 1835-1836*, College Station: Texas A & M University Press, 1992, esp. 87-95.

<sup>39</sup> Cf. Michel Troper, “L’Interprétation de la déclaration des droits: L’exemple de l’article 16”, en: *Droits. Revue française de théorie juridique*, 8 (1988), 111-122; Pierre Albertini, “Article 16”, en: *La Déclaration des droits de l’homme et du citoyen de 1789. Histoire, analyse et commentaires*, ed. por Gérard Conac, Marc Debene y

Gérard Teboul, París: *Económica*, 1993, 331-342.

<sup>40</sup> Cf. en general Louis Favoreu y Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, décima ed., París: Dalloz, 1999. Adicionalmente Olivier Beaud, “Les Mutations de la V République ou comment se modifie une constitution écrite”, en: *Pouvoirs*, 99 (2002), esp. 23-26; Adolf Kimmel, “Nation Republik, Verfassung in der französischen politischen Kultur”, en: *Verfassung und politische Kultur*, ed. por Jürgen Gebhardt, Baden-Baden: Nomos, 1999, esp. 134-138; Jürgen Schwarze, “Die europäische Dimension des Verfassungsrechts”, en: id. (ed.), *Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas*, Baden-Baden: Nomos, 1998, 150-153.

<sup>41</sup> Cf.; más recientemente, Luca Scuccimarra, *La Sciabola di Sieyes. Le giornate di brumaio e la genesi del regime bonapartista*, Bolonia: Il Mulino, 2002, esp. 167-174.

<sup>42</sup> Los tres documentos son publicados en Léon Duguit et al., *Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, 7ª. ed. por Georges Berlia, París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1952, 164-167, 181-189.

<sup>43</sup> Esta perspectiva es generalmente descuidada especialmente en las interpretaciones francesas de la Carta de 1814, cf. Pierre Rosanvallon, *La Monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, París: Fayard, 1994, quien caracterizó este como el “momento inglés” (p. 8), o Alain Laquerze, *Les Origines du Régime parlementaire en France (1814-1848)*, París: Presses Universitaires de France, 2002, quién habla de una “monarquía limitada” (p. 67), pero al mismo tiempo mantiene que esta estaba “fuertemente marcada por conceptos judiciales de la época anterior a 1789” (p. 74).

<sup>44</sup> Cf. art. 1-12 de la Carta de 1814 (*Les Constitutions de la France depuis 1789*, ed. por Jacques Godechot, París: Flammarion, 1979, 219).

<sup>45</sup> La ausencia de la cláusula respectiva fue un argumento particularmente utilizado por la oposición liberal, en contra de lo incompleta de la constitución. cf. Albert Fritot, *Esprit du droit et ses applications a la politique et a l’organisation de la monarchie constitutionnelle*, 2da. Ed., París: E. Pochard, 1825, 558-559.



<sup>46</sup> Art. 58 (Constitutions de la France, ed. por Godechot, 223).

<sup>47</sup> Cf. Jacky Hummel, *Le Constitutionnalisme allemand (1815-1918): Le modele allemand de la monarchie limitée*, París: Presses Universitaires de France, 2002, 40-59; Hartwig Brandt, "Von den Verfassungskämpfen der Stände zum modernen Konstitutionalismus: Das Beispiel Württemberg", en: *Denken und Umsetzung des Konstitutionalismus in Deutschland und anderen europäischen Ländern in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts*, ed. por Martin Kirsch y Pierangelo Schiera, Berlín: Duncker & Humblot, 1999, 99-108.

<sup>48</sup> En el fuerte disputado carácter de la Carta de 1830, cf. más recientemente Luigi Lacche, *La Liberta che guida il Popolo. Le Tre Gloriose Giornate del luglio 1830 e le "Chartes" nel costituzionalismo francese*, Bolonia: Il Mulino, 2002, 87-93.

<sup>49</sup> Como un autor que se opuso a cualquier cambio de dirección en el constitucionalismo moderno, cf. Henri Fonfrede, *Du Gouvernement du roi, et des limites constitutionnelles de la prérogative parlementaire. Dédié a la Chambre des Députés de France*, París: H. Delloye, 1839.

<sup>50</sup> Cf. Frédéric Lambert, "La Genèse de la Constitution du 4 novembre 1848. De la confiscation de la Révolution a la défaite de la République", en: *Poderes Ejecutivos y Legislativos en la Constitución de 1848-49*, ed. por Horst Dippel, Berlín: Duncker & Humblot, 1999, 205-229.

<sup>51</sup> Cf. Boris Mirkine-Guetzevitch, "La Constitution espagnole de 1812 et les débuts du libéralisme européen (Esquisse d'histoire constitutionnelle comparée)", en: *Introduction à l'étude du droit compare. Recueil d'Études en honneur d'Édouard Lambert*, 5 vols., París 1938, II, 211, 216-219; Juan Ferrando Badía, "Die spanische Verfassung von 1812 und Europa", en: *Der Staat*, 2 (1963), 155-158. También Antonino de Francesco, "La Constitución de Cádiz en Nápoles", en: José María Iñurrategui y José María Portillo (eds.), *Constitución en España: Orígenes y destinos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 1998, 273-286.

<sup>52</sup> Cf. Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *La Teoría del estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz)*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y constitucionales, 1983, esp. 374-377.

<sup>53</sup> Cf. Karl Ludwig von Haller, *Ueber die Constitution der Spanischen Cortes, s.l. 1820. Sobre Haller, el guerrero inveterado contra el constitucionalismo moderno, y su panfleto*, cf. Burchard Graf von Westerholdt, *Patrimonialismus und Konstitutionalismus in der Rechts- und Staatstheorie Karl Ludwig von Hallers. Begründung, Legitimation and Kritik des modernen Staates*, Berlin 1999, esp. 61-66.

<sup>54</sup> Cf. Karl Heinrich Ludwig Pölit, *Die Staatensysteme Europa's und Amerika's seit dem Jahre 1783, geschichtlich-politisch dargestellt*, 3 vols., Leipzig 1826, III, 253. También Horst Dippel, "Die Bedeutung der spanischen Verfassung von 1812 für den deutschen Frühliberalismus und Frühkonstitutionalismus", en: *Denken und Umsetzung des Konstitutionalismus*, ed. por Kirsch y Schiera, 219-237.

<sup>55</sup> Cf. Günther Heydemann, *Konstitution gegen Revolution. Die britische Deutschland- und Italienpolitik 1815-1848*, Göttingen 1995, aunque trata más, para el período señalado, con proyectos constitucionales alemanes e italianos, más que con los británicos. También Carlo Ricotti, "Il costituzionalismo britannico nel Mediterraneo (1794-1818)", en: *Clio*, 27 (1991), 365-451.

<sup>56</sup> Esta interpretación, obviamente, contradice a A. de Dijn, "A Pragmatic Conservatism. Montesquieu and the Framing of the Belgian Constitution (1830-1831)", en: *History of European Ideas*, 28 (2002), 227-245, quién desatiende tanto las controversias constitucionales de la época, como la constelación política europea.

<sup>57</sup> Constitución de Bélgica, art. 25, en: *Bulletin officiel des décrets du Congrès national de la Belgique, et des arrêtés du pouvoir exécutif/Staatsblad*, n.º. 14, Brussels 1831, 180.

<sup>58</sup> Constitución Francesa de 1791, Título III, art. 1, en: *Constitutions de la France*, ed. por Godechot, 38.

<sup>59</sup> Constitución de Bélgica, art. 25, en: *Bulletin officiel/Staatsblad*, 181.

<sup>60</sup> Cf. Gustave Beltjens, *Encyclopédie du droit civil belge II: La Constitution belge révisée, annotée au point de vue théorique et pratique de 1830 à 1894*, Liège 1894, 333.

<sup>61</sup> Constitución de Bélgica, art. 130, en: *Bulletin officiel de la Belgique*, 210.

<sup>62</sup> Constitución de Bélgica, art. 6 y 56, *ibid.*, 176, 188.

<sup>63</sup> Cf. John Gilissen, "La Constitution belge de 1831: ses sources, son influence", en: *Res publica. Revue de l'Institut Belge de Science Politique*, Bruxelles, 10 (1968), 107-141; André Mast, "Une Constitution du temps de Louis-Philippe", en: *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 73 (1957), 987-1030; también las todavía clásicas acotaciones de Émile de Laveleye, *Quelques Considérations sur la constitution belge*, junto con: Théodore Juste, *Le Congrès national de Belgique 1830-1831. Précédé de Quelques Considérations sur la constitution belge par Émile de Laveleye*, vol. I, Brussels y Leipzig 1880.

<sup>64</sup> Cf. *Constitution genevoise, sanctionnée par le souverain le 5 Fév. 1794, l'an troisième de l'Égalité; précédée de la Déclaration des droits et des devoirs de l'homme social, consacrée par la nation genevoise le 9 Juin 1793*. Imprimé & distribué par ordre du Gouvernement, Geneva [1794].

<sup>65</sup> Cf. Horst Dippel, "Das Paulskirchenparlament 1848/49: Verfassungskonvent oder Konstituierende Nationalversammlung?", en: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, N.S. 48 (2000), 17-18.

<sup>66</sup> Ch. I, art. 1: "En Suède, tous les pouvoirs émanent du peuple. La souveraineté du peuple suédois [...]", y art. 1,2: "La souveraineté nationale réside dans le peuple espagnol; tous les pouvoirs de l'État émanent de lui" (*Les Constitutions des États de l'union européenne*, ed. por Constance Grewe y Henri Oberdorff, Paris 1999, 450, 180).

<sup>67</sup> Constitución Revisada de Lübeck, 12 de diciembre de 1848, publicada en: *Lübeckische Verordnungen*, 1848, 186-213.

<sup>68</sup> *Staatsgrundgesetz für die Fürstentümer Waldeck*

und Pymont [23 de mayo de 1849], § 141, publicado en: *Fürstlich Waldeckisches Regierungs-Blatt*, Nr. 13, 29.5.1849, 50.

<sup>69</sup> *Verfassungsurkunde für das Herzogtum Anhalt-Dessau* [29 de octubre de 1848], § 5, publicado separadamente [s.l.: s.n., s.a.], 4.

<sup>70</sup> *Danmarks Riges Grundlov*, I, §§ 1 y 2, publicado en: *Departementstidenden*, Nr. 37, 5.6.1849, 489.

<sup>71</sup> Cf. *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*. Officiële uitgave, La Haya: Ter algemeene Landsdrukkerij, 1848.

<sup>72</sup> Cf. *Verordnungs- und Verwaltungsblatt des Großherzogthums Luxemburg/Mémorial législatif et administratif du Grand-Duché de Luxembourg*, 1848, 389-414. La constitución fue firmada por el mismo Rey Guillermo II, quien tres meses después firmó la Constitución de Holanda, la cuál tampoco proclamó la soberanía de la nación. A pesar de que la constitución de Luxemburgo fue publicada de forma bilingüe, con la lengua alemana en primer lugar, el idioma en que fue originalmente concebida era obviamente el francés, como indica la idéntica ordenación de las palabras en la mayor parte de la constitución y en el texto francés de la constitución belga.

<sup>73</sup> Cf. Giuseppe Galasso, "La Costituzione romana del 1849", en: *Executive and Legislative Powers in the Constitutions of 1848-49*, ed. por Dippel, 231-269; Horst Dippel, "Die Bedeutung der Verfassung der Römischen Republik in der Geschichte des modernen Konstitutionalismus", en: *Giornale di storia costituzionale*, 7 (2004), 85-90.

<sup>74</sup> *Costituzione della Repubblica Romana, Principii fondamentali*, art. 1, y tít. II, art. 15, facsimile reprint in *I Progetti e la Costituzione della Repubblica Romana del 1849. Testi e index locorum*, ed. por Paola Mariani Biagini, Florencia: Istituto per la documentazione giurídica del Consiglio Nazionale delle Ricerche, 1999, [53], [56]; también en: *Le Costituzioni italiane*, ed. por Alberto Aquarone et al., Milán: Edizioni di comunità, 1958, 614, 616.

<sup>75</sup> Cf. Hartmut Ullrich, "The Statuto Albertino", en: *Executive and Legislative Powers in the Constitutions of 1848-49*, ed. por Dippel, esp. 129-144.

---

<sup>76</sup> Según Gerald Stourzh, "Frankfurt-Wien-Kremsier 1848/49: Der Schutz der nationalen und sprachlichen Minderheit als Grundrecht", en: id., *Wege zur Grundrechtsdemokratie. Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates*, Viena y Colonia: Böhlau, 1989, 197, quien examina las analogías entre las declaraciones de derechos humanos del Paulskirche y la de la dieta de Kremsier, siendo la principal diferencia que en Kremsier fue inequívocamente declarada la soberanía popular.

<sup>77</sup> Cf. el texto reproducido en: *Texte zur österreichischen Verfassungsentwicklung 1848-1955*, ed. por Ilse Reiter, Viena: WUV-Universitätsverlag, 1997. 12-30.

<sup>78</sup> Cf. *Constitution of the Republic of Liberia With the Laws of the Republic. Enacted by the Senate and House of Representatives At their First Session, held in Monrovia, January and February, 1848. Printed at the Herald Office. By Authority, [Monrovia], marzo 1848, 1-11.*

<sup>79</sup> Cf. Roberto J. Vernengo, "Verfassungsstaat in Europa und Lateinamerika", en: *Politische Herrschaftsstrukturen und Neuer Konstitutionalismus—Iberoamerika und Europa in theorievergleichender Perspektive*, ed. por Werner Krawietz et al. (Rechtstheorie, Beiheft 13), Berlín: Duncker & Humblot, 2000, 325-332.

<sup>80</sup> Esto también dará perspectiva a Tadakazu Fukase y Yōichi Higuchi, *Le Constitutionnalisme et ses problemes au Japon: Une approche comparative*, París: Presses Universitaires de France, 1984, quienes, sin ningún apuntalamiento teórico, comenzaron a enumerar, desde el art. 16 de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre, la soberanía del pueblo, la separación de poderes, los derechos humanos, y los principios universales como características del constitucionalismo moderno, para concluir que después de décadas de debate constitucional y peleas políticas, el país, con la constitución de 1946, finalmente "se adhiere sin reservas a los principios del constitucionalismo moderno" (p. 22).

---

# Nuestra Historia...

## Ejemplos para la Vida de Hoy

*Licdo. Raúl Eduardo Cedeño*

---

Todo análisis histórico que se quiera hacer de una fecha tan trascendental en la vida de cualquier país, como lo es el 10 de noviembre de 1821, lleva implícito el conocimiento del periodo que abarca la acción de quienes lo produjeron. Ese análisis no es posible presentarlo aisladamente del tiempo, del ambiente y hasta de los fenómenos externos que hayan contribuido a forjar su grandeza.

Antes que nada, quiero reconocer que no soy un conocedor profundo de la historia patria. A pesar de ello, el compromiso de referirme a tan magno acontecimiento sí me ha obligado a explorar en fugaces excursiones el espeso bosque de la historia y extraer de su farrago de hechos una idea somera de aquel proceso de independencia de España, lo cual a la postre me ha hecho conocer de los males y venturas de la patria.

Resulta, pues, torpeza incalificable y vana el oponerse a la marcha indetenible del tiempo o tratar de desviarlo con argucias filosóficas o dogmáticas. La buena marcha de la patria y el bienestar de sus hijos es primero. Por ello es que reconozco la real importancia que tiene la historia. Los pueblos que no quieran sufrir tremendos descalabros deberán atenerse a las elocuentes lecciones de la historia, porque donde falta la disciplina social no puede existir la libertad, como no puede cimentarse un edificio sobre la movediza superficie de un océano.

Analicemos entonces algunos ejemplos que nos han dejado quienes escribieron, con su determinación y su ejemplo, las gloriosas páginas de la independencia panameña de España en 1821, pero primordialmente aquellos que nos dejaron los que forjaron el movimiento génesis del 10 de noviembre de ese mismo año en la Heroica Villa de Los Santos. No es mi interés hacer un recuento histórico de aquellas memorables fechas. Sin embargo, al analizar las actitudes de los ciudadanos de

la ciudad capital no he podido, bajo ninguna circunstancia, el pasar por alto la grandeza del Primer Grito de Independencia en el Istmo Panameño, el cual ha sido calificado en el ámbito continental como el más limpio movimiento independentista de Latinoamérica.

Para esa fecha, Panamá sufría. Las condiciones impuestas al pueblo panameño por el Mariscal de Campo Juan de la Cruz Murgeón, habían sumido al país en un estado de alarmante desequilibrio económico, muy cercano a la miseria. La carga de impuestos aplicada a la ciudadanía, así como su disposición de apropiarse incluso de los bienes de la Iglesia, se hizo sentir en muchos pueblos del interior del país, al igual que en la ciudad capital. Lugares como la Villa de Los Santos, Natá, Penonomé, Santiago, Pesé, Ocú, Parita, Santa María y otros, recibieron en carne viva toda la fuerza opresora de las tropas españolas. Fueron muchos los hombres, mujeres y niños a los que atropellaron, dejando además las cárceles llenas de inocentes.

Pero la vida, maestra como siempre, apresuró el paso para nivelar las acciones y de Natá extrajo un espíritu fuerte que enfrentó decididamente las voluntades españolas. Fue Francisco Gómez Miró quien levantó ardientemente la bandera del nacionalismo panameño y que con encendido verbo soplabla continuamente la llama de la esperanza y de la ilusión de los interioranos por una patria libre y soberana. Sus ideas las inyectó firmemente en el corazón de los ciudadanos que formaban parte de los Partidos en su pueblo, así como en la Villa de Los Santos y en Santiago de Veraguas. Le imprimió a esos pueblos un alto grado de resolución valerosa y de coraje ante el enfrentamiento que ya se veía venir. Pero algo faltaba para completar el cuadro: el detonante que hiciera explotar de una vez por todas la rebelión generalizada.

---

Esa explosión faltante, esa aparentemente ínfima chispa momentánea de inofensiva apariencia pero capaz de generar todo un volcán de emociones y actitudes, lo fue don Segundo de Villarreal, quien con su capacidad de liderazgo y junto a diversos ciudadanos santeños que le proclamaron como su jefe, formó un batallón, les armó con escopetas, arcabuces viejos, machetes y palos, y montó la guardia que puso fin al predominio español en ese humilde pueblo. Su actitud valerosa, heroica también como La Villa en general, le han deparado un lugar privilegiado en la historia patria y en el corazón de los santeños. Desgraciadamente, su figura no ha sido debidamente reconocida por los gobiernos subsiguientes.

Y de las lecciones de patriotismo de Gómez Miró y de Segundo de Villarreal, así como del movimiento independentista de los santeños, incluida la participación de Rufina Alfaro, nace el primer ejemplo para nuestra vida de hoy. Nos narra el historiador Ernesto J. Nicolau al referirse al momento mismo de aquella sacudida de nacionalismo santeño: "Un acto de justicia nos mueve a consignar aquí, en honor al civismo tradicional del pueblo santeño, el hecho muy edificante de que en medio de ese torbellino de excitación, no se registró un solo crimen, ni siquiera el más leve ultraje a la dignidad personal de los vencidos. Estos como tales, fueron tratados con una caballerosa hidalguía, digna de la mayor loa para sus autores, hasta que pudieron ser remitidos, bajo custodia, a la ciudad de Panamá".

En esos momentos de triunfo, momentos aptos para la locura irracional característica del triunfalismo, es cuando el pueblo santeño da la más grande muestra de respeto hacia la condición humana de todo ser, no importaba que fueran los ahora derrotados, aquellos que hasta ayer les esclavizaban. Los santeños de 1821 siguieron lo que sus conciencias les indicaba, y a pesar de que a impulsos de sus nobles corazones entristecidos por los horrores presenciados durante siglos que imploraban a los soberanos españoles tierras para sus familias, estos supieron en todo momento mantener la debida ecuanimidad. No se dejaron arrastrar nunca por la borrachera natural de quienes triunfan. Su ejemplo todavía perdura en los cielos del amor, aunque muchos no quieran verlo así.

He aquí un segundo ejemplo. Todos aquellos que conformaron el movimiento de independencia,

especialmente los santeños que lo iniciaron, a pesar de que continuamente vivían pidiendo caridad para los débiles, jamás doblaron la cerviz ni pusieron el cachete para recibir la bofetada infame. Su noble instinto les decía que la Justicia se merece, no se ruega. Con la frente altiva recorrieron los campos llevando en la diestra el machete de fuego que incendiaba de santas rebeldías la campiña dormida. Y así, de la tierra agradecida brotaron los hombres con fiereza de leones, dispuestos a la gloria o a la muerte, en aras de un apostolado. A pesar de ello, los líderes del movimiento consultaron con su pueblo mediante un Cabildo Abierto para buscar su opinión y saber si les apoyaban o no en su gesta. El pueblo dijo sí, y no les quedó otra alternativa más que seguir por el sendero ya marcado.

Mientras tanto, en la ciudad capital el Coronel José de Fábrega, jefe Superior, Político y Militar del Istmo, llamaba a una Junta de Guerra para adoptar las medidas necesarias a fin de remediar la situación planteada por la Villa de Los Santos. Como consecuencia de ella, salió hacia Los Santos una comisión integrada por los Tenientes Coroneles José Ma. Chiari y José de la Cruz Pérez, a fin de hacer que los levantados volviesen a la sumisión.

Reunidos una vez más en Cabildo Abierto, el pueblo santeño dio nuevas muestras del más alto sentido de responsabilidad. Recibieron a esa comitiva de militares con visibles muestras de respeto y cortesía, aunque les manifestaron que su decisión no variaba y que mantenían su resolución de respaldar a sus representantes en la gesta libertaria. Al traspasar esta comisión las tranquilas aguas del río La Villa se intentaban romper los diques de la paz y la libertad alcanzada, para que en impetuoso aluvión decayera la moral de los insurrectos y entre ellos bañara la discordia su cabellera siempre erizada de serpientes.

He allí, entonces, un nuevo ejemplo para las futuras generaciones. Esas acciones de consulta al pueblo mismo, pueden considerarse como el útero jurídico de nuestra futura democracia. Fueron los patriotas generadores de la independencia del 28 de noviembre de 1821 enemigos de utopías y de fórmulas abstractas. No intentaron en ningún momento ensayar con teorías incongruentes con la realidad nacional, y no concibieron tampoco que se pueda exponer a un Estado y a su pueblo

a sufrir descalabros dolorosos por el placer vesánico de alterar el ritmo de las cosas, y porque consideraron que la vida nacional estaba sometida a leyes que no era posible violar impunemente con experimentos ilusorios. Desde aquellos primeros momentos de libertad, comenzaron ellos a vislumbrar el futuro desde su moderada atalaya intelectual y se deleitaron al contemplar al pueblo que, repuesto de su penosa atonía, comenzaba de nuevo con intenciones de no parar jamás a dar escape a sus energías cívicas, represadas desde años atrás en los diques de una política impositivista.

Rasgando con sus fillos de luz el velo de fúnebres sombras que cubría hasta ese momento el cuerpo exánime de nuestro istmo, el 10 de noviembre de 1821 irrumpe la bella aurora de la paz. Era un indicio consolador de que sobre las ruinas humeantes del pasado sí podría edificarse la casa común de los panameños. La horrible pesadilla parecía terminar, quedando solamente el inyectar de optimismo el espíritu de la sociedad, abatida por fatídicas porfías. A los panameños les quedaba entonces empuñar las herramientas del trabajo reconstructor para levantar rápidamente la ansiada prosperidad que nos habían negado los españoles durante siglos. Los titanes de aquella época tenían que demostrar su calidad de seres superiores, y no negarse a auxiliar a una madre que había estado postrada por las imprudencias y negligencias de algunos de sus hijos.

Era la hora de construir. La Patria que nacía precisaba una reanimación fecunda de sus incipientes órganos y ello sólo podría obtenerse mediante una fraternidad duradera, un progreso positivo y una paz inalterable. Era el momento preciso para que no permitiéramos el relajamiento de la ética colectiva ni la miseria de las distintas capas sociales. Era una época en que se requerían hombres enemigos de la charlatanería política, del parasitismo tradicional, del caciquismo ladino y analfabeto y del atraso en todas sus manifestaciones. Los próceres de aquel 10 de noviembre aportaron los hombres decididos y de carácter fuerte. De su servidumbre colonial surgieron aquellas masas de patriotas, hoy muy poco reconocidas, de entre los elementos criollos y mestizos que a semejanza de los campeones de otras independencias americanas, proporciones guardadas, como Bolívar, Hidalgo, San

Martín, Sucre y otros más, proclamaban la independencia en los países americanos. Aún así, todavía nos faltaba mucho por recorrer.

El istmo de Panamá comenzó entonces a recibir inmediatas invitaciones para que se uniera a otras repúblicas. Perú solicitó la adhesión de Panamá a su territorio a través del Obispo José Higinio Durán, sin que ese país hubiese librado siquiera la decisiva batalla de Ayacucho. Antes de los incidentes acontecidos en el Istmo entre el 10 y 28 de noviembre, Agustín de Iturbide, Presidente de la Regencia del Imperio Mexicano, había enviado una comisión al Istmo para que este se uniera a la Federación de los Pueblos Centroamericanos que, con México a la cabeza, formaban una gran nación. Finalmente, algunos panameños proponen la adhesión a la Gran Colombia, compuesta por Ecuador, Nueva Granada y Venezuela, quienes estaban unidas bajo la presidencia del Libertador Simón Bolívar y la Vicepresidencia de Francisco de Paula Santander.

Y al igual que muchos otros panameños, no se pregunta usted ¿por qué? Esta pregunta marca todo un ciclo de misterios que afloran desde esta temprana edad de nuestra historia. ¿Por qué querían tantas naciones abrazar de cerca la estrecha cintura del istmo panameño? Considero que esa pregunta es válida aun hoy día. Comenzaba nuestro pueblo a emerger de la oscuridad de un pasado que descansó sus relaciones internacionales sobre la fuerza, la explotación y la desconfianza, íbamos surgiendo de un mundo que había sido organizado por la agresión y la guerra de los pueblos y allí estábamos nuevamente dispuestos a entregarnos a otras naciones, sabiendo de antemano que la filosofía y la conciencia colectiva de esos otros países no estaban forjadas para las empresas de la paz, y que la economía de escasez en que también vivían reclamaba el asalto de la riqueza ajena para fundar su prosperidad. Así pues, nos adherimos voluntariamente a Colombia, limitando nuestro verdadero periodo de libertad absoluta a unas cuantas horas. Hasta allí, todo había sido un sueño que no bien había nacido y se le mataba en la cuna.

Espero que mis palabras no sean mal entendidas, porque no es nuestra intención culpar a nadie en particular sobre lo acontecido. También conocemos de las presiones que se aplicaron a la joven república en

---

aquellos momentos, las cuales de seguro generaron mucho temor y nerviosismo entre los dirigentes. No somos quienes para juzgarlos, porque consideramos que no es el hombre juez del hombre. Pero lo que sí no comprendemos es por qué esa unión voluntaria no fue condicionada bajo ninguna circunstancia a exigencias que derivaran en beneficio directo del pueblo Istmeño. Esas condiciones debían estar por escrito en algunos articulados del mismo documento de anexión.

Este error lo hemos pagado muy caro. Primero, nos costaron otros 82 años de lucha para que nos reconocieran como pueblo independiente con características y necesidades propias. Comprendemos que la decisión de unirse a Colombia nació de un real y verdadero amor por la paz y la libertad, a una adhesión total de los panameños al principio de la intangibilidad de la independencia política lograda y a la integridad territorial de los Estados. Como última razón, podríamos decir que esa anexión se fundamenta en la defensa de los postulados de los líderes americanistas que desgraciadamente naufragaron, y con ellos unos de los esfuerzos más nobles en el conjunto del continente del siglo 19, como lo fue el construir de manera definitiva la unión de los países sudamericanos en un solo y pujante Estado.

Este hecho marcó nuestra historia, porque nos privó del tiempo necesario para ir tallando nuestra nacionalidad desde temprano. Con ello hubiéramos evitado que muchas otras corrientes moldearan nuestras creencias y se aprovecharan también de nuestra humilde característica como nación. Quizás si hubiésemos profundizado y acentuado de manera conjunta el Grito de Independencia de la ya Heroica Villa de Los Santos en su estado natural, nos hubiésemos evitado a la postre todos los dolores de cabeza del Tratado Hay-Bunau Varilla, especialmente en su artículo primero, el cual disminuyó nuestra soberanía durante muchos años más. Y a pesar de que ese artículo fue eliminado por el Dr. Harmodio Arias y Franklin Delano Roosevelt en fecha posterior, siguieron pesando sobre el honor patrio otros artículos del mismo tratado canalero.

Bonifacio Pereira señala en alguno de sus escritos: "¿Qué podrían hacer nuestros próceres de 1903 cuando nos separamos de Colombia, si las raíces sembradas en 1821 se habían hundido profundamente y resultaba

casi imposible eliminarlas? ¿Qué podrían hacer si la obra separatista llevada a cabo por Tomás de Herrera en 1840 no fue lo suficientemente entendida por los istmeños de aquellos años y se prefirió mantener el cordón umbilical de nuestro origen atado a Colombia? ¿Qué podrían hacer, en fin, esos hombres si el Dr. Justo Arosemena fue visto y apreciado por los hijos del Istmo como un nuevo profeta predicando en el desierto?

Todavía más, cuando años después Panamá se dispone a romper con estos atavismos producto de las actuaciones del pasado y decide mostrar su rostro, su verdadero rostro, nos vienen entonces con que hay que desarrollar una conciencia de clases, elemento que confunde y divide más al pueblo en general. ¡Conciencia de clases! Lo que había que lograr era una conciencia de raza que generara a su vez una conciencia de nacionalidad con características propias, y en donde todos unidos procuráramos acabar con la miseria del pueblo en virtud del aumento de la riqueza y su mejor distribución. Eso era lo que en realidad debía anhelar todo hombre de bien.

Podemos salir más fácilmente de lo que es la conciencia de clases, porque la gran virtud de la democracia debe ser el permitir consumir estos saltos y acomodamientos que dependen del carácter de la economía. Pero de la conciencia de raza no salimos nunca, porque ningún esfuerzo educativo o político hará de un negro un blanco o de un indio un chino. Y si los panameños no tenemos una raza específica por ser mezcla de muchas, sí tenemos características muy particulares, amén de necesidades, ansiedades, esperanzas y requerimientos que nos unen. La raza, el sentimiento colectivo de conciencia nacional, es un molde fijo dentro del cual tenemos que desenvolvernos del mejor modo posible. Es vano y estéril negar la raza, porque es ese, precisamente, el mayor de los males que a nosotros nos han hecho aquellas razas empeñadas en destruirnos: el haber desprestigiado en nuestro medio las ideas de nación y también de raza, al igual que de todo aquello que producen nuestras manos.

Han pasado 183 años desde la independencia verdadera que nos dejaron los próceres, la cual fue labrada con coraje en estas mismas calles y casas que hoy nos rodean. Los panameños de hoy no podemos

---

darnos el lujo de producir una nueva controversia que pueda arrastrarnos hacia el desastre, enfrentando a los miembros de una familia y amenazando arrasarse con el futuro de la flor de nuestra juventud al no dejarles un mañana seguro. Si en el caso de aquellos santeños de 1821 se hubiese perdido del todo aquella ilusión que despertó en sus conciencias los más hermosos sueños de libertad, Panamá no fuese hoy lo que ha sido y todavía es, a pesar de los grandes tropiezos a que hemos tenido que sobreponernos y cuyo esbozo apenas he tenido tiempo de presentar en este escrito.

Tenemos que seguir alimentando aquella ilusión de alcanzar algo, por ser todavía más de lo que ahora somos, por vivir mucho mejor. La ilusión es el señuelo y el acicate vital del individuo. ¡No destruyamos esa ilusión! Por ella aspira el hombre, trabaja, se orienta. El hombre rectifica por su ilusión, que es una imagen asociada a una esperanza. Es imperativo reforzar hoy esa conciencia, porque cuando ella falta, la ilusión de lo que se quisiera ser se vacía de eficacia vital, reduciéndose entonces a una vana y estática ensoñación.

Muchos dirán que es una falacia el atribuir a la conciencia de grupo la responsabilidad de la conciencia individual, pero lo que no podrán hacer es negar que para muchos efectos, especialmente los cívicos, los pueblos no son sino acumulaciones de individuos, y el comportamiento nacional se ajusta a la temperatura cívica media. Ella decae cuando el hombre común de las plazas y los parques y el hombre de Gabinete coinciden en la pérdida de la ilusión patriótica. No debemos permitir, bajo ninguna circunstancia, la progresiva indiferencia de los más aptos para la tarea pública, para la tarea política. Los hombres de sensibilidad y alcance no deben retirarse de la vida pública con un gesto de aburrimiento, ni de cesión al buen relevo de las nuevas generaciones, y mucho menos de cansancio. No debemos, sobre todo en estos momentos, reproducir en nuestra escala la fatiga

de Bolívar, la de haber arado en el mar, porque la ilusión patria se iría quedando cada día más desvalida de voluntades.

Ha llegado el momento de dejar todos aquellos temas subalternos con los cuales hemos avanzado durante mucho tiempo tratando de disimular nuestra íntima congoja. Esto es posible todavía, porque no tendríamos perdón de la historia si no aprovechásemos la más íntima posibilidad desde que ella asoma. Nuestro problema actual es algo más que una simple existencia. Es también un problema de vida; es decir, aliento, sentido y misión para nuestra existencia. Panamá no puede resignarse ya a continuar siendo esa triste cosa que el norteamericano de 1903 llamaba "banana-republic", queriendo con ello reducir nuestra geografía económica, o esa simple zona canalera abierta al tránsito de todas las codicias y curiosidades despectivas

Nuestra nación, nuestra patria, no es más que el espacio físico, moral y político en donde se desenvolverán y vivirán nuestros hijos. Quienes hoy tenemos más de la mitad de nuestras vidas realizadas, debemos señalarles el buen camino a la juventud que se levanta, juventud que probablemente todavía no ha cacareado, pero que ya enseña el espolón, para que jamás pierdan su confianza en esta generación hoy madura, que tiene una mitad de su vida ya vencida, aunque todavía la otra esté expectante.

Y para tener la suficiente fuerza moral de señalar, nuestra generación no puede finalizar su participación patriótica de manera viciada, porque haya tenido que hacer demasiadas concesiones. En fin, no sería justo que en el momento de la entrega de las riendas de la Patria a las juventudes que nos sucederán, nos agarre el momento con demasiados callos en la conciencia y lagunas en nuestra doctrina democrática y en nuestro amor a Dios.



# La Revista Cultural Lotería en el Centenario

*Rommel Escarreola P.*

El 10 de junio de 1813, escribió Don Joaquín Carrión y Moreno, en esta ciudad, en su calidad de Decano de la Audiencia de Santa Fe, la dificultad de cumplir con la aplicación de la parte final del Reglamento de Tribunales. La urgencia en divulgar esta disposición resultó imposible debido a la falta de imprenta en el Istmo. Pasado este incidente, este útil instrumento, inventado por Guttemberg, fue traído en 1821. Esto significa que debieron transcurrir 371 años desde el instante en que el genio alemán la inventó y su instalación por Don José María Goytía. Y adicional a este retraso, se requirió de 281 años para que la máquina tipográfica arribara al nuevo continente. <sup>(1)</sup> Pero una vez establecida la primera imprenta, tenemos conocimiento de que en ella se publicaron, en principio, los siguientes documentos: una proclama y un panfleto. Luego con la urgencia y los inconvenientes del año de 1821, instante crucial de la independencia, la labor tipográfica prosiguió. Por los datos de la bibliografía de la época, es posible establecer que la impresión de revistas estuvo ausente en nuestro medio durante esos años. No obstante, es sabido que, en 1834, fue publicada La Memoria presentada a la Sociedad Amigos del País en la Sesión Ordinaria del 15 de noviembre de 1834. <sup>(2)</sup>

De ordinario resulta, entonces, afirmar que las ediciones de revistas adquieren vigencia en nuestra sociedad, medio siglo después de la independencia y de la instalación de la imprenta en Panamá. Una estimación de esa publicación: Reseña Escolar (1888-1908) es que impera el afán en torno a la difusión de la educación. Este esfuerzo contiene un profundo sentido patriótico y de méritos indiscutibles; es posible, sin embargo, concluir que las metas de transformación educativa resultaron poco aventajadas en cuanto a logros prácticos, en especial a finales del siglo XIX. Estos cobran impulso y vigencia a partir de la independencia de 1903.

Pero hay más: Guillermo Andreve será el segundo

gestor que incursione en la edición de este nuevo género de publicación. Resulta, además, necesario decir que Andreve descolló en las letras en virtud de las inquietudes de joven innovador, motivador y sobre todo editor de la revista El Cosmos (1896-1897), la cual tuvo una efímera duración, debido a la guerra civil de los Mil Días, que desgarró al Istmo y divide aún más a los dos partidos históricos: liberal y conservador. Esto produce que las ambiciones literarias se diluyan, y la imaginación de los intelectuales disminuya su vigor ante la adversidad de un país fragmentado en bandos irreconciliables.

Es claro que la producción de las revistas desaparezcan ante el clima de inestabilidad y que los diarios sobrevivan con una férrea censura. Prueba de esto es que el 25 de julio de 1903, el General José María Restrepo allana la imprenta de Pacífico Vega y clausura el periódico opositor El Lápiz, y que el 4 de agosto cierran el diario El Istmeño, acusado su propietario, Rodolfo Aguilera, de incitar a la independencia. Es sabido que tres meses después de este incidente la secesión fue posible; al respecto Rodrigo Miró escribió que al «advenir la República la generación modernista se encontró disminuida y dispersa.» <sup>(3)</sup>

Pero los intentos de hacer cultura se remozan con las revistas literarias El Heraldo del Istmo (1904-1906), cuyo editor es Don Guillermo Andreve, a quien Rodrigo Miró incluye como el sobreviviente de la generación modernista. En esta revista «se estrenaron casi todos los poetas de la primera generación republicana» <sup>(4)</sup>; también José Dolores Moscote publica la Revista La Escuela Primaria (1904).

Habría que advertir que, estructurado el Estado el 3 de noviembre de 1903, su control es paulatinamente ganado por el liberalismo. Y este partido es el que orienta ideológicamente las reformas sociales, políticas y culturales posteriores a la secesión. Pero, dividido luego

---

en facciones que reclaman el liderazgo y atomizado en un caudillismo en la década del veinte, cumple su ciclo vital.

Es claro que, hasta los años cuarenta del siglo XX, han pasado, con mérito y orgullo, en las prensas panameñas doscientas tres revistas editadas. <sup>(5)</sup> El recuento escueto y solo en función de mencionar algunos títulos de los primeros veinte años del siglo pasado, encuentra la siguiente lista, de por sí muy selectiva, entre las que podemos mencionar: Nuevos Ritos (1907-1915); Revista Política (1907); Anales del Ateneo (1908-1909); Preludios (1916-1939); Cuasimodo (1919-1921); Revista de Derecho (1920-1921) etc., pero el liberalismo que impulsó de diferentes maneras estas producciones literarias, para la década del cuarenta, se encuentra dividido en facciones que reclaman el liderazgo de glorias pasadas.

La Revista Lotería se inició en los momentos en que las condiciones definen un gobierno de rasgo eminentemente populista, de ahí la expresión clara de su editorial al anunciar: «Esta publicación será gratuita de manera que pueda llegar hasta los hogares más humildes.» <sup>(6)</sup> Ese mismo editorial de junio de 1941, es explícito en cuanto que la Revista Lotería servirá de vehículo de información de «todo lo que ocurra en la Institución.» <sup>(7)</sup> El párrafo transcrito es de importancia, y luego a renglones seguidos, encontramos que no existe alusión a la política de publicación, o aceptación de temáticas de índole económica, literaria, sociológica e histórica.

Pero, sobresale en el aspecto práctico, sin embargo que para la utilidad y manejo de estas primeras ediciones y especialmente para su misión educativa que su tiraje alcance a 4,000 ejemplares. Para este momento la Revista, se concibió con un formato que sería de 6 por 9 pulgadas. Una estimación de sus primeros escritos, en cuanto a la secuencia de la producción y visión, resulta, de por sí, dificultosa, debido a que las ediciones cinco y seis no se publicaron a causa del golpe del Estado al Dr. Arias.

Llega a tomarse la decisión de cambiar las portadas y con esto, un nuevo formato se introduce de 7 y media por 11 pulgadas. Esas exigencias permiten una

diagramación distinta de las portadas, y en cambio, la mayoría de estas se presentan en un solo color. Además de los textos que se editan, se reproducen fotografías del artista Carlos Endara Andrade. En cuanto al formato que hemos mencionado, este se mantiene vigente desde 1942 hasta marzo de 1954, y concluye con el número 154. Con esta edición, se culmina la Primera Época de la Revista Lotería. Esto se debió a dificultades económicas.

En esta Primera Época de la Revista Lotería encontramos que, a partir de 1943, la Revista en su número 23, tiene la portada dedicada a Enrique A. Jiménez y al historiador Samuel Lewis. Además, de estas portadas dedicadas a estos dos personajes, en el número 24, observamos el uso de la fotografía aplicada a la vida cotidiana y también a la venta de chances y billetes.

Para el número 25 que es el cierre del año, comienzan los collages de portadas anteriores. Es en el año de 1944, con la designación del historiador Juan Antonio Susto, en calidad de Jefe de Redacción, cuando esta publicación adquiere una clara definición de ser un medio para difusión de la cultura e instrumento para la afirmación de la identidad nacional. Juan Antonio Susto Lara llegó a ocupar el cargo de Redactor Jefe, desde 20 de enero de 1944 hasta febrero de 1949. Hay que elogiar la dedicación de este historiador al dejar, con sus investigaciones, un precedente en que marcó la senda de las publicaciones de la Revista Lotería. Entre los esfuerzos dignos de mención, se encuentra la compilación de escritos de Susto: Visiones de la Ciudad de Panamá en el siglo XIX. A este respecto el autor escribió: «Qué mejor homenaje a esta «muy noble y muy leal ciudad de Panamá- en este mes de Enero en el cual se cumple el 272 aniversario de su fundación- que dar a conocer por primera vez, varias descripciones de nuestra urbe en la pasada centuria, debidas a las plumas de ilustres viajeros de nacionalidades diferentes...» <sup>(8)</sup> Para complementar con el recuento de viajeros, reproduce el comentario, el periódico el Instructor de 1838 N° 51. Además, la del chileno Carlos Walker Martínez de 1867 N° 53 y la del norteamericano de Up de Graff de 1894. <sup>(9)</sup> Incluye a Panamá de la obra de Fray Antonio Vásquez de Espinosa <sup>(10)</sup> en la Revista de enero de 1947, N° 68, al conmemorarse los 274 años de aniversario de la

---

fundación de la ciudad de Panamá reproduce la Ciudad de Panamá, su Cartografía y Varias Descripciones. <sup>(11)</sup>

Cuenta a continuación, en las posteriores ediciones, una serie de escritos sobre la bibliografía. Y el nuevo Redactor Jefe aplica sus experiencias de Sevilla y, prudente, explica la importancia de la bibliografía considerada para él como una ciencia. Es así, su exposición, y al respecto en el N° 41 de octubre de 1944 publicó la «Bibliografía Panameña de 1944,» que comprende la temática de obras publicadas entre enero y agosto de ese año.

Para complementar el índice anterior reproduce, en marzo de 1945, «La Bibliografía Panameña de 1944,» y agrega, entonces, los títulos desde septiembre hasta diciembre de ese año. <sup>(12)</sup>

Además de lo anterior, nada de lo dicho impidió la participación de otras temáticas. Entonado y febril aparece Federico Escobar con Cantares Populares (abril 1944); Madrugada en el Campo (agosto 1944); En el Campo y en la Corte, La Criolla Panameña y Cantares Panameños (febrero 1949). Pero un conocido trovador no podía dejar de aparecer. Nos referimos a Tomás Martín Feuillet con la Flor del Espíritu Santo (agosto 1944) y otro artista consumado investigador del folclor, y escapando de los azares de la diplomacia, el Dr. Narciso Garay, escribe Recuerdos Bohemios (junio 1944) y El Arte en Panamá (junio 1945).

El espacio requiere una dedicación a las letras y a los poetas que, en forma oportuna, escriben con elegancia y en ocasiones con nostalgia y emoción. En la lista encontramos a Don Enrique Geenzier con su emocionante poema El Dolor de los Dolores (junio 1942); Vieja Historia (agosto 1944); Crepúsculo Interior (octubre 1942); La Flor del Espíritu Santo (agosto 1944). Por otra parte, el nacionalismo de Gaspar Octavio Hernández es digno de mención y, a pesar de su juventud, es el que más influencia recibe del modernismo que anima esa generación de poetas. En la edición de noviembre de 1958, aparece Canto a la Bandera.

Pero, hay más: Darío Herrera no podía estar ausente en las páginas de la Revista Lotería. Por ello es que este reconocido cuentista y literato escribió: Las tres

Novias (diciembre de 1945); Martí, el Incitador al Modernismo Americano (octubre de 1960). Pero otros escritos posteriores cobran igual importancia y valor singular. Encontramos a un escritor alejado de esta primera generación, este es Ramón H. Jurado, quien se estrena con Nacionalidad (enero 1963); El Lucro, Constante Dinámica en la Conducta del Hombre Occidental (marzo 1970). Y, el gran Demetrio Korsi, que está también presente en las ediciones de la Revista Lotería, con Carcelaria (agosto 1942), Carnaval, Tamborito, Incidente de Cumbia, La Cumbia se baila al Son, estas poesías se presentan en la edición de febrero de 1945.

Existe, entonces, una primera época de la Revista Lotería y, al parecer, tendencias que marcan una característica muy particular y que orientan y distinguen ese periodo. Pero todo no fue gloria y esplendor, a propósito de la búsqueda de una integración e identificación de la Revista Lotería. Un poema que hace crisar la epidermis y causa desagrado, expresión de un racismo tropical y enfermizo, en estos párrafos de versificación de un conocido hombre de letras se menoscaba el valor de las mujeres de raza negra. El cual fue reproducido en la edición de junio de 1943.

Pero solo nos resta decir, citando las palabras de Machado, que «se hace camino al andar». Esa, seguros de no equivocarnos, es la frase adecuada para tipificar este difícil periodo de la producción de la Revista Lotería. De esa compleja época y de encuentros con la realidad en un país casi huérfano de este tipo de publicaciones, verbigracia la realidad actual de nuestro país a cien años de vida republicana se pueden contar las revistas que se ocupan de este tenor.

### **Segunda Época de la Revista Lotería**

Al llegar final de la década del cuarenta, el Bachiller Susto es separado de la Revista debido a razones políticas, y esta publicación decae en jerarquía, para transformarse en una obra de lo que Susto llamaba «tijeras de escritos insustanciales.» Seguidamente ocupan el cargo de Editores, en breves periodos, Don Olmedo Del Busto y Don Enrique Jiménez. Ambos desempeñaron sus cargos en 1949, y fueron reemplazados un año después, en febrero exactamente, cuando fueron

---

designados en el cargo de Redactores Jefes Ricardo Lince y Nelly E. Richard.

Hasta la fecha, la compilación de documentos y la producción de escritores nacionales es reemplazada, en gran parte, a través de escritos de extranjeros y la visión de centrarse en temas del medio sufre una sensible reforma. <sup>(13)</sup> Y cuando, a escasos cuatro años de designados los dos Redactores Jefes se produce la clausura de la Revista Lotería, en marzo de 1954. Esta se edita nuevamente en diciembre de 1955. A partir de la publicación de la Revista Lotería, se determina entonces que es prudente hacer una demarcación de periodos editoriales y, desde ese instante, en diciembre de 1955, se inicia la Segunda Época.

Para el año de 1953, aparecen los escritos de Don Ernesto J. Castellero con el título de Noticias Sobre Historia, y Demetrio Porras escribe Principios de Sociología (julio 1953). Dos años después fueron distinguidos, en calidad de Editores, Domingo H. Turner <sup>(14)</sup> y Juan Antonio Susto. El primero, acucioso periodista y abogado, estuvo en calidad de Editor, cargo que también desempeñó Susto, con la diferencia de que Turner ocupa el puesto de diciembre de 1955 hasta noviembre de 1960. En cuanto al Bachiller Juan Antonio Susto, permaneció en esa posición hasta 1966.

Desde temprana época, escribe entonces Armando Fortune sobre Los Cimarrones de Panamá (abril de 1956). <sup>(15)</sup> Sería imposible proseguir con este recuento si obviamos los trabajos de Gonzalo Brenes: La Danza y el Ballet en Panamá, Las Cortes Juveniles y la Comunidad, escrito de Acracia Sarasqueta de Smith, y Pepita de Oro de Don Gil Blas Tejeira, los cuales fueron editados en septiembre de 1956.

Al iniciar los años sesenta, es oportuno recoger aquellas experiencias, obras, escritos y poemas que complementen los títulos faltantes que, por espacio en la Revista Lotería, y no por omisión voluntaria, estuvieron ausentes en las ediciones pasadas. Desde las páginas de trece suplementos, Mario Augusto Rodríguez continúa esta tarea inconclusa hasta ese momento.

Aparecen estas ediciones en el mismo formato que las ediciones regulares de la Revista Lotería. La temática es variada con una cantidad de 48 páginas. Este

suplemento se edita desde noviembre de 1963 hasta diciembre de 1964. <sup>(16)</sup>

Es el compromiso de la Revista Lotería con las intenciones y luchas nacionalistas que, también, en esos momentos sobresaltan debido a los sucesos del 9 de enero de 1964, hecho que desborda los reclamos ante las promesas, aspiraciones incumplidas, y sobre todo, por la agresión militar de que fue objeto Panamá. La reivindicación de los veintiún mártires reclama la solidaridad, la cual se expresa en una Edición Especial en dos tomos. El primero con el título El Drama de Panamá y el siguiente denominado La Gesta Reivindicadora. En su orden, estos tomos corresponden a los meses de febrero-marzo y abril-mayo de ese año. Es importante resaltar que, a escasos días de haberse editado estos dos tomos, la solicitud de los suscriptores tanto en Panamá como en el exterior hizo que esta se agotara prontamente.

Para esta época no podría dejar de faltar la colaboración de Rodrigo Miró. Es oportuno decir que, por voluntad y formación académica, se destacó como acucioso investigador y académico de la historia y de la literatura. El influjo de Miró se hizo sentir especialmente a partir de la década del cuarenta con sus interesantes estudios de la literatura y la cultura nacional, pero integrado al cuerpo de edición de la Revista Lotería, el cual inicia su gestión en febrero de 1966 hasta septiembre de 1969, momento en que culmina su labor de Editor de la Revista Lotería.

Pero su labor es más prometedora de lo que se pensaba. De su esfuerzo surgen, de abril de 1966 hasta julio de 1969, más de veinte editoriales. Tanto por la riqueza como por el carácter de los temas, es prudente mencionar, en especial, las ediciones de agosto de 1967 y agosto de 1969.

En estas publicaciones se encuentran compilados textos «referentes a Panamá; historia gráfica y documentos, el segundo, de la ciudad capital, bautizada con el título de Capital del Pacífico. <sup>(17)</sup>

En el proceso que inició Susto y Miró nos cuenta el Dr. Justo Arroyo, en su ensayo La Revista Lotería: una Revista para todos los tiempos, que hubo momentos difíciles que influyeron para que la Revista Lotería

experimentara una merma en la calidad de su producción. «Al propio Susto, por ejemplo, se le quitó de Jefe de Redacción en 1949 y, en frase muy reveladora, el editor, Olmedo del Busto, manifestó que la Revista Lotería trataría temas ajenos a la historia, temas más amenos, se entiende, con lo que la Revista Lotería entraría en otra crisis de identidad, difícilmente diferenciable de un Saturday Evening postnorteamericano y con cabida para consejos de belleza, de cocina y otros temas que provocaron un giro de ciento ochenta grados.»<sup>(18)</sup>

Es cierto que llegó a exaltarse también en forma reiterada la temática de la visión hispana. Esto dejó casi de lado los estudios de la otra versión de la historia. A esta propuesta la Dra. Reina Torres de Araúz la llamó la postura de los vencidos. Pero en oposición, al caso particular de este último panorama hay que leer la defensa de las clases descalzadas de la pirámide social de la época de la colonia.

En todo caso, lo que es importante resaltar es que hubo la oportunidad de abrir cauce a la historia que se apartaba un tanto de las justificadoras hazañas de los Cid Campeadores americanos. Esta vez fue el esclavo y/o el indio, a quienes se le cedió un espacio en la Revista Lotería. Estos grupos no eran considerados en su calidad de seres humanos y por tales motivos, se les impuso un trabajo forzado e inhumano basado en la concepción colonialista de la época. Y al parecer con los aportes e interpretación de esta óptica se fueron levantando los cimientos de este medio de promoción cultural y, con ello, el momento fue propicio para la aparición de la Tercera Época de la Revista Lotería.

### **Tercera Época de la Revista Lotería**

Para cerrar este interesante capítulo de la Segunda Época de la Revista Lotería, y digo Segunda Época, debido a la orientación que le imprimió el nuevo Editor, Lic. Aristides Martínez Ortega, al encargarse conjuntamente con Rodrigo Miró y Juan Antonio Susto de la impresión de la Revista Lotería. Martínez, en septiembre de 1969, ocupó el cargo de Asesor Técnico y al mes siguiente fue designado en calidad de Editor. Hemos entonces denominado al periodo en que Martínez se encarga de la Edición de la Revista Lotería de Tercera Época.

En esta Tercera Época, surge una exigencia en torno

a la necesidad de incentivar a los colaboradores de la Revista Lotería. Y es por tal razón que los testimonios y ensayos de cada año a partir de 1970 y 1971, serán sometidos a un concurso anual.<sup>(19)</sup>

Pero antes de adentrarnos a las páginas de esta venturosa y prometedoras Tercera Época, hay que detenerse en un escrito de especial importancia de Don Rodrigo Miró titulado: Integración y Tolerancia, Los Modos de Panamá.

Nos llama la atención este tema en particular debido a que observamos que Miró busca, con urgencia y necesidad justificadora, comprobar el valor y capacidad del panameño. Empeñado en discurrir y analizar sobre estos aspectos desde la colonia hasta la actualidad expresa: «Los hechos aludidos no intentan destacar a Panamá como centro propulsor de cultura. Subraya, sin embargo, lo que llamaré la inevitabilidad del Istmo en cuanto realidad conexas a la historia americana y a la existencia de cierta temprana predisposición del panameño que lo habilita para innumerables contingencias, capacidad que es fruto y compendio de una historia singular.»<sup>(20)</sup>

A lo anterior, Miró aporta ejemplos de personajes que, a pesar de ser conocidos hoy, se les presta poca o ninguna atención. Se refiere con especial sentido a Hernando De la Cruz, pintor excepcional, y Manuel Joseph De Ayala, reconocido ilustre jurista indiano. Y obviando, esta vez debido a circunstancias de tiempo, algunos datos importantes para no extenderme, menciono solo a dos personajes: Manuel E. Amador, recordado en el presente por diseñar nuestra bandera; sin embargo, sometido, a pesar de todo, al destino de nuestro medio tropical, él «pintó como lo hicieron pocos hispanoamericanos contemporáneos.» El otro es Roque Javier Laurenza, el joven escritor que lastimó el sentimiento de muchos panameños con su ensayo crítico sobre los poetas de la generación republicana, pero que, pensando en su patria chica, hinchada de grandeza, en años posteriores reconoce que le es imposible asimilar la lejanía de su Panamá. Pero dolido y añorando volver a ese pequeño pedazo de tierra que se llama Panamá, escribió: «A tu claro caudal vuelven mis aguas / después de las tormentas.»

Es claro que esta prosa de Laurenza nos conmueve y con seguridad hemos entendido que cada frase y cada párrafo de los escritores que como él, y también en el caso de Rodrigo Miró han pasado por las páginas de esta Revista Lotería, tiene un denominador común escondido en sus escritos, ensayos y poemas, el cual en la soledad de su existencia añoran encontrarse asimismo. Es un impulso interno que les lleva a buscar lo que el Dr. Diego Domínguez Caballero llama el ser de lo panameño. En cuanto a su persona, él confiesa que su inquietud sobre este particular «no se efectúa por un impulso de curiosidad sino de necesidad.»<sup>(21)</sup>

Típica investigación que ansía encontrar nuestra esencia es la de Hernán Porras, que, al desentrañar el desarrollo y formación de etnias, escribe desde su óptica El Papel Histórico de los Grupos Humanos en Panamá.

Entendido en la materia, considera oportuno la búsqueda del origen y las consecuencias de nuestros traumas, entendidos estos, en particular, en sentido psicológico. Él los describe como el «impacto proveniente del exterior, que penetra con gran fuerza en el cuerpo social de la nacionalidad provocando desajustes en el equilibrio pre-existente y estimulando la elaboración de un nuevo equilibrio interior, con gran desgaste de energías, que permite la supervivencia de la Nación.»<sup>(22)</sup>

Culminada la década del sesenta, damos los pasos entre el cierre de una época y el advenimiento de la Tercera Época de la Revista Lotería. La política editorial es la expresión, y esto no hay que ocultarlo por un nuevo periodo político. Pero los intelectuales siguen su producción, y de igual modo continúan acuciosos en sus estudios.

Además de lo apuntado, la producción de los ensayistas no se divorcia de la realidad. Anticipo de estos aportes, y buscando ofrecer una respuesta a dos realidades: la ecología y la influencia de los grupos sociales y el poder, encontramos a la Dra. Reina Torres de Araúz, con su estudio Aspectos Ecológicos del Desarrollo. Nuestra antropóloga estudia los efectos que ejercen los programas de desarrollo en el medio ambiente.

Y en cuanto a la relación entre los grupos sociales y el poder, encontramos, el ensayo de Marco Gandásegui, intitulado Fuerzas Sociales y Estructura de Poder (1840-

1940), ensayo que corresponde a la edición de abril de 1970. De este autor encontramos en la edición de septiembre-octubre de 1970 el ensayo Seguridad, Salud y Cambio Social.

Al continuar con el recuento de las Ediciones Especiales, es prudente señalar, por otra parte, que la nueva política editorial implicó el divulgar los nuevos pactos firmados entre el gobierno nacional y los Estados Unidos.

De ahí, que encuentre en la entrega de agosto, septiembre y octubre de 1977 la edición de la Convención de 1903, Hay-Bunau Varilla, algunos pactos adicionales de 1936-1955 y los Tratados de 1977 Torrijos-Carter.

Además de las Ediciones Especiales antes mencionadas, cabe agregar que se introdujeron cambios en la estructura editorial. Con el interés de crear un cuerpo colegiado de intelectuales de diversas disciplinas, que tuvieran a bien el estudio de los variados temas que se presentaban para la publicación, se decidió entonces la creación de un Consejo Editorial, en el cual participaron Vilma Ritter, Jorge Conte Porras y Aristides Martínez Ortega, este último en calidad de Editor.

Entre tanto, es oportuno retomar el tema del Canal, en el caso particular de la producción literaria de ensayos de este tema se encuentra una extensa lista. El Canal y su ruta siempre será una lectura obligada y de investigación. En torno a este hecho histórico, Jorge Conte Porras escribió: Panamá y la Ruta Transoceánica (septiembre-octubre 1986); enfocado desde otro punto de vista, Fernando Manfredo nos presenta en esa misma edición su ensayo El Canal de Panamá. Y en torno al discutido y controversial aspecto de la limpieza de las áreas de esa franja, Carlos Guardia expone Saneamiento Original en el área del Canal de Panamá (febrero 1982).

Aparte de la importancia y de la actualidad de los estudios del Canal, resulta extenso comentar todos los ensayos correspondientes a esta temática. Hemos apuntado algunos datos sobre los Editores de La Revista Lotería, y en virtud de reconocer la labor de estos intelectuales en enero de 1982, se retira la Lic. Vilma Ritter del Consejo Editorial, se integran el Dr. Carlos Manuel Gasteazoro y el Dr. Celestino Andrés Araúz, y continúa Jorge Conte Porras y de Editor Aristides

---

Martínez Ortega, cargo que desempeñó hasta septiembre de 1982. Para octubre, un nuevo miembro se integra al Consejo Editorial, el Lic. Mario Augusto Rodríguez, colaborador de la Revista Lotería y reconocido periodista.

Hay que ponderar un estudio de Stanley Heckadon Moreno: *Los Bosques Comunales en la Economía Tradicional de Azuero*, (enero-febrero 1983).

Abre el estudio con una afirmación de que los colonos de esa Península de Azuero paulatinamente han transformado esa región en un desierto. El objetivo central del trabajo radica en establecer el rol de los bosques comunales y su función «para la sociedad rural y las condiciones socioeconómicas que permitieron la existencia de esta forma institucionalizada de manejar los recursos naturales.» <sup>(23)</sup>

La inquietud de Heckadon se centra en estudiar bajo qué condiciones operaban los bosques comunales, y a partir de esa premisa describir las características de esa sociedad. También se plantea el estudio de la geografía de Azuero. El autor divide el ensayo en los siguientes capítulos.

El Ecosistema de la Península de Azuero, Propiedad y Usos de la Tierra en la Sociedad Tradicional, La participación Local en los Proyectos de Reforestación Comunal.

Una estimación de este período no podría faltar el reconocimiento a la introducción de una sección: Documentación Nacional. Fuente inédita y edita que contiene información valiosa sobre distintos aspectos de la vida y la sociedad en Panamá. En esa labor de compilación y presentación de documentos, hay que apreciar y valorar la fuente escrita de las circunstancias sobre los Motivos de Bartolomé Tienda de Cuervo para Restablecer el Virreinato de Santa Fe en 1739 (enero-febrero 1983), que lleva la introducción de Celestino Andrés Araúz. Al proseguir con esta nueva sección, encontramos la presentación del Informe del Vicecónsul francés sobre los sucesos acaecidos los días 4 y 5 de noviembre de 1903 en la ciudad de Colón (marzo-abril 1983) con una introducción y comentario de Patricia Pizzurno.

Más que una acumulación de añejos panfletos y

libros sobre nuestro pretérito, la sección Documentación Nacional fue en rigor un significativo aporte a la bibliografía de Panamá, y un caudal incalculable de reseñas e información valiosa. Con estos documentos, se amplió el panorama de nuestra historia y se valoró aún más el desconocido pasado histórico de Panamá.

Pero lo anterior no fue óbice para impedir hacer una crítica a la ausencia de escritos e investigaciones, esta se dio cuando las circunstancias del momento lo requirieron. El Dr. Gasteazoro denunció las improvisadas manifestaciones pseudointelectuales y escribió: «Ante el deplorable cuadro cultural de Panamá, es necesario aunar esfuerzos, como lo hicieron anteriormente en España los hombres del 98 y estremecer con la denuncia y la advertencia la conciencia dormida de los coterráneos. La acción privada debe invertir al lado de la estatal para imponer un programa de trabajo cuyo primer imperativo ha de ser, siguiendo el precepto bíblico, separar la buena de la mal mies, puesto que dentro del confucionismo en que vivimos, el trofeo de autor se adquiere con cualquier folleto que se publica, por lamentable que éste sea.» <sup>(24)</sup>

El Dr. Carlos Manuel Gasteazoro se integró al Consejo Editorial de la Revista Lotería a partir de enero de 1982 y cumplió una tesonera labor hasta diciembre de 1985. En mayo de ese año, Juan Antonio Susto se separa del cargo de Asesor Técnico de la Revista Lotería y se incorpora Leonidas Escobar al Consejo Editorial. El Lic. Dámaso Díaz es designado Editor de la Revista Lotería desde julio de 1983 hasta octubre de 1985.

Siete meses después, se designa como Editor al Lic. Francisco José Castañeda y se incluyen dos miembros al Consejo Editorial, en calidad de Asistentes del Editor. Estos son: Ricardo Lince y Roberto Núñez Escobar. En enero de 1986, el Consejo Editorial estuvo integrado por nueve miembros: Editor, Lic. Francisco José Castañeda; en calidad de Asistentes del Editor: Ricardo Lince y Roberto Núñez Escobar. Los otros seis miembros eran los siguientes: Jorge Conte Porras, Pablo Pinilla, Mario Augusto Rodríguez, Moisés Torrijos Herrera y Armando Muñoz Pinzón.

Las verdades logradas en recurrente actividad de trabajo y educación, se convierten en normas irrevocables, y con el tiempo se transforman en prácticas

---

aceptadas. De ahí es que nada de lo dicho sobre la Revista Lotería, en torno a la exclusividad de algunas temáticas, tiene en la actualidad una influencia que descalifique el actuar de sus escritores.

Pero la norma siempre que resulta beneficiosa para los lectores y acreciente la divulgación de la cultura en la sociedad tendrá, hoy y siempre, su validez irrefutable.

Las Ediciones Especiales se mantienen por la decisión de los Consejos Editoriales, y es en la década del ochenta cuando estas cobran renovado valor. Al fallecer Roque Javier Laurenza, el Consejo Editorial dedica un número a este hombre de letras, periodista y pilar del movimiento renovador de la literatura y en especial de la poesía. El editorial de la edición de marzo-abril de 1985 destaca la obra de Laurenza y su tesonera actividad, la cual «ejerció una apreciable influencia orientadora sobre el desenvolvimiento de la literatura panameña de los últimos decenios». <sup>(25)</sup>

Pero lo radical de su discurso en los casos en que utilizó su pluma, se debió al sentir de cuestionar y derribar los ídolos contruidos en nuestra época republicana. Leyó y escribió animado y orientado por el vanguardismo.

Su corto ensayo leído en el aula máxima del Instituto Nacional el 17 de enero de 1933, Los Poetas de la Generación Republicana, fue una demoledora crítica a esa generación que nace y escribe con el nuevo Estado.

Al finalizar la década de los años ochenta, se publica una edición extraordinaria en homenaje al Cincuentenario de la Universidad de Panamá. La publicación en mención se inicia con un editorial y el mensaje del Rector de la Universidad de Panamá, Dr. Ceferino Sánchez, quien comentó: «Este es el año de la Universidad de Panamá conmemora cincuenta años de existencia, circunstancia trascendente que obliga a reflexionar sobre el histórico papel que esta institución ha jugado en la Nación panameña. Igualmente, la ocasión es propicia para ponderar con justeza los puntos medulares de la Universidad y aquellos que afectan su labor y erosionan algunas veces la imagen que ella deseamos conservar e incrementar.» <sup>(26)</sup> Continuó el Dr. Ceferino Sánchez en su discurso con los aportes de la Universidad de Panamá, la importancia de estos en la vida nacional, sin obviar también los antecedentes históricos de su fundación.

Pero, al volver a las tareas de Consejo Editorial, encontramos que dejan de pertenecer al Consejo Editorial en diciembre de 1985, el Dr. Carlos Manuel Gasteazoro y el Dr. Celestino Andrés Araúz, y se mantienen en sus cargos: Jorge Conte Porras, Leonidas Escobar y Mario Augusto Rodríguez; además, se incorpora al Consejo Editorial Armando Muñoz Pinzón, y Juan Antonio Susto deja de desempeñar el cargo de Asesor Técnico en mayo de 1985. Se designa, en el cargo de Editor, al Lic. Dámaso Díaz en julio de 1983 hasta octubre de 1985. En ese año, en noviembre, el Lic. Francisco José Castañeda pasó a ocupar el cargo de Editor y como asistentes de él se nombró a Ricardo Lince y Roberto Núñez Escobar. Años después se produce otro cambio en el Consejo Editorial. Es por eso que, a partir del instante en que ocupa el cargo de Directora General de la Lotería la Lic. Ana Villa de Flores, el Consejo Editorial se amplió. Este se constituyó, entonces, con el Editor Lic. Francisco José Castañeda, y como sus asistentes encontramos: Ricardo Lince y Roberto Núñez Escobar. El cuerpo asesor del ese organismo se conformó de seis miembros adicionales, entre los que se encontraban: Jorge Conte Porras, Leonidas Escobar, Mario Augusto Rodríguez, Moisés Torrijos Herrera y Armando Muñoz Pinzón.

Pero, sin alejarnos de los integrantes del Consejo Editorial, a finales de la década del ochenta, específicamente en marzo de 1988, este cuerpo estuvo integrado de la forma siguiente: el Editor Francisco José Castañeda es reemplazado por el periodista Roberto Núñez Escobar y como Asistentes del Editor fueron designados Ricardo Lince y David Lindo; el resto del Consejo Editorial estuvo conformado en el orden siguiente: Jorge Conte Porras, Leonidas Escobar, Pablo Pinilla, Mario Augusto Rodríguez y Armando Muñoz Pinzón. Un nuevo miembro se agrega en diciembre de ese año al cuerpo de asesores de la Revista Lotería, este fue Moisés Torrijos Herrera.

Cobran, en este periodo, una dimensión mayor las manifestaciones de defensa de la recuperación de la llamada Zona del Canal. Sobre todo en el aspecto político y especialmente la portada de la edición de enero-febrero de 1986, se plasma un óleo de los diferentes representantes del gobierno incluyendo a un miembro



de la iglesia. En el editorial de esa publicación señala lo siguiente: «Como un homenaje a los Mártires de Enero, la Revista Lotería reproduce en su portada una obra pictórica de extraordinaria virtualidad, que plasma para la historia las fuerzas palpitantes de la nacionalidad, liderizado por el General Omar Torrijos.»<sup>(27)</sup> Esta secuencia se mantiene en dos publicaciones posteriores: la de marzo-abril de 1986, donde aparece la fotografía del General Manuel Antonio Noriega, con un grupo de Capellanes, y en la de julio-agosto de 1986, en la que se observa la vista de las esclusas del Canal y la imagen en la parte superior del Dr. Harmodio Arias y del General Omar Torrijos Herrera.

El primer desfase de las publicaciones de la Revista Lotería se dio en octubre de 1941 hasta diciembre de ese año. El segundo durante la era de Remón, el cual se extiende desde marzo de 1954 hasta diciembre de 1955. La tercera interrupción se produjo a raíz de la invasión de los Estados Unidos a Panamá, que culminó con la caída del poder del General Manuel Antonio Noriega.

Sucedió que, mientras los círculos de intelectuales y el público lector, esperaban con ansias la pronta salida de la Revista Lotería, luego de la invasión, empezó a circular el comentario de que esta joya de la cultura nacional sería enterrada en el baúl de los recuerdos. Todo vaticinaba que era un chiste de mal gusto, incluso algunos creyeron que era una imprudente y malvada crítica de los adversarios del nuevo gobierno del Presidente Guillermo Endara. Pero pronto el velo del templo fue rasgado y la verdad salió a relucir: el Contralor de la República, obcecado y dispuesto hacer cumplir la tesis de que la prioridad de la Lotería Nacional de Beneficencia era vender chances y billetes antes que ofrecer cultura sin costo alguno para el lector. El Contralor tuvo que ceder ante el principio de que a los pueblos no se les niega ni se les decapita el derecho a la educación y la cultura.

La Revista Cultural Lotería, en su larga trayectoria, a pesar de mantener una dirección, en cuanto a su contenido, exenta de compromisos políticos, estos en relación con sus publicaciones, pareciera, y más que eso, una simple apariencia. He encontrado que, en realidad, la relación entre política y sus publicaciones de alguna forma se ha dado o mantenido en algunas

ocasiones tímidamente y otras veces en expresiones claramente definidas. De ahí, es el contenido del artículo de Javier Morón Zanet intitulado Los Desafíos de la Democracia Panameña en los Noventa. El autor hace una severa crítica de los antecedentes del fracaso del militarismo panameño. Este artículo, del cual no compartimos algunas de las apreciaciones del autor, y muy en particular la tesis que presenta en relación con la aparición del militarismo en Panamá, sorprende por la relación mecánica y de defensa que hace de los Estados Unidos, en función de lo que el autor denomina rectificación entre lo sucedido el 9 de enero de 1964 y los hechos del 20 de diciembre de 1989. El autor escribe: «Ante la primera; luto, en la segunda vemos como los Estados Unidos, rectificando pasadas acciones se pone del lado de la lucha del pueblo panameño.»<sup>(28)</sup>

Es saludable recordar que esa acción no rectifica, ni justifica el largo rosario de intervenciones militares desde el siglo XIX, en las cuales los Estados Unidos fue el autor principal de las intervenciones desde el Incidente de la Tajada de Sandía, el 15 de abril de 1856. Pero lo más desalentador de este escrito es el huérfano conocimiento de la historia de Panamá de que el autor hace gala.

Hasta donde el tiempo nos permite y el espacio de estos comentarios sea posible, he de mencionar que nos llaman la atención dos trabajos que aparecen en la edición de julio-agosto de 1990: Los Bucaneros en el Istmo y Bahía de Panamá (1680-1687), del autor Peter T. Bradley, y Aproximación Crítica a la Obra: Esa Esquina del Paraíso de Rosa María de Britton, del Dr. Julio César Moreno Davis. En el caso del Dr. Moreno Davis, obtuvo en tres ocasiones el premio que otorga la Revista Lotería.: Premio Juan Antonio Susto (1986); Samuel Lewis (1993); y Premio Juan Antonio Susto (1995). En cuanto a la línea de interpretación de la realidad panameña, el Dr. Moreno Davis se ha caracterizado por ser un crítico y analista del nuestro pensamiento, sobre todo el de interpretar la esencia del ser panameño.

De esa época, o para 1990, data la conformación de un nuevo Consejo Editorial, el cual estuvo integrado por el Dr. Javier Comellys, en calidad de Editor, y Olmedo Salinas, como Asistente del Editor. Para marzo de ese año, se integran al Consejo Editorial Alberto Osorio y Carlos De Diego, y para enero de 1992, otro intelectual

panameño llega a ocupar el cargo de miembro, este es el Dr. Franz García de Paredes.

Al llegar a esta década, la Revista Cultural Lotería publicó un breve artículo: La Teología de la Liberación en el Contexto Socioeconómico de América, escrito por Juan Antonio Rivera. Pareciera que la famosa utopía del hombre nuevo se encarna en un modelo de vida cargado de lastres y de crisis. Pero la realidad de Latinoamérica muestra, según el autor, que la lucha que predicaba San Ignacio, traída a la realidad nuestra, es el enfrentamiento entre «las imposiciones y trampas del capitalismo internacional.» Más aún la verdad de los hechos muestra un conglomerado de pueblos explotados y arrinconados por el enemigo real y concreto. El autor Juan Antonio Rivera escribió: «De conformidad con los teólogos de la liberación las necesidades y la miseria endémica de América Latina, así como su sujeción política a gobernantes dictatoriales y oligarquías monopólicas, era culpa directa de las grandes empresas transnacionales norteamericanas. El propósito concreto y práctico de la teología de la liberación, el nervio motor de su misión se convirtió en la tarea de liberar a la América Latina de la opresión ejercida por las grandes empresas del capitalismo internacional.»<sup>(29)</sup>

Pareciera recordarnos la tesis del autor sobre la verdad que se vive en los pueblos que, luego de liberarse del coloniaje español, hoy sufren otro tipo de dominación. Es concluyente que el hambre y la pobreza del presente, se impone en nuevas formas de sujeción del neoliberalismo.

Cualquiera que sea el nombre de esta nueva política, es un atentado contra la dignidad humana que se enfila sigilosamente contra nuestras instituciones de seguridad social. Sucedió que, al llegar el año 1994, los integrantes del Consejo Editorial son reemplazados y se designa en calidad de Editor al Lic. Aristides Martínez Ortega, cuyo plan se centró en idear una forma de recoger en tres ediciones el material que, según su criterio, era óptimo para lograr adelantar en las publicaciones de ese año en que se produce la transición del gobierno de Dr. Guillermo Endara al del Dr. Ernesto Pérez Balladares.

Para ese instante, se celebraban las efemérides de la Lotería Nacional de Beneficencia y, según el criterio del Editor, y de la Dirección General, se constituía en una

fecha que no podía soslayarse. En ese año, el que suscribe este ensayo fue designado para escribir la historia de la Institución, y del resultado de esta propuesta nos abocamos a terminar un ensayo que se intitula Historia de los Juegos de Suerte y Azar y de la Lotería. Esta edición conmemora el 75 aniversario de la primera institución de beneficencia. Consta este trabajo de 246 páginas y se divide en diez capítulos. El primero comprende desde el momento en que son introducidos los juegos de azar en nuestro Istmo hasta la década del noventa del siglo XX. Del segundo al noveno capítulo trató, compiló y ordenó la legislación sobre los juegos de azar desde 1851 hasta la Ley 48 de 21 de noviembre de 1980, por la cual se modifican algunas disposiciones del Código Fiscal.

La siguiente edición que en su orden decidió publicar el Lic. Martínez, en virtud de recoger los hechos del 20 de diciembre, la intituló: Invasión a Panamá, cuenta con 474 páginas y recoge los testimonios de militares y civiles que se enfrentaron militarmente al ejército de los Estados Unidos. Además de escritos, comentarios de la prensa y novelas, esta publicación logró captar la atención y las peticiones de suscriptores, al punto de que su demanda solo se compara con la publicación dedicada al 9 de enero de 1964. La última Edición Especial dedicada al Dr. Ricaurte Soler, consta de 313 páginas.

A pesar de que la presencia de Martínez en esta ocasión en calidad de Editor resultó efímera, hay que evaluar su aporte a la historiografía nacional y en parte la conclusión muy particular de que estuvo a la altura de las circunstancias.

En su orden y en acuerdo común de los miembros del nuevo Consejo Editorial, se llegó a publicar la Revista Cultural Lotería dedicada al Dr. Rómulo Escobar Bethancourt (enero-febrero 1995). Un mes después, ocupó el cargo de Editor de la Revista Lotería el Dr. Jorge Conte Porras. En esta ocasión, Conte Porras retomó la publicación de la serie Documentación Nacional. Esta vez, bajo la dirección de Conte Porras, solo salieron a la luz dos revistas: mayo-junio-julio 1995, cuya portada es dedicada a la educadora Sara Sotillo, y la segunda que correspondió a agosto-diciembre de ese año, en la que aparece en la portada la pintura de Francisco Javier de Luna Victoria y Castro, fundador de la Universidad de

---

San Javier. Le acompañaron en esta faena, en calidad de miembros del Consejo Editorial, el Dr. Justo Arroyo, Leonidas Escobar y la profesora Maritza Ileana Gólcher.

Al llegar al próximo año, en enero, el Dr. Justo Arroyo pasó a desempeñar el cargo de Editor y el Lic. Ítalo Antinori, Maritza I. Gólcher y Aníbal Illueca integraron el Consejo Editorial. En septiembre de 1997, el profesor Rommel Escarreola es designado Jefe del Departamento Cultural y miembro del Consejo Editorial hasta febrero de 1998, cuando es designado en el cargo de Secretario General a.i. y luego retorna al Consejo Editorial en septiembre de ese año hasta la actualidad. En el número de enero-febrero de 1996, su editorial comenta y rinde un reconocimiento al educador Carlos A. De Diego, fallecido, y quien estuvo vinculado a la Revista Cultural Lotería. La Lotería Nacional de Beneficencia tiene una deuda con este intelectual y miembro del Consejo Editorial de esta Revista.

La administración del Dr. Gustavo González hizo dos aportes importantes con relación a las Ediciones Especiales. La primera, obra de la Lic. Thais E. Alessandria y el Lic. Luis Navas Pájaro, quienes ordenaron la Revista La Experiencia Transistmica (Convenios, Contratos, Tratados y otros documentos) siglo XIX. Esta compilación complementa la edición de octubre de 1971. Consta esta publicación de tres capítulos ordenados en 204 páginas. La segunda Edición Especial corresponde a la biografía de Juan Antonio Susto Lara (junio 1997). Nos correspondió la redacción de la vida y obra de este bibliófilo y forjador de la identidad de la Revista Cultural Lotería, la cual la dividimos en tres capítulos.

En este instante nos invade un sentimiento igual al del alpinista que está a punto de conquistar la cumbre, y al tornar la mirada observa un vasto panorama que produce una sensación indescriptible. Cuanto material literario e investigaciones científicas se encuentran en las páginas de la Revista Cultural Lotería. Más que una revista que se puede coleccionar en forma gratuita o que sirve para resolver una investigación, la Revista Cultural Lotería es el medio de expresión que recoge las inquietudes intelectuales y los afanes culturales de la intelectualidad panameña.

La popularidad o fama, en el común de los casos ganada sin los méritos y el esfuerzo, suele constituirse en un paso transitorio, y sólo reconforta dejando una sensación de efímera gratitud. Pero esto no le sucede a este alpinista, porque estoy convencido de que esta Revista Cultural Lotería alcanza con honores y los créditos que la hacen merecedora de superar más de medio siglo de existencia. Desde estas alturas, emulando al que escala la cumbre o bien desde las páginas de esta edición, llamamos a todos los panameños para que hagan suyo este rico arsenal de conocimientos que es la Revista Cultural Lotería.

Ahí está la brújula, el eje conductor que nos sirve para navegar en el ancho océano de una existencia que hoy, en este centenario, buscamos encontrar las respuestas a tantas interrogantes: ¿Quiénes somos y hacia dónde dirigir nuestros pasos? La Revista Cultural Lotería es, según el sociólogo Alexis Rodríguez, la bitácora donde los afanados en descubrir el existir y el devenir nacional se encontrarán en ella las líneas de fuerza que establecen las explicaciones necesarias para intentar entender este Istmo que simula una ese acostada.

Igualmente cabe hacer un paralelo de los escritos sobre el Canal y la evolución de esta obra de ingeniería, con la reversión en homenaje a los hombres y mujeres que trabajaron en su construcción. Y recordar con ello, también a los escritores, ensayistas y poetas que al escribir sobre estos acontecimientos históricos, les produjo lágrimas de sangre y arrancó líneas cargadas de emoción. Pero el tiempo apremia y el espacio para escribir se achica. Y si el caso es este de manera especial hago el esfuerzo de escribir un concentrado de lo que resta de las publicaciones. En este caso, recomiendo los editoriales escritos por el Dr. Justo Arroyo referentes al contenido de las ediciones de esa época. A quien aludo dejó el cargo de Editor en agosto de 1999 y en su reemplazo se designó a Jorge Conte Porras; y el Consejo Editorial integró a José de Jesús Crespo, Maritza Ileana Gólcher y Rommel Escarreola. La primera publicación está dedicada a la Orden de los Agustinos Recoletos en Panamá, la portada de la Revista se contempla la majestuosidad del Altar de Oro de la Iglesia San José.

En cuanto a la línea editorial de Jorge Conte Porras es sabido que su mentor espiritual y guía de sus trabajos de investigaciones fue el Bachiller Juan Antonio Susto Lara. De igual modo, él procede a utilizar la forma y temática preferida por Juan Antonio, con algunas especiales variantes. Y es por eso que no falta la vinculación de retomar la visión de exaltar a las figuras líderes del siglo XIX y XX. La edición de enero-febrero de 2000 se dedicó a la figura de Don José de Obaldía y, a partir de ahí, se retoma la sección de la Documentación Nacional. Siguiendo la tradición de las impresiones anteriores, las otras se publican cada dos meses y que hacen un total de seis ediciones anuales. En su orden, las cinco restantes del año 2000 se dedicaron a los personajes siguientes: Tomás Herrera, Buenaventura Correoso, Pablo Arosemena, Arnulfo Arias Madrid y Belisario Porras.

El Editor, Dr Jorge Conte Porras, de una larga trayectoria en la producción literaria, consideró de justicia y en reconocimiento a los méritos del naturalista Sebastián López Ruiz proponer la creación del premio en el campo de las Ciencias Naturales y Medicina, el cual fue aprobado por la administración de la profesora María R. de García.

En ocasión del centenario del natalicio de Don Gil Blas Tejeira, se constituye en el ideal de llevar a cabo una edición (enero-febrero 2001) dedicada a la obra de este periodista. La recopilación de artículos «no es una antología rigurosa,» y esto debido a que es imposible recoger en 120 páginas la obra de este destacado escritor. Pero, desde otra perspectiva, y esta vez, La Revista Cultural Lotería trata el problema de la pobreza. Esta temática es analizada por Néstor Jaén S.J. (julio-agosto 2001).

Apuntada a la visión de los Jesuitas, escribe Néstor Jaén que uno de los males que aquejan a la sociedad panameña es «la pobreza moral...lo más destacado en la percepción cristiana es la corrupción».<sup>(30)</sup> Este ensayo del Padre Jaén recibió el premio Juan Antonio Susto Lara en la sección Ciencias Sociales.

En busca de los hechos actuales más relevantes en su dimensión social e histórica, el Consejo Editorial decidió dedicar dos revistas que tratan estas temáticas. Y para estos efectos, con la intención que viene más del análisis

heurístico que de la ordenación de simples documentos nos correspondió la redacción de la introducción y, además, el ordenamiento de los capítulos de esta Edición (2001) dedicada a la Guerra de los Mil Días.

Diríase que la revista contrasta, en su contenido, con lugares comunes del interior del país. Para julio de 2002, abandona el cargo de Editor el Dr. Jorge Conte Porras, desde esa fecha hasta la actualidad, se han publicado siete números de la Revista Cultural Lotería. En marzo de ese año, se incorpora al puesto de Editor el Lic. José de Jesús Crespo.

Hemos llegado a la cima y alcanzamos en parte el objetivo de mostrar el rico caudal bibliográfico de la Revista Cultural Lotería, y digo en parte debido a que las circunstancias de la diversidad de la temática de las publicaciones, en esta ocasión nos limitan la posibilidad de llegar a una apreciación más puntual sobre el desarrollo de la Revista Cultural Lotería.

Hay, pues, sin duda, una coincidencia con las palabras del Dr. Justo Arroyo al aseverar que la variedad «del material de la Revista Lotería en más de medio siglo de publicaciones dan para un ensayo doctoral.» Esta realidad es, en efecto, una de las limitaciones de este tipo de escritos, casi en la mayoría de los casos o mejor dicho siempre una gran cantidad de material y de autores quedan ausentes en estos comentarios.

Pero el tiempo no permite reparar esta omisión involuntaria, y en tal caso, la alternativa consiste en remitirnos a considerar el aporte de la Revista Cultural Lotería, el cual sirve para entender este pequeño país, en especial en sus cien años de República. Para comprender al panameño hay que analizarlo en la vía y en la integración del ser y la realidad del hombre. Y un medio para alcanzar esto, es el descifrar el contenido del mensaje de nuestros escritores, poetas, antropólogos, historiadores, economistas, etc.

De aquí se deriva que la enciclopedia donde se encuentra las interpretaciones más diversas sobre el panameño, está en la Revista Cultural Lotería. Así, pues, aunque el trayecto es largo, para entender la evolución del panameño en cien años de República, este sería incomprensible si no viéramos las raíces de los hombres del Panamá precolombino, se podría empezar

por los estudios arqueológicos y antropológicos. Existe una significativa cantidad de estos trabajos, y si de continuar en nuestro recorrido llegásemos a la colonia, plantaríamos nuestro análisis en la forma en que se desarrolló la conquista desde la llegada de los españoles, y su dominio, el cual ejercieron desde Santa María La Antigua del Darién. Ahí están las interpretaciones desde las más románticas e idealistas hasta las rigurosas y científicas, pasando desde el marxismo hasta reparar en la historia de las mentalidades o de la vida cotidiana.

Del ese pretérito, hasta el Panamá de hoy, que se fue conformado por un conglomerado de etnias y de costumbres que aún permanecen vigentes, sirve de fuente bibliográfica para los investigadores. El que desea desentrañar la fusión de estos grupos tendrá en sus manos, gracias a los ensayos sobre este tema que se encuentran en la Revista Cultural Lotería, un material incalculable. Pero quien le urja en este centenario analizar el concepto de nacionalidad, encontrará en virtud de estos escritos que definen la vida del panameño desde la época de la colonia, que este concepto solo se puede entender sobre la base de un territorio definible el cual existía en esa época. Sin embargo, estaba para ese momento carente los límites de la nacionalidad.

En este centenario, se abrió el oportuno debate en torno a la vigencia y autenticidad de nuestro Estado de 1903, y en su alrededor quedaron muchas cosas sin descifrar, o bien tesis contrapuestas, tales como las que sustentan que Panamá es una invención de los Estados Unidos, tesis que no compartimos y que jamás suscribiremos.

Pareciera que nos alejamos del tema y que la realidad a tratar es otra: la Revista Cultural Lotería, cierto que es el punto que intentamos analizar, pero también es verídico, sin pretender divagar o alejarnos de la temática, que entre los múltiples asuntos por tratar en este centenario, se busca la identidad del panameño, y demostrar asimismo, la vigencia del 3 de noviembre de 1903.

Y reparo en este asunto, porque de poco o nada habría servido acumular toda esta variable cantidad de documentación sin que esta fuera utilizada para un fin determinado. Hoy podríamos mostrar en calidad de pieza

de museo con orgullo a propios y extraños, la colección de la Revista Cultural Lotería.

Pero esto no tendría ningún sentido, y menos cumpliría la misión de la Revista Cultural Lotería. Mas, para considerar el destino de esta Revista habría que preguntarse también ¿cuál a sido la evolución de la Revista Cultural Lotería o si realmente hemos observado un cambio desde 1941 hasta el presente?

Al responder a las anteriores interrogantes, saldría a relucir que esta Revista no fue concebida en principio en su dimensión de órgano de difusión cultural. En general, ya hemos indicado que fue el resultado de un móvil de vincular la información de la venta de chances y billetes, con la demanda del público comprador. Y creo que no estoy equivocado, incluso no había una guía definida para cumplir con ese compromiso. Preséntase, pues, como un medio, es decir la Revista, con objetivos parciales. Pero a partir de la vinculación de Juan Antonio Susto, se determina su orientación y de ahí, su evolución en tres periodos o tres épocas bien precisas.

En cada época, hemos de encontrar las explicaciones pertinentes sobre los avances o las tesis en determinado campo del saber. Esta relación, expresada de un modo más concreto y acertada, advierte el potencial de la producción del intelectual panameño. Se podría creer que las puertas de la Revista Lotería han estado cerradas para algunos intelectuales en los momentos en que estos no han comulgado con los gobiernos de turno. Y en otro caso también que los únicos momentos de parcialidad al régimen de turno según un artículo de La Prensa de julio de 1986, fue en las ediciones de esa década. No compartimos la idea del uso de la Revista Cultural Lotería, en función de una alabanza incondicional a los Jefes de Estado, situación que resulta solo reconocible para ese periodista en las ediciones en que hace mención. Pero, obviado como en la década del cincuenta y a lo largo de la historia de la Revista, esta práctica que censuramos se hizo común.

Esta Revista existe por el apoyo de la institución donde surgió e invierte una considerable suma de dinero, para que esta Revista Cultural Lotería cumpla su objetivo. En la actualidad el tiraje anual es de 72,000 ejemplares que hacen un total de 12,000 ejemplares cada dos meses

y la publicación de Ediciones Especiales de 5,000 ejemplares. Esperamos que se pueda continuar su publicación a pesar de las últimas increpaciones de Control Fiscal de la Contraloría al retener el pago de B/.250.00 en concepto del dinero que debían recibir dos miembros del Consejo Editorial en calidad de jurado del Concurso Anual de esta Revista. Para terminar, espero sobre todo que este ensayo sobre La Revista Cultural Lotería en el Centenario tenga una grata acogida.

Febrero de 2004.

Este escrito debió ser publicado en la Revista Lotería dedicada al Centenario de la República, pero el Editor, sin la autorización del suscrito ni la del Consejo Editorial, que lo había aprobado previamente, lo retiró de la imprenta.

### Citas

(1) SUSTO, Juan Antonio. Estudios de las Fuentes Históricas y la Bibliografía Nacional. Revista Lotería. Marzo. p.6

(2) SUSTO, Juan Antonio. Un Raro y Centenario Folleto. (1934) Revista Lotería. Marzo 1946. N° 58 p. 6

(3) MIRÓ, Rodrigo. La Literatura Panameña. Editorial Sepiprensa. Panamá. 1976. p. 202

(4) MIRÓ, Rodrigo. p. 202

(5) SUSTO, Juan Antonio. Medio Siglo de Revistas Panameñas. (1888-1945) Revista Lotería. 1946. Mayo N° 60. p.p. 20-21

(6) Editorial de la Revista Lotería. Panamá. Junio 1941. N° p. 1

(7) Editorial de la Revista Lotería. p. 1

(8) SUSTO, Juan Antonio. Visiones de la Ciudad de Panamá en el siglo XIX. Revista Lotería. N° 44. Enero 1945. p. 11

(9) Panamá en 1894. Recopilación de Juan Antonio Susto. Revista Lotería. Junio. 1945. N° 49. p. 7

(10) En esa edición se encuentra compilados las descripciones de Alejandro Walker: Las Provincias del Darién, Panamá y Veraguas y la ciudad de Panamá en 1822, La ciudad de Panamá en 1863 de Philip Parker

King La Ciudad de Panamá en 1880 de Wolfred Nelson, Antonio Lazarrázabal Colón y Panamá en 1891, G. Ortiz Suárez Visión de Panamá en 1948.

(11) En esta edición, Juan Antonio Susto reprodujo los siguientes escritos:

La Ciudad de Panamá en 1675 de Juan Bautista Sosa, El Baluarte de Jesús de Samuel Lewis, Relato de la Visión y los Esfuerzos de Gonzalo de la Madre de Dios en el cual vaticina la destrucción de la ciudad fundada por Pedrarias Dávila y la Ciudad de Panamá en 1790, documento que reposa en el depósito Hidrográfico de Madrid. Para finalizar esta compilación Susto, incluyo cuatro trabajos que mencionamos: Nomenclatura de las Calles de la Ciudad de Panamá, Intramuros; La ciudad de Panamá en 1752 del Padre Pedro Murillo Velarde, S. J.; La Ciudad de Panamá en 1832 (Del Diccionario Geográfico Universal, tomo VII; La Ciudad de Panamá en 1856 escrito por el Vicecónsul Charles Toll Bidwel.

(12) En cuanto a esta compilación de material relativo a la bibliografía de artículos, ensayos y títulos especiales, él los integra en el siguiente orden: Medio Siglo de Revistas Panameñas (1619-1945), Julio de 1946, N° 62; Bibliografía de Trabajos de Graduación Presentados en la Universidad de Panamá (1949-1958) mayo de 1958 N° 30; Bibliografía sobre la Guerra de los Mil Días (1899-1902) mayo 1958, N° 21; Bibliografía del Dr. Méndez Pereira (1959) agosto de 1959 N° 45; Bibliografía Panameña (1960), febrero de 1961 N° 63; Bibliografía Panameña (1961) enero de 1962 N° 74 y febrero de N° 75; Bibliografía Jurídica Panameña del Lic. Jorge Fábrega (1965) mayo de 1965 N° 29; Bibliografía de y sobre el Dr. Eusebio A. Morales (1965) febrero de 1965 N° 111; Bibliografía del Siglo XIX referente a Vasco Núñez de Balboa y Santa María La Antigua del Darién (1966) octubre de 1966 N° 131; Panorama de la Bibliografía Panameña (1967) marzo de 1967 N° 136; Panorama Cartográfico de la Ciudad de Panamá (1600-1951) agosto de 1969.

(13) Así, observamos escritos referentes a Cómo ser bella, de Alice Chavane (junio 1952); Cómo son las norteamericanas, de Paula Hutzler (agosto 1952) La Externoterapia, Una forma de jovencia (septiembre 1952)

(14) Domingo H. Turner aportó a la Revista Lotería los ensayos: Don Francisco Arias Paredes (agosto 1946);

Cómo conocí al Dr. Porras (1946 noviembre); Cinco Centenarios de 1956: Francisco Antonio Mata, José Francisco De la Ossa, Carlos Antonio Mendoza, Belisario Porras y Tomás Arias nacieron el mismo año) (marzo 1956). Francisco arias Paredes (julio 1957); Dr. Carlos A. Mendoza (octubre 1957); La Constituyente de 1904 y su obra (enero 1958); Un trazo olvidado de la vida del Dr. Carlos A. Mendoza (febrero 1958); El Estado panameño su organización y funcionamiento (abril 1958); Más para la biografía del Dr. Carlos A. Mendoza (julio 1958); A cada uno según lo suyo (agosto 1958); Política y política de secta (octubre 1958); Harmodio Arias Madrid (enero 1963); Origen y memoria de mí amistad con el Dr. Eusebio A. Morales. (febrero 1965).

<sup>(15)</sup> En cuanto a la temática de la esclavitud y la vida en la colonia Armando Fortune escribió también en la Revista Lotería los siguientes escritos: Población de la Provincia de Panamá a comienzo del siglo XVII (diciembre 1957), Corsarios y Cimarrones en Panamá (agosto 1958); Orígenes extra-africanos y mestizaje étnico del negro panameño a comienzo del siglo XVII (febrero 1961); La sociedad de estudios Afro-Panameños (noviembre-diciembre 1965); Los primeros negros en el Istmo de Panamá (1967); El negro en la vida y cultura colonial de Panamá (enero 1970); Los negros cimarrones en tierra firme y su lucha por la libertad (febrero 1970); Los negros cimarrones en tierra firme y su lucha por la libertad (segunda parte- marzo 1970); Los negros cimarrones en tierra firme y su lucha por la libertad (tercera parte abril 1970) Los negros cimarrones en tierra firme y su lucha por la libertad (mayo 1970).

<sup>(16)</sup> Mario Augusto Rodríguez ordenó los Suplementos con los temas siguientes: Documentos Relacionados con la independencia de 1903 (noviembre de 1963); Darío Herrera (diciembre 1963); Amelia Denis de Icaza (enero 1964); Ricardo Miró (febrero 1964); Discurso a la Patria y a la Política (marzo 1964); Salomé de Oscar Wilde (traducción de Julio Zachrisson. Abril 1964); Justo Arosemena (mayo 1964); Manuel de Jesús Quijano (junio 1964); Belisario Porras (julio 1964); Gaspar Octavio Hernández (agosto 1964); Rogelio Sinán (septiembre de 1964); José Daniel Crespo (octubre 1964); Salomón Ponce Aguilera (noviembre 1964).

<sup>(17)</sup> MIRÓ, Rodrigo. Medio Siglo de la Revista Lotería.

Revista Lotería. Edición Especial. Bodas de Oro. 1941-1991. Junio 1991. p. 77

<sup>(18)</sup> ARROYO, Justo. La Revista Cultural Lotería: Una Revista para todos los tiempos. Revista Cultural Lotería. Mayo-Junio. N° 407. 1996. p.p. 75-76

<sup>(19)</sup> La Resolución N° 72-03 de 22 de febrero de 1972, establece con respecto a los premios anuales de la Revista Lotería lo siguiente: «Que este concurso, celebrado en los años de 1970 y 1971 bajo los auspicios de la Dirección General, ha tenido honda repercusión nacional y manifiesta acogida pública; Que la Directora General ha solicitado también la debida autorización para dictar las bases y reglamentar todo lo concerniente a este concurso literario que se denominará «Concurso Literario de la Revista Lotería;».... Con el transcurrir de los años se establecieron finalmente los siguientes premios: Juan Antonio Susto, para las Ciencias Sociales; Samuel Lewis Arango, para Letras; Enrique Linares, sección Economía y Finanzas; José Gabriel Duque, en el campo de la Comunicación Social y Sebastián López Ruiz, en calidad de Ciencias Naturales y Medicina.

<sup>(20)</sup> MIRÓ, Rodrigo. Integración y Tolerancia, Los Modos de Panamá. Revista Lotería. 1969. N° 158 p. 11

<sup>(21)</sup> DOMÍNGUEZ, Diego. Lo Panameño, Motivo y Sentido de su Investigación. UNESCO. P. 21

<sup>(22)</sup> PORRAS, Hernán. Papel Histórico de los Grupos Humanos en Panamá. Revista Lotería. Abril. 1969. N° 161. p. 41

<sup>(23)</sup> HECKADON MORENO, Stanley. Los Bosques Comunes en la Economía Tradicional de Azuero. Revista Lotería. Enero-Febrero. 1983 p.

<sup>(24)</sup> GASTEAZORO, Carlos. Discurso a nombre del Consejo Editorial. Revista Lotería. Enero-febrero. N° 334-335. 1984. p. 147 (las cursivas son nuestras)

<sup>(25)</sup> Editorial: Roque Javier Laurenza. Revista Lotería. Marzo-abril. N° 348-349.p. 4 (26) SÁNCHEZ, Ceferino. Mensaje del Rector de la Universidad, Dr. Ceferino Sánchez, en Ocasión del Cincuentenario de la Universidad. Revista Lotería. 1935-1985. Septiembre-Octubre. 1985. N° 353. p. 6

<sup>(27)</sup> Nuestra Portada. Revista Lotería. Enero-Febrero. N° 358. 1986. p. 3

---

<sup>(28)</sup> MORÓN, Javier. Los Desafíos de la Democracia Panameña en los Noventa. Revista Cultural Lotería. Mayo-Junio. p.1

<sup>(29)</sup> RIVERA, Antonio. Revista Cultural Lotería. Enero-Febrero. 1993 p. 5

<sup>(30)</sup> JAÉN, Néstor. Las Tres Pobrezas y La Justicia Social en Panamá Revista Cultural Lotería. N° 437. 2001. p. 14

<sup>(31)</sup> Desde el año de 1972 la Lotería Nacional de Beneficencia promueve concursos anuales para estimular y reconocer los aportes de los intelectuales nacionales, con un incentivo de B/. 1,000.00 en calidad de premio a los trabajos en los campos de letras y las ciencias. Se escogen para jurado a catedráticos de la Universidad Nacional, Santa María La Antigua y cuatro miembros del Consejo Editorial. Cada miembro debe leer y estudiar una considerable cantidad de ensayos y al final recibe

en calidad de pago B/250 por el trabajo arduo y complicado. Después de 30 años de realizar estos concursos literarios la Oficina de Control Fiscal de la Contraloría negó el pago a dos miembros del Consejo Editorial.

#### Bibliografía

MIRÓ, Rodrigo. La Literatura Panameña. Editorial Sepiprensa. Panamá. 1976

SUSTO, Juan Antonio. Estudio de las Fuentes Históricas y la Bibliografía Nacional. Revista Lotería. Marzo. 1956

Sería extenso enumerar la bibliografía completa consultada. Esta comprende las ediciones siguientes: Décadas del 40, 50, 60, 70, 80, 90 y desde el año 2000 hasta el presente.



---

# Los Primeros Diputados Panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas \*

*Licdo. Salvador Sánchez González\*\**

---

I. Consideraciones Preliminares. II. Cortes españolas e Historia de Panamá. III. Cortes españolas e Historia del Derecho panameño. IV. Los Diputados panameños. V. La Designación de Ortiz a las Cortes extraordinarias. VI. Ortiz en los Debates Constituyentes. VII. Ortiz y Cabarcas Durante las Legislaturas ordinarias (1813-1814). VIII. Cabarcas durante el Trienio Liberal. IX. Reflexión Final.

## I. Consideraciones Preliminares

El Derecho Constitucional panameño inicia su recorrido el 14 de febrero de 1810, fecha en la que se convocó a la América Hispana para que elija sus Diputados a las Cortes de Cádiz. Ese es al menos el criterio de Gustavo Amador, quien en su Guía Histórica del Derecho Constitucional Panameño<sup>1</sup> señala que antes de la convocatoria de las Cortes “no existía ese Derecho ni en la América española ni en la misma España, cuya forma de Gobierno imperante hasta entonces era la Monarquía absoluta.”<sup>2</sup> Esta afirmación es sin duda correcta respecto a Panamá, pues la incorporación del Istmo a esa corriente moderna del constitucionalismo, se debe a su representación en las Cortes de Cádiz.

El objeto de este estudio es la experiencia constituyente de Cádiz, y la actividad parlamentaria a que dio origen, en cuanto se relaciona con la historia del Dere-

cho Constitucional panameño. Producto de la investigación es la reunión de datos que se encontraban dispersos, publicados a lo largo de los años con ópticas e interpretaciones muy diferentes. Junto a ellos se presentan datos extraídos recientemente de las fuentes documentales disponibles. Ese caudal de información ha sido examinado con la intención de sustentar el inicio del Derecho Constitucional panameño en la Constitución de Cádiz de 1812.

Los asuntos tratados con mayor énfasis han sido los relativos a los mecanismos de designación de los Diputados panameños a las Cortes españolas, y a su participación en los debates parlamentarios. La oscuridad en que se encontraban sumergidos estos dos aspectos ha exigido que me detuviera en algunas reflexiones previas sobre la Historia y la Historia Constitucional panameña, porque la oscuridad la ha propiciado el desinterés de los investigadores por examinar las raíces del constitucionalismo panameño (una de cuyas modalidades fue la adopción íntegra de la historiografía constitucional colombiana), como las reiteradas confusiones e imprecisiones en los relatos históricos más difundidos.

Entre las conclusiones que pueden extraerse de la investigación, destaco la confirmación de la efectiva aplicación de la Constitución de Cádiz en Panamá, que implicó tanto cambios institucionales como modificaciones

---

*\* Una primera versión de este escrito, con el título “Antecedentes del Derecho Constitucional Panameño: Ortiz y Gálvez en las Cortes de Cádiz”, fue presentada durante las jornadas “Historia Constitucional y Poder Constituyente”, organizadas por el Centro de Iniciativas Democráticas (CIDEM) y la Asociación Panameña de Derecho Constitucional (APADEC), y celebradas en Panamá el 2 y 3 de julio de 2004. Agradezco a Don José Luis Ruiz-Navarro Pinar, Director de Relaciones Parlamentarias del Congreso de los Diputados de España, quien me facilitó acceder a los Diarios de Sesiones de las Cortes españolas, y al Doctor Alfredo Castillero Calvo, quien hizo valiosas observaciones a este ensayo.*

*\*\*Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Católica Santa María La Antigua, de Panamá. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Secretario Técnico de Gobierno, Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.*

en las prácticas políticas y la introducción del lenguaje constitucional, con anterioridad a la independencia. Previa es también la configuración de las posibilidades del autogobierno panameño en el marco de Estados extensos, lo que ocurre en Panamá con el proceso que conduce a la instalación de la Diputación Provincial mientras Panamá permanecía integrada a la Monarquía española: un antecedente del federalismo en el Istmo.

## II. Cortes españolas e Historia de Panamá

La participación panameña en las Cortes españolas, a pesar de ser el fundamento de nuestro primer constitucionalismo, y la primera experiencia parlamentaria panameña, no ha sido suficientemente estudiada por los constitucionalistas. En las obras de los historiadores, ha sido examinada en el marco de investigaciones sobre períodos históricos extensos (las historias generales de Panamá, o sobre Panamá durante la colonia), o como antecedente de la independencia de Panamá de España, aunque de forma más bien marginal.<sup>3</sup>

Una de las primeras muestras de la mención puntual de la experiencia constitucional gaditana en obras abarcadoras es el Compendio de Historia de Panamá, de Sosa y Arce<sup>4</sup>. En esta obra, publicada originalmente en 1911, Sosa y Arce le dedican sólo dos párrafos a las Cortes españolas. En ellos se establece prácticamente el universo de lo que será conocido a lo largo del siglo XX, sobre la materia. Conviene transcribirlos íntegramente, para que se perciba hasta qué punto nuestra afirmación sobre la estabilidad del conocimiento sobre la participación panameña en las Cortes españolas es precisa:

“Los Diputados del Istmo en las Cortes de España.- Al asumir el gobierno de España las Juntas por impedimento material del monarca; invitaron á las colonias para que concurrieran á la Cortes por medio de sus Diputados, pero en proporción tan corta respecto de la representación de las provincias peninsulares que, aunque la Nueva Granada designó como su Diputado al antiguo Gobernador de Panamá Antonio de Narváez y Latorre, éste se excusó de asistir, porque el descontento era general así en ésa como en todas las demás colonias. En vista de esto la Regencia acordó que la representación americana fuera de un Diputado por cada cabeza de partido, de modo que á la Gobernación de Tierra Firme le

tocaron dos: Don José Joaquín Ortiz y el doctor Juan José Cabarcas, electos con forme con las reglas prefijadas en el decreto de convocatoria. El primero asistió á las Cortes que funcionaron en Cádiz en 1812 y 1813 y en Madrid en 1814; pero el segundo, por impedimentos varios, no concurrió sino á las últimas, hasta su disolución por Fernando VII, quien había ocupado el trono de España el año anterior.

De todas las instrucciones que llevaron los representantes del Istmo relativas al fomento de la educación, establecimiento de una feria anual en Panamá, comerciales, inmigración, etc., sólo obtuvieron vanas mercedes individuales acordadas á los miembros del cabildo de Panamá; para esta ciudad como para Santiago, Los Santos, Natá, Portobelo y Alanje el título honorario de Fieles.<sup>5</sup>”

Otras obras reiterarán, durante todo el siglo XX, la versión expuesta en el Compendio, incluyendo sus imprecisiones. Los acercamientos monográficos son escasos. En el siglo XX sólo queda noticia de un artículo sobre el primer Diputado panameño, José Joaquín Ortiz, publicado por Juan Bautista Sosa en 1912, en ocasión del centenario de la Constitución de Cádiz<sup>6</sup> y otro sobre el mismo personaje, de Ernesto J. Castellero, publicado en 1947.<sup>7</sup>

Si tomamos el Compendio como punto de partida, el avance en la producción de conocimiento ha sido lento. Destaca sin lugar a dudas la monografía de Castellero Reyes, ya citada.<sup>8</sup> Pero sí consta una progresiva acumulación de información. Juan Antonio Susto publica en 1964 la transcripción parcial de una correspondencia en la que se informa al Diputado Cabarcas de la independencia de Panamá.<sup>9</sup> El documento “Noticias Relativas al Istmo de Panamá”, escrito en Cádiz en 1812 por el panameño Juan Domingo de Iturralde, fue publicado en Panamá en 1983 por Argelia Tello Burgos, y ha sido útil para conocer la situación del país en el período crítico al que nos referimos.<sup>10</sup> Tello Burgos también publicó la lista de los otros candidatos considerados por el Cabildo de Panamá como Diputado a las Cortes en 1810, y publicó en 1979 una carta de 1821, dirigida al Ministerio de Ultramar por el Diputado Cabarcas.<sup>11</sup>

El último aporte importante al conocimiento sobre la

participación de Panamá en las Cortes españolas consiste, en las fuentes sacadas a la luz por Castellero Calvo, en el marco de la reinterpretación de los acontecimientos relacionados con la independencia de Panamá de España, y que, nuevamente, tienen que ver con Cabarcas.<sup>12</sup>

Los historiadores, desde principios del siglo XX, proporcionaron los primeros datos e interpretaciones sobre los Diputados panameños en Cádiz, siendo sus investigaciones las que fueron asumidas, usualmente de forma pasiva y acrítica, por los juristas panameños.<sup>13</sup> Por supuesto, no ignoramos que hubo investigación histórica durante el siglo XIX, incluso de auténticos juristas.<sup>14</sup> Pero es la producción histórica para documentar los antecedentes de la Nación panameña, la que adquirirá difusión generalizada y establecerá las convenciones en torno a los hechos del pasado. Esa producción histórica ejercerá una influencia decisiva en los estudiosos del Derecho.

En este punto conviene tener presente que los historiadores y los historiadores del Derecho suelen aproximarse a la realidad desde ópticas distintas, y que como dice Böckenförde "cada perfil propio se ve completado recíprocamente, o también relativizado, por el otro."<sup>15</sup> La colaboración entre unos y otros es no sólo posible, sino necesaria. Sin embargo, es importante tener en cuenta la crítica que desde los historiadores contemporáneos se hace a cierta corriente de su propia disciplina, definida como "histórico-jurídico-institucional", que ha estado

"...apegada al criterio de que para estudiar las instituciones había que enmarcarlas dentro de un enfoque puramente jurídico, desentendiéndose de sus conexiones con la realidad social que les servía de base."<sup>16</sup>

En este punto hay un encuentro notable entre la historia y la historia constitucional actual. Dice Böckenförde:

"La Historia Constitucional pertenece... tanto al Derecho Constitucional como a la Historia. Es una rama de las Ciencias de la Historia y del Derecho Constitucional. Ello se debe a que la Historia Constitucional es una condición necesaria para la plena

comprensión del vigente Derecho Constitucional. No se puede desvincular éste de sus presupuestos y condiciones históricos, a no ser que se quiera crear una forma ilusoria de Derecho Constitucional. De ahí que también sea parte de este último, pero sin constituir su totalidad. Esa es la diferencia entre la Historia de los textos constitucionales y la Historia Constitucional. Si por Constitución se entiende, como yo hago, el fundamento político-social de una época, aquella tiene que trascender los textos constitucionales y su interpretación. Sería empobrecedor que limitase su alcance a ellos, sino que debo fijarme también en el contexto y ver qué efectos tiene el texto constitucional, y ahí están también sus presupuestos."<sup>17</sup>

Paradójicamente, la falta de investigaciones históricas con perspectiva jurídica, empobrece también las investigaciones históricas en general. Un examen de las investigaciones en torno a las Cortes españolas proporciona buenos ejemplos. Fundamentalmente, no hay investigación sobre el régimen jurídico derivado de la revolución constitucional que sufre la España peninsular y sus territorios americanos, y su impacto en Panamá. Esa falta de investigación histórica-constitucional, no ha permitido una comprensión completa de episodios tales como la impugnación a la elección del Diputado Cabarcas por encontrarse negros y mulatos entre sus electores, ni la renovación anual de la mitad de los regidores del Cabildo, o el contexto en que se introduce la imprenta en Panamá.<sup>18</sup>

Esta falta de análisis histórico constitucional tampoco ha permitido comprender, en su magnitud, el significado de la participación de una instancia representativa excepcional, la diputación provincial, en la independencia de Panamá de España. Por supuesto, ese es un déficit específico de una historia constitucional panameña con múltiples tareas pendientes.

### III. Cortes españolas e Historia del Derecho Panameño

La Historia Constitucional panameña empieza a tomar forma tras cumplir la República cincuenta años de independencia -y lo que es fundamental -tres Constituciones (1904, 1941 y 1946). En este punto se publican las recopilaciones de Goytía (1954)<sup>19</sup>, de Fábrega (1962)<sup>20</sup> y de Quintero (1968).<sup>21</sup> Esas primeras coleccio-

nes, desde la perspectiva más básica de la “Historia de los textos constitucionales”, tuvo impacto directo sobre la obra de los mismos autores que las habían preparado y sobre los estudios histórico-constitucionales posteriores.<sup>22</sup> Por su enorme predicamento, los autores mencionados son, precisamente, a quienes podemos identificar como los más emblemáticos historiadores constitucionales panameños.<sup>23</sup>

Ahora bien, desde el punto de vista de la historia constitucional panameña en general, el trabajo de estos autores estuvo restringido por una aproximación predominantemente textualista respecto al objeto de estudio (las Constituciones) y respecto a las fuentes. Estos autores entendieron casi siempre como fuente a los propios textos constitucionales, y poco más. Las actas en que se registraban los debates parlamentarios, siendo también documentos oficiales, no fueron examinados en Panamá, pese a que han sido fuente frecuente de los historiadores constitucionales “tradicionales”, en todas partes del mundo. Resulta paradójico, precisamente, que mientras que en España, por ejemplo, se reprocha a los historiadores constitucionales remitirse reiteradamente a los Diarios de Sesiones, interpretándolos y reinterpretándolos ad infinitum, entre nosotros esa fuente haya sido frecuentemente ignorada. Parte de esos materiales ha estado de una u otra forma disponible para los investigadores, pero es cierto que el acceso a muchos otros ha sido y es complicado.<sup>24</sup>

Los historiadores constitucionales panameños han pretendido compensar la falta de acceso a fuentes documentales complementarias a las Constituciones, atendiendo al fundamento político y filosófico de los distintos momentos constitucionales. Pero ese ejercicio, precisamente por ser siempre necesario, no logra suplir el faltante de información y de reflexión al que hemos aludido.

Las obras publicadas hasta el momento, pese a sus limitaciones, permiten examinar el grado en el que se ha incorporado la experiencia de las Cortes españolas a nuestra historia constitucional, lo que indudablemente da un punto de partida para las investigaciones futuras.<sup>25</sup>

Los principales autores que se han ocupado de la experiencia panameña en las Cortes españolas con perspectiva jurídica, son Goytía<sup>26</sup>, Fábrega<sup>27</sup> y Quintero.<sup>28</sup> Ellos

suelen servir como autoridades, y la mayoría de quienes hemos escrito después de ellos, no podemos dejar de mencionarlos. Sin embargo, ya desde estos autores clásicos entre nosotros, las referencias a las Cortes españolas son superficiales. Contrastan con el estudio profundo y sistemático del que ha sido objeto la participación de otros Diputados americanos, por parte de reconocidos constitucionalistas, como por ejemplo, el realizado sobre los Diputados del Reino de Guatemala.<sup>29</sup> Lo mismo puede decirse de los Diputados de Cuba<sup>30</sup>, de Costa Rica<sup>31</sup>, de Ecuador<sup>32</sup> y de tantos otros territorios representados en las Cortes españolas<sup>33</sup>, algunos de los cuales tienen ya décadas de haberse publicado, sin que nada semejante haya sucedido en Panamá.

En lo referente al momento político y filosófico en que las Cortes españolas son convocadas, los constitucionalistas panameños se apoyan en las interpretaciones predominantes en la doctrina española de la época en que escriben.<sup>34</sup> Para examinar la participación panameña en Cádiz, sin embargo, no pudieron encontrar referencias útiles en los constitucionalistas colombianos, fuentes ellos sí, para examinar la evolución constitucional del siglo XIX colombo-panameño.<sup>35</sup> Así, a pesar de que Goytía cita a Pombo y a Guerra como fuente privilegiada de la información que difunde sobre el constitucionalismo colombiano del siglo XIX, la obra de estos no le sirve para ilustrar la específica experiencia parlamentaria panameña en Cádiz.<sup>36</sup> Igual le sucede a Quintero, quien se apoya, además de en Pombo y Guerra, en su contemporáneo Restrepo Piedrahita.<sup>37</sup>

En lo referente a la bibliografía histórica, los constitucionalistas panameños también se apoyan en las investigaciones de los historiadores nacionales, pero no les dan un uso intensivo, ni particularmente eficaz, a juzgar las referencias seleccionadas.<sup>38</sup>

Lamentablemente, las primeras contribuciones de Goytía, Fábrega y Quintero, no han dado paso a avances en la investigación sobre los remotos orígenes de nuestro Derecho Constitucional, con perspectiva jurídica. El tratamiento del período ha estado dominado por la referencia reiterada a las obras panameñas ya reseñadas, lo que resulta en una labor poco provechosa en términos de creación de conocimiento.<sup>39</sup>

#### IV. Los Diputados Panameños

Hay algunos datos sobre la representación panameña en las Cortes españolas que tienen más o menos un carácter indiscutido. Por ejemplo, nuestros Diputados suelen ser identificados como José Joaquín Ortiz y Gálvez, y Juan José Cabarcas. Ortiz habría nacido en Panamá y Cabarcas sería oriundo de Cartagena de Indias, aunque este último pasó toda su vida adulta en el Istmo.

Ortiz y Gálvez era hijo del peninsular Manuel Ortiz Argete, de la Villa de Olivares, Sevilla, y de Josefa Manuela de Gálvez, natural de Panamá. Nació en Panamá el 20 de agosto de 1774. Se graduó en Derecho en Madrid, a donde fue enviado por sus padres, quienes tenían una cómoda posición económica. En España sufrió prisión de los franceses, y ocupó diversos cargos de importancia, como el de Alcalde del Crimen de la Audiencia de Barcelona.<sup>40</sup> Llegó a casarse en Madrid, con una mujer de apellido Jiménez, con la que tuvo tres hijos: dos niños y una niña. Al parecer, también publicó algunos libros de Derecho.<sup>41</sup>

Ortiz y Gálvez no volvió a Panamá, pero la Asamblea Nacional aprobó una Ley en su memoria en 1912.<sup>42</sup> Sin embargo, la historia de Cádiz, exceptuando parcialmente el valioso artículo de Castillero Reyes, ha dejado completamente de lado el hecho de que Ortiz llegó a ser Vicepresidente de las Cortes Generales y Extraordinarias, y que participó activamente en diversas comisiones parlamentarias, entre ellas la de Poderes (el equivalente contemporáneo de la Comisión de Credenciales), la de Imprenta, la de Marina y la de Hacienda. Todas estas atribuciones las asumió como Diputado constituyente, y no incluyen las que asumió como parte de las Cortes ordinarias. Esas también deben destacarse, pues entre ellas se cuentan los importantes cargos de miembro del Tribunal de Cortes (cargo en el que fue electo en dos ocasiones) y Vocal del Consejo de Estado.<sup>43</sup>

El Consejo de Estado, era un organismo que la Constitución establecía como único consejo del Rey. El establecimiento del Consejo buscaba rescatar una entidad con una larga historia, actualizándola. Tenía entre sus funciones proponer temas al Rey, para la designación de cargos eclesiásticos y judiciales, así como opinar sobre el dictamen real respecto a la sanción de las leyes, y el

ejercicio de las facultades de declarar la guerra y convenir la paz. Por lo tanto, se trataba de una entidad concebida en la Constitución como de mucha importancia, y la participación de los Diputados americanos en ella se vio claramente como un terreno valioso para promover la igualdad entre la península y las colonias. Sin embargo, de los cuarenta Consejeros, se decidió durante los debates constituyentes que América estaría representada sólo por doce vocales. El Diputado panameño fue uno de esos vocales.<sup>44</sup>

Cabarcas por su parte, ejercía de "maestroescuela" en el Cabildo catedralicio de la ciudad de Panamá.<sup>45</sup> Sobre la vida personal de Cabarcas, recientemente se ha ampliado la información disponible. Dice Castillero Calvo que Cabarcas "nació en San José de Puerto Alegre, diócesis de Cartagena, el 27 de marzo de 1774, siendo sus padres D. Bernardino Cabarcas y Da Tomasa González"<sup>46</sup> Estos datos y muchos otros se extraen de la documentación presentada a las autoridades españolas por el propio Cabarcas, tras la disolución de las Cortes.

Sobre la representación panameña a las Cortes españolas, es importante señalarlo, suelen haber imprecisiones en los recuentos históricos. En la literatura nacional ha sido infrecuente que se comprendan las diferencias entre las funciones de las Cortes extraordinarias y las Ordinarias, no entre los distintos sistemas electorales a que se sometieron Ortiz y Cabarcas, entre otros detalles.

Quintero, para examinar el caso del principal constitucionalista panameño de finales del siglo XX, deja entender que ambos representantes panameños actuaron en las Cortes simultáneamente ante las Cortes extraordinarias, es decir, las constituyentes.<sup>47</sup> En este punto, el hecho de que para 1912 se aprobara la ley en homenaje a Ortiz y Gálvez pudo expresar que no había dudas respecto a la participación de éste como único Diputado constituyente, y produce cierta perplejidad la persistencia de la imprecisión al respecto en los escritos históricos y jurídicos.<sup>48</sup>

Eso sí, Ortiz y Cabarcas, aunque brevemente, llegaron a ejercer simultáneamente durante la segunda legislatura de las Cortes ordinarias. Para esto Ortiz debió concurrir como Diputado suplente, en representación de las provincias no representadas de Nueva Granada.<sup>49</sup> Me explico:

Cuando se convocan las Cortes, se sabía que no podría iniciarse debate alguno sin representación americana, pero también se sabía que esa representación tardaría en llegar a Cádiz. Por ello se decidió elegir, entre la población de origen americano, "suplentes" de las provincias americanas, que darían paso a los Diputados propietarios según fueran llegando a España. Los 61 electores de la Junta Electoral que debió elegir a los suplentes para los Diputados de los Virreinos de Nueva Granada, Río de la Plata, y las Capitanías Generales de Chile y Venezuela, designaron 3 suplentes para Nueva Granada. No existe una relación entre el número de suplentes y el número de Diputados titulares pendientes de arribar. Por ejemplo, Nueva España, que llegó a tener 22 Diputados, sólo tuvo 7 suplentes. La ausencia de Ortiz y Gálvez hasta mayo de 1811, permite concluir que estuvimos "representados", conjuntamente con el resto de Nueva Granada, por estos: Conde de Puñonrostro y Mejía Lequerica (ambos oriundos de Quito), y Caicedo (oriundo de Santa Fe de Bogotá).

Esta relación reviste especial interés porque a la muerte de Mejía Lequerica, el 28 de noviembre de 1813, durante las sesiones de las Cortes ordinarias a las que concurría en virtud del artículo 109 de la Constitución de Cádiz, Nueva Granada volverá a quedar sin representante. El Conde de Puñonrostro había dejado de ser suplente, pues el Cabildo de Quito lo había designado en propiedad. Caicedo, desde mediados de 1811, se había fugado de Cádiz para sumarse a los insurrectos en Nueva Granada. Es por eso que Ortiz y Gálvez, quien representaba a Panamá en calidad de suplente a las Cortes ordinarias, hasta tanto llegara el propietario, se encontró con la situación de que, al tomar posesión Cabarcas, podía continuar como Diputado suplente por Nueva Granada, lo que efectivamente hizo, por escasos meses, en 1814.

En conclusión: Ortiz fue designado a las Cortes extraordinarias que produjeron la Constitución de 1812 en Cádiz, y que funcionaron entre 1810 y 1813. Ortiz se incorpora al parlamento en 1811, y continuó ejerciendo en las Cortes Generales y Extraordinarias después de la aprobación de la Constitución de 1812, pues esas Cortes ejercieron también de legislador ordinario hasta septiembre de 1813. Así, el único Diputado panameño

que concurrió a las Cortes extraordinarias, y que aparece firmando la Constitución de 1812, es José Joaquín Ortiz. Es decir, que fue Ortiz nuestro primer "Diputado Constituyente", la primera persona panameña designada para debatir y aprobar una Constitución.

Cabarcas, por su parte, fue designado a las Cortes ordinarias que se reunieron al concluir el trabajo de las Cortes Generales y Extraordinarias, y que sesionaron del 1ero de septiembre de 1813 hasta el 10 de mayo de 1814.<sup>50</sup> Sin embargo, llegó a España cuando ya estaba iniciada la segunda legislatura, en la que no pudo ejercer por mucho tiempo, ante la reacción absolutista en la península. Cabarcas fue nuevamente elegido como Diputado de Panamá durante el trienio liberal, y hasta cuando llegó a España la noticia de la independencia de Panamá, en 1822.

### **V. La Designación de Ortiz a las Cortes extraordinarias**

La Regencia convocó a elegir Diputados a las Cortes Generales y Extraordinarias, a los territorios americanos. Decía así el Decreto de la Regencia:

"Su elección se hará por el Ayuntamiento de cada capital, nombrándose primero tres individuos naturales de la provincia, dotados de probidad, talento é instrucción y exentos de toda nota; y sorteándose después uno de los tres, el que salga á primera suerte será Diputado.

Las dudas que puedan ocurrir sobre estas elecciones, serán determinadas breve y perentoriamente por el Virrey o Capitán general de la provincia, en unión con la Audiencia.

Verificada la elección, recibirá el Diputado el testimonio de ella y los poderes del Ayuntamiento que le elija, y se le darán todas las instrucciones que así el mismo Ayuntamiento, como todos los demás comprendidos de aquel partido, quieran darle sobre los objetos de interés general y particular que entiendan debe promover en las Cortes."<sup>51</sup>

Según Argelia Tello, cuando el Cabildo de la ciudad de Panamá se dispuso a celebrar la elección del Diputado a las Cortes, se propusieron alrededor de 14 panameños.<sup>52</sup> Entre ellos habían juristas y militares: José María García de Paredes, Rafael Lasso de la Vega (miembro

del poderoso clan de los Lasso de la Vega, entre los que se encontraban Joseph Lasso de la Vega, administrador de la renta de tabacos), Manuel de Urriola (asesor letrado del Gobernador, llegó a ser asesor del Virrey Benito Pérez), Manuel de Arze (asesor del Virrey Benito Pérez y canciller de la Real Audiencia al promulgarse la Constitución de Cádiz), Rafael Macías (abogado), Juan de Aldrete, Francisco Ayala (Gobernador de Darién en 1790. Hermano del Gobernador de Veraguas, Juan de Dios Ayala), Pablo Josef de Arosemena (padre de Mariano Arosemena y abuelo de Justo) y José Joaquín Ortiz.<sup>53</sup> El documento oficial dirigido al gobierno español, y reproducido por Castellero Reyes, dice así:

“Después de un maduro examen de los sujetos naturales del país más aptos y beneméritos, se procedió a su elección en Cabildo celebrado el 17 de este mes, y después de asistir al Santo Sacrificio de la Misa, y prestar juramento de proceder con pureza e imparcialidad en la votación; de resultas de ésta entraron a sortearse tres de los que tuvieron más votos; de los cuales tocó la suerte de Diputado en Cortes de esta capital y provincia al Doctor D. José Joaquín Ortíz, hijo de esta ciudad y residente en esa Península; a quien con esta fecha le van las credenciales de este acto, iguales a los del adjunto testimonio; en virtud de los cuales y de sus relevantes méritos se ha de dignar V.M. admitirle al uso de tan distinguida representación, sin que ésta le sirva de embarazo para los premios a que le hace acreedor con el Estado, la heroica lealtad que ha conservado a nuestro idolatrado infeliz Rey Fernando Séptimo en medio del largo cautiverio y bejaciones que sufrió de los enemigos, y seducciones que rechazó de ellos en Barcelona en cuya Real Audiencia servía dignamente la plaza de Alcalde del Crimen, de que no puede dejar de hacer méritos también este vecindario en donde generalmente reinan los mismos sentimientos de lealtad y patriotismo, propios de la jurada inmutable fidelidad y obediencia por V.M., en este Cabildo.”<sup>54</sup>

Pero el tema de la base territorial de la representación no estará saldado con la elección de Ortiz. En Cádiz, la interpretación de la convocatoria de la Regencia generará largos enfrentamientos parlamentarios, pues la convocatoria para América no estableció la misma fórmula que para la España peninsular, lo que significó la infra-

representación americana en las Cortes.<sup>55</sup>

Además, los Diputados constituyentes estaban supuestos a ser uno por cada capital cabeza de “partido” de las diferentes provincias. Pero “provincia” era entendido por la Regencia en un sentido genérico, como jurisdicción, que resultaba ambiguo en su específica aplicación a la diversidad de formas propias de la administración colonial española.

El Istmo de Panamá estaba integrado en 1810 por dos provincias, Panamá y Veraguas. Había varias Alcaldías Mayores, responsables de “partidos”, que a su vez, eran dependientes de las provincias: Natá, Los Santos, Portobelo, La Chorrera y Yaviza.<sup>56</sup> Las Alcaldías Mayores conocían de las apelaciones a las decisiones de los Alcaldes Ordinarios, de poblaciones menores en las que había Cabildo. Había Cabildo de españoles en muchos lugares, sin contar con los denominados Cabildos de Indios, que tampoco eran escasos.<sup>57</sup> La interpretación literal de la convocatoria a las Cortes Generales y Extraordinarias era, como lo creyeron Sosa y Arce, que debía hacerse la designación de un Diputado en cada uno de los Ayuntamientos capitales de las provincias del Istmo, verbigracia, en el Cabildo de la ciudad de Panamá y en el de la ciudad de Santiago de Veraguas. De hecho, Santiago también designó a Ortiz y Gálvez.<sup>58</sup>

Esta situación ya la había advertido Castellero Reyes en 1947, y de eso hay evidencia en el Diario de Sesiones de las Cortes de Cádiz. La doble representación, que no pudo ser admitida jurídicamente, operó en las Cortes como la representación de la Provincia de Panamá, entendida como la Comandancia General del Istmo.

El asunto exige algunas precisiones adicionales. Debe advertirse que, cuando se puso en práctica lo ordenado por la Regencia, surgieron en toda América dudas e interpretaciones contradictorias. Entre los conflictos que se presentaron se cuenta el de Ica, en Perú, que siendo “cabeza de partido”, eligió Diputado sin tener derecho a ello.<sup>59</sup> O el caso de Nuevo México, provincia sin ayuntamientos constituidos. El Gobernador de Nuevo México reunió a los Alcaldes ordinarios y otras personalidades hasta un número de diez personas, y como si fuera un Cabildo, designaron a su Diputado, que de agosto de 1812 hasta abril de 1813, concurrió a las Cortes.<sup>60</sup> Es decir, que se cometieron irregularidades, y hubo también



territorios que no pudieron hacer llegar a sus Diputados, o desistieron de enviarlos. En todo caso, parece que el Istmo pudo enviar dos Diputados, si se lo hubiera propuesto: el Virreinato de Nueva España (hoy Estados Unidos Mexicanos), envió 22 Diputados, uno por cada Provincia. Ortiz y Gálvez no parece haberse ocupado del asunto, y al parecer actuó como representante del Istmo de Panamá, unidad territorial administrada por la Comandancia General de Panamá. Describe, por ejemplo, los límites de "Panamá": Por el este, la "frontera" de Chepo, tan conflictiva desde mediados del siglo XVIII, se describe como poblada por indios "darianes" y "otras castas". Por el oeste, el límite de Panamá es con el Reino de Guatemala.

Puede presumirse la existencia en España de documentación sobre el trámite que le dio la Comisión de Poderes a los otorgados a favor de Ortiz y Gálvez, por la Provincia de Veraguas. En todo caso, es improbable que la acumulación de poderes fuera admitida.<sup>61</sup> Eso sí, reviste interés comparar las instrucciones giradas por el Cabildo de Panamá, con la correspondencia recibida de por lo menos los Cabildos de Santiago y de Portobelo, en cuanto expresaban intereses contrapuestos a los del Cabildo capitalino.<sup>62</sup>

La convocatoria a Cortes de la Regencia también fue objeto de otro tipo de controversias. En su texto original, se indicó que podían ser elegidos por los Ayuntamientos americanos, únicamente naturales de esas tierras. Así, los peninsulares integrados a la estructura administrativa colonial, quedaron inesperadamente excluidos de la posibilidad de ser electos por los Ayuntamientos, los que además, usualmente eran controlados por los criollos. Esto por supuesto significó que los peninsulares en América encontrarán odiosa la regulación de la Regencia. La protesta más visceral: la del Consulado de México<sup>63</sup>, cuya representación conmocionó a los Diputados Americanos al ser leída en el plenario. El documento, ofensivo para la delegación americana en todo respecto, se consideró parte de la estrategia de quienes intentaban disminuir la representación americana en las Cortes ordinarias.

## VI. Ortiz en los Debates Constituyentes

Cuando el 13 de mayo de 1811 se incorpora Ortiz a los debates constituyentes, algunas importantes

discusiones ya se habían producido. Las famosas once propuestas americanas presentadas tan pronto se iniciaron las Cortes Generales y Extraordinarias por los suplentes americanos, con todo su reclamo de igualdad para los criollos en el acceso a los cargos públicos, y de libertad económica<sup>64</sup>, habían sido debatidas sin la participación de Ortiz. Sin embargo, de alguna u otra forma esos temas serían tratados durante el debate al Proyecto de Constitución, en el que sí participó íntegramente Ortiz.

Otros temas, además del Proyecto de Constitución, serían tratados durante el mandato constitucional de Ortiz. Uno de ellos es la "Representación" de los Diputados americanos, de agosto de 1811, que aspiraba a que se adoptara una política conciliatoria con las provincias insurrectas de América, y al abandono de las soluciones militares para recuperarlas. Ortiz no lo firma, lo que puede deberse a un cálculo sobre la percepción de ese gesto entre los peninsulares. La acción militar contra los insurrectos parecía una alternativa patriótica, contrastada con la posición de los Diputados americanos, que permitía ganar tiempo a las fuerzas insurrectas, con la esperanza de recuperar los territorios en disputa con "buenos modos". Un año después, en julio de 1812, Ortiz votaría sin embargo contra la propuesta de los españoles europeos respecto a la mediación inglesa "para la pacificación de América".<sup>65</sup> En este punto forma parte de la minoría americana que valora la intervención de Inglaterra, aliada de España en su guerra contra Francia, como vehículo para recuperar el control de sus territorios de Ultramar.

El Diputado panameño Ortiz dejó oír sus reflexiones en las Cortes, en otros debates, tanto constitucionales como de coyuntura. Entre los debates de coyuntura, participa en la discusión derivada de la decisión de la Junta Provincial de Censura, que dejó circular "Rasgos Suelos para la Constitución de América", un escrito que alegaba ser oficial, y en el que se despreciaba la calidad de los Diputados americanos, y la de los clérigos designados en Ultramar.<sup>66</sup> En su breve intervención, no hizo crítica del escrito, limitándose a recomendar que era cuestión de los que se sentían agraviados —los Diputados americanos— concurrir a las autoridades correspondientes para impugnar la decisión.<sup>67</sup>



Poco tiempo después, el 16 de septiembre de 1811, se leyó el escrito ya mencionado del Consulado de México, que era este mucho más injurioso e inoportuno que los "Rasgos".<sup>68</sup> Si bien no consta discurso de Ortiz, sí consta que suscribió con los Diputados americanos una "Representación" presentada el 19 de septiembre en el que se dice del escrito del Consulado de México que

"Su lectura evidencia que es incendiario y que promueve la discordia; siendo además un ejemplo ó medio fecundo de ultrajar calumniosamente á millones de hombres y á personas cuya representación concurre á la constitución de la soberanía nacional, si se adopta el sistema de impunidad."<sup>69</sup>

En la discusión del Proyecto de Constitución, sí se manifestó a favor de la igualdad legal, un asunto en el que no había podido participar, como ya se ha indicado, al no haberse incorporado a las Cortes cuando la delegación americana planteó por primera vez el asunto. En la discusión del artículo 5º del Proyecto, se indicaba: "La Nación está obligada á conservar y proteger por leyes sábias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen." Precisamente, aquí Ortiz propone remplazar la "libertad civil" por la "igualdad legal".<sup>70</sup> La reacción en contrario del Diputado Calatrava, quien señala que la Nación no prevé igualdad para todos sus miembros, sino una distinción entre nacionales y ciudadanos, producirá luego el respaldo a la propuesta del panameño, por el Diputado Leiva, quien vio en ella la posibilidad de reiterar que todos los españoles deberían ser iguales ante la ley.

Más elaborada es la participación de Ortiz respecto del artículo 27 del Proyecto de Constitución. Demostrando un talante liberal, leyó un discurso en que se enfrentaba a quienes albergaban la esperanza de restablecer las Cortes Generales sobre la base de los estamentos tradicionales, apoyándose en las antiguas leyes de la monarquía española. Ortiz señaló:

"Que se sostengan los estamentos en nuestras venideras Cortes por ser una de las principales leyes de nuestra antigua Constitución, ha dicho uno de los señores preopinantes. Es indudable, Señor, que esta ley, cualquiera que sea su fuerza y valor, ha sido derogada ya por la suprema Junta Central, que pudo, y lo hizo en uso

de la soberanía representativa que le habían delegado las Juntas de provincia, en quien el pueblo la había depositado; y á no ser así, no estaría V.M. reunido y deliberando en éste salón. Estas, Señor, no son vanas especulaciones, sino un hecho real y verdadero. Además, V.M., mismo tiene derogada esa ley fundamental; porque al declarar que estas Cortes están legítimamente congregadas, que reside en ellas la soberanía representativa del pueblo, el derecho de darles sus leyes fundamentales, etc., etc., ¿qué otra cosa ha hecho V.M. que confirmar su derogación?"<sup>71</sup>

Ortiz fue consecuente con su pertenencia a la representación americana, y ante la falta en el Proyecto de Constitución de una Diputación Provincial para Panamá, Ortiz la solicitó formalmente. Ciertamente en ese esfuerzo no fue efectivo en este primer momento, pues aunque los americanos lograron establecer más Diputaciones Provinciales de las propuestas originalmente, la de Panamá no fue una de ellas.<sup>72</sup>

Las Diputaciones Provinciales, debe explicarse, eran la fórmula que, apareciendo en el Proyecto de Constitución de Cádiz, introducía un régimen territorial para la Monarquía que involucraba unidades políticas con autoridades electas, que ejercían el poder público, conjuntamente con el Jefe Político, designado directamente por el Rey.<sup>73</sup>

En el Proyecto, el número de estas Diputaciones Provinciales era insuficiente para la representación americana, aunque inicialmente no se percataron del hecho. Sucede que se había aprobado que todas las provincias tendrían una Diputación, con lo que estaban conformes, pues interpretaban la denominación "provincia" como "partido" e incluso, como "intendencia".<sup>74</sup> Así, hubieran debido tener Diputación Provincial, en Panamá, hasta las Alcaldías Mayores antes mencionadas. La Comisión de Constitución identificaba sin embargo la provincia, para los efectos de las Diputaciones Provinciales, con los Reinos, Virreinos y Capitanías Generales, en lo que respectaba a las posesiones americanas de la corona española. Del número de 40 Diputaciones Provinciales inicialmente imaginadas, se pasaba a uno de 15 Diputaciones, que contrastaba grandemente con las 42 asignadas a los territorios peninsulares, de menor población y extensión que los americanos.<sup>75</sup>

El problema no quedará resuelto definitivamente durante el debate constitucional, sino que deberá tener un tratamiento adicional durante las sesiones legislativas subsecuentes. En particular destacará la aprobación del Decreto de 23 de mayo de 1812 sobre el "Establecimiento de Diputaciones Provinciales", que agregó cinco Diputaciones americanas a las contempladas originalmente. Durante el debate de ese Decreto, el Diputado panameño pedirá por primera vez en el pleno de la cámara la aprobación de una Diputación Provincial para el Istmo. Sin embargo, los argumentos con los que Ortiz se dirigió a los parlamentarios reunidos en Cádiz no resultaron efectivos. Dijo Ortiz:

"Señor, bastantes pruebas me parece que he dado desde que tengo el honor de hallarme en el seno de V.M. de que no estoy dominado por el espíritu de provincialismo, sino por el bien general de la Monarquía. Pero este mismo bien general me mueve á unir mis reclamaciones á las de los señores preopinantes de Ultramar, cuando se trata de establecer allí las Diputaciones provinciales, en beneficio de la de Panamá, á quien tengo el honor de representar.

Señor, aquel importante istmo tiene, desde el pueblo de Chepo, que linda con los indios bravos del Darién hasta el pueblo de Voquerón, en la jurisdicción de Chiriquí, que confina con el reino de Guatemala, 118 leguas, variando su anchura de N. á S. desde 50 hasta 12 leguas. Mas en dicha provincia se encuentran todos los principales frutos y producciones de la rica América, y entre ellas la perla, la famosa púrpura de la antigua Lidia en los dos caracoles murice y bucinum, con la cual se tinta gran porción de hilo de algodón, que allí llaman de caracol, y se consume en el reino de Guatemala y otros puntos. Por último, Señor, la provincia de Panamá está por su situación local casi separada del reino de Santa Fé, porque estando los indios darianes y otras castas de por medio, es necesario ir por mar hasta Cartagena, y desde allí por el río de la Magdalena, con muchos riesgos y crecidos gastos para llegar á la capital donde debe residir la Diputación provincial, según el plan que se está discutiendo: todo lo cual creo que lo tendrá presente V.M. para concederle al istmo de Panamá su Diputación provincial, como lo espero de su justo anhelo por el bien general de la Nación, que es resultado del bien particular de la provincia."<sup>76</sup>

Las ideas sobre la distancia y los obstáculos geográficos como elementos para fundamentar nuestra autonomía política respecto de la meseta bogotana, resonarán, reformuladas, a todo lo largo del siglo XIX. En este sentido, la intervención de Ortiz y Gálvez constituye un antecedente importante de estos planteamientos autonomistas, que enlaza perfectamente con los posteriores de Justo Arosemena, engarzados igualmente en el formato de una autonomía dentro de Colombia, que no implicara separatismo.<sup>77</sup>

También habrá debate sobre el número de Diputados que integraban las Diputaciones Provinciales (siete), que se considerará insuficiente:

"Plantearon en un frente común que siete Diputados provinciales era un número escaso para atender todas las competencias de las diputaciones. Las razones respondían a la problemática de la gran territorialidad que debían atender en las provincias americanas y, en segundo lugar, al mayor número de población existente en América. Ambas reivindicaciones iban acompañadas de lecciones de geografía americana que devenían, por su extensión y población, en argumentos irrefutables por los peninsulares."<sup>78</sup>

Los debates parlamentarios giraron en torno a estos temas, y a la relación entre la Diputación Provincial y el Jefe Político de la Provincia. De más está decir que la representación americana fue unánime al señalar que la experiencia con los jefes políticos designados por el Rey (normalmente peninsulares con absoluto desconocimiento de las particularidades de los territorios entregados a su dirección) era pésima. Sin embargo, suprimir la prerrogativa Real de designar a los jefes políticos, era contestada usualmente con la acusación de republicanismo.

## VII. Ortiz y Cabarcas durante las Legislaturas Ordinarias (1813-1814)

Las Cortes Generales y Extraordinarias, en las que participa únicamente Ortiz y Gálvez, se extienden hasta agosto de 1813. Mientras tanto, las poblaciones de la península y de América van conociendo y adhiriéndose a la Constitución.<sup>79</sup> Luego de jurar la Constitución, y como parte de su ejecución, deben elegirse los Diputados a las siguientes Cortes ordinarias. Hay que recordar que,

contrario a lo dispuesto para las elecciones a las Cortes constituyentes, en las que los Diputados americanos fueron básicamente electos por los Ayuntamientos cabeza de partido, según la instrucción de la Regencia, la Constitución disponía un procedimiento que aseguraba una participación más amplia, por medio de asambleas de electores, para designar a los Diputados a las Cortes ordinarias.

Durante los últimos meses del ejercicio de Ortiz como Diputado propietario en las Cortes extraordinarias, pasan a la Comisión de Constitución "las actas de elección de Diputados para las próximas Cortes, verificadas en Panamá por las provincias del nuevo reino de Granada..."<sup>80</sup>. Al parecer, las elecciones sucesivas se iniciaron en 1812 y concluyeron en 1813. En ellas fue designado Diputado por Panamá, Juan José Cabarcas, para el período de dos años comprendido entre 1813 y 1814.<sup>81</sup>

Según el artículo 106 de la Constitución, las sesiones de las Cortes españolas durarían tres meses consecutivos, todos los años, del primero de marzo en adelante. Sin embargo, para evitar un largo período sin reunión de Cortes, las Cortes extraordinarias continuaron legislando después de aprobada la Constitución, y las Ordinarias sólo iniciaron sus sesiones en octubre de 1813. Dado que las sesiones regulares de las Cortes ordinarias debieron realizarse entre marzo y mayo, la legislatura entre octubre y diciembre fue, en la práctica, una legislatura extraordinaria.

Ortiz y Gálvez, hay que advertirlo, permanece como Diputado por Panamá sin interrupciones hasta la disolución de las Cortes, en mayo de 1814. Tal y como decidieron las Cortes extraordinarias, los Diputados propietarios de las Cortes constituyentes podrían mantenerse en las curules como suplentes en las Cortes ordinarias, mientras llegaran los propietarios de América. Es así como Ortiz participa en la primera legislatura de las Cortes ordinarias. Será designado al inicio de ella como parte de la Comisión Especial para el Arreglo del Código Criminal<sup>82</sup>, y como parte del Tribunal de Cortes.<sup>83</sup>

Es interesante comentar que dado que el control de la constitucionalidad, según la Constitución de Cádiz, era ejercido por las propias Cortes, puede decirse que Ortiz

y Gálvez fue también el primer panameño que ejerció esa facultad.<sup>84</sup> Consta por ejemplo su voto en la consideración de la causa generada por la queja presentada por Mariano Garrido contra el General Villacampa, y que incluía la solicitud de declarar nulas las diligencias practicadas por el militar, que incluían un arresto.<sup>85</sup>

Ortiz y Gálvez estuvo también en la segunda legislatura de las Cortes. En esta fue designado como parte de la Comisión Especial para el Arreglo del Código Civil<sup>86</sup>. También, por segunda ocasión, fue elegido como miembro del Tribunal de Cortes.<sup>87</sup>

El Diputado Ortiz, que como sabemos era un jurista reconocido, llega a pedir licencia para atender procesos administrativos.<sup>88</sup> Esto es un antecedente de la regulación constitucional de las licencias otorgadas en los legislativos, incluyendo el panameño, para que los Diputados abogados continúen ejerciendo el Derecho.

Cuando en la noche del 8 de marzo del año 1814 las Cortes se reúnen ante la noticia de que Fernando VII había llegado a las fronteras del Reino, es Ortiz quien propone

"Que se diga á la Regencia del Reino mande hacer rogativas en todas las iglesias de esta córte y de toda la Monarquía para la feliz llegada á ella de nuestro católico Monarca el Sr. D. Fernando VII y por el buen éxito de su gobierno bajo la sagrada égida de nuestra Constitución Política."<sup>89</sup>

La llegada del Rey, como se sabe, dio al traste con la experiencia parlamentaria española. Pero eso aún estaba por concretarse, mediante el pronunciamiento del Rey el 4 de mayo y la disolución de la cámara, pocos días después. En el intervalo llegará Cabarcas a posesionarse del cargo de Diputado por Panamá, lo que hará que Ortiz pregunte a la cámara si debe o no permanecer en las Cortes en calidad de suplente.<sup>90</sup> No he encontrado en el Diario de Sesiones respuesta expresa a esta interrogante. La pregunta no era ociosa, sin embargo, porque el 3 de septiembre anterior las Cortes habían dispuesto que

"los Diputados suplentes de América deben entrar á suplir por los que falten del virreinato, capitanía general ó sea provincia por la que fueron nombrados, con arreglo á la instrucción ó sea reglamento dado al intento."<sup>91</sup>

Como decía, no he encontrado expresa respuesta a

---

la interrogante de Ortiz en el Diario de Sesiones, pero sí constancia de que siguió actuando como Diputado simultáneamente a Cabarcas, luego del arribo del segundo.<sup>92</sup>

Lo cierto es que Cabarcas se incorpora tardíamente a la cámara. El suyo será un ejercicio parlamentario breve, dado que juró y tomó asiento en las Cortes el 18 de marzo de 1814<sup>93</sup>, y a que la cámara fue pronto disuelta (su última sesión fue el 10 de mayo). De la primera actividad parlamentaria de Cabarcas queda registrado que solicitó y se le concedió permiso para acercarse al Gobierno “a promover los negocios de su provincia”.<sup>94</sup>

Cabarcas es una figura importante, cuyo papel en las Cortes ordinarias de 1814, ha sido recientemente objeto de renovado interés, en vista a su destacada participación en la política panameña antes y después de 1821.<sup>95</sup> Concretamente, ha interesado el conflicto del presbítero Cabarcas con las autoridades eclesiásticas de Panamá, y con la Real Audiencia, y el respaldo que recibía del Ayuntamiento de la ciudad de Panamá. Los conflictos derivados de su elección a las Cortes son en sí mismos un síntoma grave de los conflictos a lo interno de los sectores dominantes en Panamá. Dice Castillero Calvo:

“En las elecciones para escoger representante ante las Cortes de Cádiz en 1812, afloraron estas diferencias entre los que simpatizaban por una posición más bien clerical y conservadora, abanderada por el obispo Manuel González de Acuña –que como dije era pariente de José Godoy, al que estaba vinculado políticamente-, y los que respaldaban al maestrescuela de la catedral, el cartagenero Dr. Juan José Cabarcas, un candidato que había sido perseguido por el prelado, y que fue escogido para defender en Cádiz una plataforma de ideas coherente con los intereses económicos capitalinos. La contienda electoral fue enardecida y los miembros del Cabildo capitalino hicieron pronunciamientos fuertemente anticlericales e incluso hirientes contra el obispo, que encabezaba el bando opuesto, pero finalmente Cabarcas fue elegido.”<sup>96</sup>

La elección de los Diputados a las Cortes ordinarias estaba prevista en la Constitución de 1812. Se trataba de elecciones sucesivas, de parroquia, de partido y de provincia. Así, las juntas electorales de parroquia debían realizarse el diciembre previo a la reunión de las Cortes,

las juntas de partido en enero siguiente, y las de provincia en marzo del año de la reunión de las Cortes. Los integrantes de cada una de las juntas debían ser ciudadanos, y la tarea de la junta provincial (entendida en lo que atañe a Panamá, como la junta de la Comandancia General de Panamá), tenía la obligación de designar a un Diputado y a un suplente, dado que se entendía que estaba poblada por al menos “70,000 almas”.<sup>97</sup>

La elección de Cabarcas en 1813 pretendió ser impugnada, porque uno de los electores era “originario de Africa” y otro “de color y calidad de mulato”.<sup>98</sup> El episodio muestra la actitud reaccionaria del Obispo y sus colaboradores. Pero, no debemos dejar de suponer que el Obispo se encontraba plenamente al tanto de lo que se había discutido y decidido durante las Cortes extraordinarias, en lo relativo a quienes eran “españoles”, y quienes “ciudadanos” con derechos políticos. El asunto de las castas fue sin duda un tema importante, pues estaba en el centro de la declaración inicial de igualdad entre América y la Península, que había presidido la convocatoria de Diputados americanos a Cádiz. También había estado en el centro de los esfuerzos americanos para aumentar el número de Diputados a las Cortes ordinarias, suponiendo que el cálculo que se hacía para estimar la representación parlamentaria dependía del número de ciudadanos de cada circunscripción. La población de América, siendo alrededor de 16,000,000 de personas, estaba integrada por alrededor de 6,000,000 de indígenas y otros 6,000,000 de negros y mulatos, englobados bajo la denominación de “castas pardas”. La posición de los Diputados constituyentes americanos fue generalmente favorable a reconocer tanto la nacionalidad como la ciudadanía a todas las “castas”, pues con una base electoral igual tanto para América como para la Península, un mayor número de ciudadanos en América produciría una mayoría parlamentaria americana en las Cortes ordinarias. Los Diputados europeos no aceptaron esa pretensión. A todos se les reconoció la nacionalidad española, pero las castas pardas quedaron excluidas de la ciudadanía, es decir, de los derechos políticos.

La aplicación de las disposiciones constitucionales referentes a la elección de Diputados a Cortes requirió por tanto de confeccionar un censo de los electores. El mestizaje, intenso en muchas zonas de la América española, hará complicada esa tarea.<sup>99</sup> En Panamá, el Virrey encontró gran dificultad en realizarlo:

“Es un escrutinio que concilia los odios y enemistades con todos los americanos que se tienen por blancos, y excluyendo uno, es necesario excluir a muchos, y de este modo se engendra el resentimiento, crece el rencor, principio de toda desavenencia política, como que se trata de nada menos que de rebajar a un sujeto tenido antes en alguna consideración.”<sup>100</sup>

El que miembros de las castas ejercieran de electores para designar al Diputado panameño a las Cortes ordinarias, debió llamar la atención al Obispo, quien encontró en ello motivo suficiente para intentar obstruir la designación de Cabarcas.<sup>101</sup>

El procedimiento que debió utilizarse estaba consagrado en el artículo 85 de la Constitución de Cádiz:

“...si se hubiese hallado reparo que oponer a alguna de ellas [las certificaciones de los electores], o a los electores por defecto de las calidades requeridas, la junta resolverá definitivamente y acto continuo lo que le parezca; y lo que resolviere se ejecutará sin recurso.”

Al parecer, este primer ejercicio de “jurisdicción electoral”, al no desembocar en una “nulidad de la elección”, permitió que Cabarcas ocupara su escaño parlamentario.

Debo advertir en este caso, como lo he hecho en otros aspectos, que la literatura especializada presenta con frecuencia información inexacta, y en algunos casos, aparentemente contradictoria. Sobre el problema que tratamos, Rieu-Millán concluye que:

“En Panamá, la Junta electoral preparatoria, encargada de establecer el censo de electores según el artículo 22, quería eliminar a varios sacerdotes de origen africano, finalmente incluidos provisionalmente gracias a la enérgica intervención del Obispo, miembro de la Junta.”<sup>102</sup>

La conducta del Obispo durante la elaboración de los censos, descrita por Rieu-Millán, no es coherente con la reportada después de la designación de Cabarcas. Sin haber consultado la correspondencia del Virrey, es imposible aclarar esta contradicción aparente.<sup>103</sup>

Del examen del Diario de Sesiones de las Cortes ordinarias, puedo concluir que los conflictos con las

jerarquías eclesiásticas estaban entre las preocupaciones principales de Cabarcas, incluso estando en España. El único proyecto de ley que he identificado como de su autoría, se refiere a las garantías que debía tener el eclesiástico sujeto a sanciones, y en particular, en las provincias de Ultramar. Así, su proyecto indica:

“Sexta. Como en las provincias de Ultramar cuentan sus longitudes por centenares de leguas, y solo en sus capitales hay establecimiento de Audiencias, resulta que las resoluciones del auxilio de protección se dilatan por lo regular más de un año, y esta demora absolutamente necesaria, ocasiona la ruina corporal del eclesiástico que oprimido en una cárcel fétida, húmeda ú oscura, ó de cualquier a modo afflictiva, interpone la mano fuerte del Soberano, porque debiendo quedar la causa que lo motiva en el estado en que se halla al tiempo de la interposición del auxilio de la fuerza, es claro que si el eclesiástico la interpone, hallándose oprimido del modo dicho, tendrá que perecer forzosamente, ó á lo ménos perder sus salud, mientras la Audiencia determina si hace ó no fuerza el eclesiástico, y lejos entonces de que el oprimido halle protección, se le ocasiona una real y efectiva opresión que le conduce hasta el sacrificio de su persona...”<sup>104</sup>

El presbítero Cabarcas presentó en esa misma fecha un documento contentivo de las aspiraciones de sus representados, durante las Cortes ordinarias que sesionaron en Madrid. En el Diario de Sesiones de las Cortes queda constancia que pidió, además de una Diputación Provincial, lo siguiente:

“Primeramente: que todos los efectos comerciales que se introduzcan en Panamá por el Norte y Sur paguen ½ por 100 por tiempo de doce años, quedando á cargo del Ayuntamiento hacer efectiva esta exacción por medio de dos individuos del cuerpo que nombre anualmente, y que á su final rindan las cuentas al mismo cuerpo, que deberá hacerse cargo de las cantidades cobradas, depositándolas en poder de un tesorero que por votación del mismo cuerpo haya de nombrar bajo la responsabilidad del Ayuntamiento.....”<sup>105</sup>

Como consecuencia de la lealtad de Panamá a la Corona, Cabarcas también solicitó que se añadiera a su blasón “que forman dos navíos anclados en los mares de Norte y Sur”, un símbolo que denotara fidelidad, y que los

individuos de su Ayuntamiento, usarán de un escudo de distinción con el mote de “constancia de Panamá”.<sup>106</sup> Estas pretensiones, todas, tiene que ver con el Ayuntamiento de Panamá, como puede observarse, y no con las aspiraciones de, al menos, la otra Provincia del Istmo, la de Veraguas.

Cabarcas participó, además, en el debate del “Proyecto de Ley sobre Responsabilidad de los Infractores de la Constitución”, aunque no hemos identificado alguna de sus participaciones individuales, más allá del voto favorable a su artículo 12.<sup>107</sup>

Cuando Cabarcas reitera la solicitud de establecer una Diputación Provincial en Panamá, lo hace en forma sólo aparentemente más escueta que Ortiz. Según queda registrado en el Diario de Sesiones de las Cortes, el discurso de Cabarcas, luego de una “prolija exposición de los fieles sentimientos y acendrada lealtad con que se ha conducido la provincia de Panamá” concluye peticionando, entre otras cosas, lo siguiente:

“Segundo: que en Panamá se establezca una Diputación Provincial, porque su localización no le permite gozar los grandiosos efectos de este bien meditado establecimiento.”<sup>108</sup>

En esta ocasión las Cortes resolvieron informar al Gobierno a la mayor brevedad de las peticiones de Cabarcas, aunque no tomó decisión propia sobre aquello que hubiera poder entender de su propia competencia. Se vivían momentos complicados para las Cortes. Desde que los franceses fueron expulsados de la península y se insinuó el regreso de Fernando VII a suelo español, el clima político cambió drásticamente. Estaba por extinguirse el primer período constitucional español, con la disolución de las Cortes y la persecución de los parlamentarios identificados como traidores a la Corona. Los Diputados liberales que se habían quedado sesionando en Madrid, temían que la reacción absolutista hiciera de ellos su objetivo. Y tuvieron razón. Hubo 21 informadores entre los Diputados, los cuales presentaron 13 denuncias individuales contra los Diputados que habían atacado la soberanía del Rey, defendiendo la de la Nación.<sup>109</sup> Los Diputados americanos también eran atacados por defender a ultranza los intereses de sus lugares de origen, al margen de la posición ideológica que subscribieran. Esto es interesante, porque permite

comprender que la reacción contra los Diputados americanos no supone que los perseguidos fueran, necesariamente, liberales.

Ortiz y Gálvez fue denunciado dos veces, según Rieu-Millán.<sup>110</sup> Su caso es interesante por varios motivos, entre ellos su reelección en el Tribunal de Cortes, como parte del Tribunal de Cortes, en marzo de 1814. En ese momento de ascendente reaccionaria, la designación de Ortiz y Gálvez hace suponer que los elementos conservadores no lo consideraban una figura peligrosa. Así lo piensa al menos Rieu-Millán, quien califica a Ortiz y Gálvez como un “constitucionalista muy moderado”.<sup>111</sup> Ciertamente, se puede coincidir con esa afirmación, luego de examinar los Diarios de Sesiones del pleno de las Cortes. En general, Ortiz y Gálvez fue siempre respetuoso de la figura del Monarca, aunque se manifestó contra la representación estamental y a favor de la forma en que las Cortes Generales y Extraordinarias habían sido convocadas. En el tratamiento de las antiguas colonias, no suscribió la Representación de los Diputados americanos de agosto de 1811, que aspiraba a la adopción de una política conciliatoria con las provincias insurrectas, y al abandono de las soluciones militares para recuperarlas.<sup>112</sup> Pero reclamó contra las injurias proferidas contra la población americana, sin amenazar nunca con la renuncia o el retraimiento, como hicieron otros Diputados, y favoreció, con los americanos, la mediación inglesa en el conflicto con los insurrectos mexicanos. Como americano exigió una Diputación Provincial para Panamá, y en general se alineó con las propuestas de los ultramarinos, pero sin liderar los debates.

Entre las actitudes liberales que presentó Ortiz en las Cortes, se encuentra su participación en una proposición que disponía

“Que para satisfacer en lo posible el considerable atraso de pagas que sufren las viudas de militares acreedoras al Monte-pío, se declaren destinadas desde luego á pagarlos todas las rentas que se hayan secuestrado ó deban secuestrarse á los Obispos que se han extrañado voluntariamente del Reino por no obedecer los decretos de la soberanía nacional.”<sup>113</sup>

Vale agregar, por último, que no hay noticia de que Ortiz firmara el Manifiesto de los Persas<sup>114</sup> y, como he

dicho, sufrió algún grado de persecución a la vuelta del monarca<sup>115</sup>, lo que hace suficientemente claro que no estaba alineado con los sectores conservadores.

Cabarcas, quien no participó en los debates constitucionales, y no tuvo tiempo para despertar antipatías en la península dada la brevedad de su primer mandato ordinario, siguió teniendo en el Istmo a sus peores enemigos. Sin embargo, también fue acusado de traidor a la Corona por su participación parlamentaria. El fiscal del Consejo de España e Indias, concluye que del estudio de las Actas de las Cortes se desprendía cuando mucho que Cabarcas se hallaba entre los Diputados liberales, y no que se había comportado de forma desleal. Su investigación consta en una "Nota de las sesiones de las Cortes ordinarias en que habló Cabarcas", en la que se indica que Cabarcas habilitó sus poderes el 17 de marzo de 1814 e hizo uso de la palabra en 14 ocasiones entre dicho día y el 17 de abril.

<sup>116</sup>Habiendo examinado los Diarios de Debate, no puedo sino concluir igualmente, que la actitud de Cabarcas estaba lejos de ser insurreccional, y continuó siendo fiel a la Corona, como veremos, incluso mientras en Panamá se gestaba la independencia.

### VIII. Cabarcas durante el Trienio Liberal

El período ordinario de sesiones de 1821 se extendió del primero de marzo al 30 de junio de ese año. Un período extraordinario de sesiones se desarrolló también entre el 22 de septiembre de 1821 y el 14 de febrero de 1822. Hemos podido constatar que el 22 de mayo de 1821 se pasó a la Comisión de Poderes el Acta de Elección de Diputados a Cortes de la provincia de Panamá, para las legislaturas de los años 1820 y 1821, y el poder dado al Sr. Don Juan José Cabarcas, Diputado electo.

Antes de que Cabarcas pudiera instalarse en Madrid, se discutiría en las Cortes un asunto de interés para Panamá: Las Diputaciones Provinciales fueron restablecidas a inicios del trienio liberal, pero en un principio sólo las que habían sido creadas por el Decreto de 23 de marzo de 1812.<sup>117</sup> Es decir, Panamá seguía sin tener Diputación Provincial propia. Una oportunidad para el cambio surgió con la propuesta de catorce Diputados americanos, de establecer Diputaciones Provinciales en

cada intendencia.<sup>118</sup> El 30 de abril de 1821 fue votado el dictamen favorable de las Comisiones de Ultramar y de Diputaciones Provinciales, que contenía algunos artículos específicos sobre la materia. Así, el primero establecía "una Diputación provincial en cada una de todas las intendencias de provincia de la España Ultramarina en que no esté ya establecida..." El artículo segundo dispuso que quienes hubiesen sido designados parte de una Diputación Provincial pre-existente, integrarían las recién creadas en su partido, y los miembros faltantes hasta el número de siete, serían designados por las juntas electorales de provincia que designaron al Diputado a Cortes correspondiente al período 1822 -23.<sup>119</sup>

Dado que hay constancia del dictamen favorable de la Comisión de Poderes, respecto al presentado por Cabarcas<sup>120</sup>, quien prestó juramento y tomó asiento el 24 de mayo de 1821,<sup>121</sup> sabemos que no pudo participar en la discusión de la nueva regulación de las Diputaciones Provinciales. Sin embargo, en aplicación de la nueva normativa Panamá sí instaló su Diputación Provincial en 1821, como lo indica Mariano Arosemena:

"Verifícase la elección de Diputados de la provincia, cuya corporación fué compuesta de los ciudadanos Manuel José Calvo, Cárlos de Ycaza, Mariano de Arosemena, Luis Laso de la Vega, José Antonio Cerda i Juan Herrera i Tórres: el Secretario lo fué, Juan Jose Calvo. Instalóse luego la Lejislatura local, con el entusiasmo i contento debidos: sus tareas fueron cual se aguardaban, de beneficio para el país, en cuanto pudiera serlo por entonces."<sup>122</sup>

Llama la atención, sin embargo, que en las Cortes de 1822-23, se examinara una representación "del señor ex -Diputado Cabarcas" relativa a que se creara una Intendencia en la provincia de Panamá, con separación de la comandancia general.<sup>123</sup> El texto parece indicar una estrategia tanto política como financiera para consolidar a la Provincia de Panamá (en cuanto contrapuesta a la provincia de Veraguas).<sup>124</sup>

Entre las primeras gestiones que sin duda adelanta Cabarcas en la península está la transmisión de las preocupaciones de sus electores a las autoridades ejecutivas, a juzgar por el hecho de que solicitó a la cámara permiso, que le fue concedido, para "acercarse al Gobierno á tratar de asuntos de su provincia."<sup>125</sup> Estos asun-



tos son probablemente los aludidos en sus “instrucciones”, y que tienen que ver principalmente con el régimen económico de la provincia, como hemos visto. Consta además, una gestión ante la propia cámara, a la que solicitó para el ayuntamiento de la ciudad de Panamá –que no para la provincia- algunos beneficios económicos:

1º. Uno y dos reales sobre cada cabeza de ganado que se introduzca en la ciudad para su consumo.

2º. Dos reales por cada mula que transporte efectos mercantiles del pueblo de Cruces, término del río Chagre, hasta la capital.

3º. Un peso de plata sobre cada buque mayor de comercio que ancle en aquel puerto y sobre los menores conductores de víveres 4rs. vn.

4º. Y últimamente, 4 rs. mensuales sobre cada tienda pública de licores y mercaderías.”<sup>126</sup>

Durante el ejercicio de la representación de la provincia, Cabarcas se activó de formas diversas. Sus intervenciones, tanto protocolares como sustantivas, revisten interés.

Entre las primeras mencionamos que integró la comitiva que notificó al Rey la fecha en que cerrarían sus sesiones ordinarias<sup>127</sup>, y de la comitiva que notificó al monarca de la instalación de las Cortes en sesiones extraordinarias, a partir del 28 de septiembre de 1821.<sup>128</sup> También participación en comitivas que llevaron minutas a la sanción del monarca<sup>129</sup> y a felicitarle en su cumpleaños.<sup>130</sup>

Entre los debates significativos en los que participa Cabarcas, hasta donde he podido concluir, están los relativos a la presencia de Diputados suplentes de América en las sesiones extraordinarias de las Cortes, en el período 1820-21, el relacionado con la legislación sobre instrucción pública, y el relativo a la aprobación del nuevo Código Penal.

En el primer caso, Cabarcas defendió la prolongación a las sesiones extraordinarias del reconocimiento de los suplentes designados para ocupar los escaños de Diputados de Ultramar que no habían podido asistir durante las sesiones ordinarias de las Cortes 1820-21. Se trató de un debate importante, pues se hacía posible que

quedaran sin representación, no sólo las partes de los territorios americanos que ya estaban claramente perdidos a manos de las fuerzas independentistas, sino también los territorios leales que no podían, por razones económicas o militares, hacer llegar sus representantes a la península. Así lo vio con extrema claridad Cabarcas:

“¿Qué dirían los disidentes cuando supiesen que se hacía salir del Congreso á los representantes de aquellas provincias? Ya empezamos, dirían, á disfrutar el placer de ver nuestro intento conseguido: ya se separa á los suplentes que contra nuestra voluntad se habían puesto; y por fin, ninguna relación existe ya entre nosotros y aquellos. ¿Y qué dirían los infelices que están esperando su libertad en medio de los enemigos? Ya se nos abandona del todo: hemos sacrificado nuestras haciendas y nuestra tranquilidad esperando un porvenir venturoso, y todos nuestros sacrificios son despreciados, quedándonos sólo la desesperación. ¿Qué hemos de hacer en tales circunstancias, puesto que nuestros sacrificios son infructuosos? Agregarnos á los enemigos.

Por todas estas razones yo considero la proposición y el dictamen como anticonstitucionales y antipolíticos.”<sup>131</sup>

En lo relacionado a la ley de instrucción pública, Cabarcas integró una representación de Ultramar que abordó los temas de la misma relativos a América, y que hizo recomendaciones específicas. La propuesta incluyó el establecimiento de “Universidades Provinciales” en algunas ciudades importantes de las posesiones coloniales, entre las que se contaba Panamá.

También tuvo Cabarcas una serie de intervenciones significativas, como indicamos párrafos arriba, con la discusión del Proyecto de Código Penal. Destaca, por su condición de clérigo, su posición contra la sanción penal a quienes ridiculizaran los objetos de culto religioso, sobre la base del reconocimiento de la ubicuidad de la superstición tolerada por el clero católico, tanto en la península como en Ultramar. Cabarcas opinó que era necesario que el Gobierno instara a los Obispos a erradicar esas prácticas de falsa religiosidad, antes de establecer sanciones penales, pues las sanciones devendrían ineficaces en caso de no estar precedidas de una enseñanza sistemática de lo que es y de lo que no es auténtico objeto de culto.<sup>132</sup>



Como dato anecdótico, Cabarcas también votó a favor de otorgar una pensión vitalicia a Quiroga y a del Riego, los militares que protagonizaron el alzamiento que permitió el restablecimiento de la Constitución de 1812 y la instauración del régimen conocido como del “trienio liberal”.<sup>133</sup>

Ha sido publicado en Panamá, hace ya tiempo, un “Manifiesto del Estado Actual del Istmo de Panamá”<sup>134</sup>, que Cabarcas dirigió al Ministerio de Ultramar, con fecha 6 de octubre de 1821, es decir, mientras ejercía de Diputado en Madrid. En ese documento, presentado en vísperas de la independencia, Cabarcas no puede ser más explícito respecto a las causas que provocarán el triunfo de la disidencia, y la forma de aplacar esos ánimos, para que la Corona conservara el Istmo de Panamá. Si tuviera que identificarse un documento que por sí sólo confirme que la independencia estaba determinada por motivos económicos, es este, y proviene de una personalidad que había hecho mancuerna con el núcleo de poder criollo, establecido en el Cabildo de la ciudad de Panamá, y puede afirmarse con fundamento que estaba al tanto del clima de opinión que se vivía.

La última noticia de Cabarcas en la cámara legislativa española es el permiso que se le otorga para regresar a su país, cuando ya el Istmo había dejado de pertenecer a la Corona.<sup>135</sup> Esto nos habla de la presencia del Diputado en suelo peninsular entre mayo de 1821 y febrero de 1822. Sin embargo, la autorización solicitada por Cabarcas era al parecer tan sólo un gesto protocolar, toda vez que el primero de marzo se iniciaban las sesiones ordinarias de las Cortes del período 1822-23, a las que no debía concurrir. Tan sólo el 3 de enero de 1822 José de Fábrega le escribe a Cabarcas, adjuntándole copia del Acta de Independencia, y comunicándole la nueva situación:

“El impreso adjunto hará conocer a V.S. nuestro cambio de gobierno, segregándonos de la Corte de Madrid, y de toda otra potencia extranjera. Este feliz acontecimiento pone en contraste nuestra actual situación política con la personería de V.S. en ese Congreso: Por lo que espero regrese V.S. a esta capital tan luego que reciba comunicación; parándole de lo contrario todos los emolumentos y asignaciones consiguientes a la primicia eclesiástica que disfruta en esta Catedral. Dios guarde a

V.S. muchos años.”<sup>136</sup>

Las Cortes de 1822-23 continuaron dando trámite a algunas de las iniciativas de Cabarcas, entiendo, mientras no se supo en la península el suceso de la independencia. Así, el 13 de marzo de 1822 se mandó pasar a la Comisión de Negocios de Ultramar una representación suya, a la que ya hice referencia, relativa a que se creara una Intendencia en la provincia de Panamá. Además, el 27 de marzo de 1822 se recibió en las Cortes, del Secretario de Hacienda,

“un largo expediente, instruido en consecuencia del manifiesto hecho por el Sr. Diputado de Panamá en las Cortes anteriores, D. José Cabarcas, sobre el lamentable estado en que se halla aquella provincia respecto del que tenía antes... y sobre la urgente necesidad de adoptar medidas convenientes para que no sucumba el importante punto de aquel istmo y sea presa de los disidentes ó de los extranjeros.”<sup>137</sup>

Las Cortes remitieron el expediente a la Comisión de Negocios de Ultramar, para su examen. La representación de Cabarcas no parece ser otra que el “Manifiesto del Estado Actual del Istmo de Panamá y medios de socorrerla de la escasez de su erario, que el Diputado por aquella Provincia pone en consideración del Ministerio de Ultramar” ya conocido en Panamá.<sup>138</sup>

## IX. Reflexión Final

A pesar de resultar obvio, me veo obligado a finalizar indicando expresamente que la investigación presentada no es definitiva. No sólo queda mucho por descubrir, sino que la experiencia me indica que bajo cada piedra que levantemos en el futuro, encontraremos nuevas interrogantes. Algunas de las preguntas que han aparecido durante la preparación de este documento pueden resultar triviales<sup>139</sup>, pero otras tienen una clara relevancia para el conocimiento de la Historia de Panamá y de los orígenes de su Derecho Constitucional. Ciertamente, enfatizar en lo panameño en Cádiz, o la influencia de Cádiz en Panamá, parece ir a contra corriente de la historiografía actual, que tiende a distanciarse de las “historias nacionales” para examinar la crisis de principios del siglo XIX como una experiencia común del mundo hispánico. En ese sentido, se ha señalado el agotamiento de la historia nacional como aproximación

---

historiográfica, por presentar panoramas fragmentados (y en consecuencia, incompletos), y por ocuparse en justificar el presente más que en describir el pasado. La Historia de Panamá ha tenido mucho de esto, comprensiblemente. Muchas circunstancias que no son del caso detallar explican la prolongación de esta perspectiva. En ese escenario, el sub-registro de la experiencia gaditana produce un vacío que dificulta el agotamiento de la aproximación "nacional" a la Historia. La postergación del reconocimiento de la participación panameña en las Cortes españolas no sirvió en el pasado para valorar, por contraste con la Monarquía Peninsular, a la naciente Nación panameña, porque la negación de todo lo español, incluyendo aquél momento constitucional, formaba parte de la afirmación nacional colombiana, en un siglo XIX en el que Panamá permaneció integrado al país vecino. La negación de la participación de Panamá en Cádiz era parte del proceso de absorción de la Historia constitucional de Panamá, en la Historia constitucional colombiana. La paradoja de la participación panameña en las Cortes españolas y de la vigencia de la Constitución de 1812 en Panamá, es por lo tanto que ambos son hechos que marcan diferencias de entrada, entre el Istmo y la Nación a la que se incorpora voluntariamente en 1821. Su recuperación sirve, pues, para afirmar una cultura constitucional diferenciada, que se manifestará a todo lo largo del siglo XIX, y que repercutirá sin duda en el evento de la separación definitiva en 1903.

De la investigación realizada quedan mucho más claros los datos relacionados con la participación panameña en las Cortes españolas. Queda claro que el Diputado Ortiz llega a las Cortes a mediados de 1811, cuando sesionaban en Cádiz. Participó en las sesiones constituyentes, y firmó la Constitución de 1812, en representación de Panamá. Las Cortes ordinarias se reunieron también en Cádiz durante su primera legislatura, de octubre a diciembre de 1813, y Ortiz sirvió en ellas como Diputado suplente, mientras llegaba de Panamá el titular, Diputado Cabarcas. Al trasladarse las Cortes a Madrid, Ortiz y Cabarcas sesionaron juntos durante la segunda legislatura, iniciado en febrero y hasta su disolución en mayo de 1814. Cabarcas participó como Diputado propietario por Panamá, y Ortiz, como Diputado suplente por las provincias de Nueva Granada, pues los Diputados propietarios de aquella circunscripción no

habían llegado a la península. Cuando se restablecieron las Cortes, durante el trienio liberal, sesionaron en Madrid. Cabarcas asistió a esas Cortes, desde 1821, y hasta febrero de 1822.

Probablemente, el tema cuyo estudio reviste más interés es la existencia de la Diputación Provincial de Panamá, que ya había sido reclamada a las Cortes por los Diputados Ortiz y Cabarcas, en Cádiz y Madrid. También había sido reclamada su integración ante las autoridades de la Corona en Panamá, en los años previos a la independencia de España, y estaba instalada cuando se declara la independencia el 28 de noviembre.<sup>140</sup> El proceso que llevó efectivamente a su instalación tiene importancia por su significado como antecedente de las instituciones autonómicas del Istmo de Panamá, que luego se exigieron dentro del Estado colombiano.<sup>141</sup> Desde una perspectiva constitucional, las expectativas panameñas estarían influidas por la Constitución de 1812, e implicaban alcanzar al menos el grado de autonomía que dentro de la monarquía constitucional española se había alcanzado.

Debo agregar, en relación con los efectos de las aproximaciones "nacionales" a la Historia que ha servido en Latinoamérica para soslayar las contradicciones existentes dentro de los ámbitos territoriales que resultaron Estados independientes tras la crisis de la Monarquía española. Tal y como si la conciencia de identidad nacional fuera, en los momentos históricos examinados, un presupuesto de la acción política emancipadora y no una consecuencia más o menos aleatoria, y en todo caso posterior, de los procesos de independencia.<sup>142</sup> El fenómeno de las contradicciones entre territorios se presentará con mayor intensidad y violencia en otras zonas de la América hispana, pero en Panamá no dejará de estar presente: es conocida la resistencia de la provincia de Veraguas a sumarse al movimiento independentista de 1821, que aceptó únicamente ante el inminente ataque de las fuerzas combinadas de Natá y de La Villa de Los Santos. En el proceso constituyente de Cádiz, el Cabildo de Santiago aparece desconcertado ante la designación del Diputado del Istmo a las Cortes extraordinarias, hecha por el Cabildo capitalino. Como parece desprenderse de las intervenciones de los Diputados del Istmo a las Cortes españolas, los intereses diferentes a los del Cabildo de la ciu-

dad de Panamá no tenían representación alguna, tendencia que adquirió claridad indiscutible durante el ejercicio parlamentario del Diputado Cabarcas.

Otros territorios, formalmente parte de los antiguos dominios coloniales, también quedaron cubiertos por el manto constitucional de Cádiz, primero, y por los experimentos constitucionales colombianos y panameños, después, prescindiendo absolutamente del hecho de que sus pobladores, mediante una acción eficaz, usualmente armada, habían ganado una existencia autónoma respecto a las comunidades políticas "constituyentes".<sup>143</sup>

Esta otra realidad, como tantas otras que no puedo abordar en esta ocasión, dan buena cuenta de lo complejo y rico del contexto constitucional de principios del siglo XIX panameño, y dan justificación suficiente, si hubiera hecho falta alguna, para aventurarme a escribir esto que tiene el lector entre manos.

#### Notas:

<sup>1</sup> Amador, Gustavo A. *Guía Histórica del Derecho Constitucional Panameño*, Imprenta Católica, Panamá, 1922. Agradezco al Profesor Hernando Franco Muñoz haberme advertido respecto a la existencia de este documento. El subtítulo de la Guía dice "A contar desde el 20 de julio de 1810 hasta 1922", refiriéndose el 20 de julio al grito de independencia de Santa Fe de Bogotá. Sin embargo, la historia constitucional panameña se vincula a la colombiana únicamente desde el momento en que el Istmo declara su independencia y se suma a los vecinos, en 1821, poco después de aprobarse la Constitución de Cúcuta (lo que queda claro en el texto de la Guía).

<sup>2</sup> Y "...porque dicho acto demostraba que era la nación española y no el Monarca de la misma, a la sazón prisionero de Bonaparte, quien ejercía de manera indubitable los derechos de soberanía." *Ibidem*, p. 5 y 6.

<sup>3</sup> Por ejemplo: Arrocha Graell, Catalino. *Historia de la independencia de Panamá: sus antecedentes y sus causas, 1821-1903*. Benedetti Hermanos, Panamá, 1934; Castillero Calvo, Alfredo. *Independencia de Panamá de España. Factores Coyunturales y Estructurales en la Capital y el Interior*. Instituto Panameño de Turismo, Panamá, 1971, p. 12, en el que sólo se mencionaba el episo-

dio de la jura de la Constitución de 1812 en Panamá. También ver Castillero R., Ernesto J. *Raíces de la Independencia de Panamá*. Impresora de la Nación, Panamá, 1978, en su primer capítulo, "Antecedentes de la Emancipación Americana", sobre la designación de los Diputados a las Cortes españolas; y Araúz, Celestino Andrés. *La Independencia de Panamá en 1821: Antecedentes, Balance y Proyecciones*. Academia Panameña de la Historia, Panamá, 1980. No se menciona la experiencia gaditana en el primero de los ensayos de justificación de la independencia de 1903, escrito por Ramón M. Valdés, aunque utiliza la evolución histórica del siglo XIX colombo panameño. Ver Valdés, Ramón M. *La independencia del istmo de Panamá: sus antecedentes, sus causas y su justificación*. Panamá, Imprenta Star and Herald, 1903.

<sup>4</sup> Sosa, Juan Bautista y Arce, Enrique J. *Compendio de Historia de Panamá*. Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999.

<sup>5</sup> Sosa, Juan Bautista y Arce, Enrique J. *Compendio de...* Op. Cit. Como puede observarse, se mencionan los nombres de los Diputados, sus oficios y orígenes, y se menciona parte de las instrucciones dadas por el Ayuntamiento de Panamá. También se establece que al Istmo de Panamá le tocaban dos Diputados, lo que no es exacto, y que uno (Cabarcas) no pudo concurrir los primeros años de sesiones, cuando en realidad no había sido elegido para las Cortes constituyentes. Las Cortes Generales y Extraordinarias (constituyentes) estuvieron reunidas entre la Isla de León y Cádiz, hasta septiembre de 1813. El Diputado Ortiz, al llegar a las Cortes a mediados de 1811, no sesionó en la Isla de León. Las Cortes ordinarias se reunieron en Cádiz durante su primera legislatura, de octubre a diciembre de 1813, y luego se trasladaron a Madrid, donde sesionaron durante la segunda legislatura, iniciado en febrero y hasta su disolución en mayo de 1814. Cuando se restablecieron las Cortes, en 1820, sesionaron en Madrid.

<sup>6</sup> Sosa, Juan Bautista. "Don José Joaquín Ortiz, Diputado por Panamá ante las Cortes de Cádiz en 1812". Publicado en el diario "Estrella de Panamá", en enero de 1912. Esta fuente no ha sido consultada en la presente monografía, y sabemos de ella tan sólo por referencias. Carlos M. Gasteazoro habla de la monografía de Sosa

en la "Introducción" al Compendio, sin señalar la referencia, en 1971. Luego Celestino Andrés Araúz, cita un texto de Sosa con el mismo título, con la referencia que damos arriba. Ver al respecto Araúz, Celestino Andrés. *La Independencia de Panamá...* Op. Cit. Entendemos que se trata del mismo documento.

<sup>7</sup> Castellero Reyes, Ernesto J. "El Dr. José Joaquín Ortiz. Diputado panameño a las Cortes de Cádiz." p. 15-17. *Revista Lotería*, No. 75, Panamá, agosto de 1947.

<sup>8</sup> Castellero Reyes informa sobre aspectos destacables de la biografía personal y pública de José Joaquín Ortiz. Por un lado, informa sobre la fecha de su nacimiento, quiénes fueron sus padres, con quien se casó, cuantos hijos tuvo. Por otro, recupera para el conocimiento público los cargos que ocupó en la península incluyendo las propias Cortes, las persecuciones de las que fue objeto, y también el hecho de haber publicado obras de interés jurídico.

<sup>9</sup> Susto, Juan Antonio. "Las primeras noticias de nuestra emancipación de 1821, recibidas en la Corte Española". En *Revista Lotería*, No. 108, segunda época, noviembre de 1964, p. 16-19. También publica parte de la nota de 23 de julio de 1822, mediante la cual Cabarcas transmitió el documento recibido de Fábrega al Secretario de Gobernación de Ultramar. Agradezco a Carlos Núñez, quien me advirtió de la existencia de estas publicaciones.

<sup>10</sup> Tello Burgos, Argelia. "Presentación de las "Noticias Relativas al Istmo de Panamá", *Revista Lotería*, Nos. 326-327, mayo-junio de 1983, p. 193 y 194; y De Iturralde, Juan Domingo. "Noticias Relativas al Istmo de Panamá", *Revista Lotería*, Nos. 326-327, mayo-junio de 1983, p. 195-234. Según Tello Burgos, Carlos Manuel Gasteazoro, había advertido en su Introducción al Estudio de la Historia de Panamá la existencia de "Noticias Relativas al Istmo de Panamá". Se trata de un documento que describe a Panamá alrededor de 1808, cuando inicia la gran crisis política que explica la convocatoria de las Cortes. Está dirigido a ilustrar al gobierno español sobre la realidad del Istmo, en momentos en que la mayor parte de los archivos y la información habían quedado en Madrid, en manos de las tropas napoleónicas.

<sup>11</sup> Cabarcas, Juan José. *Manifiesto del Estado Actual*

del Istmo de Panamá y medios de socorrerla de la escasez de su erario, que el Diputado por aquella Provincia pone en consideración del Ministerio de Ultramar. AGI. Sección Audiencia de Panamá, 396. Publicado, conjuntamente con un comentario de Argelia Tello Burgos, transcritora del documento, en el *Boletín de la Academia Panameña de la Historia*, Tercera Época, Panamá, julio-diciembre de 1979, pp. 101-104. También se publicó en *Revista Lotería*. No. 338-339, Mayo-Junio de 1984, pp. 201-206.

<sup>12</sup> Castellero Calvo, Alfredo. "La independencia de 1821. Una nueva interpretación". En Castellero Calvo, Alfredo (Director). *Historia General de Panamá*, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p. 17-45. En esta ocasión Castellero Calvo aporta nuevos datos sobre la biografía de Cabarcas, y profundiza sobre los conflictos generados durante su designación para las Cortes ordinarias. También da informe sobre el número y naturaleza de sus intervenciones parlamentarias, a partir de los documentos de la investigación de la que fue objeto, tras la disolución de las Cortes por el Rey. Por último, también documenta la actividad de Cabarcas en España, después de 1814.

<sup>13</sup> Algunos trabajos, sin embargo, manejan de manera despreocupada la categoría de "constitucional", lo que no deja de producir malos entendidos. Así, la antología de escritos del siglo XIX, preparada por Conte Porras en ocasión del centenario de la Constitución colombiana de 1886. Ver Conte Porras, Jorge. *Pensamiento Constitucional del Istmo de Panamá*, Banco de la República, Bogotá, 1986.

<sup>14</sup> Un análisis detallado del valor histórico de esas obras, puede verse en la "Introducción" de Carlos M. Gasteazoro al Compendio de Sosa y Arce, en las ediciones de 1971 y 1999. Destacan por supuesto las de los Arosemena. La obra de Mariano Arosemena explica la evolución histórica panameña a principios del siglo XIX. La mención de las Cortes españolas es apenas puntual en ella. Ver Arosemena, Mariano. *Apuntamientos Históricos*. Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999. No debe olvidarse que el autor no tiene pretensiones intelectuales, sino que busca dar testimonio de eventos en los que participó. El "Precursores de los historiadores panameños", como denomi-

nó Castellero Reyes a Don Mariano, murió además antes de terminar la obra, en 1868. Los Apuntamientos sólo pudieron ser publicados íntegramente en 1949. Ver Arosemena, Mariano. Apuntamientos Históricos. Ministerio de Educación, Panamá, 1949. Por eso mismo los historiadores –por ejemplo, Castellero Calvo- suelen ser especialmente cautos con esta fuente. El caso de Justo Arosemena es diferente. Su síntesis histórica sobre Panamá es muy elogiada –por ejemplo, por Gasteazoro- sin que la condición de jurista de Arosemena impida proyectar una interpretación amplia de los períodos examinados. Al parecer, su integración de lo jurídico-institucional en el relato histórico es exitosa, en cuanto no lo transforma en pura historia del derecho positivo. Sin embargo, la mención que hace Don Justo de la presencia panameña en Cádiz, es poco menos que superficial, lo que no es difícil de comprender: Tómese en cuenta que para los eventos previos a la independencia de Panamá de España, la principal fuente de Don Justo es su padre. Ver Arosemena, Justo. El Estado Federal. Comisión de la Asamblea Legislativa para la Conmemoración del Centenario de la República, Panamá, 2003, especialmente p. 41. También Arosemena, Justo. El Estado Federal. Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999.

<sup>15</sup> Böckenförde, Wolfgang. “La Constitución: Entre la Historia y el Derecho”. Entrevista por Benito Alaez Corral. Historia Constitucional, No. 5, Junio de 2004, p. 4.

<sup>16</sup> Castellero Calvo. “El Cabildo y la lucha por el poder: 1508-1821”, p. 195. En Castellero Calvo, Alfredo (Director), Historia General de Panamá, Volumen I, Tomo I, p. 190-205.

<sup>17</sup> Böckenförde, Wolfgang. “La Constitución: Entre la Historia y el Derecho”. Op. Cit., p. 4.

<sup>18</sup> Pensemos solamente en el artículo 371 de la Constitución de 1812, que estableció que “Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión ó aprobación alguna anterior á la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes.” El desarrollo legislativo de esta disposición, y su aplicación en Panamá, nos parece de sumo interés. Goytía relacionó explícitamente la adquisición de la imprenta con la

entrada en vigor de la Constitución de Cádiz. Ver Goytía, Víctor Florencio. El siglo XIX en Panamá: escenarios abruptos. Editorial Linosa, Barcelona, España, 1975.

<sup>19</sup> Goytía, Víctor Florencio. Las Constituciones de Panamá. Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid, 1954.

<sup>20</sup> Fábrega, Jorge (eds.). Constituciones de la República de Panamá. Imprenta Nacional, 1962.

<sup>21</sup> Quintero, César (Dir.). Constituciones de Panamá. Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Panamá, 1968.

<sup>22</sup> Ha habido otras compilaciones. Destaca la cuidadosa edición de Ramón Fábrega y Mario Boyd, que incluye valiosos anexos. Ver Fábrega F., Ramón E. y Boyd Galindo, Mario. Constituciones de la República de Panamá, Centro de Impresión Educativa, Panamá, 1981. También la reciente edición en disco compacto de la Asamblea Legislativa: Ver 100 Años de Constituciones y Reformas Constitucionales en la República de Panamá. Secretaría Técnica de Gobierno, Derechos Humanos, y Asuntos Indígenas de la Asamblea Legislativa de Panamá. 1era edición, noviembre de 2003. Incluye un número plural de proyectos de nueva constitución, propuestos durante el siglo XX.

<sup>23</sup> Una veta interesante de la historiografía constitucional panameña son los estudios sobre la contribución de constitucionalistas consagrados. Ver por ejemplo los preparados sobre Justo Arosemena: Benedetti, Adolfo. El Pensamiento Constitucional de Justo Arosemena, Imprenta Nacional, 1962; Pedreschi, Carlos Bolívar. Justo Arosemena, el constitucionalista. Ediciones Pedreschi y Pedreschi, Panamá, 1997; y más recientemente, González Marcos, Miguel. “Comparative Law at the Service of Democracy: A reading of Arosemena’s Constitutional Studies of the Latin American Governments”. Boston University International Law Journal, Volume 21, fall 2003, Number 2. Sobre Moscote: Pedreschi, Carlos B. El Pensamiento Constitucional del Dr. Moscote. Imprenta Nacional, Panamá, 1958; y Quintero, César. “Aportes fundamentales del doctor José D. Moscote al constitucionalismo panameño”. Revista Cultural Lotería, No.280 (Jun. 1979), pp.16-22. Otros historiadores del derecho que merecen atención, aún cuando

no se han dedicado a la historia constitucional, son Laurentino Díaz y Carlos Cuestas. De estos autores, las principales obras de referencia serían: Díaz López, Laurentino. *El Derecho en América en el Período Hispánico*. La Antigua, No. 34-35, julio-Diciembre de 1989, Editorial La Antigua, Universidad Santa María la Antigua, Panamá (que no se extiende a período 1808-1821); y Cuestas G., Carlos H. *Las instituciones del Emperador Justiniano*. Editorial La Antigua, 1998. También hay meritorios trabajos sobre el proceso de codificación en Panamá. Pueden leerse con provecho dos ensayos contenidos en la reciente obra *Perspectivas Históricas sobre la Justicia Panameña en su primer centenario 1903-2003* publicada por la Corte Suprema de Justicia: Guerra de Villalaz, Aura E. "Historia de la Codificación Penal durante la Época Republicana", p. 47-67 y Fábrega Ponce, Jorge. "Historia de la Codificación Procesal Panameña", p. 141-160. Entre las investigaciones anteriores puede citarse Illueca, Jorge. "Síntesis histórica de la codificación civil panameña". *Boletín del Instituto de Legislación Comparada y Derecho Internacional*, No. 1, julio-diciembre 1944, Universidad Interamericana, Panamá, 1945.

<sup>24</sup> Con ocasión del centenario de la República, se publicó un disco compacto con los Anales de la Convención Constituyente de 1904, que espero contribuya a la reversión del fenómeno descrito. Ver Constitución de 1904. Comisión de la Asamblea Legislativa para la Conmemoración del Centenario de la República. Edición Conmemorativa del Centenario de la Constitución de Panamá de 1904. Pero hay otras publicaciones del mismo género que revisten igualmente interés. Aunque Panamá no participó en el debate constitucional, las actas relativas a la aprobación de la primera Constitución colombiana que rigió en suelo istmeño: *Actas del Congreso de Cúcuta, 1821*. Tres tomos. Fundación para la conmemoración del bicentenario del natalicio y del sesquicentenario de la muerte del General Francisco de Paula Santander. Biblioteca de la Presidencia de la República, Administración Virgilio Barco, Bogotá 1989.

<sup>25</sup> Una integración débil, en todo caso. Durante muchos años, la ruptura con la Monarquía española ha sido comprendida, en la práctica, como el evento fundacional del derecho constitucional panameño, por encima de la ruptura absolutismo-constitucionalismo, que antecedió a la independencia panameña. El derecho constitucional

colombiano, gestado desde 1810 en la guerra contra España, aporta ese nuevo discurso desde que Panamá se vincula a esa tradición constitucional, en 1821. Participando de la misma orientación, la Historia Constitucional ha servido a la legitimación del Estado Nacional, ahora panameño, durante el siglo XX. La historiografía constitucional panameña ha afirmado la continuidad entre el Panamá representado en las Cortes españolas, y el que buscó su autonomía dentro del Estado colombiano, cuando no su independencia. Pero hasta ahora no ha contado con los recursos para hacerlo sólidamente.

<sup>26</sup> Goytía, quien tiene una producción significativa, tanto en lo jurídico como lo histórico (fue Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y miembro de número de la Academia Panameña de la Historia), hace sus contribuciones más conocidas sobre historia constitucional en general, y sobre Cádiz en particular, en 1954. Ver Goytía, Víctor Florencio. *Las Constituciones de Panamá*. Op. Cit.

<sup>27</sup> Fábrega tiene, entre muchos otros méritos, el de haber publicado una completa colección de ensayos sobre historia constitucional. Para este estudio, debemos aludir en concreto a "Evolución Constitucional Panameña", Impresora Panamá, 1965, contenido luego en sus *Ensayos de Historia Constitucional*. Ver Fábrega, Jorge. "Evolución Constitucional Panameña (1821-1904)". En Fábrega, Jorge (compilador). *Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá*, 2ª Edición, Editora Jurídica Panameña, 1991. Los apéndices de sus Ensayos son igualmente valiosos.

<sup>28</sup> El ensayo clásico de Quintero es "Evolución Constitucional de Panamá" preparado, como explícitamente lo reconoció el autor, con intención de servir de guía a los estudiantes en el curso correspondiente de la Universidad de Panamá. Ver Quintero, César. *Evolución Constitucional de Panamá*. Panamá, 2da. Edición, 1989. Había sido publicado previamente en Fábrega, Jorge (compilador). *Estudios de Derecho Constitucional Panameño*, Editora Jurídica Panameña, 1987, y en Colombia por la Universidad Externado en 1988.

<sup>29</sup> García La Guardia, Jorge Mario. *Orígenes de la Democracia Constitucional en Centroamérica*. Editorial Universitaria Centroamericana EDUCA, Segunda Edición, San José, 1976. Fue precisamente la investigación de

García La Guardia sobre los Diputados centroamericanos en las Cortes gaditanas, la que me llevó a vislumbrar la posibilidad de profundizar sobre el papel de los Diputados panameños en esa cámara. Más recientemente: García La Guardia, Jorge Mario. *Centroamérica en las Cortes de Cádiz*. Fondo de Cultura Económica, México, 3era. Edición, 1994. También: García La Guardia, Jorge Mario. *Breve Historia Constitucional de Guatemala*. Ministerio de Cultura y Deportes, Guatemala, 2002 y García La Guardia, Jorge Mario. "La Casa del Diputado Antonio Larrazábal en el Cádiz de las Cortes de 1812". *Anales de la Academia de Geografía e Historia de Guatemala*, LXXVII, 2002, p. 293-316

<sup>30</sup> Trilles y Govin, Carlos M. *Un precursor de la Independencia de Cuba: Don José Álvarez de Toledo*. La Habana, 1926.

<sup>31</sup> Volio Brenes, Marina. *Costa Rica en las Cortes de Cádiz*. San José, Ed. Juricentro, 1980.

<sup>32</sup> Zúñiga, Neptalí. José Mejía, Mirabeau del Nuevo Mundo, Quito, 1949.

<sup>33</sup> Del Valle Iberlucea, Enrique. *Los Diputados de Buenos Aires en las Cortes de Cádiz y el nuevo sistema de gobierno económico de América*. Buenos Aires, 1912.

<sup>34</sup> Especialmente Luis Sánchez Agesta, que es un clásico en España. Destaca también Stoetzer, autor de gran predicamento sobre el tema. Sánchez Agesta y Stoetzer, excelentes para proponer un contexto a los episodios gaditanos, como es de esperarse, nada dicen de la participación panameña en las Cortes españolas. Ver, Sánchez Agesta, Luis. *La Democracia en Hispanoamérica*. RIALP, Madrid, 1987 y Sánchez Agesta, Luis. *Historia del Constitucionalismo Español*, Madrid, 1955; Stoetzer, Otto Carlos. *Las raíces escolásticas de la emancipación de América*. Madrid, 1982 y Stoetzer, Otto Carlos. "La Constitución de Cádiz en la América Española", *Revista de Estudios Políticos*, noviembre-diciembre 1962. La bibliografía contemporánea es, sin lugar a dudas, más rica y diversa, pero tampoco presta cuidado a la discreta representación parlamentaria panameña.

<sup>35</sup> Colombia, que se dio constituciones antes que se expidiera la de Cádiz, no tuvo en la Constitución Española de 1812 la inspiración de su Derecho Constitucional. Los historiadores del derecho en Colombia,

comprensiblemente, no integraron la específica experiencia constitucional panameña al patrimonio histórico constitucional común.

<sup>36</sup> Antonio Pombo y José Joaquín Guerra compilaron en 1892 las constituciones colombianas. Goytía cita en diversas ocasiones esa compilación. Ver Pombo, Manuel Antonio y Guerra, José Joaquín. *Constituciones de Colombia*, Bogotá, 1951.

<sup>37</sup> Restrepo Piedrahita, Carlos. *Constituciones de la Primera República Liberal*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1979, t. I. Restrepo dedica cuatro páginas de otra obra suya a citar las referencias que constatan la nula influencia de la Constitución de Cádiz en Colombia. Ver Restrepo Piedrahita, Carlos. *Primeras Constituciones de Colombia y Venezuela, 1811-1830*. Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita, Universidad Externado de Colombia, 2da edición revisada y ampliada, Bogotá, 1996, pp. 157-161.

<sup>38</sup> Por ejemplo, Goytía utiliza la *Historia de Panamá de Castellero Reyes y Arce*, entre otras numerosas y diferentes fuentes, españolas y latinoamericanas. Fábrega, por su parte, cita entre las obras históricas en que se apoya únicamente a *La Historia de Panamá en sus Textos*, de Celestino Andrés Araúz, Carlos M. Gasteazoro y Armando Muñoz Pinzón. Sin embargo, no los cita para el propósito de Cádiz, pues en este aspecto parece guiarse por lo dicho previamente por Goytía. En el ensayo de Quintero se cita a dos historiadores nacionales: Ernesto Castellero Reyes, por la 8va edición de su *Historia de Panamá*, y Alfredo Figueroa Navarro, por su *Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903)*, de 1982. La primera de estas obras reproduce parte de la información publicada hacia la fecha sobre las Cortes españolas, pero la segunda no menciona el tema. Ver Figueroa Navarro, Alfredo. *Dominio y Sociedad en el Panamá Colombiano (1821-1903)*, 3ª edición, Editorial Universitaria, 1982.

<sup>39</sup> Hay una síntesis interesante sobre el proceso constituyente de Cádiz en Arrieta Alemán, Luis. *Manual de Derecho Constitucional*, Tomo I, ECU Ediciones, Panamá, 1993, p. 117-130. Algunas otras menciones introductorias en González Montenegro, Rigoberto. "Antecedentes Históricos y Proyecciones de la



Constitución de 1904.” Revista Parlamentaria Debate, Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Año No. 3, No. 6, agosto de 2004, p. 16-23 y en Chávez, Denis Javier. “Constituciones Decimonónicas”. En Castillero Calvo, Alfredo (Director). Historia General de Panamá, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p. 310-332. Se destaca también la obra de Antinori-Bolaños, Historia Constitucional Panameña, 1808-2000. La sección de la obra de Antinori-Bolaños dedicada al “Período del Constitucionalismo Español”, afirma la influencia indirecta de la Constitución de Cádiz en el constitucionalismo panameño e incorpora nuevas referencias bibliográficas. Ver Antinori-Bolaños, Italo Isaac. Historia Constitucional Panameña, 1808-2000. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, 2000.

<sup>40</sup> La figura de Alcalde del Crimen, muy distinta de la de Alcalde Ordinario de una ciudad, correspondía a los magistrados que en una Real Audiencia se ocupaban de las causas penales. Los integrantes de la Real Audiencia eran denominados genéricamente “Oidores”, aunque esta denominación se debía reservar para aquellos que se ocupaban de las causas civiles. Así, en el Diario de Sesiones, cuando se informa de la elección de Ortiz por el Ayuntamiento de Panamá, se dice que era “natural de aquella ciudad, y alcalde del crimen de la Audiencia de Barcelona” (DSC de 20 de febrero de 1811) y cuando pasan a la comisión de poderes de Ortiz como Diputado, se le identifica como “oidor de la Real Audiencia de Cataluña, elegido Diputado por la ciudad de Panamá” (DSC de 8 de mayo de 1811, p. 1037).

<sup>41</sup> Estos datos según Castillero Reyes. Ver Castillero Reyes, Ernesto J. “El Dr. José Joaquín Ortiz, Diputado panameño a las Cortes de Cádiz”. Op. Cit.

<sup>42</sup> Ley No. 3 de 21 de septiembre de 1912. Publicada en la Gaceta Oficial No. 1779, de 7 de octubre de 1912. En ella se dispone, entre otras cosas, la colocación de una placa de bronce sobre base de mármol en Cádiz, con motivo del centenario de la Constitución de Cádiz.

<sup>43</sup> Carlos IV había restablecido el Consejo de Estado tan solo en 1792, luego de haber sido un organismo importante durante la dinastía de los Austrias, y haber sido durante los Borbones una instancia de consulta

menor, hasta desaparecer en 1787, durante el reinado de Carlos III. Aunque fue restablecida como dije, durante el reinado de Carlos IV, tampoco adquirió entonces un predicamento destacable, pues el Rey dejó de convocarlo a partir de 1797. Sin embargo, siguieron existiendo los Consejeros, y la idea de un cuerpo consultivo del Rey, pero designado por las Cortes, pareció a estas una posibilidad de vigilar de cerca la consulta del monarca.

<sup>44</sup> Ortiz tuvo alguna participación en el diseño del nuevo Consejo. Concretamente, preocupado aparentemente por las incompatibilidades que pudiera generar el cargo, presentó con el Diputado Polo dos proposiciones, que fueron remitidas a la Comisión encargada “de presentar las medidas que facilitasen la elección de consejeros de Estado.” Esas proposiciones, mutuamente excluyentes, disponían que, o bien los Consejeros no podrían obtener otros destinos o cargos mientras fueran tales, “sino en caso de conocida utilidad, y con aprobación de las Cortes, ó de su Diputación”, o que se designara una comisión que emitiera dictamen sobre ese asunto. Las alternativas incluían la posibilidad de disponer que los Consejeros residieran en el mismo lugar donde se hallara el Gobierno, o que el dictamen de la comisión señalada incluyera una recomendación en ese sentido. DSC, de 26 de enero de 1812, p. 513. La Comisión encargada de emitir dictamen sobre la proposición de Ortiz y de Polo concluyó que podría encargársele a los Consejeros otras labores, siempre y cuando el número de ellos dedicados a atenderlas no superara el de cuatro. Esta propuesta fue aprobada, al igual que la disponía que en ningún supuesto los Consejeros debían ser designados Secretario del Despacho (Ministro de Estado). Según la Comisión, además, esos encargos debían ser autorizados por la Regencia, lo que las Cortes no aprobaron. DSC, 1ero de febrero de 1812, p. 551.

<sup>45</sup> El Cabildo catedralicio era la culminación de la carrera religiosa en el Istmo. Estaba conformado por “cinco dignidades y dos canongías. Por su orden de importancia: el deán, el arcediano, el chantre, el maestrescuela, el tesorero y los dos canónigos, uno de éstos por oposición y otro por gracia.” Ver Castillero Calvo, Alfredo. “Iglesia y Sociedad.” p. 309. En Castillero Calvo, Alfredo (Director), Historia General de Panamá, Volumen I, Tomo II, Comité Nacional del Centenario, Panamá,



2004, p.295-333. Años después, Cabarcas llegó a ser Obispo de Panamá (1836-1847).

<sup>46</sup> Castellero Calvo, Alfredo. "La Independencia de 1821. Una nueva interpretación." p.32. En Castellero Calvo, Alfredo (Director), Historia General de Panamá, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p.17-45.

<sup>47</sup> El indiscutible predicamento del texto de Quintero ha contribuido a perpetuar esta confusión, como puede verse en el reciente trabajo de Chávez, Denis Javier. "Constituciones Decimonónicas". En Castellero Calvo, Alfredo (Director). Historia General de Panamá, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p. 310-332, donde también se reitera que Ortiz era médico. Ciertamente, no puedo probar que Ortiz no fuera médico, pero debo decir que todas las referencias que así lo indican se basan en Quintero, pero ninguna de las fuentes que Quintero cita expresamente aporta ese dato. Ver Quintero, César. Evolución Constitucional de Panamá. Panamá, 2da. Edición, 1989, p. 9, nota 5. Igualmente, en Quintero, César. "Evolución Constitucional de Panamá." en Fábrega, Jorge (compilador). Estudios de Derecho Constitucional Panameño, Editora Jurídica Panameña, primera edición, 1987, p. 13, nota 5. Eso sí, una lectura confiada de los pasajes de la Historia de Panamá, de Castellero Reyes, que Quintero utiliza como fuente bibliográfica, permite interpretaciones equívocas como las que, al parecer, adoptó el autor.

<sup>48</sup> Todos podemos incurrir en imprecisiones, aunque algunas veces estas toman la forma de descuidos sorprendentes, explicables probablemente por el exceso de confianza que exhiben algunos autores consagrados, o por prejuicios respecto al objeto de estudio, prejuicios de los que el investigador no puede o no quiere escapar. Tomemos como síntoma de los descuidos sorprendentes a Bartolomé Clavero: Para efectos de este ensayo, basta decir que Clavero afirma equivocadamente que la primera Constitución que rigió en Panamá fue una colombiana de 1811, y que la Constitución de Cádiz no rigió en Panamá. Ver Clavero, Bartolomé. "Guaca Constitucional. La Historia como yacimiento del derecho." Revista Istor, Año IV, No. 16, Primavera 2004, p. 166-194, específicamente página 181 ("Colombia, por su parte, incluyendo a Panamá, había procedido a su primer movimiento constitucional en 1811...") y página 181, nota

14 ("...la Constitución de Cádiz... , la cual tuvo aplicación en México, América Central y Perú, pero directamente no en Colombia, donde se incluía Panamá."). Estos errores hacen partir el derecho constitucional panameño de una Constitución que no suscribió delegado alguno de Panamá y que no rigió en el Istmo, contaminando la argumentación posterior de Clavero, sobre la evolución del tratamiento constitucional de los pueblos indígenas en Panamá. Ese artículo fue presentado previamente como ponencia, en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla, 3 al 5 de diciembre de 2003.

<sup>49</sup> Un Diputado suplente no servía al propósito de atender las ausencias de un Diputado titular o propietario, sino al de representar una Provincia, cuando sus representantes propietarios no habían podido concurrir a las Cortes.

<sup>50</sup> Chust, Manuel. La Cuestión Nacional Americana en las Cortes de Cádiz. Fundación Instituto Historia Social-Instituto de Investigaciones Históricas, Valencia, 1999, p. 43-44.

<sup>51</sup> Instrucciones para las Elecciones por América y Asia, expedidas por el Consejo de Regencia el 14 de febrero de 1810.

<sup>52</sup> Tello Burgos, Argelia. Citada por Araúz, Celestino Andrés. La Independencia de... Op. Cit., p. 50, nota 54.

<sup>53</sup> La relación de oficios, tomada de Castellero Calvo, Alfredo. "La independencia..." Op. Cit.

<sup>54</sup> Castellero R., Ernesto J. "El Dr. José Joaquín Ortiz y Gálvez. Diputado panameño a las Cortes de Cádiz". Revista Lotería, No. 75, agosto de 1947, p. 15. La elección tuvo lugar el 17 de agosto de 1810.

<sup>55</sup> La Junta de Caracas envió a la Regencia un respuesta bastante elocuente sobre esa disparidad inadmisibles, que para mayor agravio requería de la designación de Diputados a través de Cabildos cuyos ediles no habían sido electos popularmente. "Contestación de la Junta Suprema Conservadora de los derechos de Fernando VII", Gaceta de Caracas, 20 de mayo de 1810.

<sup>56</sup> Vargas Velarde, Oscar. "La Provincia de Los Santos: Historia y Legislación." p.91. En Guevara Mann, Carlos (Compilador y Editor). Reflexiones acerca de la trayectoria de tres santeños ilustres: Belisario Porras, Sergio

---

González Ruiz y Francisco Céspedes. Panamá, 2004, p. 89-119.

<sup>57</sup> Castellero Calvo indica que durante la colonia hubo Cabildo de españoles al menos en Panamá, Portobelo, Natá, Los Santos, Santa Fe (de Veraguas), Concepción, Remedios, Montijo, y Alanje. Castellero Calvo. "El Cabildo y la lucha por el poder: 1508-1821", p. 197. En *Historia*, p. 190-205.

<sup>58</sup> El 29 de julio de 1811 se informó la llegada de un certificado dirigido por el Ayuntamiento de Santiago de Veraguas, de haber nombrado como Diputado a José Joaquín Ortiz. DSC, de 29 de julio, p. 1529.

<sup>59</sup> Las Cortes decidieron admitirlo, por ser elegido de buena fe, pero no llegó a viajar a Cádiz. Ver al respecto Rieu-Millán, Marie Laure. *Los Diputados Americanos en las Cortes de Cádiz*, CSIC, Madrid, 1990, p. 10, , nota 22.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 10-11, nota 22.

<sup>61</sup> Si Veraguas hubiera tenido derecho a un representante, se le hubieran aplicado las reglas comunes, es decir, habría sido representada por los suplentes elegidos en Cádiz para todo el Virreinato.

<sup>62</sup> Se leyó en las Cortes "una representación del cabildo seglar de Portobelo, en la cual al paso que felicitaba al Congreso nacional, tocaba varios puntos, que reducidos á solicitudes, se pasaron á las respectivas comisiones." DSC, de 9 de junio de 1811, p. 1219. Ortiz debió conocer de ella, dado que tomó asiento en las Cortes en mayo.

<sup>63</sup> Los "consulados" surgieron durante la Edad Media como gremios de comerciantes. Según Díaz López, su "importancia llegó a ser tal que los monarcas no dudaron en reconocerles sus propios estatutos y el derecho a dirimir todas las controversias que surgieran ente ellos en materia de comercio, en base a su legislación y costumbres." Díaz López, Laurentino. *Op. Cit.*, p. 452, nota N. 6. En la península fueron connotados el de Burgos, el de Barcelona y el de Sevilla. En América se estableció el primero en México, en 1592, y poco después el segundo, en Lima, en 1613. Panamá aspiró a tener uno –incluso se redactó y propuso su Reglamento –pero nunca fue establecido.

<sup>64</sup> Libertad de cultivo y manufactura, abolición de los monopolios de Estado, libertad de comercio con otras provincias de la Monarquía y con terceros países, entre otras.

<sup>65</sup> DSC de 16 de julio de 1812, p. 681. La propuesta de los americanos, derrotada en el plenario, favorecía que se incluyera dentro de la mediación inglesa a los rebeldes mexicanos, a quienes los peninsulares reputaban de simples bandidos sin proyecto político.

<sup>66</sup> Fascículo de 16 páginas publicado en Cádiz el 30 de abril de 1811, y escrito por el Intendente de Ejército José González Montoya. Entre otras ideas expuestas, se hacía en los "Rasgos" una crítica ácida al clero americano, la mayoría de cuyos miembros "son muy ricos, muy idiotas y muy tiranos" y daban ejemplo de "juego, mujeres y aguardiente", además de estar formados en pésimos seminarios. Los Diputados criollos entendían que el escrito denigraba a la América toda, y requirieron sin lograrlo la reacción de la Junta de Censura.

<sup>67</sup> DSC de 30 de julio de 1811, p. 1539. La intervención de Ortiz se refiere al procedimiento a seguir.

<sup>68</sup> Presentado en el marco del debate de los artículos del Proyecto de Constitución relativos a la representación política, el escrito del Consulado de México describía a los indígenas votantes como "cinco millones de entes borrachos y negados, amigos del robo, de la sangre y de la maldad" y a los criollos como "un millón de blancos perdidos, viciosísimos, superficiales, artificiosos, alejados de la piedad cristiana y de las nociones políticas, morales y naturales del bien social." La lectura de semejante escrito en el plenario fue interpretado por los Diputados americanos como un complot para debilitar los reclamos americanos de representación igual entre América y la península.

<sup>69</sup> DSC, de 20 de septiembre de 1811, p. 1886.

<sup>70</sup> DSC de 30 de agosto de 1811, p. 1730.

<sup>71</sup> Discurso de José Joaquín Ortiz. DSC, 13 de septiembre de 1811, p. 1834. En la misma intervención Ortiz señala que no hay que temer que las Cortes se conviertan en un "club de sansculots", pues los españoles, incluso por el voto popular, habían incluido entre sus Diputados a miembros de la nobleza y el clero, sin necesidad

de que su elección se hiciera por nombramiento real o por representación estamental. Por último expresa su preocupación de que una representación estamental, tomada cuenta del inferior número de nobles y clero en América, sirviera al propósito de infra-representar a los españoles del nuevo continente. Adviértase además el uso de la idea de soberanía, basada en las provincias, que hace Ortiz.

<sup>72</sup> Resulta interesante constatar que Ortiz y Gálvez no integra la comisión que para conciliar con las expectativas de los Diputados americanos se forma en las Cortes. Su inclusión, que de ninguna forma hubiera garantizado tampoco la asignación de una Diputación Provincial a Panamá, indudablemente hubiera favorecido las posibilidades de esa propuesta.

<sup>73</sup> El artículo 325º de la Constitución establece que el objetivo de estas Diputaciones era la de promover la prosperidad de la Provincia. Mayor detalle de las funciones se encuentra en el artículo 335º de la Constitución: reparto de las contribuciones entre los pueblos, velar por la buena inversión de los fondos públicos, examinar sus cuentas, establecimiento de ayuntamientos, proponer la realización de obras nuevas de utilidad común, promover la educación de la juventud, fomentar la agricultura, la industria y el comercio, formar el censo y la estadística de la provincia, cuidar que los establecimientos de beneficencia cumplan su objetivo, informar a las Cortes de las infracciones a la Constitución, velar por el orden de las misiones para la conversión de los “indios infieles”, entre otros extremos.

<sup>74</sup> Dice Díaz López que a lo largo del siglo XVIII los Borbones introdujeron “un nuevo sistema en la administración al crear las llamadas intendencias, de influjo francés, y que ya se habían establecido en la Península, con el fin de llevar a cabo una mayor centralización del poder, característica de la nueva Casa reinante. Con las intendencias se eliminaron los gobernadores y los adelantados, e incluso, se suprimieron los cargos de los corregidores.” Díaz López, Laurentino. *El Derecho en América en el Período Hispánico*. Op. Cit., p. 133. Bajo la Constitución de 1812, la intendencia concentraba en un funcionario independiente —el Intendente— el manejo de las finanzas de una determinada circunscripción políti-

ca. En principio servía para mejorar el desempeño de la percepción fiscal.

<sup>75</sup> Ver Chust, Manuel. Op. Cit., p. 229-231.

<sup>76</sup> DSC, 28 de abril de 1812, p. 3120-3121. La ortografía según el original. La alusión al “espíritu de provincialismo” tiene un sentido específico en los debates parlamentarios de Cádiz. Según Chust, el provincialismo “para la mayor parte de los liberales españoles, centralistas, podía significar foralismo o federalismo.” Chust, Manuel. Op. Cit., p. 62. Los dos modelos de Estado cubiertos bajo la denominación de provincialismo por los liberales peninsulares, opositores a un tiempo de las aspiraciones reaccionarias (de quienes impulsaban los antiguos fueros en la península) y de las modernas aspiraciones de autonomía política de los Diputados americanos. Al desmarcarse del provincialismo, Ortiz intentaba defender los intereses de Panamá, sin que se le confundiera como republicano o separatista.

Por otro lado, Guridi y Alcocer, Diputado novohispano, llegó a introducir una nueva acepción del concepto provincialismo, al contrastarlo con la aspiración de autonomía de las provincias americanas: “Provincialismo es la adhesión á una provincia con perjuicio del bien general de la Nación; pero cuando este no se pierde de vista y se le da la preferencia debida, el afecto á la provincia y el promover sus intereses, lejos de ser provincialismo, es una obligación que dicta la naturaleza y que exigen la hombría de bien, el honor y la conciencia misma.” DSC, de 13 de enero de 1812, p. 2618.

<sup>77</sup> También da testimonio de la falta de control territorial y poblacional de las autoridades coloniales sobre parte sustancial del Istmo de Panamá. Efectivamente, la “frontera militar de Chepo” ha sido recientemente re-examinada, en parte gracias al rescate de *Alteraciones del Dariel*, el poema de Juan Francisco de Páramo y Cepeda, sobre las guerras entre el Panamá colonial y el pueblo Kuna, durante el siglo XVIII. Ver Orjuela, Héctor H. (ed.) *Alteraciones del Dariel: Poema épico por Juan Francisco de Páramo y Cepeda*. Editorial Kelly, Bogotá, 1994.

<sup>78</sup> Chust, Manuel. Op. Cit., p. 222.

<sup>79</sup> Mediante oficio del Secretario de Gracia y Justicia, las Cortes Generales y Extraordinarias quedaron informadas de que la Constitución había sido jurada “en la plaza e istmo de Panamá, y haberla jurado igualmente

---

aquel Obispo con su cabildo, y el clero secular y regular...". DSC de 19 de mayo de 1813, p. 5321.

<sup>80</sup> DSC de 24 de agosto de 1813, p. 6037. Con fecha 30 de septiembre de 1813, una Memoria del Secretario de Ultramar, en la que se informa que se hallaban instaladas "las juntas preparatorias para facilitar estas elecciones en Goatemala, Panamá y Lima." Podría especularse que se trata de un dato extemporáneo de la Memoria, pues las elecciones que se preparaban ya habían sido realizadas. Acta del 3 de octubre de 1813, Apéndice 3ero, p. 70.

<sup>81</sup> Según el artículo 108 de la Constitución de 1812, los Diputados "se renovarán en su totalidad cada dos años."

<sup>82</sup> Acta del 1º de octubre de 1813, p. 9.

<sup>83</sup> Acta del 6 de octubre de 1813, p. 91, en la que consta la elección de Ortiz por 68 votos de 75 posibles.

<sup>84</sup> La cámara debía supervisar las posibles infracciones a la Constitución por los otros actores constitucionales. Estaba excluido, por tanto, el control de la constitucionalidad de las leyes. La centralidad del parlamento se reafirmaba además a través de la reunión anual de las Cortes, y la instalación de una "Diputación Permanente" que funcionaría en los períodos de receso, y que debía velar por el cumplimiento de la Constitución e informar a las Cortes siguientes las infracciones de las que hubiera tenido noticia. Ver al respecto Roura Gómez, Santiago A. La defensa de la Constitución en la historia constitucional española. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 159-163. Sobre la Diputación Permanente en Panamá, institución que sin función de control de constitucionalidad y con otras denominaciones se puso en práctica durante el siglo XX, ver Sánchez González, Salvador. "Cien Años de Labor Legislativa." En Castillero Calvo, Alfredo (Director). Historia General de Panamá, Volumen III, Tomo I, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, pp. 355-372.

<sup>85</sup> DSC, de 18 de febrero de 1814.

<sup>86</sup> Acta del 1º de marzo de 1814, p. 7.

<sup>87</sup> Acta del 10 de marzo de 1814, p. 91, en la que consta su elección por 96 votos contra 15.

<sup>88</sup> Se concedió licencia a los Diputados Ortiz y Dueñas, para atender el expediente de Doña Francisca Negrón de Vaca, viuda del regente de la Audiencia de Extremadura, Don José María Vaca de Guzmán, que tenía una caso pendiente ante la Junta de Montes-píos. Se trataría al parecer de gestionar una pensión. DSC de 13 de marzo de 1813, p. 4822.

<sup>89</sup> La proposición fue aprobada sin discusión y por aclamación. DSC, de 8 de marzo de 1814, p. 85.

<sup>90</sup> DSC, de 21 de marzo de 1814, p. 154.

<sup>91</sup> Las Cortes ordinarias declararían "cómo y cuándo deberán salir según los casos que ocurran." DSC de 3 de septiembre de 1813, p. 6113.

<sup>92</sup> El artículo 109 de la Constitución de 1812 indicaba que si "la guerra ó la ocupación de alguna parte del territorio de la Monarquía por el enemigo impidieren que se presenten á tiempo todos ó algunos de los Diputados de una ó mas provincias, serán suplidos los que falten por los anteriores Diputados de las respectivas provincias, sorteando entre sí hasta completar el número que les corresponda." En el espíritu de esa disposición, Ortiz podía representar a otras provincias de Nueva Granada.

<sup>93</sup> DSC, de 18 de marzo de 1814, p. 139.

<sup>94</sup> DSC, de 23 de marzo de 1814, p. 156.

<sup>95</sup> Castillero Calvo, Alfredo. "La Independencia de 1821. Una nueva interpretación." En Castillero Calvo, Alfredo (Director), Historia General de Panamá, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p.17-45. Cabarcas, probablemente porque volvió al Istmo y siguió dejando huella en la vida política del país, ha tenido más predicamento que Ortiz y Gálvez. Así por ejemplo, cuando Don Justo Arosemena menciona la experiencia panameña en Cádiz, en El Estado Federal, es a Cabarcas al único que menciona, no habiendo éste participado en los debates constituyentes.

<sup>96</sup> *Ibidem*, p. 31. Debe recordarse que a Godoy, Ministro de Carlos IV, se le atribuye la responsabilidad por autorizar la entrada a España de las tropas francesas, y en definitiva, de la crisis que derivó en la captura de la familia real y la ocupación de la península, lo que lo

convirtió en un recuerdo odioso para los españoles.

<sup>97</sup> Artículo 31 de la Constitución de 1812. Jaén Suárez señala que para 1790 la población estaba en el entorno de 63,000 habitantes integrados al sistema colonial, excluyéndose los indígenas no sometidos a la Corona. Ver Jaén Suárez, Omar. *La Población del Istmo de Panamá*. Ediciones de Cultura Hispánica. Madrid, 1998, p. 19, nota 13. Más recientemente, Castellero Calvo calcula la población bajo la administración colonial a finales del siglo XVIII, en 74,182 habitantes, del que sólo cerca de 20% era indígena y el predominio demográfico, mestizo. Ver Castellero Calvo, Alfredo. "Estructuras Demográficas y Mestizaje" p.278. En Castellero Calvo, Alfredo (Director), *Historia General de Panamá*, Volumen I, Tomo I, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p. 258-284.

<sup>98</sup> Representación de Cabarcas ante las Cortes de Madrid, 30 de julio de 1814, AGI, 296<sup>a</sup>, citado en Castellero Calvo, Alfredo. "La Independencia de 1821. Una nueva interpretación." Op. Cit., p. 33. Se trataba de José Ponciano Ayarza, de Portobelo, y José Joaquín Meléndez, de La Chorrera.

<sup>99</sup> El Diputado Guridi y Alcocer, de Tlaxcala, señaló durante el debate: "...cualquier habitante de América nacido allí, para ser ciudadano, tendrá que probar la negativa de no ser oriundo de África, cosa muy difícil respecto de los más por su pobreza y falta de papeles y ejecutorias, y será más difícil en los términos en que está concebido el artículo, pues tendrá que probar la opinión, la que es tan vária como las cabezas" al tiempo que pronosticaba una "sentina de litigios" en relación con la determinación de los vínculos étnicos. DSC, de 10 de septiembre de 1811, p. 1814. La delegación americana votó mayoritariamente contra el artículo 22, pero se impuso la mayoría peninsular.

<sup>100</sup> AGI, Santa Fe 668 doc. No. 7, citado por Rieu-Millán, Marie Laure. *Los Diputados...* Op. Cit., p. 161. La paradoja de las disposiciones excluyentes es que sirvió para elevar las tensiones políticas, al servir como herramienta para excluir a quienes hasta entonces se daba por blancos, pero a los que se les podía "descubrir" antepasados "africanos". Hay ejemplos de esto: Un síndico del pueblo puertorriqueño de Mayagüez, que fue

elegido para integrar una junta electoral de partido, fue excluido de esta por ser "originario de África", cuando había sido tenido por "blanco" toda su vida. Tras un pleito algo complejo, fue readmitido en la junta electoral. Ver Rieu-Millán, Marie Laure. *Los Diputados...* Op. Cit., p. 159-160.

<sup>101</sup> Según el artículo 27 de la Constitución de 1812 las Cortes son "la reunión de todos los Diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos...". Como hemos señalados, los integrantes de las "castas pardas" eran españoles, pero no ciudadanos. Los españoles "reputados por originarios de África" podían obtener carta de ciudadanía siempre que hicieren "servicios calificados a la Patria, o a los que se distingan por su talento, aplicación y conducta...". Cuando se discutió la esta disposición, hubo Diputados americanos que subrayaron el valor y sacrificio de las "milicias de pardos" ante los ataques de piratas e indígenas. Esta era sin duda la situación en Panamá, pero Ayarza y Meléndez, a quienes se pretendía excluir de la participación electoral, eran además figuras especialmente destacadas. Aunque el régimen consagrado no difiere grandemente del colonial pre-existente, permite preguntarse si su instauración constitucional no hizo más daño que bien a la causa española, en particular en Panamá, tomando en cuenta la composición étnica predominante. Si bien la esclavitud se mantuvo en Colombia (y Panamá) hasta su abolición en 1851, los negros y mulatos libres fueron entendidos como ciudadanos por la regulación constitucional colombiana, en Panamá, desde 1821.

<sup>102</sup> Rieu-Millán, Marie Laure. *Los Diputados...* Op. Cit., p. 161. Ella se apoya en el expediente sobre las elecciones remitido por el Virrey el 20 de abril de 1813 al gobierno peninsular, citado supra, nota 100.

<sup>103</sup> El enfrentamiento entre el Obispo y Cabarcas está bien documentado por Castellero Calvo, y sólo es una referencia fugaz en la obra citada de Rieu-Millán, por lo que, en principio, suponemos que ella ha interpretado incorrectamente la correspondencia del Virrey. Queda abierta la comprobación de esta hipótesis.

<sup>104</sup> DSC de 3 de abril de 1814, p. 214. Cabarcas recomendaba que mientras no se resolviera el auxilio en la Audiencia, el eclesiástico permaneciera en libertad. Al

margen de las consideraciones subjetivas, esta posición es coherente con su talante liberal.

<sup>105</sup> DSC, de 3 de abril de 1814, p. 214.

<sup>106</sup> DSC, de 3 de abril de 1814, p. 215.

<sup>107</sup> DSC, de 6 de abril de 1814, p. 225, en el que también consta el voto favorable de Ortiz.

<sup>108</sup> DSC, de 3 de abril de 1814, p. 214-215.

<sup>109</sup> Según la Orden Real de 21 de mayo de 1814. procesos.

<sup>110</sup> Ver Rieu-Millán, Marie Laure. Los Diputados Americanos en las Cortes de Cádiz., Op. Cit., p. 379. Aunque no especifica las acusaciones, ni el nombre de los denunciantes o el desenlace de los procesos.

<sup>111</sup> *Ibíd.*, p. 377, nota 92. Ortiz y Gálvez había sido inicialmente elegido para el Tribunal de Cortes en octubre de 1813. Sin embargo, no debería olvidarse que Ortiz y Gálvez había ocupado altos cargos judiciales. Sin afectar la integración del Tribunal, en su sentido político, su incorporación podría obedecer a ese perfil.

<sup>112</sup> Los Diputados que subscribieron la misma causaron la impresión en los Diputados peninsulares de tener ocultos sentimientos independentistas, y de haber intentado retrasar la reacción militar española con conocimiento de que las posiciones de los insurrectos eran irreversibles.

<sup>113</sup> DSC de 28 de octubre de 1813, p. 167.

<sup>114</sup> Manifiesto suscrito por un grupo de Diputados monárquicos, invitando al Rey a ejercer el poder absoluto, emitido en abril de 1814. Se le conoce como Manifiesto de los Persas, por su oración inicial "Era costumbre de los antiguos persas..." y que se refería a una supuesta tradición persa de conmemorar la muerte de un Rey con varios días de vandalismo y anarquía, caos cuyo recuerdo serviría para consolidar la obediencia al nuevo monarca, por temor al desorden social.

<sup>115</sup> Fuera de la noticia de las denuncias, no tengo información sobre la suerte corrida por José Joaquín Ortiz. Mariano Arosemena escribe que un Joaquín Ortiz quien era abogado, cautivo del realista Morillo en Venezuela, había sido liberado tras la amnistía que siguió al

restablecimiento de la Constitución de Cádiz, en 1820. Ver, Arosemena, Mariano. Apuntamientos Históricos. Ministerio de Educación, Panamá, 1949, pp. 113-114. Algunos Diputados americanos condenados por los absolutistas fueron remitidos a cumplir penas de prisión en América, por lo que podría tratarse del Diputado José Joaquín Ortiz, pero Arosemena no lo indica expresamente, probablemente porque a él tampoco le constaba que se tratara de la misma persona.

<sup>116</sup> Castellero Calvo, Alfredo. "La Independencia de 1821. Una nueva interpretación." p. 33. En Castellero Calvo, Alfredo (Director), Historia General de Panamá, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p.17-45. El documento está fechado en Madrid, el 30 de julio de 1814. Archivo General de Indias, Panamá, 296<sup>a</sup>.

<sup>117</sup> Decreto durante cuya discusión Ortiz y Gálvez había solicitado, infructuosamente, la aprobación de una Diputación Provincial para Panamá. Las Diputaciones Provinciales que preveía fueron restablecidas mediante Decreto de 30 de marzo de 1820.

<sup>118</sup> La propuesta de los Diputados, en DSC, de 17 de marzo de 1821, pp. 521 y 522.

<sup>119</sup> En esos términos fue promulgado el Decreto de Cortes de 8 de mayo de 1821, que debió comunicarse a las autoridades en Panamá.

<sup>120</sup> DSC, de 23 de mayo de 1821, p. 1778.

<sup>121</sup> DSC, de 24 de mayo de 1821, p. 1795.

<sup>122</sup> Arosemena, Mariano. Apuntamientos Históricos. Biblioteca de la Nacionalidad, Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999, p. 110. También se eligió a Diputado a las Cortes españolas para el período 1822-1823, elección que recayó en Blas Arosemena, quien obviamente no concurrió a las mismas.

<sup>123</sup> DSC, de 13 de marzo de 1822, p. 339. Recordemos que bajo la Constitución de 1812, la intendencia concentraba en un funcionario independiente –el Intendente– el manejo de las finanzas de una determinada circunscripción política. En principio servía para mejorar el desempeño de la percepción fiscal. Para la Provincia de Panamá significaba monopolizar la administración de los ingresos que se generaban en la zona de tránsito, por

un lado, y elegir una Diputación Provincial por sí y para sí, con exclusión de la Provincia de Veraguas. El consiguiente dictamen de la Comisión de Ultramar, favorable a la propuesta, fue aprobado por las Cortes el 30 de abril de 1822, autorizándose al Gobierno para establecer el modo y forma de ejecutarlo.

<sup>124</sup> He aquí un antecedente de lo que propondrían en 1835 los Diputados panameños en Nueva Granada, cuando Miguel Chiari, Mariano Arosemena y José de Obaldía: un proyecto de ley para liberar a los cantones de Panamá y Portobelo de los impuestos relacionados con el comercio exterior, por un período de cuarenta años, que incluía una aduana en La Chorrera.

<sup>125</sup>DSC, de 29 de mayo de 1821, p. 1929.

<sup>126</sup>DSC, de 7 de junio de 1821, p. 2094. Este documento se remitió a la Comisión de Ultramar.

<sup>127</sup>DSC, de 24 de junio de 1821, p. 2456.

<sup>128</sup>DSC, de 24 de septiembre de 1821, p. 23-24.

<sup>129</sup>DSC, de 12 de febrero de 1822, p. 2283.

<sup>130</sup>DSC, de 13 de octubre de 1821, p. 224.

<sup>131</sup> DSC, de 23 de septiembre de 1821, p. 16.

<sup>132</sup> DSC, de 13 de enero de 1822, p. 1773-1774.

<sup>133</sup> DSC, del 17 de junio de 1821. p. 2320.

<sup>134</sup> Cabarcas, Juan José. Manifiesto del Estado Actual del Istmo de Panamá y medios de socorrerla de la escasez de su erario, que el Diputado por aquella Provincia pone en consideración del Ministerio de Ultramar. AGI. Sección Audiencia de Panamá, 396. Publicado, conjuntamente con un comentario de Argelia Tello Burgos, transcritora del documento, en el Boletín de la Academia Panameña de la Historia, Tercera Época, Panamá, julio-diciembre de 1979, pp. 101-104. También se publicó en Revista Lotería. No. 338-339, Mayo-Junio de 1984, pp. 201-206.

<sup>135</sup>DSC, de 11 de febrero de 1822, p. 2251.

<sup>136</sup> Transcripción de la correspondencia remitida por José de Fábrega a Juan José Cabarcas, fechada el 3 de enero de 1822, en Panamá. Citado por Susto, Juan Antonio. "Las primeras noticias de nuestra emancipación

de 1821, recibidas en la Corte Española", p. 16-17. En Revista Lotería, No. 108, segunda época, noviembre de 1964, p. 16-19. Cabarcas a su vez, transmitió el documento recibido al Secretario de Gobernación de Ultramar, en la convicción de que su despacho "no tiene un dato oficial de este acontecimiento". Transcripción parcial de la nota remitida por Cabarcas al Secretario de Gobernación de Ultramar, con fecha 23 de julio de 1822, y citada igualmente por Susto, a p. 17.

<sup>137</sup> DSC, de 27 de marzo de 1822, p. 588.

<sup>138</sup> Ver supra, nota 11. Conocido incluso en la época en que se gestaba la independencia, si lo relacionamos con lo dicho por el Provisor, Juan José Martínez, quien durante la reunión que a la postre declararía la independencia, el 28 de noviembre de 1821, propuso que se adoptara "...a reserva de lo que resolvieran las Cortes del reino, que se estaban ocupando a la sazón del pensamiento de la República en las colonias hispanas de América..." Ver Arosemena, Mariano. Apuntamientos... Op. Cit., p. 115. La propuesta fue desechada.

<sup>139</sup> Víctor Florencio Goytía señala que Ortiz y Gálvez ejerció funciones "de alcalde de Barcelona, juez del Crimen y oidor de la Audiencia de Cataluña a fines del siglo XVIII y principios del XIX" (Goytía, Víctor Florencio. Las Constituciones... Op. Cit., p. 27). Como se sabe, está documentado que Ortiz fue Oidor y Alcalde del Crimen en la Audiencia de Cataluña, pero no conozco otra referencia que el propio Goytía respecto a que fuera Alcalde Ordinario de Barcelona, y él no señala la fuente de su información. Ahora bien, los Alcaldes Ordinarios cumplían funciones judiciales, y no resultaría extraño que Ortiz hubiera sido Alcalde Ordinario antes de ser miembro de una Audiencia tan importante.

<sup>140</sup> En la reunión del 28 de noviembre habían participado, tanto las autoridades de la Corona, como el Cabildo y la Diputación Provincial, entre otras entidades y empleados. Ver Arosemena, Mariano. Apuntamientos Históricos. Op. Cit., p. 124-133.

<sup>141</sup> Nada se ha dicho sobre su elección, primera de una Asamblea panameña, y que fue simultánea a la del último Diputado panameño a las Cortes españolas. Lamentablemente, tanto una elección como la otra han sido ignoradas por la literatura histórica. Ver por ejemplo Conte

Porras, Jorge. Procesos electorales y partidos políticos. Litografía e Imprenta Lil, Tibás, Costa Rica 2004, quien únicamente menciona la elección del primer Cabildo constitucional.

<sup>142</sup> Ver por ejemplo: Portillo, José M. "Autonomía y Constitución. La Historiografía y la Crisis Atlántica de 1808." Revista Istor, Año IV, No. 16, Primavera 2004.

<sup>143</sup> Ver al respecto, entre otras publicaciones en que se examinan los problemas derivados de esta tendencia, las siguientes: Clavero, Bartolomé. Ama Llunku, Abya Yala: Constituyencia Indígena y Código Ladino por América. Op. Cit. También Clavero, Bartolomé. Happy Constitution, Cultura y Lengua Constitucionales, Editorial Trotta, Madrid, 1997, especialmente el capítulo IV, "Multiculturalismo y Monoconstitucionalismo de Lengua Castellana en América", p. 237-268.

### Bibliografía

Amador, Gustavo A. Guía Histórica del Derecho Constitucional Panameño, Imprenta Católica, Panamá, 1922.

Antinori-Bolaños, Italo Isaac. Historia Constitucional Panameña, 1808-2000. Defensoría del Pueblo de la República de Panamá, 2000.

Araúz, Celestino Andrés. La Independencia de Panamá en 1821: Antecedentes, Balance y Proyecciones. Academia Panameña de la Historia, Panamá, 1980.

Araúz, Celestino Andrés y Pizzurno Gelós, Patricia. El Panamá Hispano (1501-1821), Tercera Edición, Panamá, 1997.

Arosemena, Justo. El Estado Federal. Comisión de la Asamblea Legislativa para la Conmemoración del Centenario de la República, Panamá, 2003.

Arosemena, Mariano. Apuntamientos Históricos. Ministerio de Educación, Panamá, 1949.

Arrieta Alemán, Luis. Manual de Derecho Constitucional, Tomo I, ECU Ediciones, Panamá, 1993.

Castillero Calvo, Alfredo. "Iglesia y Sociedad." p. 309. En Castillero Calvo, Alfredo (Director), Historia General de Panamá, Volumen I, Tomo II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004, p.295-333. Años después, Cabarcas llegó a ser Obispo de Panamá (1836-1847).

-Castillero Calvo, Alfredo. "La independencia de 1821. Una nueva interpretación". En Castillero Calvo, Alfredo (Director). Historia General de Panamá, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004.

-Castillero Calvo. "El Cabildo y la lucha por el poder: 1508-1821". En Castillero Calvo, Alfredo (Director). Historia General de Panamá, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004.

Castillero Reyes, Ernesto J. "El Dr. José Joaquín Ortíz. Diputado panameño a las Cortes de Cádiz." p. 15-17. Revista Lotería, No. 75, Panamá, agosto de 1947.

-Castillero R., Ernesto J. Raíces de la Independencia de Panamá. Biblioteca de la Nacionalidad, Panamá, 2003.

Clavero, Bartolomé. Ama Llunku, Abya Yala: Constituyencia Indígena y Código Ladino por América. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.

-Clavero, Bartolomé. Happy Constitution, Cultura y Lengua Constitucionales, Editorial Trotta, Madrid, 1997.

Chávez, Denis Javier. "Constituciones Decimonónicas". En Castillero Calvo, Alfredo (Director). Historia General de Panamá, Volumen II, Comité Nacional del Centenario, Panamá, 2004.

Chust, Manuel. La Cuestión Nacional Americana en las Cortes de Cádiz. Fundación Instituto Historia Social-Instituto de Investigaciones Históricas, Valencia, 1999.

Díaz López, Laurentino. El Derecho en América en el Período Hispánico. La Antigua, No. 34-35, julio-Diciembre de 1989, Editorial La Antigua, Universidad Santa María la Antigua, Panamá, 1989.

Fábrega, Jorge. "Evolución Constitucional Panameña (1821-1904)", en Fábrega, Jorge (compilador). Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá, 2ª Edición, Editora Jurídica Panameña, 1991.

García La Guardia, Jorge Mario. Centroamérica en las Cortes de Cádiz. Fondo de Cultura Económica, México, 3era. Edición, 1994.

González Montenegro, Rigoberto. "Antecedentes Históricos y Proyecciones de la Constitución de 1904."



Revista Parlamentaria Debate, Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Año No. 3, No. 6, agosto de 2004.

Goytía, Víctor Florencio. *Las Constituciones de Panamá*. Instituto de Cultura Hispánica, Madrid, 1954.

Méndez Pereira, Octavio. *Justo Arosemena*. Editorial Universitaria, Panamá, 1970.

Quintero, César. *Evolución Constitucional de Panamá*. Panamá, 2da. Edición, 1989.

Rieu-Millán, Marie Laure. *Los Diputados Americanos en las Cortes de Cádiz*. CSIC, Madrid, 1990.

Sosa, Juan Bautista y Arce, Enrique J. *Compendio de Historia de Panamá*. Biblioteca de la Nacionalidad. Autoridad del Canal de Panamá, Panamá, 1999.

Tello Burgos, Argelia. "Presentación de las "Noticias Relativas al Istmo de Panamá", *Revista Lotería*, Nos. 326-327, mayo-junio de 1983.

Vargas Velarde, Oscar. "La Provincia de Los Santos: Historia y Legislación." En Guevara Mann, Carlos (Compilador y Editor). *Reflexiones acerca de la trayectoria de tres santeños ilustres: Belisario Porras, Sergio González Ruiz y Francisco Céspedes*. Panamá, 2004.

Ley No. 3 de 21 de septiembre de 1912. Publicada en la Gaceta Oficial No. 1779, de 7 de octubre de 1912.

Orden Real de 21 de mayo de 1814.

Instrucciones para las Elecciones por América y Asia, expedidas por el Consejo de Regencia el 14 de febrero de 1810.

#### **Diarios de Sesiones de las Cortes, y Actas:**

DSC de 30 de julio de 1811

DSC de 30 de agosto de 1811

DSC, 13 de septiembre de 1811

DSC, de 13 de enero de 1812

DSC, de 26 de enero de 1812

DSC, 1ero de febrero de 1812

DSC, 28 de abril de 1812

DSC de 16 de julio de 1812

DSC de 19 de mayo de 1813

DSC de 24 de agosto de 1813

DSC de 13 de marzo de 1813

DSC de 3 de septiembre de 1813

Acta del 1º de octubre de 1813

Acta del 3 de octubre de 1813

Actas del 6 de octubre de 1813

DSC de 28 de octubre de 1813

Acta del 25 de febrero de 1814

Acta del 1º de marzo de 1814

DSC, de 8 de marzo de 1814

Acta del 10 de marzo de 1814

DSC, de 8 de marzo de 1814

DSC, de 21 de marzo de 1814

DSC, de 18 de marzo de 1814

DSC, de 23 de marzo de 1814

DSC de 3 de abril de 1814

DSC, de 6 de abril de 1814

DSC, de 22 de mayo de 1821

DSC, de 23 de mayo de 1821

DSC, de 24 de mayo de 1821

DSC, de 29 de mayo de 1821

DSC, de 7 de junio de 1821

DSC, del 17 de junio de 1821

DSC, de 24 de junio de 1821

DSC, de 23 de septiembre de 1821

DSC, de 24 de septiembre de 1821

DSC, de 13 de octubre de 1821

DSC, de 13 de enero de 1822

DSC, de 11 de febrero de 1822

#### **Revistas:**

Boletín de la Academia Panameña de la Historia, Tercera Época, Panamá, julio-diciembre de 1979.

Revista Lotería, Nos. 326-327, mayo-junio de 1983.

Revista Lotería. No. 338-339, Mayo-Junio de 1984.

---

# Política y Ética Mínima

*Profesor Pedro Pineda González*

---

En el mundo griego, especialmente en el de Sócrates, Platón y Aristóteles, la política y la ética formaban una unidad consubstancial en donde esta última generaba una propuesta para el ciudadano, la cual recreaba una forma de vida, cuya praxis se hacía notar en actitudes deseables, frente a la ciudad, su familia y los demás semejantes con derechos.

Es evidente que, en estas condiciones, las leyes que regían ese Estado eran el resultado del sentir de todos los ciudadanos y la trasgresión de ellas afectaba por igual lo político y lo ético.

No obstante, al expandir el Imperio Romano su influencia, el Derecho que este promovía resultó en una ruptura de la unidad substancial antes aludida, particularizando al ciudadano, perdiendo este su responsabilidad moral frente a la polis o lo público, sometiéndose entonces las vivencias de la ética y de los valores a una praxis individual. No sucedía igual con la política, en la medida que aun cuando esta seguía suscrita al plano público, quedaba exenta de cualquier señalamiento ético axiológico, pero no así de la esfera jurídica.

Posteriormente, durante la época medieval, tanto la ética como la política e inclusive el ámbito jurídico eran permeados por la visión teológica cristiana bajo la influencia del catolicismo.

En este sentido, es significativo cómo dieciséis siglos después Maquiavelo, en su obra *El Príncipe*, nos explica y refleja diáfaramente los resultados de la ruptura de la unidad sustancial a que ya nos referimos, así como lo que para él consistía la ética y la política.

Rousseau intentó, en el siglo XVIII, reconciliar la ética y la política a través de un contrato social, así como también suscribiéndose a una educación democrática, igualmente Kant propone una ética en tiempos de

liberalismo político, cuyo nivel de abstracción se sumerge en un formalismo o mundo legal del que se deriva el imperativo categórico, el cual establece que nuestro actuar individual debe concordar con una norma universal.

Posteriormente, Hegel asume y sigue la tradición romana, no obstante propone mediar lo abstracto con lo histórico, ofreciendo una eticidad mediada por la sociedad civil, pero que metafísicamente era sustentada por una unidad abstracta que pretendía fuese histórica, como lo exigía la burguesía de su momento.

Este último intento mediador concuerda con una nueva época donde las revoluciones políticas, sociales y económicas exigían nuevas formas de racionalidad; sin embargo, el andamiaje conceptual referido a la ética y a la política ofrecido por Hegel ya no bastaba.

De estos antecedentes, y los que posteriormente se dan, resulta C. Marx, quien suscribía su crítica al capitalismo de ese momento en el plano histórico y económico, en donde lo ético y lo político dependen de la clase que domina y hegemonizaba. Así también, con otras variantes, surge M. Weber quien propone, como teórico del sistema capitalista, una racionalidad sustantiva con el fin de mediar con la racionalidad instrumental, instancia esta que se devela en una burocracia sin sentido y en totalitarismos ya superados, pero que aún sentimos sus efectos.

Como heredera del pensamiento occidental y reacción frente a este, surge la teoría crítica, la que resulta una síntesis de todo lo expuesto, donde Habermas y Apple, sus hijos putativos, proponen una práctica democrática, sustentada por el consenso y el disenso, como es el énfasis del primero y un neokantismo con sujeto trascendental, como resulta el caso del segundo.

Con los anteriores antecedentes, es posible precisar ahora una ética mínima, veamos por qué.

---

Aun cuando hay otros pensadores, consideramos que son estos dos intelectuales los que más influyen actualmente en la recreación de una ética mínima que, según algunos filósofos, emerge cuando los pensadores del siglos XVI, XVII Y XVIII promueven la tolerancia como un valor propio de los tiempos de la modernidad.

Esta propuesta no excluía a nadie, ya que la tolerancia como suma de otros valores proyectaba un plano axial, donde convergían gnósticos y creyentes, proletarios y burgueses, así como los múltiples estamentos de la sociedad.

Como es evidente, esta propuesta ética y política incluía, aun cuando fuese formalmente, a todos los ciudadanos con intereses y creencias diversas, lo que explica lo revolucionario de las propuestas del liberalismo filosófico.

Es evidente cómo todo era enfilado hacia una ética mínima o cívica consecuente con ese mundo y con el actual, pluralista y globalizado, en donde todos somos ciudadanos y ciudadanas no en el plano político solamente, sino en todas las esferas que el sistema ofrece.

Con estos últimos señalamientos, inferimos que la ética mínima debe sustentarse sobre algunos valores que, según Adela Cortina, deben ser los siguientes: libertad, igualdad y solidaridad, especificándose con esto que somos ciudadanos y ciudadanas capaces de tomar decisiones de modo moralmente autónomo.

Resulta, además, la igualdad, promoviéndose así una forma de vida donde ningún hombre y mujer resulte

ahora vasallo, reconociéndose a su vez: "igualación material y cultural de las personas que les permita verdaderamente realizarse en su autonomía". Adela Cortina lo confirma así: "Que la ética cívica es una ética de mínimos significa que lo que comparten los ciudadanos de una sociedad moderna no son determinados proyectos de felicidad, porque cada uno de ellos tiene sus propio ideal de vida, dentro del marco de una concepción del mundo religioso, gnóstica o atea, y ninguno tiene derecho a imponerlo a otros por fuerza. En una sociedad pluralista... conviven personas y grupos que proponen distintas éticas de máximos, de modo que ninguno de ellos puede imponer a los demás su ideal de felicidad, de suerte que quienes no la comparten se vean coaccionados y discriminados".

Asumiendo la afirmación hecha por nuestra pensadora, sumamos la fraternidad, principio relacionado con la solidaridad, en donde de su praxis resulta la convicción de que todos los humanos y humanas tenemos iguales deberes y derechos en todas las esferas que la vida nos ofrece.

Sobre las reflexiones anteriores inferimos que el debate actual sobre la ética y la política debe converger en la unidad substancial perdida, requiriéndose su recuperación, ya que solo así la democracia en general y la particular panameña resultaría una práctica política permeada por la moral social, donde todos los ciudadanos y ciudadanas gocen de iguales oportunidades en el plano económico, social y jurídico, para que así pudiese realmente darse una democracia radical.

---

# La Asamblea Nacional rindió homenaje a los Cien Años de Historia Republicana

*Profesor Jaime Flores C.*

---

En el año 2003, la Asamblea Nacional se unió fervorosamente a las actividades que se desarrollaron en todo el país con motivo de la celebración del Centenario de la República, las que iban dirigidas específica y fundamentalmente a desentrañar histórica, cultural y literariamente nuestro pasado, bajo la visión del presente y con proyección hacia el futuro.

La Comisión del Centenario de la República de la Asamblea Nacional estuvo presidida por la Honorable Diputada Susana Richa de Torrijos, quien en todo momento imprimió un gran entusiasmo en todos sus miembros, aplicando para ello una dinámica diaria de trabajo y de amplia consulta, que tuvo como resultado el éxito de cada una de las diferentes iniciativas que fueron planteadas y ejecutadas.

Formalmente, la Comisión del Centenario inició sus tareas a partir de la Presidencia del H.L. Rubén Arosemena Valdés, luego continúa con el H.L. Carlos R. Alvarado y culmina con la Presidencia del H.L. Jacobo Salas. Durante estas tres Presidencias se evidenció el excelente y decidido apoyo que recibió la Comisión del Centenario de cada uno de los Presidentes, quienes demostraron un profundo sentido patriótico.

El 3 de noviembre de 1903 es, para todos los panameños, una fecha histórica, puesto que representa nuestra separación de Panamá de Colombia. El Istmo de Panamá logra emanciparse aquel año fruto de una incansable y meritoria lucha generacional, la cual inicia poco tiempo después de declararse la Unión a la Gran Colombia el 28 de noviembre de 1821, fecha en que también nos independizamos de la Corona Española, después de más de tres siglos de dominación.

El 3 de noviembre es el principio del fin de toda una larga jornada patriótica de contenido nacionalista que emergerá y evolucionará a lo largo del siglo XX. Su principal estandarte se verá magnificado con el anhelo

patrio de lograr la plena, total y absoluta soberanía territorial del país, la cual se hallaba lesionada por la presencia de bases estadounidenses en la Zona del Canal que cubrían cientos de hectáreas, tanto en la provincia de Panamá, como en Colón.

La pasada centuria se caracterizó por la concreción de múltiples gestas patrióticas que quedaron plasmadas en la memoria histórica de los panameños y que tenían como objetivo básico el hacernos respetar como Nación libre e independiente. Una de estas égidas, y tal vez la más significativa, fue la escenificada por jóvenes estudiantes panameños del Instituto Nacional, que marcharon hacia la antigua escuela secundaria de Balboa para izar el pabellón nacional el 9 de enero de 1964. La respuesta de los zonians y de las tropas estadounidenses a este acto de valor y heroísmo, fue la represión y la masacre que segó la vida de 21 panameños y dejó más de 400 heridos. El corazón de todos los compatriotas palpó solidariamente con los caídos y con los héroes del 9 de enero, a tal punto que las masas enardecidas exigieron al gobierno liberal de Roberto F. Chiari, romper relaciones diplomáticas con los Estados Unidos, hecho que se produce por primera y única vez en la historia nacional.

La gesta de 1964 constituyó el desbordamiento nacionalista y patriótico de una generación que había presenciado, en décadas precedentes, manifestaciones de protesta similares, en las que se exigía el respeto de nuestra integridad territorial.

El rechazo popular del Convenio Filós-Hines en diciembre de 1947, que pretendía prorrogar más de 120 sitios militares de defensa estadounidenses en el país, y las siembras de banderas en los años 1958 y 1959, son ejemplos de la profundidad del sentimiento patriótico que venía acrecentándose con los años y que tiene su máxima cumbre el 9 de enero de 1964.

El 3 de noviembre de 1903 nos deja como herencia una República, pero también un Tratado conocido como el Hay-Bunau Varilla, que sirvió de sustentación a los Estados Unidos para todas y cada una de sus intromisiones tanto a nivel político, económico, militar y diplomático. El pueblo panameño supo responder atinadamente en cada coyuntura o escenario de agresión; la bandera que se enarboló en cada gesta fue la enseña patria y junto con ella permanecían los principios de dignidad, respeto y soberanía.

Aunado a esto, el pueblo panameño fue también partícipe en el siglo XX de múltiples manifestaciones reivindicativas que tenían el propósito de hacer sentir los intereses y derechos del sector popular. Las huelgas inquilinarias de 1925 y 1932, las protestas de los obreros por mejores condiciones de trabajo, el ímpetu constante de los estudiantes por lograr niveles académicos satisfactorios, el llamado de las mujeres por una igualdad de género y la unidad de los campesinos que clamaban un trato justo por parte de los terratenientes, son ejemplos de la aseveración antes descrita.

Inspirados precisamente en este sentir histórico, reivindicativo y nacionalista del pueblo panameño y en su impecable trayectoria de luchas y sacrificios, la Comisión del Centenario de la Asamblea Nacional realizó durante los años 2002, 2003 y 2004 una agenda de actividades, que tenían como objetivo reflexionar bajo un sentido de panameñidad acerca de nuestro ser nacional, para desentrañar así, de manera filosófica, quiénes somos, qué hemos sido y qué esperamos ser como Nación en las próximas décadas. Estas interrogantes encuentran su sentido epistemológico y ontológico en discernir e indagar desde la perspectiva histórica, nuestras principales virtudes y nuestros desaciertos. La idea es que podamos aprender de las experiencias y que logremos elevarnos como país por encima de las diferencias, para que prevalezca tanto en espacio como en tiempo el principio de la unidad frente a la diversidad.

Queremos ahora mencionar sucintamente algunas de las actividades antes aludidas que organizó la Comisión del Centenario. Comienzo destacando la publicación de obras de la literatura panameña, algunas de las cuales nunca fueron reeditadas desde su primera impresión. Entre estas tenemos: La Política del Mundo,

de Víctor de la Guardia y Ayala; Josefina, de Julio Ardila; Horas Lejanas, de Darío Herrera; Las Noches de Babel, de Ricardo Miró; Cuentos Panameños de la Ciudad y el Campo, de Ignacio de J. Valdés Jr.; Núñez de Balboa, de Octavio Méndez Pereira; El Guerrero, de Acracia Sarasqueta de Smith; el Estado Federal, de Justo Arosemena; Una Punta del Velo, de Guillermo Andreve; De la Gleba, de Salomón Ponce Aguilera; Crisol, de José Isaac Fábrega, y Pueblos Perdidos, de Gil Blas Tejeira. Las obras fueron entregadas a escuelas, colegios y bibliotecas del país, para que los estudiantes y lectores conozcan la fecundidad literaria y la brillantez de la pluma de nuestros escritores nacionales.

Se editó en este ámbito un trabajo investigativo, titulado Evolución Histórica del Órgano Legislativo de la República de Panamá 1904-2003, en el que aparecen, en una lista pormenorizada, los diputados que ha tenido la República, obra que ha sido permanentemente consultada en la Biblioteca Justo Arosemena de la Asamblea Nacional.

Se desarrollaron igualmente más de una decena de conferencias, cuyos temas giraron principalmente en los hechos ocurridos el 3 de noviembre de 1903 y sus posteriores consecuencias. Resaltamos ejemplarmente las siguientes: Antecedentes históricos de la Constitución de 1904, cuyos panelistas fueron los doctores Edgardo Molino Mola, Miguel Antonio Bernal, Adolfo Ahumada y Rigoberto González Montenegro; Reflexiones en torno al ser social panameño, en la que participaron los Académicos Alonso Villarreal y Stanley Heckadon; Importancia del Parlamento en la construcción del Estado panameño, cuyos expositores fueron ex diputados de distintas épocas: Ovidio Díaz, Aquilino Boyd, Jorge Rubén Rosas, Jacobo Salas, Rigoberto Paredes, Ramón Pereira P., Alonso Fernández, Rosa América de Vásquez y Coralia Burgos; El Pensamiento e influencia de Justo Arosemena, Belisario Porras y Omar Torrijos Herrera en la historia nacional, en la que se contó con la presencia de los doctores Miguel Ángel Candanedo, Ricardo Arias Calderón y Eligio Salas, el H.D. José Blandón F. también expuso en aquella ocasión; y finalmente El Fusilamiento de Victoriano Lorenzo como antecedente de la separación de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903, la en que fueron expositores los doctores Humberto Ricord, Carlos A. Mendoza y Álvaro Menéndez Franco.

---

Se procedió a ubicar placas conmemorativas para dignificar a los soldados de la Guerra de Coto, a La Guerra de los Mil Días y a Los sucesos del 5 de noviembre en la ciudad de Colón, así como a los 71 Legisladores del Centenario y sus Suplentes. En este marco, el 1 de septiembre de 2003 se inauguró el busto del Doctor Justo Arosemena, insigne panameño destacado por la lucidez de su pensamiento jurídico, y que sobresale en el siglo XIX, cuyo nombre ostenta el edificio que alberga el Parlamento

En el 2003, la Comisión del Centenario entregó la Medalla Justo Arosemena al Presidente del Parlamento de la República de China, se presentó una exposición pictórica del Maestro Adriano Herrera Barría, en la Galería de la Embajada de México, y una muestra de fotografías y monedas históricas en conmemoración del fusilamiento del General Victoriano Lorenzo, en el Salón Chanchoré de la Asamblea Nacional. Estudiantes de colegios secundarios del país asistieron a un concurso de oratoria, titulado Centenario de la República. El 31 de octubre tuvimos el placer de presenciar en el patio principal de la Asamblea una gala de luces y de bailes autóctonos, que fue muy admirada y aplaudida, y quedó como un plácido recuerdo en la memoria de todos los que asistimos.

En el 2004, se celebraron dos actividades significativas para la Asamblea Nacional, en primer término se presentó, en el Salón Bolívar de la actual Cancillería, la primera Constitución de la República, la cual por años estuvo extraviada. El Salón Bolívar fue la sede original, en

1904, de los debates que dieron a la luz la primera Constitución Nacional. Posteriormente, se efectuó una sesión solemne en el edificio que alberga actualmente el Ministerio de Gobierno y Justicia, primera sede oficial de la Asamblea Nacional.

La Comisión del Centenario de la Asamblea Nacional contribuyó con todas estas actividades a clarificar muchos pasajes inéditos de nuestra historia republicana. Pudimos sentir que cada uno de los académicos, artistas y pensadores de nuestro medio que se dieron cita en las diferentes convocatorias que hacía la institución, lo hacían con un inmenso entusiasmo, dado que podían verter con plena libertad sus apreciaciones sobre el acontecer histórico nacional. La Asamblea patentizó su esencia democrática en el 2003 al convertirse en un foro de debate de temas históricos patrios, abriendo el escenario a la intelectualidad panameña, que pudo exponer sus tesis historiográficas sobre un pasado reciente que debe servirnos de ejemplo y de plataforma cognoscitiva para avanzar hacia el futuro.

Finalmente, la Asamblea Nacional celebrará en el año 2006 el Centenario de la primera instalación de la Asamblea de Diputados, tal como lo estipulaba la Constitución de 1904. La conmemoración de los Cien años de la Asamblea Nacional debe, al igual que la del Centenario de la República, contar con una agenda de actividades que haga reflexionar sobre la importancia del Parlamento en un Estado de Derecho, y los desafíos que habrá que enfrentar como institución en el siglo XXI, en aras de seguir consolidando nuestra democracia.

---

# Desafíos Inmediatos de Política Exterior

*Licdo. Roberto Montañez*

---

En el proceso de inserción del país en la arquitectura internacional, el 2005 se perfila como un año de grandes desafíos para el futuro de la nación panameña, porque en el orden interno se ha puesto en marcha la estrategia del Plan de Gobierno de complementar los cambios estructurales introducidos a la Constitución, con las reformas fiscales, el saneamiento al sistema de seguridad social y el referéndum sobre la ampliación del Canal, que cualquier costo político que ello represente, son transformaciones trascendentales en la institucionalidad democrática del Estado panameño.

Es evidente que estos cambios internos tendrán una lógica expresión en la agenda de política exterior, la que está dirigida a disminuir las exigencias onerosas de empréstitos externos y con ello fortalecer la capacidad de negociación del país en los escenarios regionales y mundiales, dinamizando la participación en los foros de concertación política, tanto en Naciones Unidas, la OEA, las Cumbres Iberoamericanas, las Cumbres de las Américas, el Grupo de Río, el Grupo de los Cuatro (G-4), el Plan Puebla-Panamá, la agenda vecinal con Colombia y Costa Rica, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, los proyectos de cooperación energética, la conectividad y la ampliación del Canal. A estos desafíos, se unen la IV Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe y Miembros Asociados que se realizará en Panamá en julio próximo; la incursión como Miembro Asociado en el MERCOSUR y la decidida prospección hacia el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Otros de los desafíos de la Cancillería serán afianzar las relaciones económicas y comerciales en el ámbito regional, reactivando los mecanismos en materia de

concertación política, complementación económica, cooperación e integración latinoamericana, la interconexión hidroeléctrica con Centroamérica y los proyectos del gasoducto con Sudamérica. El fortalecimiento de los vínculos con los países asiáticos implica la negociación de acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones y la agilización en el trámite de visas de entrada múltiples para empresarios asiáticos, a fin de facilitar la inversión en áreas estratégicas de nuestra economía tanto en los proyectos de la Zona Económica del Pacífico, la Zona Libre de Colón, los megaproyectos de los puertos y la ampliación del Canal. Mientras que en los organismos internacionales se ha reafirmado el compromiso de trabajar en la preservación de la paz y la estabilidad internacional, el fortalecimiento de la democracia, la defensa de los derechos humanos, el combate a la pobreza, la lucha contra la corrupción, la cooperación judicial contra el narcotráfico, el terrorismo, los delitos cibernéticos, financieros y en contra de la propiedad intelectual.

La reflexión que se impone en las perspectivas del 2005 es que, una vez introducida la reestructuración legal en las finanzas públicas, la seguridad social y el debate transparente del referéndum sobre la ampliación del Canal en un ambiente democrático, enviaremos una señal inequívoca a la comunidad internacional y a los mercados financieros, que a través del consenso con madurez política, los panameños estamos en capacidad de aprovechar las oportunidades para promover el crecimiento económico con equidad social, enfrentando el futuro con imaginación y creatividad, en un año en el que se espera ampliar el ámbito de gestión diplomática para posicionar al país en el escenario mundial en condiciones ventajosas frente a la dura competencia internacional.

---

# APEC: un Desafío Ineludible e Impostergable

---

*Licdo. Roberto Montañez*

---

La dimensión del mercado, las distancias geográficas, las diferencias culturales y las barreras idiomáticas entre los países asiáticos y Panamá, no son excusas para postergar la participación del país en estos escenarios, por lo que nos enfrentamos al imperativo de recuperar espacio y tiempo perdido ante la creciente competencia y experiencias exitosas que han alcanzado algunos países de nuestro entorno vecinal, como ante la urgente necesidad de alcanzar un entendimiento con el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), a riesgo de quedarnos rezagados en un mundo altamente competitivo, donde no existen segundas oportunidades.

En efecto, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), única agrupación intergubernamental en el mundo que opera sobre la base de compromisos no vinculantes, cuyas decisiones son adoptadas por consenso, tiene un mercado de 2.500 millones de personas que mueve el cincuenta por ciento del comercio mundial, constituyéndose en un mecanismo de consulta y cooperación gubernamental en el que participan las economías de 21 países con costas en el Océano Pacífico: Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur, Estados Unidos, China, Hong Kong, Taiwán, México, Chile, Perú, Papúa-Nueva Guinea, la Federación de Rusia, Tailandia y Vietnam.

Una mirada retrospectiva hacia la experiencia chilena, peruana y mexicana en estos escenarios, nos indica la importancia de planificar una agenda programática de política exterior que comprometa nuestros esfuerzos políticos y diplomáticos aceptando el ofrecimiento de Filipinas y concitando con racionalidad negociadora el respaldo de otros padrinos como Corea del Sur, Estados Unidos, Japón, Chile y Perú (importantes usuarios del Canal) para endosar la aspiración panameña

de formalizar su ingreso al APEC, que se reunirá en Seúl en noviembre próximo.

Nos enfrentamos al desafío de retomar la estrategia iniciada hace diez años por la Cancillería panameña para ingresar al APEC, ante el objetivo estratégico de ofertar los megaproyectos de la ampliación del Canal y los puertos para atraer inversionistas asiáticos, en momentos en que las empresas navieras de los países que participan en la Junta Consultiva del Canal, están analizando sus proyecciones económicas con respecto a la ampliación de la vía interoceánica y la rentabilidad de Panamá como centro de trasbordo de carga en el mundo.

Sin embargo, un elemento que no podemos soslayar en este acercamiento, es el conocimiento de las prácticas para hacer negocios en el Asia y, con el propósito de encarar este desafío, se requerirá del esfuerzo conjunto del Gobierno, gremios de productores y exportadores, organizando seminarios y pasantías sobre el mercadeo en Asia, instando y facilitando las innovaciones tecnológicas para que los micro y medianos empresarios puedan competir exitosamente en una región tan competitiva como la Cuenca del Pacífico, donde el 80 por ciento de las industrias son de la microempresa.

Desde esta perspectiva, en apoyo del sector empresarial podría diseñarse una diplomacia comercial involucrando a las misiones diplomáticas, consulares y económicas: agilizando el trámite de visas para inversionistas asiáticos, la promoción de acuerdos para la protección de inversiones, la participación en ferias comerciales e industriales, fomentar acercamiento entre las Cámaras de Comercio, organizar giras empresariales e impulsar programas de promoción comercial podría posicionar al país ventajosamente en este escenario. Incluso el Parlamento panameño podría dar su aporte a través de los grupos de amistad con los países de la región, sin menoscabo, que también se podrían abrir



---

oportunidades políticas con la ampliación de nuestras relaciones y mejorar los vínculos con países de la región asiática.

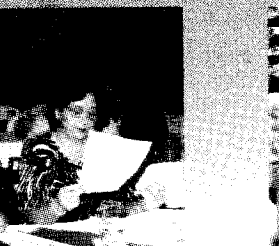
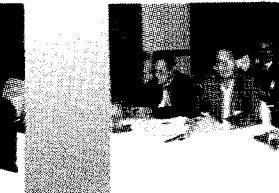
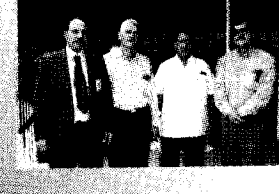
Panamá cumple con cinco requisitos básicos para ser parte de la membresía del APEC: por tradición es un país con vocación marítima en el Pacífico, mantiene estrechos lazos económicos con Oriente ante el movimiento de carga asiática que trasiegan los puertos panameños, el alto volumen de las importaciones asiáticas en la Zona Libre, los principales usuarios del Canal son miembros del APEC, y el manifiesto compromiso del país de fortalecer el comercio abierto y multilateral con la suscripción de Tratados de Libre Comercio con Taiwán, Centroamérica y próximamente con Estados Unidos y Singapur.

De la incorporación al APEC surgen grandes desafíos, pero también se derivan oportunidades y

beneficios para el sector exportador, los servicios en general, el comercio y las actividades financieras, facilitando la participación de los empresarios panameños en el Consejo Empresarial de Asia Pacífico (ABAC), un ambiente propicio para intercambiar información y generar confianza para realizar negocios. Panamá con muchas más ventajas que otros países en la región, se encuentra urgida de afianzar su presencia en el área económica de mayor crecimiento del mundo, porque su posición estratégica de ser la interconexión del desarrollo económico entre Oriente y Occidente, a través del Canal, nos confirma que las condiciones están dadas y que por tanto tenemos que aprovecharlas participando del Foro de Cooperación Económica Asia- Pacífico, en ello consiste el desafío, que además de ineludible resulta impostergable.

# Jornada de Inducción a los Honorables Diputados Electos 2004-2009





---

## Palabras de Bienvenida

---

H.L. Héctor Aparicio  
Primer Vicepresidente de la Asamblea Legislativa

---

En primer lugar, deseo brindarles mi felicitación por el éxito alcanzado en las pasadas elecciones, además felicitarlos por su presencia en esta importante actividad que servirá como instrumento de orientación sobre la visión del Parlamento panameño, sus funciones, su papel en la democracia panameña, así como la descripción del procedimiento legislativo y el trabajo en las Comisiones Permanentes de este importante Órgano del Estado.

El evento que hoy inauguramos reviste de gran significación, porque en él se brindan importantes herramientas para el trabajo que desarrollarán ustedes en el futuro y que desde ahora les anuncio, no será nada fácil, porque temas complejos y delicados que responden al desarrollo humano e institucional del país deberán considerarse y atenderse en los próximos años. De allí que los exhorto para que aprovechen todas las participaciones que están contenidas en este primer programa, así como las que se desarrollarán el próximo 6 de agosto.

La Asamblea Legislativa además de ser el primer Órgano del Estado es también un instrumento para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia, es el lugar donde todos los sectores pueden ser considerados, de manera que cualquier actividad que requiera la elaboración de una Ley, encuentre en ella su más propicio escenario. Aun cuando el trabajo legislativo en Panamá ha mejorado, hay mucho que hacer por delante, por ejemplo, debemos influir de manera más activa en el cambio de percepción que tiene la mayoría de la población panameña sobre el trabajo que desarrollamos los Legisladores.

Y este cambio de percepción solo es posible si atendemos con responsabilidad nuestra función parla-

mentaria que consiste en legislar, representar, fiscalizar, intermediar y orientar con transparencia.

El cambio de época ha provocado un cambio en el ambiente social, económico y natural de nuestra sociedad. Como la principal institución representativa de la democracia, la Asamblea es la más observada y criticada de todas las instituciones del Estado panameño, sus debates son públicos y en el caso del primero participativo; entonces, es natural que la sociedad de hoy, más informada, con mayor acceso a los periódicos, a la televisión, al cable, a la radio, a Internet, nos exijan más calidad y eficiencia en nuestra labor. Pero la eficiencia y la calidad no tiene sentido, sino existe una ética en la función pública, un compromiso y correspondencia entre mi deber ser, con mi deber hacer; es decir, le puedo hablar de todo y con todos, pero si lo que digo no lo hago, entonces, no existe confiabilidad y no se genera entre la sociedad y el parlamento la necesaria confianza que debe existir entre el líder y sus seguidores.

Esta es la razón, por la cual se ha invitado a este Seminario al ex presidente Belisario Betancur como expositor para que nos hable sobre el tema de la Ética en los Asuntos del Estado, y podamos aprender de él cosas que nos ayudarán a cambiar la imagen y la realidad legislativa.

Quiero agradecer, finalmente, al Banco Interamericano de Desarrollo, así como a la Dra. Elizabeth Fong y a su equipo de trabajo por el apoyo brindado en este evento, así como a todos los expositores por su dedicación, con miras al fortalecimiento institucional de la Asamblea Legislativa.

Que esta sea, pues, una actividad donde el aprendizaje brille siempre en la conciencia de todos y cada uno de nosotros.

---

# Parlamento: Visión y Experiencias

*Ing. Ovidio Díaz*

Compañeros Legisladores, perdonen que use este nombre, porque en mi juventud con los puestos estos que acaban de mencionar, dije una vez, delante de un amigo, que apenas yo fuera Diputado, la primera ley que presentaría sería quitarle el título de Honorable a los Diputados, no estoy pensando en ustedes, estamos hablando de hace muchos años. Y había un señor en Los Santos, que se llamaba "Ofo" García, tío de Augusto, y me dice: "Déjale el nombre ese, porque aquí en Los Santos hay un pueblo que se llama El Guayabal y no existe ninguna guayaba."

Me agrada estar con ustedes y conversar de algunas cosas, ya no tengo que repetir las posiciones que hemos ocupado en la vida, cívica, estudiantil, que inclusive llego a ocupar la Secretaría General de la Federación de Estudiantes.

Les voy a hablar de una sociedad humilde, que se llamaba la Sociedad Pro Macaracas, que fue la inspiradora de la creación de la Federación de Sociedades Santeñas. Un organismo que se dio el lujo de celebrar cuatro congresos en la provincia de Los Santos, pagándole a todos los delegados sus gastos.

La lucha que hizo la Federación por los pueblos de Los Santos no tiene parangón en la historia. Recordamos una reunión en la Villa de Los Santos, donde se les pedía a los moradores de esos lugares que no fueran a las urnas, mientras que no se construyeran las carreteras de Macaracas, de Tonosí y de Pedasí.

Desde luego, eso no surtió efecto; a mí me correspondió la suerte de construir, al frente de la CAM, que la mencionaron aquí, esas carreteras, muchos años después.

Y a mí me han correspondido muchas cosas en la vida, porque a pesar de no ser Diputado desde el 89, yo sigo con el mismo ímpetu con que he mantenido mi vida, yo no descanso, y a pesar de mis condiciones de salud,

sigo trabajando y creando ideas para tratar de desarrollar lo que para mí es la base fundamental de la vida: nuestro país.

Ahora que están en sesiones de Reformas Constitucionales, yo debo mencionar que el pionero de las Reformas Constitucionales he sido yo, pero no en la forma que se está haciendo. Para mí lo básico era una Asamblea Constituyente que cambiara por completo toda la estructura de la Constitución. En esa lucha presenté reformas en 1988 y 1989, mi último período; y después, como miembro del Consejo Nacional de la Empresa Privada, también presenté una Reforma Constitucional, y soy el creador de la Constituyente Paralela Limitada, de la cual les voy a hablar dentro de algunos momentos.

Yo tengo aquí el borrador de ese proyecto que ha circulado por todo el país y que aparentemente ahora se pretende presentar una reforma en ese entonces.

¿Por qué paralela y por qué limitada? Contrastando con muchos Legisladores, con muchas personas que piensan en la Constituyente de hecho, porque yo creo que con la Constituyente de hecho lo que van a provocar es traumas en nuestro país, la paralela limitada permite hacer una Constitución sin problemas, respetando a los Legisladores ya presentes, los anteriores y estableciendo pautas ordenadoras de lo que es el país.

Teníamos un folleto, que no lo hemos traído, del voto por consenso, del voto por mayoría. En ese artículo se menciona mucho el hecho de que Polonia una vez estableció el voto, el voto total y fue un desastre. El país se paralizó por completo, porque cuando uno o dos Diputados estaban en contra, no pasaba nada; entonces, descartan esa posibilidad. Sostienen que el voto por mayoría debe ser eliminado, un concepto nuevo. Debe ser eliminado porque se ha demostrado, y en este período en que estamos ha habido una demostración más palpable de eso, que el voto de mayoría no representa las aspiraciones de los pueblos. Un concepto que le deben dar vueltas, pero que necesariamente se hace.

Yo no estoy cansado, a pesar de mi edad, estoy manejando en este momento un Plan de Acción del Sector Empresarial para reducir la pobreza. Esa ha sido parte de mis luchas. En el año de 1972, se produjo la primera declaración de Panamá contra la pobreza. Como yo soy de allá de estas tierras bajas, como yo he vivido, y la sigo viviendo, la pobreza de nuestros pueblos, sobre todo los pueblos olvidados, por eso siendo Diputado presenté una Reforma Constitucional que no tuvo efectividad, después escribí un libro que se llama Cruzando el Río, ahora estoy reformando ese libro y voy a sacarlo en unos cuantos meses, pero de ese libro salió la idea básica que fue presentada por Milton Henríquez en el período en que era Diputado, para una Constituyente Paralela, desgraciadamente el Presidente Balladares la mató; si la hubiera aprobado en ese entonces, hubiera sido Presidente, pero la negó.

Entonces, después de haber fallado la Asamblea, dentro del CONEP, que es otra de las agrupaciones que yo represento, se presentó una Reforma Constitucional, que la tenemos, les voy a dejar una copia, que es una Constituyente Paralela y Limitada; es decir, paralela, porque no choca con la Asamblea existente, y limitada, porque tampoco elimina ninguna de las acciones que ha realizado la Asamblea, en cuanto a nombramientos, etc., así es que respeta eso.

Esa reforma no se mete con nadie, y yo soy de los que creo que el país necesita un cambio fundamental en ese sentido. No podemos engañarnos, el problema básico en nuestro país es que hay muchas cosas que se pueden hacer, por lo menos para aliviar las condiciones económicas de una gran mayoría de panameños que no tienen muchas veces qué comer.

No es con medidas duras, como se pretende hacerlo ahora, que vamos a resolver el problema de la criminalidad, de los asaltos, de los robos. Es creando un país donde todas las personas tengan qué comer, tengan que vivir y no tengan que dedicarse a esas actitudes.

A mí me ha tocado redactar dos exhortos grandes sobre la pobreza: uno en 1972, dentro de la Cámara Panameña de la Construcción, para un Congreso de la

Federación Interamericana de la Industria de la Construcción, que yo manejé durante 9 años como Secretario General.

En el Congreso celebrado en Panamá en 1972, hay una Declaración de Panamá sobre la Pobreza en América Latina y, en el año 2000, que tuvimos un nuevo Congreso, volvimos a hacer una nueva Declaración de Panamá sobre la Pobreza que, a nuestro juicio, es el problema principal que tiene este país.

Ahora mismo, dentro de esa segunda declaración de la pobreza nació un documento que se llama Plan de Acción del Sector Empresarial para Reducir la Pobreza y hace apenas unas tres o cuatro semanas, logré conseguir que la Cámara Panameña de la Construcción me designara, conjuntamente con una Comisión, para encabezar un nuevo movimiento contra la pobreza, ahora con acciones concretas. Ahora, yo propuse una comisión para comenzar a atacar la pobreza bajo un nuevo esquema que se llama Generar Riqueza, riqueza integral que favorezca toda las capas sociales del país, porque cuando hablamos de riqueza hay resistencia en nuestros pueblos, pensando que la riqueza va a favorecer a los grandes intereses económicos, que es cierto; no nos interesa que el que tiene más plata, gane más plata, lo que nos interesa es que el que no tiene dinero pueda, a través de un movimiento de esa naturaleza, tener cómo vivir.

Ese Plan está apenas comenzando y es posible que, para desarrollar el Plan, tengamos que venir a la Asamblea a buscar leyes; por ejemplo, uno de los primeros proyectos que se me ocurrió, y que ustedes pueden escucharlo con mucho gusto, es un proyecto de reforestación de todo el país, un programa integral de reforestación del país, para generar, no solamente riquezas, sino estabilidad dentro de las cuestiones ambientales. Este programa todavía está iniciándose, porque hay mucha resistencia, tengo una Comisión nombrada de un grupo numeroso de miembros de la CAPAC, pero los veo que tienen sus dudas; yo no los tengo, porque la vida mía ha sido consagrada a la lucha por el mejoramiento de los pueblos.

A lo largo de toda mi vida, la Asamblea fue un medio, pero yo he tenido, como se leyó, una cantidad de



---

posiciones donde he trabajado, independiente de la posición política, por el mejoramiento del país. Dentro de esa línea estoy y dentro de esa línea, es posible que tengamos que venir a la Asamblea, en un momento dado, a buscar tierras. ¿por qué buscar tierras? Porque las tierras son ajenas y hablé en estos días con el Smithsonian sobre el proyecto y quedaron encantados, me ofrecieron toda la cooperación para que este proyecto se realice, porque ese proyecto lo hizo Costa Rica una vez y los gringos me dijeron que Costa Rica había cometido el error de no mantener el programa, porque dieron 3 años.

Hay unas leyes que las han hecho ustedes y a lo mejor yo, donde se les conceden exoneraciones a los que se dedican a sembrar árboles, pero esa ley no ha dado resultado. Les voy a contar, para terminar, un chiste que me pasó en estos días:

Hace unos meses, yo tuve que atender una delegación del Estado de Washington, cercano a Canadá. El Estado de Washington es el más rico en madera. Los enviados venían preocupados, hablando de qué cantidad de madera sembraban en estos países; buscamos la información y Panamá apenas ha sembrado como cuarenta y nueve mil hectáreas en un plazo de 20 años. Hay un incentivo que el Estado les da a los que siembran árboles. Entonces, me dice, eso no me preocupa, creo que Chile es el país que más árboles siembra en América Latina. Dice, me preocupa China Comunista que está sembrando diez millones de hectáreas por año y eso me hace recordar que yo estuve en la China Comunista cuando fui Diputado y los chinos insistían en un país, dos sistemas. ¿Qué significaba eso? Ahora lo estoy viendo: un país, dos sistemas significaba manejarse dentro del concepto capitalista y el concepto comunista. El comunismo para presionar a sus pueblos en contra de un levantamiento; el capitalismo para hacer riquezas, lo que está haciendo China actualmente: tiene paralizado el mundo en la producción de acero y posiblemente

cuando tenga esas cantidades de madera, bueno, eso era lo que le preocupaba a la gente de Washington, que el producto de ellos es la madera.

Entonces, la idea mía es sembrar madera, pero olvidándome de esa ley de incentivo y establecer, como lo hizo Costa Rica, dinero por árbol sembrado.

Dentro de estas cosas puede haber incluido otro problema serio para la gente que siembra. Yo hablé con el Smithsonian y están dispuestos a asesorar al Gobierno con una labor de esa clase. Pero, me vino también otra cosa y les digo, y qué pasa con las tierras privadas. Me contestan: "En Estados Unidos hay suficiente dinero para darles a todos los que siembran privadamente, ya sea por cuestiones ambientalistas, ya sea por negocios, hay gente que va a poner dinero, desde luego en una operación con los dueños de terreno".

Les hablo así, porque yo creo que es más efectivo que les mencione las ideas que tengo, que se están tratando de manejar y para que entiendan que a pesar de que me alejé de la Asamblea desde el 89, sigo trabajando afuera y sigo trabajando con el mismo fervor con que he trabajado durante toda la vida, pensando en función del país. Ojalá logremos inculcarle a la gente nuestra, cada día, el amor a nuestro país que se está perdiendo.

Hubo un momento en la vida nacional en que todos los pueblos tenían una sociedad cívica ubicada aquí en Panamá, eso se ha muerto, ¿por qué?, desengaños, desvíos... Pero, de todas maneras ustedes, los nuevos Diputados, tienen una responsabilidad tremenda: sacar al país del subdesarrollo en que se encuentra. La moción que yo presenté en la CAPAC es buscar el método de generar riquezas para eliminar la pobreza.

Les dejo este y estoy dispuesto a venir cuantas veces quieran a discutir sobre ese tema.

---

# Misión de la Asamblea en la Democracia Panameña

*Dra. Alma Montenegro de Fletcher,  
Procuradora de la Administración*

---

Cuando hablamos de democracia, siempre pensamos en un concepto ideal; o sea, recordamos aquellos principios que hemos oído en algunas ocasiones en la escuela, en los medios de comunicación, cuando se dice que la democracia es el sistema dentro del cual se deben de resolver las necesidades más vitales de la comunidad. Y hay quienes dicen, emulando una expresión de un gran político, que a lo mejor ustedes recordarán quién fue, que dice que la democracia es por el pueblo, para el pueblo y con el pueblo; o sea, siempre se considera que la democracia es el sistema que debe estar dirigido a resolver las necesidades de la sociedad.

Pero el asunto es cómo se hace eso, porque tenemos que darnos cuenta de que el mundo cambia, que nuestro país está inmerso en el mundo y en nuestro país también la situación es cambiante y es necesario que entendamos, en primer lugar, que la sociedad se organiza para llevar adelante un proyecto de convivencia social, dentro del cual la norma de la democracia debe ser como la plataforma.

¿Cuál es la organización política en nuestro país?. A partir de la década de los 90, se fortalecen los mecanismos de la participación política, respetando las normas tradicionales de lo que es la libertad para elegir en condiciones de equidad, cada cinco años, a sus autoridades y, entonces, se estructuran en nuestro país el Órgano Ejecutivo, el Órgano Legislativo y el Órgano Judicial, que es el complemento para el ejercicio pleno de las reglas que deben regir para una armónica convivencia social.

A través de la experiencia que observamos de otros países, las autoridades en este caso, el Ejecutivo, que debe ser el ejecutor de las políticas de atención a los diferentes a los programas que deben de llevarse adelante para resolver los problemas de la sociedad, tiene la responsabilidad de ejecutar; el Legislativo tiene la

responsabilidad de dictar las Leyes, que son las que van a orientar los programas que debe ejecutar el Ejecutivo, pero también el Legislativo, como la expresión más perfecta de la representación popular, tiene además la responsabilidad de vigilar que sus leyes, que su orientación, que expresa a través de la legislación, se cumpla y de allí, entonces, que en el equilibrio del poder político se produce un compartir de la dirección, pero dentro del cual debe establecerse un mecanismo de armónica colaboración, sin que nadie, ningún Órgano, invada la competencia del otro. Y el Judicial, que es el Órgano fundamental de la estructura democrática de toda sociedad organizada, debe deslindar, decidir las controversias, las discrepancias, los pleitos, demostrando a través de sus pronunciamientos imparcialidad, seguridad jurídica, competencia y libertad para decidir y eso lo debe hacer el Órgano Judicial para preservar cualquier sospecha, cualquier descreimiento que pueda tener la sociedad sobre esos pronunciamientos.

Por eso, en la Administración Pública, los tres Poderes tienen que desempeñar cada uno con mucha responsabilidad, sus funciones y por eso nosotros, a nivel de la Procuraduría de la Administración, hemos desarrollado con mucho énfasis la necesidad de que en la Administración Pública, representada por el conjunto de los Órganos, cada uno sepa sus tareas y asuma sus responsabilidades.

Quiero que se sientan orgullosos de lo siguiente: esta disposición de un Órgano tan importante, como es el Órgano Legislativo, que ha decidido atender esa necesidad de conocer, de analizar y de asimilar sus funciones es la primera experiencia en Latinoamérica, y esta será una experiencia conocida a nivel internacional, porque nadie nace sabiendo y es necesario que la tarea legislativa sea nutrida, no solamente del conocimiento de las funciones de este importante Órgano, sino que se entienda que es la máxima representación de la sociedad.



---

Porque ustedes representan todo el conjunto de la población panameña, pero ustedes no lo saben todo, nadie lo sabe todo; nosotros cuando asumimos la responsabilidad del cargo que tenemos en estos momentos tuvimos que ponernos a estudiar Derecho Administrativo, porque cuando me gradué en 1961 en la Universidad de Panamá ni siquiera se daba Derecho Administrativo, y yo me tuve que poner a estudiar y preparé a todo nuestro personal, para que entendiera que el ser humano tiene la capacidad de aprender para desarrollar sus aptitudes.

Entonces, para nosotros esto es parte de nuestros deberes, porque además tenemos una perspectiva diferente de lo que debe ser la filosofía del Estado moderno y ustedes, como integrantes del Órgano más importante de la estructura política, tienen que entrar a una comprensión profunda de cuál es su posición; o sea, es necesario que los Legisladores entiendan que cuando se analiza un proyecto de ley, este debe ser desmenuzado como si se tratara de un pan que hay que desmenuzarlo bien, porque es la única manera de satisfacer ese ejercicio político y profesional, porque en el ejercicio del cargo ustedes tienen que entender que representan la voluntad de la población y deben ser vigilantes del respeto a los derechos de los ciudadanos, y por eso, en nuestro concepto, tienen que cuidar de que así mismo como van a tener un trabajo delicado, están dispuestos a que ese trabajo, que están dispuestos a hacer, sea respetado en su plenitud.

Para nosotros este ejercicio es muy importante y como parte del sistema de justicia, desearía que nuestro Órgano Judicial hiciera también este ejercicio. Porque en ocasiones se observan deficiencias en la Administración de Justicia que muchísimas veces se deben a falta de conocimientos y profundidad sobre sus verdaderos deberes.

Y desde nuestro punto de vista, el Órgano Legislativo debe convertirse en el adalid nacional por el fortalecimiento de la institucionalidad, por el imperio del Estado de Derecho. Ustedes son la fuente de eso, porque en el Órgano Legislativo se origina toda la base legal de nuestro país y eso va a significar que ustedes pueden ser los que pueden ayudar a que la Administración Pública se funde en valores éticos y de eficiencia y que

toda la legislación responda al ideal del bien común. Habrá, quizás, mucha legislación que en ocasiones no van a poder conocer en profundidad, pero si exigen las explicaciones deben estar a disposición de cualquier entendimiento, tienen que exigir ese acceso a explicaciones, por muy complejos que sean los temas sobre los cuales hay que legislar.

Por eso, el compromiso que están adquiriendo para ejercerlo a partir del 1º de septiembre es trascendental. Este no es un cargo más, porque además es un mandato que tienen, por el cual están representando a los tres millones de panameños y panameñas que están expectantes de lo que van a hacer. Ustedes están haciendo la diferencia: no son iguales a las Asambleas anteriores; ustedes están dando una muestra de la visión que han decidido imprimirle a su cuerpo. Y esta oportunidad deben de aprovecharla, porque deben sentirse orgullosos del rol que les toca cumplir.

Estoy segura de que ustedes están en capacidad de hacerlo. Tenemos que recuperar la confianza de la gente. Tenemos que convencer a nuestra población de que, independientemente de los problemas del pasado, a partir de ahora habrá una diferencia en el método de trabajo. Y es que nosotros hemos demostrado que los panameños y las panameñas estamos en condiciones de poder dar una muestra de fortaleza. Allí tenemos el ejemplo de lo que hemos hecho, a partir de 1999, con la administración del Canal, que lo estamos haciendo de manera más eficiente que los norteamericanos, que lo administraban siguiendo sus objetivos basados en la seguridad de ellos, mientras que nosotros hemos convertido ese bien, que es uno de los más preciados de nuestro país, para satisfacer y fortalecer nuestra nacionalidad. No solamente la Autoridad del Canal está cumpliendo con sus deberes. También hay otras Instituciones que están cumpliendo con sus deberes, en donde pueden tener la calificación de excelencia y estoy segura de que ustedes, a nivel de la Asamblea Legislativa del periodo 2004 – 2009, también demostrarán que son capaces de hacer su trabajo de manera eficiente.

Por eso, es muy importante que se caracterice el trabajo de ustedes por la transparencia, independientemente de que en ocasiones hay compromisos políticos, yo les hago un llamado para que

---

recuerden que primero están los intereses de la Nación y la Nación somos todos, ustedes, nosotros, los que somos funcionarios y los que no son funcionarios públicos. Ustedes deben de empinarse, por encima de intereses particulares, para tener presentes los intereses de la Nación.

Estoy segura de que todos ustedes tienen hoy las mejores de las intenciones; están dispuestos al abordaje del trabajo legislativo como adalides de la historia, orgullosos de jugar un rol de cambio, ante su familia, ante ustedes mismos y ante la sociedad que los eligió. Ojalá

que ese espíritu permanezca, porque las tentaciones vendrán después y a ellas tendrán que enfrentarse y mostrar templanza de carácter, dignidad y decoro. Ustedes serán obreros de la Ley y esta tarea les hace responsables primarios del desarrollo nacional. Tomen a partir del primer día de deliberaciones la decisión de hacer un trabajo responsable, eficiente y ético; de esta manera demostrarán a todos su vocación de servicio y les mostrarán a los que los eligieron y a toda la sociedad panameña que desean y están dispuestos a cumplir con ese deber.

---

# Procedimiento Legislativo

*Licdo. Agapito González Gómez*

---

## I. INTRODUCCIÓN

Conociendo el marco conceptual que justifica la misión del Órgano Legislativo dentro de la estructura del régimen político democrático de separación de poderes del Estado, las funciones básicas de la Asamblea Legislativa y los tres debates necesarios para que un proyecto se convierta en ley de la República, y las razones por las cuales existe la Asamblea Legislativa y los trámites indispensables para la aprobación de las leyes que rigen el país, conviene tener presente que el rol y desempeño del Legislador, tiene lugar a un entorno estrictamente reglado por normas de procedimiento legislativo que hacen más eficaz el trabajo y revisten de legitimidad al trámite de formación de la ley.

A estas alturas, surgen son inevitables muchas interrogantes como las siguientes: Cómo se entienden tantos Legisladores a la hora de sesionar en el Pleno? Cómo se determina la prioridad de los temas que se discuten? Cuáles son los recursos y estrategias para el debate parlamentario? Con cuánto tiempo disponen los Legisladores para hacer uso de la palabra? Cómo es la votación y cuántos votos se requiere para aprobar un proyecto de ley o para tomar decisiones en el Pleno. Estos y otros asuntos despiertan natural interés a la hora de ejercer la labor legislativa propiamente tal.

Y es que existen reglas que moderan el debate legislativo, sin las cuales este se haría confuso, desordenado y caótico. Estas son las reglas del procedimiento legislativo que, en el caso de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, están previstas en un cuerpo de normas denominado Reglamento Orgánico del Régimen Interno que, para efectos de dotarlo de mayor eficacia jurídica, es aprobado mediante una ley formal, de carácter ordinaria, por expreso mandato del numeral 17 del artículo 153 de la Constitución Política. El presente Reglamento Interno fue aprobado por la Ley 49 de 1984 y, hasta el momento,

ha sido reformado en seis ocasiones, siendo la más sustantiva, la reforma aprobada por la Ley 7 de 1992. Es de tener presente, además, que ha sido aprobado en primer debate un Proyecto de Ley que adopta un nuevo Reglamento Orgánico, el cual quedó pendiente de los subsiguientes debates de rigor.

Siguiendo las reglas preceptuadas en este Reglamento Interno vigente, se intentará dar respuesta a las interrogantes antes descritas, en aras de proveer las herramientas elementales que contribuir al desarrollo de un debate armónico, ordenado y productivo.

## II. LAS COMISIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

### 1. Consideraciones generales

Las Comisiones son organismos auxiliares del trabajo que realiza el Pleno. Han sido creadas para dar tratamiento preliminar, en un ámbito más reducido de Legisladores, a los asuntos que deberán ser de conocimiento del Pleno. La razón de ser de las Comisiones descansa en dos ideas básicas y fundamentales. La primera es la distribución de los asuntos legislativos en atención a su naturaleza, lo que propicia un escenario de discusión más amplio en cuanto a las consultas y deliberaciones, y más profundo y técnico en cuanto a su contenido formal y sustantivo o de fondo. Y la segunda, por tratarse de un organismo con representación proporcional de todas las Fracciones Políticas, sirve de instancia preparatoria del trabajo que será elevada al Pleno, al menos en principio, con el respaldo y conocimiento de Legisladores de todos los partidos políticos.

La expectativa que se tiene de las Comisiones, sobre todo de las permanentes, en la Asamblea Legislativa y cualquier Órgano Legislativo, es que ellas sirvan como una suerte de filtro al trabajo del Pleno para que sean

---

elevados al conocimiento de estos asuntos que, al menos, estén revestidos de viabilidad técnica, política y financiera, pues estos criterios deben formar parte del ejercicio que hagan los miembros de las Comisiones al momento de deliberar entorno a las iniciativas legislativas.

Las Comisiones, por tanto, no son pequeñas asambleas, ni entidades autónomas del Estado, ni nada parecido. Son organismos auxiliares diseñados para agilizar el trabajo legislativo y para el tratamiento de asuntos que, por su especial naturaleza, serían imposibles de tratar en un escenario amplio como el Pleno. Es por esto que, de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución Política, el primer debate de todo proyecto se da en las Comisiones.

En lo relativo a sus funciones, también debe tenerse presente que las Comisiones se conducen con una Directiva, siempre integrada por Legisladores Principales, pues estos cargos no son transferibles a los Legisladores Suplentes cuando estos actúan, ya que en caso de ausencia del Presidente, debe actuar el Vicepresidente y, en defecto de este, el Secretario. Y para que otro miembro ejerza uno de estos cargos en alguna sesión, es necesario que el resto de los comisionados presentes así lo acuerden. También es preciso tener presente que el Secretario de la Comisión hace las veces del Secretario General de la Asamblea Legislativa y, por tanto, es el encargado de velar por la autenticidad de los documentos, la preparación de las actas, el manejo de la correspondencia y demás asuntos inherentes al funcionamiento de la Comisión.

## 2. Tipo de Comisiones

De acuerdo con el artículo 38 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno, existen cuatro clases de Comisiones, a saber: Permanentes, Ad hoc, de Investigación y Accidentales.

### a. Las Comisiones de Investigación

Las Comisiones de Investigación están fundamentadas en el artículo 155, numeral 6, de la Constitución Política, y se crean para la investigación de cualquier asunto de interés público, de manera que pueda informar al Pleno a fin de que este dicte las medidas que considere apropiadas. Las Comisiones de Investigación

están reguladas, además, en el artículo 71 del Reglamento Interno, y deben estar integradas por no menos seis Legisladores tanto de gobierno como de oposición.

### b. Las Comisiones Ad hoc

La función de las Comisiones Ad hoc es temporal y, a menudo, efímera, pues solo se crean para estudiar proyecto de ley y emitir concepto sobre alguna materia en particular que, por su especial naturaleza, no correspondan a ninguna Comisión Permanente de la Asamblea; también funcionan cuando el Presidente de la Asamblea Legislativa juzgue que una Comisión no ha cumplido con el deber de rendir el informe relativo a algún proyecto de ley que le ha sido encomendado, según lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución Política. Están reguladas en el artículo 72 del Reglamento.

Las Comisiones Ad hoc son elegidas por consenso de los Legisladores o por el Pleno de la Asamblea, mediante el sistema de representación de la minoría y deben rendir su informe en el término que le establezca el Presidente de la Asamblea.

### c. Las Comisiones Accidentales

La posibilidad de crear estas Comisiones está prevista en el artículo 74 del Reglamento. Son las encargadas de la realización de gestiones especiales, con carácter breve y eventual. Corresponde al Presidente su conformación en consulta con los Coordinadores de Fracciones Parlamentarias, de modo que siempre garanticen la representación de la minoría.

## 3. Las Comisiones Permanentes

### a. Función básica

Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento, las Comisiones Permanentes son las encargadas de presentar proyectos de ley y darles primer debate, lo mismo que del estudio, debate y dictamen de los asuntos sobre los proyectos que presenten ellas mismas u otras autoridades competentes. Están encargadas, en adición, de emitir concepto en las materias de su competencia cuando así les sea requerido.

### b. Integración

La elección de los miembros se hace mediante un sistema que garantiza la representación proporcional (artículo 156 de la Constitución). La elección se hace mediante nóminas de consenso, con la condición que garantice la representación proporcional (artículo 40 del Reglamento Interno).

#### c. Sobre los Miembros

La condición de miembros es de obligatoria aceptación, tal como establece el artículo 39 del Reglamento. Los miembros duran en sus cargos desde el 1 de septiembre hasta el 31 de agosto del año siguiente (artículo 40 del Reglamento). Por eso, se dice que son permanentes pues, una vez son integradas, su mandato no se ve interrumpido por los recesos constitucionales del Pleno ni por la celebración de sesiones extraordinarias, y duran hasta el último día de agosto del año siguiente a su elección.

Las Comisiones están formadas por siete miembros, excepto la Comisión de Presupuesto, que la integran 15 Legisladores (artículos 42 y 43 del Reglamento). En el nuevo Reglamento Interno, se propone aumentar a nueve los miembros de las Comisiones, con la salvedad aquí anotada.

#### d. Proceso de elección

El sistema establecido en el Reglamento Interno es el denominado cociente de elección, que consiste en la división del número total de Legisladores entre el número de miembros de la Comisión. Se vota por un sistema de papeletas de cada candidato.

Como resultado de este proceso, se elige al Legislador que obtenga un número de votos no menor al cociente. Si agotado este sistema, quedare algún puesto por llenar, este será ocupado por el que obtenga el mayor número de votos. En caso de empate, se decide por suerte (artículo 42 del Reglamento).

La práctica legislativa de los últimos años ha sido, sin embargo, la elección mediante un sistema de nóminas de consenso, que permite la distribución de los Legisladores en atención a las bancadas que representan, siempre velando por la participación igualitaria en todas las Comisiones. Por los inconvenientes que presenta el sistema matemático, sobre todo por los números fraccionados, el sistema

práctico es que el que generalmente se emplea al momento de la integración de la Comisiones. Y es que si el método matemático prevaleciera, algunos partidos políticos pueden alcanzar un número de posiciones mayor que otros, debido a que los Legisladores no pueden fraccionarse por lo que deben ajustarse al número redondo.

#### e. La Directiva de la Comisión

La Directiva de la Comisión es elegida por los miembros de esta, de acuerdo con el artículo 44 del Reglamento. Está compuesta por un Presidente, el Vicepresidente y el Secretario.

#### f. Atribuciones especiales de las Comisiones

Las Comisiones Permanentes (también las de Investigación y las Ad hoc), pueden citar a los Ministros de Estado, los Directores o Gerentes de entidades autónomas, en caso que requieran información para tratar los asuntos de su competencia, según el procedimiento previsto en el numeral 9 del artículo 155 de la Constitución y el artículo 47 del Reglamento.

Las Comisiones pueden, asimismo, emplazar a personas naturales o jurídicas sobre hechos relacionados con sus investigaciones. En caso de renuencia, se tiene como desacato y pueden ser sancionadas en la forma prevista en el Código Judicial.

#### g. Informes de legislaturas

El artículo 45 del Reglamento prevé que las Comisiones Permanentes, presenten al Presidente de la Asamblea Legislativa, al finalizar cada legislatura de cuatro meses, un informe de actividades y del trabajo desarrollado en dicho periodo. En la propuesta de nuevo Reglamento Interno, el informe debe ser rendido al finalizar el periodo de sesión anual respectivo.

#### 4. Funciones de las Comisiones Permanentes

##### a. Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales

Le corresponde conocer de la renuncia del cargo y examen de credenciales del Legislador; el estudio de denuncias e investigación de hechos graves; dar primer debate a las reformas del Reglamento Interno; conocer

---

en primera instancia las denuncias contra Legisladores; emitir concepto en los procesos judiciales; y ejercer todas las facultades de funcionario de instrucción cuando ocurran hecho graven en la Asamblea Legislativa que no constituyan delitos (artículo 49).

b. Revisión y Corrección de Estilo

Conoce de las correcciones gramaticales, redacción definitiva y corrección de errores de los proyectos de ley aprobados en segundo debate, los proyectos de Acto Legislativo y resoluciones del Pleno (artículo 51).

c. Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales

Le corresponde el conocimiento de los proyectos de Acto Legislativo de reformas a la Constitución, emitir concepto a las objeciones de inexecutable, la adopción y reforma de los Códigos Nacionales que no correspondan a otra Comisión, la seguridad nacional, protección civil, bomberos, facultades extraordinarias, legislación electoral, migración, régimen local y división política (artículo 52).

d. Presupuesto

Le corresponde las vistas previas y el debate al proyecto de Presupuesto General del Estado; la aprobación o rechazo de la Ley General de Sueldos y créditos suplementarios o extraordinarios, y del Presupuesto de la Autoridad del Canal de Panamá (artículo 53).

e. Hacienda Pública, Planificación y Política Económica

Conoce de los asuntos relacionados con la negociación y contratación de empréstitos y la deuda nacional; al establecimiento de impuestos y contribuciones nacionales, y de monopolios oficiales; y los proyectos de reforma a las leyes fiscales (artículo 54).

f. Comercio, Industrias y Asuntos Económicos

Conoce de los proyectos de ley y asuntos relacionados al fomento y protección de establecimientos industriales y empresariales, la propiedad industrial, patentes y registros, la regulación de la banca, finanzas y el mercado de valores; y el comercio interior y exterior, turismo y pequeñas industrias (artículo 55).

g. Obras Públicas

Trata de los asuntos y los proyectos relacionados a la construcción de vías, puentes, canalización de ríos y canales navegables (artículo 56).

h. Educación, Cultura y Deportes

Le corresponde el tratamiento de los asuntos y los proyectos referentes al fomento de la cultura nacional, la educación y el deporte; también los referentes a subvenciones y auxilios a las escuelas, colegios e institutos oficiales y privados (artículo 57).

i. Asuntos del Canal

A esta Comisión le corresponde el tratamiento de los asuntos referentes a los tratados y convenios internacionales que suscriba el Órgano Ejecutivo sobre el canal de esclusas; los planes de contingencia para la protección del Canal de Panamá; el aprovechamiento de las áreas revertidas; y todo asunto relacionado con el Canal de Panamá y sus zonas adyacentes (artículo 58).

j. Trabajo y Bienestar Social

Trata los asuntos y proyectos que adoptan o modifican las leyes laborales y los reglamentos de las profesiones; los destinados a brindar protección a la vejez, jubilaciones y pensiones (artículo 59).

k. Comunicación y Transporte

Conoce de los asuntos atinentes a la inspección de espectáculos públicos; los correos y telecomunicaciones; la aviación o navegación nacional; y el transporte público (artículo 60).

l. Salud Pública y Seguridad Social

El tratamiento, consideración y debate de los proyectos sobre la higiene y salubridad en el territorio nacional; el ejercicio de las profesiones médicas y afines; y el régimen de los hospitales, clínicas y establecimientos de asistencia social (artículo 61).

m. Relaciones Exteriores

Tiene entre sus funciones, la consulta, deliberación y el debate a los tratados y convenios internacionales; el manejo de las relaciones entre Panamá y otros Estados; el servicio diplomático y consular; las normas sobre el

---

protocolo y ceremonial del Estado; y la participación de Panamá en la ONU y otros organismos internacionales (artículo 62).

n. Asuntos Agropecuarios

Le corresponde conocer de los asuntos relacionados al ganado vacuno, caprino, equino y porcino; la acuicultura, cunicultura y apicultura; el uso, importación, comercialización y movimiento de los insumos y maquinarias agropecuarias; la enseñanza del desarrollo agropecuario; y el régimen agrario, la tenencia de la tierra y la Reforma Agraria (artículo 63).

o. Vivienda

Conoce de los asuntos, anteproyectos y proyectos de ley sobre la construcción de viviendas; el alquiler de viviendas y edificios comerciales; el uso de las viviendas revertidas a Panamá por razón del Tratado del Canal; y las iniciativas de promoción de viviendas de interés social (artículo 64).

p. Comisión de Derechos Humanos

Le corresponde el tratamiento a los tratados y convenios sobre la materia; las normas relativas al sistema penitenciario del país; la promoción de los derechos humanos; y cualquier forma de discriminación que se dé en la República de Panamá (artículo 65).

q. Asuntos Indígenas

Conoce de los proyectos sobre la creación y modificación de las comarcas indígenas; la promoción de las lenguas aborígenes; el respeto a la identidad étnica de las comunidades indígenas nacionales e internacionales; y los convenios internacionales sobre la población indígena (artículo 66).

r. Población, Ambiente y Desarrollo

A esta Comisión le corresponde estudiar, proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los asuntos relacionados con el ambiente en general, el régimen ecológico y el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales; la preservación, protección de la fauna y flora terrestre y marítima; y la preservación, conservación, fomento y explotación de los recursos naturales y artificiales renovables y no renovables.

Además, los relacionados a la conservación de las aguas continentales e insulares; y la conservación, uso y protección del aire (artículo 67).

s. Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia

Conoce de los asuntos orientados a la promoción de la igualdad de oportunidades por razón de género con énfasis en el mejoramiento de la situación actual de la mujer en el aspecto jurídico, económico, político, cultural y social; la promoción de la mujer como ser individual que participa del desarrollo económico y social de nuestro país, acorde a sus inquietudes cívicas y virtudes ciudadanas, con el fin de incorporarla en los afanes de la política nacional; la legislación sobre el Código de la Familia y el Menor; y los derechos de la juventud (artículo 68).

t. Prevención, Control y Erradicación de la Droga, el Narcotráfico y el Lavado de Dinero

Conoce de los proyectos que tipifiquen delitos relacionados con el tráfico y consumo de drogas; los tratados y convenios internacionales en materia de tráfico ilícito de drogas, narcotráfico y sustancias ilícitas; y las medidas de prevención del lavado de dinero proveniente del tráfico de drogas (artículo 69).

u. Ética y Honor Parlamentario

Le corresponde la redacción del Código de Ética y Honor Parlamentario; la promoción de valores ético-parlamentarios entre los Legisladores; y el estudio y la emisión de concepto en los casos de denuncias por violaciones al Código de Ética (artículo 70).

5. El procedimiento general en las Comisiones

Con fundamento en el artículo 76 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno, las Comisiones deben seguir el mismo procedimiento y las mismas reglas establecidas para las sesiones del Pleno.

Existen, sin embargo, algunas disposiciones especiales. Estas sugieren que estas deben reunirse, por lo menos, una vez a la semana (artículo 75). Pueden, además, crear Subcomisiones para adelantar estudios y gestiones sobre los asuntos que consideren merecen un tratamiento previo (ibídem). Las Comisiones ejercen

iniciativa legislativa al prohiar los Anteproyectos de Ley orgánicos presentados por los Legisladores en el Pleno (artículo 77); para el primer debate, las Comisiones cuentan con diez días hábiles, pero pueden pedir una prórroga a la Secretaría General por el mismo lapso (artículo 79).

Los proyectos aprobados en primer debate y cualquier otro asunto tratado por la Comisión, debe ser devuelto al Pleno acompañado de un informe firmado por todos sus miembros, incluso por los que se oponen, pero estos pueden dejar constancia de su disidencia empleando la frase “salvo mi voto” (artículo 81). Si la Comisión acuerda modificaciones al proyecto de ley, debe presentar un texto único, si son muchas modificaciones, o presentarla en forma de pliego de modificaciones, si son pocas (artículo 84). Para el debate de un proyecto de ley, las Comisiones deben invitar a los proponentes, aunque su ausencia no impide que ella se pronuncie al respecto (artículo 85); las Comisiones pueden solicitar documentos a los Ministerios de Estado o a cualquier oficina o archivo público para el despacho de los asuntos que tengan a su cargo, pero deberán hacerlo siempre por intermedio del Presidente de la Asamblea Legislativa (artículo 86).

El Proyecto de Ley de nuevo Reglamento Orgánico del Régimen Interno contiene disposiciones que regulan, de modo específico, el procedimiento en las Comisiones Permanentes.

### III. EL RÉGIMEN DE LAS SESIONES

#### 1. Las sesiones del Pleno

##### a. Las legislaturas

La Asamblea Legislativa se reúne por derecho propio durante dos legislaturas anuales de cuatro meses cada una. Derecho propio es que no necesita convocatoria. La primera legislatura comienza el 1 de septiembre y finaliza el 31 de diciembre. La segunda legislatura, inicia el 1 de marzo y finaliza el 30 de junio del año siguiente (artículo 143 de la Constitución Política). Al periodo comprendido por los meses del año en que la Asamblea Legislativa no sesiona, se le llama receso legislativo o receso constitucional, dado que es por disposición constitucional que el Órgano Legislativo no celebra sesiones ordinarias.

##### b. Las sesiones diarias

La Asamblea Legislativa se reúne de lunes a jueves. La sesión inicia a las 3:30 de la tarde, con el primer llamado, y debe durar cuatro horas. Si en el primer llamado no existe el quórum reglamentario, se hace un segundo llamado media hora más tarde (artículo 95 y 102 del Reglamento Orgánico), pero en este caso, la sesión solo se debe levantar al concluir las cuatro horas reglamentarias.

También puede la Asamblea Legislativa reunirse fuera de estos días y horas, por ejemplo viernes o fines de semana o en horas de la mañana, si así lo decide la Directiva con anticipación.

#### 2. Clase de sesiones

De conformidad con la Constitución Política, en su artículo 143, la Asamblea Legislativa puede reunirse en sesiones ordinarias, extraordinarias y judiciales. Por su parte, el artículo 93 del Reglamento Interno dispone, además, que también puede reunirse en sesiones especiales.

##### a. Ordinarias

Las sesiones ordinarias son la que celebra diariamente la Asamblea Legislativa en el marco de las dos legislaturas antes explicadas.

##### b. Extraordinarias

Las sesiones extraordinarias tienen lugar, dentro del receso legislativo, cuando el Órgano Ejecutivo convoca a la Asamblea Legislativa para conocer de los asuntos que él determine en el decreto que hace la convocatoria y por el tiempo también determinado por el Ejecutivo.

##### c. Sesiones judiciales

La Asamblea Legislativa puede reunirse, en cualquier tiempo, aunque esté sesionando ordinariamente o en receso, en sesiones judiciales para ejercer las funciones judiciales que le asigna el artículo 154 de la Constitución Política y los artículos 208 al 215 del Reglamento Interno. En estas sesiones, la Asamblea conoce de las acusaciones o denuncias contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. También conoce de los casos de levantamiento de la inmunidad parlamentaria a los Legisladores, bien



---

sea para autorizar las investigaciones o para iniciar el enjuiciamiento en su contra.

#### d. Especiales

También puede reunirse el Órgano Legislativo en sesiones especiales para recibir a parlamentarios, políticos o diplomáticos extranjeros, para asuntos conmemorativos u otros asuntos especiales. La Asamblea también se reúne en sesiones denominadas de instalación y de clausura. La posibilidad de convocar a sesiones especiales está prevista en los artículos 93 y 108 del Reglamento.

### 3. El quórum

#### a. Concepto

El quórum es el número de Legisladores que deben estar presentes en el recinto del Parlamento para que inicie la sesión correspondiente, bien sea en el Pleno o en las Comisiones Permanentes. Se trata del llamado quórum reglamentario. Quórum también es el número de Legisladores presentes para adoptar una decisión legislativa.

#### b. Quórum reglamentario o decisorio

En atención a lo previsto en el artículo 93 del Reglamento Interno, el quórum reglamentario está constituido por más de la mitad de los miembros de la Asamblea Legislativa, la cual, en el presente, está integrada por 71 legisladores, de tal manera que el quórum es de 36 miembros. También se le denomina quórum decisorio. La falta del quórum reglamentario, después de los dos llamados correspondientes, suspende la sesión (artículo 104 del Reglamento).

La nueva Asamblea estará compuesta por 78 Legisladores, de modo que el quórum reglamentario estará formado por 40 Legisladores.

#### c. Quórum deliberativo

También es posible iniciar la sesión sin que estén presente el número de Legisladores que compone el quórum reglamentario. En efecto, la sesión puede iniciar con la presencia de una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Legislativa, o sea, 18 Legisladores, pero solo para efectos de aprobar el orden del día y el acta

del día anterior, o bien para iniciar la discusión de los asuntos en debate, sin que se llegue a la votación. En estos casos, estamos en presencia del llamado quórum deliberativo. Esta figura está establecida en el artículo 93 del Reglamento, aunque la denominación es producto de la práctica legislativa, pues no está prevista en él.

Cabe tener presente, que en la nueva Asamblea, el quórum deliberativo estará compuesto por 20 Legisladores. En cualquier caso, el Proyecto de Ley de nuevo Reglamento Interno aumenta el número del quórum deliberativo a un tercio de los miembros de la Asamblea.

#### d. Verificación del quórum y quórum evidente

Una vez iniciado el debate de un proyecto de ley en el Pleno, cualquier Legislador puede solicitar a la dirección del debate, la verificación del quórum, cuando considere que no está presente la mayoría requerida para votar. En este caso, el Presidente puede negar la solicitud, siempre que advierta que existe quórum evidente (numeral 7 del artículo 174 del Reglamento). Si al verificarse el quórum decisorio, este no logra constituirse, la sesión se cae. En estos casos se habla de rompimiento del quórum.

### 4. Orden del día de las sesiones

#### a. Concepto

El orden del día es la relación de los asuntos que han de ser tratados en la sesión correspondiente. El artículo 107 del Reglamento lo define como la serie de temas que se sometan a la discusión de la Asamblea Legislativa, en las sesiones del Pleno de las Comisiones.

#### b. Contenido

El orden del día, además de servir de instrumento para precisar los temas sujetos a discusión, debe llevar un orden natural en su preparación, que es determinado por el artículo 108 del Reglamento, según el cual, el orden del día debe iniciar con la discusión del acta de la sesión anterior, la lectura de correspondencia, el periodo de incidencias, la elección y los nombramientos que le corresponda hacer a la Asamblea Legislativa, la comparecencia de Ministros de Estado, las objeciones presentadas por el Órgano Ejecutivo contra algún proyecto de ley sometido a su sanción, los proyectos de ley listos para el tercer debate, los proyectos de ley listos para el

---

segundo debate y los informes de comisiones que no acompañen a ningún proyecto de ley.

c. Preparación del orden de día

La preparación y determinación del contenido del orden de día corresponde a la Directiva de la Asamblea Legislativa, según lo establece el mismo artículo 108 comentado. El orden de los temas también puede ser fijado por la Directiva Ampliada, compuesta por los representantes de las Bancadas Parlamentarias (artículo 110 del Reglamento Interno).

d. Aprobación

Para que pueda tenerse como la agenda aceptada por la Asamblea Legislativa, es necesario que el orden del día sea aprobado antes de iniciarse la sesión correspondiente.

e. Alteración del orden del día

El orden del día, una vez aprobado, puede ser modificado o alterado para atender asuntos graves o de urgencia, con el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes en la sesión correspondiente (artículo 111 del Reglamento Interno).

La alteración del orden del día debe ser propuesta por escrito y suscrita, por lo menos, por cinco Legisladores. El proponente puede sustentar la propuesta por cinco minutos. Si hubiera algún Legislador contra la propuesta de alteración del orden del día, también puede intervenir por igual tiempo.

Una práctica legislativa sentada por muchos años es la confundir la moción de alteración del orden con la suspensión. A menudo, la moción viene redactada con la siguiente fórmula: "suspéndase lo que se discute y altérese el orden del día". La alteración del orden del día no es lo mismo que la suspensión del orden del día.

La primera ocurre cuando los asuntos y proyectos de ley son reubicados de la posición en que se encuentran al momento de la aprobación del orden. La consecuencia de una propuesta de alteración del orden del día es que un asunto que tiene una posición privilegiada en el orden, lo cede a otro ubicado en posición distinta, y el tratamiento de este se superpone de modo permanente a aquél. En cambio, la suspensión del orden de día tiene lugar cuando

el Pleno acuerda posponer el asunto en debate o que debería ser tratado y, en su lugar, se incluye otro no previsto inicialmente. La suspensión es siempre temporal, pues, una vez tratado el tema que la motiva, el orden se retoma en el lugar que fue interrumpido.

En el Proyecto de Ley de nuevo Reglamento Interno, esta distinción queda explícitamente regulada, asignándole a cada figura su marco funcional y fines específicos.

f. Sesión permanente

Para agotar determinados puntos del orden del día o el debate de un proyecto de ley, es posible que el Pleno se declare en sesión permanente hasta agotar dichos puntos. Este fenómeno ocurre cuando el tiempo de sesiones (cuatro horas) se cumple sin agotar la consideración del asunto respectivo. En estos casos, la propuesta de declaratoria en sesión permanente es válida, siempre que se presente en la última media hora de la sesión ordinaria y sea aprobada con el voto de la mayoría de los presentes. Sin embargo, también es válida dicha propuesta, aunque esta se presente antes de la media hora, pero en estos casos se requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los Legisladores presentes (artículo 174, numeral 5, del Reglamento).

#### IV. EL DESARROLLO DE LA SESIÓN

##### 1. Periodo de incidencias

Al inicio de toda sesión y antes de entrar a los debates de fondo, se reservan 30 minutos para que los Legisladores puedan hacer uso de la palabra para que expongan temas de su interés. Este tiempo, denominado periodo de incidencias, es distribuido equitativamente a todas las Fracciones Parlamentarias (compuestas por dos o más Legisladores de los Partidos Políticos representados en la Asamblea Legislativa). En todo caso, las intervenciones de los Legisladores individualmente no deben exceder los cinco minutos cada una (artículo 108, numeral 3, del Reglamento).

El contenido de las intervenciones orales en este periodo no está previsto en el Reglamento. Sin embargo, es conveniente tener presente que el periodo fue concebido, en un principio como una alternativa que se le concedió a los Legisladores cuando se establecieron

rigurosos parámetros al uso de la palabra, especialmente, el deber de mantenerse en el punto en consideración al momento de la discusión de un proyecto de ley, lo que no le permitía desviaciones y alusiones a asuntos ajenos al objeto del debate. Con todo, en el periodo de incidencia, el Legislador debe empeñarse por referirse a asuntos de interés nacional y circuital, dado que no es pertinente valerse de un costoso tiempo para hablar en torno a temas que son de su exclusivo o personalísimo interés.

## 2. El debate

Para iniciar el debate propiamente tal de un proyecto de ley, se procede a la lectura y votación del informe de la Comisión correspondiente. Cuando solo hay un informe favorable al proyecto de ley, una vez leído, se pasa al debate de los artículos. En caso de que haya un informe favorable y otro adverso, este se discute primero y, si es rechazado por el Pleno, se entiende aprobado implícitamente el informe favorable y se entra a la discusión del proyecto de ley (artículo 139 del Reglamento).

## 3. La discusión en el debate

Por discusión se entiende la expresión oral que hacen los miembros de la Asamblea Legislativa sobre los asuntos presentados a su consideración. La discusión de un proyecto de ley, la abre el Presidente de la Asamblea o quien dirija el debate (artículo 168 del Reglamento Interno).

## 4. Tiempo para la intervención en el segundo debate

### a. Primera intervención oral

En el marco del debate de un artículo o bloque de artículos del proyecto de ley en debate, el Legislador puede hacer uso de la palabra por un lapso de hasta 30 minutos.

### b. Segunda intervención oral

Además, en caso de no haber terminado su intervención, pueden anotarse para participar en una segunda oportunidad, por el mismo tiempo de 30 minutos (artículo 168 del Reglamento), pero la solicitud de inscripción en la lista debe hacerse poco antes de agotar

la primera intervención, y esperar a que se agote la lista inicial de oradores.

### c. Intervención en tiempo extraordinario

Es posible, también, que cualquier otro Legislador distinto al que hace uso de la palabra, antes que este agote sus dos tiempos, solicite al Pleno un tiempo extraordinario de hasta de 15 minutos. En estos casos, se requiere el voto de la mayoría de los presentes.

## 5. Límites y restricciones de la intervención oral

Cuando el Legislador hace uso de la palabra en un debate en particular, no tiene más limitaciones que la de mantenerse dentro del tema en discusión, procurando siempre guardar el orden y respeto a sus colegas. Tampoco deberá hacer alusión personal a otro colega, porque si lo hace, le concede a éste, el derecho de réplica por un término de cinco minutos una vez que finalice su intervención (artículo 168 del Reglamento). El derecho a réplica será desarrollado más adelante en este manual.

## 6. Propuestas de modificaciones

### a. Presentación

En la discusión de un artículo, es posible presentar propuestas de modificaciones, las que deben ser presentadas por escrito en los términos que deba ser adoptada por el Pleno y debidamente firmada por su proponente. Las propuestas deben ser presentadas en la mesa de la Secretaría General. Corresponde al Presidente ordenar su lectura y someterlas a consideración. Después de esto, el proponente puede sustentarla (artículos 147 y 177 del Reglamento).

Si fuere necesario tiempo para escribir la propuesta de modificación, el Presidente concederá un receso de hasta diez minutos para tal efecto. Cuando se trata de una propuesta conciliatoria, puede extender el tiempo del receso.

### b. Trámite y aprobación de las propuestas

Las modificaciones se discuten y someten a votación antes que el artículo original. Una vez sometida a consideración y si nadie toma la palabra, el Presidente la somete a votación. Si se niega la propuesta, continúa la discusión del artículo original. No obstante, si la propuesta

---

es aprobada, se entiende rechazado el artículo original, salvo que se trate de una propuesta de modificación parcial, en cuyo caso, el Presidente debe someter nuevamente a discusión la propuesta de modificación, como si fuera el artículo original, el cual deberá ser aprobado en estos términos: “¿aprueba el Pleno el artículo leído con la modificación aprobada?”(artículos 150, 151, 152 y 154 del Reglamento Interno).

#### 7. Discusión en bloques

Cuando un proyecto de ley es demasiado extenso, a juicio del Pleno, puede ser discutido y votado en partes o en bloques, como se le denomina en el argot parlamentario. Por otro lado, también es posible que el proyecto se discuta en su totalidad, pero que sea votado artículo por artículo, sin que sea necesario atender a su extensión (artículo 143 del Reglamento).

En caso de que el proyecto de ley sea extenso, el Pleno puede acordar la omisión de la lectura (artículo 126 del Reglamento).

#### 8. Rechazo tácito de un proyecto de ley

Cuando el Pleno rechaza el primer artículo de un proyecto de ley, y el Presidente juzgue que el resto de los artículos dependen esencialmente del primero, rechazado este, dará por rechazado el Proyecto. En todo caso, queda a salvo la posibilidad que el Pleno anule la decisión del Presidente en estos casos y se retome la discusión de los artículos no debatidos (artículo 145 del Reglamento Interno).

#### 9. Declaración de sala ilustrada

Si un proyecto de ley, informe o cualquier proposición legislativa, fuese discutida por más de cuatro horas, sin que todos los Legisladores registrados para hacer uso de la palabra, lo hubieran hecho, el Presidente de la Asamblea Legislativa, por derecho propio, o por solicitud de algún Legislador, consultará al Pleno si se considera lo suficientemente ilustrado sobre el tema. En caso que el Pleno así lo declare, sólo podrán hacer uso de la palabra quienes estaban registrados en la lista de oradores antes de la declaratoria, y ningún otro legislador puede añadirse. Cuando finalice el último de ellos, se procederá a la votación del asunto que motivó la declaración de sala ilustrada (artículo 170 del Reglamento Interno).

#### 10. Tiempos para la intervención en el tercer debate

Durante el tercer debate, a los Legisladores solo se les permite hacer uso de la palabra por una vez, y por un tiempo no mayor de diez minutos (artículo 169 del Reglamento Interno). La intervención en tercer debate es restringida, no solo en tiempo, sino también en contenido, dado que se trata de una discusión general del proyecto, la que debe girar en torno a la conveniencia de que la iniciativa se convierta en ley de la República, en caso que el Legislador la respalde, o a la inconveniencia de que sea aprobada, en el caso que la adverse. En consecuencia, en el tercer debate se espera que el Legislador haga una relación de los elementos de convicción que respaldan su postura en cuanto al proyecto de ley.

#### 11. Única propuesta admisible en el tercer debate

Por regla general, no son válidas las propuestas de modificaciones al proyecto de ley en tercer debate. No obstante, la única propuesta admisible en tercer debate, es aquella que procura devolver el proyecto a segundo debate, la cual, una vez aprobada por el Pleno, produce el efecto de permitir que se consideren las modificaciones o artículos nuevos que se introduzcan, según lo aprobado por la Asamblea al momento de la devolución (artículo 164 del Reglamento).

Una vez aprobada esta moción, el proyecto es discutido inmediatamente en segundo debate, excepto que quedaren pendientes otros proyectos de tercer debate. Si este fuere el caso, se debe agotar los terceros debates y luego retomar, en segundo debate, el proyecto descendido, el que tendrá, consecuentemente, una posición privilegiada sobre los otros segundos debates pendientes en el orden del día.

#### 12. Verificación de resultados

Efectuada una votación, es permisible a cualquier Legislador solicitar que se verifique la votación para comprobar que el resultado cuenta con la mayoría requerida para la aprobación o rechazo del asunto respectivo. La verificación se hace levantando la mano a la pregunta en ese sentido formulada por el Presidente (artículos 186, 195 y 201 del Reglamento).

---

### 13. Explicación de votos

Además, luego de efectuada una votación, los Legisladores disponen de hasta cinco minutos para explicar su voto, cuando así lo soliciten. Sin embargo, este derecho solo lo pueden ejercer quienes no hayan participado del debate previo (artículo 202 del Reglamento). En ningún caso se permite la explicación del voto, cuando la votación es secreta.

## V. LAS VOTACIONES Y LAS MAYORÍAS

### A. La votación

#### 1. Concepto de votación y voto

El artículo 188 del Reglamento define la votación como el acto por el cual la Asamblea Legislativa declara su voluntad política en torno a una propuesta en debate. Y el voto es el acto por el cual cada Legislador declara su propia voluntad.

#### 2. Modos de votación

Según lo dispuesto en el artículo 195 del Reglamento, hay tres modos de ejercer el derecho al voto, que son:

##### a. Votación ordinaria

Esta votación puede ser de dos clases:

a.1. Por asentimiento, que se realiza de forma pública y abierta, golpeando el pupitre o levantando la mano.

a.2. Mediante procedimiento electrónico, que está disponible en el Pleno, y que se ha empezado a emplear recientemente.

##### b. Votación nominal

Esta forma se realiza mediante el llamado a lista que hace el Secretario General, a cuyo llamado, el Legislador expresa oralmente su voluntad.

##### c. Votación secreta

La que a su vez puede ser de dos clases, así:

c.1. La que se realiza sin hacer pública la voluntad del Legislador, mediante un sistema de urna cerrada.

c.2. Por un procedimiento electrónico que acredite el resultado, sin revelar la identidad del votante.

### 3. Determinación del modo de votación

La votación ordinaria se usa en todos los casos en que la Constitución Política, la ley o el Reglamento Interno, no requiera que la votación sea nominal o sea secreta (artículo 203 del Reglamento Interno). A manera de ejemplo, el artículo 239 del Reglamento dispone que será secreta la votación para decidir sobre las solicitudes de suspensión de la inmunidad parlamentaria.

Por su lado, los Legisladores pueden acordar, mediante votación ordinaria y sin discusión, que la votación sea nominal o secreta, según el caso, tal como establecen los artículos 196 y 198 del Reglamento Interno.

#### 4. Votación general y votación especial

La votación es general cuando se efectúa al final del debate correspondiente como respuesta a la cuestión propuesta. Es especial, cuando recae sobre cada artículo, proposición o modificación de que trate (artículo 193 del Reglamento).

### B. Las mayorías

Existen cuatro clases de mayorías necesarias para expresar la voluntad de la Asamblea Legislativa: la absoluta, la relativa, la calificada y la especial.

#### 1. Mayoría absoluta

La mayoría absoluta la compone todo número superior a la mitad del total de los miembros que integran el Órgano Legislativo, que en el caso de la nueva Asamblea, será de 40 Legisladores (artículo 189 del Reglamento). A título de ejemplo, es necesario el voto de la mayoría absoluta para la aprobación de las leyes orgánicas y para la ratificación o nombramientos de funcionarios públicos en los que deba intervenir la Asamblea Legislativa, por disponerlo así el artículo 155 de la Constitución Política o las leyes orgánicas de las respectivas entidades públicas.

#### 2. Mayoría relativa

La relativa se forma con el voto superior a la mitad de los Legisladores presentes en la sesión correspondiente. Esta mayoría es necesaria para la aprobación de cuestiones de trámite en el Pleno, resoluciones o para citaciones de Ministros de Estado, aunque en este último

---

caso, se requiere la alteración del orden del día, lo que exige el voto de las dos terceras partes de los Legisladores presentes en la sesión respectiva (artículo 111 y 181 del Reglamento).

El voto de la mayoría relativa es suficiente para la aprobación de los proyectos de ley ordinaria, entre los que se incluyen la adopción y reforma del Reglamento Interno.

### 3. Mayoría calificada

Esta mayoría se presenta con el voto de los dos tercios de los Legisladores presentes en una sesión correspondiente, por ejemplo, para alterar el orden del día y para la declaración de sesión permanente en la circunstancia excepcional antes reseñadas.

### 4. Mayoría especial

Por último, también existe la mayoría especial, la que se presenta cuando una decisión requiere el voto favorable de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa. Se trata de una mayoría reforzada. Son excepcionales los casos, por el momento, pues solo se exige para eventos como la propuesta de insistencia de un proyecto de ley objetado o para la dictar sentencia condenatoria contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

## VI. RECURSOS Y ESTRATEGIAS DE LOS LEGISLADORES

### 1. Los recesos

El receso dentro del desarrollo del debate, es un recurso invocado a menudo, y tiene como propósito preparar propuestas de modificación o lograr consenso entre los Legisladores (artículo 147 del Reglamento Interno). Además, por práctica parlamentaria, se ha convertido en un remedio para aliviar las tensiones entre los Legisladores. El receso puede ser solicitado por cualquier Legislador (artículo 180, numeral 6, del Reglamento).

### 2. La apelación

Durante las sesiones, todas las disposiciones y decisiones que adopta el Presidente, son apelables ante el Pleno de la Asamblea Legislativa. Cuando algún

Legislador ejerza este recurso, tendrá derecho a sustentar su inconformidad ante el Pleno, hasta por el término de diez minutos. Igual tiempo tendrá el Presidente para sustentar su decisión. Luego someterá la cuestión al Pleno, el que deberá pronunciarse mediante el voto de la mayoría de los presentes (artículos 156, 185, 186 y 187 del Reglamento).

### 3. La reconsideración

En el curso del debate y como parte de la práctica parlamentaria -pues no está previsto en el Reglamento- se ha establecido la posibilidad de que el Pleno reconsidere alguna decisión que haya adoptado. Esto ocurre con frecuencia en el desarrollo del debate de un proyecto de ley extenso, en el cual, antes de ser cerrado definitivamente, se hace necesario reconsiderar algún artículo o modificación aprobada, para armonizarlo con otras modificaciones incorporadas con posterioridad a aquellas.

### 4. La réplica

Es una contestación, un argumento en contra, una refutación. Un Legislador al cual un orador haya hecho alusión personal, podrá ejercer el recurso de la réplica hasta por cinco minutos una vez que el orador en turno haya concluido (artículo 169 del Reglamento Interno). Sobre la alusión personal, es preciso tener presente que el espíritu de la norma es conceder al Legislador aludido la oportunidad de aclarar cualquier referencia que hubiere hecho quien hace uso de la palabra, pero siempre que tal referencia entrañe una suerte de ataque personal, alusión impropia mención injustificada e innecesaria.

No debe entenderse, en ningún caso, como ocurre en la actualidad, como alusión el hecho que un Legislador invoque el nombre de otro para citar sus palabras o complementar la idea de este con fines constructivos y pertinentes para el debate. No es correcto recurrir, cuando sea claro que la referencia no tiene ninguna mala intención, al uso de fórmulas tales como: "el Legislador que me antecedió en el uso de la palabra", "el Legislador del Circuito tal" o "el Legislador de la Bancada tal", y menos, al uso de epíteto. Por esas razones, la dirección del debate debe hacer el esfuerzo por analizar el contexto de la alusión, para conceder el derecho de réplica solo cuando este sea procedente.

---

Dicho de otro modo, no toda alusión, genera el derecho de réplica. Tal vez, con el uso correcto de este recurso, se evita el empleo del lenguaje tan impersonal como suele ocurrir en el Pleno donde se ha vuelto costumbre el uso de las frases antes mencionadas para evitar la alusión, cuando esta no es lesiva.

#### 5. La interpelación de un Legislador

En el desarrollo del debate, también es posible que un Legislador pueda intercalar observaciones o anotaciones con la anuencia del orador en turno. Ocurre poco, pero puede presentarse en casos en que un Legislador ofrezca explicación sobre algún tema al orador. El artículo 169 del Reglamento prevé la posibilidad de que el Presidente permita la intervención del relator de la Comisión que dio el primer debate al proyecto de ley en discusión.

### VII. OTROS MECANISMOS COMUNES EN EL DEBATE

#### 1. Llamado al orden

En atención al artículo 179 del Reglamento Interno, el Presidente puede llamar al orden a un Legislador, por iniciativa propia o por petición de uno de los Legisladores presentes, en los siguientes casos:

- a. Cuando profiera palabras ofensivas contra la Asamblea Legislativa, sus miembros, servidores públicos o particulares.
- b. Por irrespeto al Presidente de la Asamblea o por desconocimiento de su autoridad.
- c. Por expresarse en forma descortés contra cualquier persona a quien la Asamblea Legislativa le haya otorgado cortesía de sala.
- e. Por uso de lenguaje impropio o inadecuado, o expresiones soeces y procaces.

El Legislador al que se llame al orden, debe cesar su intervención inmediatamente. Si es otro Legislador que hace el llamado al orden, se le concede a este un tiempo máximo de tres minutos para que exponga los motivos de la solicitud. Luego de esto, se le concede el mismo tiempo al Legislador llamado al orden. El Presidente fallará acerca de si el Legislador está o no

fuera del orden. Si está fuera del orden, el Presidente así se lo indicará, instándolo a mantenerse dentro de él. En todo caso, si el orador insiste en mantenerse fuera del orden, el Presidente le negará el uso de la palabra e interrumpirá consiguientemente su exposición (artículo 182 del Reglamento).

#### 2. Cuestión de orden

La cuestión de orden es el recurso más invocado dentro del léxico parlamentario diario. Este mecanismo, que está regulado en el artículo 180 del Reglamento Interno, es de mayor uso en el Pleno legislativo porque sirve a los Legisladores para una diversidad de propósitos, como los siguientes:

- a. Para solicitar que se sigan las reglas establecidas en el Reglamento Interno.
- b. Para solicitar a la dirección del debate que se sigue el orden de los que solicitan el uso de la palabra.
- c. Para que el Presidente llame a orden el orador de turno por apartarse del tema en debate.
- d. Para solicitar la alteración del orden del día.
- e. Para solicitar un receso.
- f. Para solicitar la lectura de la proposición o cuestión en discusión.
- g. Para presentar un proyecto de ley, anteproyecto de ley o para devolver informes de las Comisiones. En estos casos, la intervención no puede extenderse más de 30 minutos.

#### 3. Proposiciones admisibles dentro de la discusión

Iniciado el debate en el Pleno, solo son admisibles, según el artículo 174 del Reglamento, las siguientes proposiciones y peticiones:

- a. Para presentar una modificación.
- b. Para una moción de suspensión del orden del día.
- c. Para una reclamación de orden hecha en el momento de la infracción del Reglamento Interno.
- d. Para presentar un informe oral o solicitar la lectura de algún documento relacionado con el tema en discusión.

f. Para proponer la declaratoria de sesión permanente.

g. Para que la votación sea nominal o secreta, según el caso.

h. Para que se verifique el quórum reglamentario.

i. Para que se verifique el resultado de la votación.

j. Para que se apruebe una licencia de algún Legislador.

k. Para solicitar que se extienda cortesía de sala a una persona.

#### 4. Cuestiones de trámite

En atención del artículo 176 del Reglamento Interno, las cuestiones de mero trámite no requieren discusión, pero el proponente puede sustentarla por cinco minutos. Se consideran de mero trámite, de modo particular, las siguientes:

a. La solicitud de cortesía de sala.

b. La solicitud de declaración en sesión permanente.

c. La solicitud de devolución de un proyecto de ley a segundo debate (que este en tercer debate).

d. La solicitud de suspensión de la discusión.

e. La verificación del quórum.

f. La solicitud de votación nominal.

g. La solicitud de declaración de urgencia notoria de un proyecto de ley.

#### 5. Los asuntos no previstos en el Reglamento

Frente a cualquier circunstancia o situación de hecho que se presente en el desarrollo de la sesión cuya solución no haya sido prevista por el Reglamento Interno, el artículo 246 dispone que tal situación puede ser regulada por el Pleno mediante proposición aprobada por la mayoría de los presentes. Esta disposición se sustenta en el poder soberano del Pleno de la Asamblea Legislativa de dictarse sus propias normas internas.

## VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EXTERNO

### A. Sanción y promulgación del proyecto de ley

Todos los proyecto de ley, una vez aprobados en tercer debate, deben ser firmados por el Presidente de la Asamblea Legislativa y el Secretario General. El proyecto así aprobado, debe ser remitido al Órgano Ejecutivo, en doble original, para que el Presidente de la República, junto al Ministro del ramo de que se trate, lo sancione y mande a promulgar en la Gaceta Oficial como ley de la República. La sanción es el acto de firma del proyecto. La promulgación, tiene lugar cuando el Presidente de la República hace del conocimiento público la sanción de la ley, y ordena su publicación en la Gaceta Oficial.

De acuerdo lo establece el artículo 163 de la Constitución Política, el Órgano Ejecutivo dispone de treinta días hábiles para sancionar el proyecto de ley, vencido el cual, deberá sancionarlo y hacerlo promulgar. Si dentro de este plazo, el Presidente no ha formulado objeciones, no tiene más opción que sancionarlo y hacerlo promulgar.

La promulgación en la Gaceta Oficial, según lo dispone el artículo 167 de la Constitución, debe hacerse dentro de los seis días hábiles que siguen a su sanción, pero si se promulga fuera de dicho término, el proyecto no es inconstitucional. Se debe tener presente, sin embargo, que esta disposición no puede entenderse en el sentido que la promulgación puede darse en tiempo infinito, sino dentro de un término razonable, según pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia.

Por regla general, toda ley entra a regir a partir de su promulgación sin necesidad de disposición expresa por así preverlo el artículo 167 de la Constitución. La excepción es cuando la misma ley dispone una fecha distinta para la entrada en vigencia, esto es, que fija una fecha diferida y exacta. En menester tener en cuenta, a este respecto, que toda ley rige para el futuro, por el principio general previsto en el artículo 43 de la Constitución Política de que las leyes no tienen efectos retroactivos o en fechas anteriores a la de su entrada en vigencia. La excepción a esta regla, también contenida en dicho artículo, es cuando la misma ley se declara de orden público o de interés social, o cuando se trata de



normas penales que beneficien a quienes están siendo procesados por la comisión de algún hecho delictivo. Es decir, que la retroactividad puede ser expresa, si ella se declara de orden público o de interés social, y es tácita, cuando en consideración a su materia, es favorable a un reo.

Con todo, debe quedar claro que si el Órgano Ejecutivo no cumple con el deber de sancionar y hacer promulgar la ley en los casos antes mencionados, el Presidente de la Asamblea Legislativa está facultado por el artículo 166 de la Constitución para hacerlo.

B. Las objeciones de los proyectos de ley

### **1. Contenido de la objeción**

Dentro del plazo de los 30 días hábiles antes comentado, el Presidente de la República puede devolver a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley, sin haber recibido sanción, con objeciones según lo previsto en el artículo 163 de la Constitución. La objeción se hace mediante un libelo formal que da cuenta de las razones que, a juicio del Presidente, lo hacen inconveniente o inexecutable.

Cuando el proyecto es objetado por inexecutable, esto es, que no está conforme al texto constitucional, en el libelo respectivo el Ejecutivo indica las disposiciones constitucionales que estima infringidas y el concepto de la infracción. Y cuando es objetado por razones de inconveniencia, debe indicar los motivos que sustenten el cargo y, aunque es una práctica desatendida, debe proponer modificaciones totales o parciales que estima procedentes. Un proyecto de ley puede ser objetado parcial o totalmente.

### **2. Trámite de la objeción en Comisión**

Recibido un proyecto de ley objetado por el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Legislativa reasume la competencia para su tratamiento legislativo. A este efecto, se atiende a la naturaleza y extensión de las objeciones. En cuanto a la naturaleza de las objeciones, el proyecto de ley objetado por inconveniente, pasa a la Comisión que le dio primer debate, para que emita concepto al Pleno y recomiende la actuación que corresponda. Y si es fue objetado por inexecutable, es remitido a la Comisión Gobierno, Justicia y Asuntos

Constitucionales, para que emita concepto y recomiende al Pleno lo que proceda en cuanto a la presunta colisión constitucional atribuida por el Órgano Ejecutivo. Cuando es objetado en ambos conceptos, es remitido a las dos comisiones.

La Comisión que recibe el proyecto objetado examina las observaciones del Ejecutivo y emite un concepto respecto de cada una de ellas, recomienda la aprobación de la propuesta del Ejecutivo, si la hubiere, y propone al Pleno las modificaciones a los artículos observados, las nuevas disposiciones que hayan de adoptarse o los artículos que deban negarse. Además, en el informe, la Comisión debe concluir con una propuesta de que el Pleno declare fundadas, en todo o en parte, las observaciones del Ejecutivo, o infundadas, si lo hallare procedente.

### **3. Trámite de la objeción en el Pleno**

Cuando el Pleno recibe el concepto de la Comisión respectiva en torno a las objeciones del proyecto de ley, si se tratare de objeciones parciales, es sometido a segundo y tercer debate con el único fin de tratar los temas objetados, según el procedimiento ordinario previsto en el Reglamento, y que he reseñado antes. Y en caso de que se tratare de objeciones totales o en conjunto, el proyecto de ley es sometido solamente al tercer debate, conforme a los procedimientos ordinarios.

Para acoger las objeciones o introducir los ajustes recomendados por la Comisión respectiva, será necesario el voto de la mayoría absoluta. Y para insistir en el proyecto de ley, en la forma aprobada originalmente, será necesario el voto de la mayoría especial en el tercer debate.

El proyecto de ley objetado será archivado cuando el Pleno considere la propuesta de aprobación por insistencia y la votación no alcance la mayoría especial de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea. También quedará archivado el proyecto objetado por el Órgano Ejecutivo por inconveniente o inexecutable en su totalidad y la Asamblea declare fundadas las observaciones que sustentan dicho cargo. Adicionalmente puede ocurrir, y ocurre, que un proyecto de ley objetado parcialmente sea archivado cuando el Pleno acoja las objeciones a uno o más artículos, especialmente si el primero, pues en este caso se aplica la regla contenida en el artículo 145 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno, siendo que el resto de los artículos dependen del primero.

#### 4. Devolución del proyecto al Órgano Ejecutivo

Una vez atendidas las objeciones en la forma antes comentada, el proyecto de ley es devuelto al Órgano Ejecutivo para la sanción y promulgación, sin que puedan formularse nuevas objeciones.

No obstante, si el proyecto hubiere sido objetado por inexecutable y la Asamblea Legislativa, por la mayoría especial, hubiere insistido en su adopción, el Ejecutivo lo pasará, dentro de seis días hábiles, a la Corte Suprema de Justicia para que esta decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte que declara el proyecto executable, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar. En caso contrario, el proyecto queda archivado. El fallo de

la Corte tiene efectos definitivos, por lo que no es posible retomar el proyecto en la forma originalmente planteada en el proyecto, si este hubiere sido declarado inconstitucional.

#### VIII. RESUMEN DE LOS TIEMPOS DENTRO DEL DEBATE

Anexo I. Uso del tiempo en el debate.

Anexo II. Disposiciones reglamentarias relacionadas con el debate en el Pleno.

Anexo III. Resumen de las mayorías para adoptar decisiones.

Anexo IV. Resumen de los tiempos reglamentarios.

#### ANEXO I USO DE LOS TIEMPOS EN EL DEBATE

<b>TEMAS</b>	<b>TIEMPO</b>	<b>ARTÍCULO</b>
<b><i>Alteración del orden del día</i></b>	<b><i>5 minutos</i></b>	<b><i>181</i></b>
Sustentación (apelante y Presidente)	10 minutos	186
Sustentación al Pleno (proponente)	10 minutos	229
Citación de Funcionario (2 favor, 2 contra)	5 minutos	229
Para el uso de la palabra en cualquier tema (2 veces)	30 minutos	169
Derecho de Réplica	5 minutos	169
Escribir Proposiciones	10 minutos	147
Sustentación de Voto	5 minutos	202
Periodo de Incidencias	30 minutos	108
Sustentación del Informe, Relator	30 minutos	139
Sustentación en el Informe (4 a favor, 4 contra)	15 minutos	139
Llamado al orden por un legislador	3 minutos	182
Llamado al orden (defensa)	3 minutos	182
Nombramiento conforme al art. 155, Constitución. Sustentación de Propuesta	3 minutos	216
Sustentación de Resolución no Legislativa	30 minutos	121

---

ANEXO II  
DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO RELACIONADAS  
CON EL DEBATE EN EL PLENO

TEMA	ARTÍCULO
QUÓRUM.....	93
Falta de quórum.....	104
ORDEN DEL DÍA.....	107
Confección y contenido del día.....	108 y 109
Alteración del orden del día.....	111-181
DISCUSIÓN	
Cuestión de orden.....	180
Interrupción al orador.....	178
Cese en el uso de la palabra.....	182
Fuera de orden, el orador.....	179
Proposiciones admisibles.....	146-147
Proposiciones escritas y no escritas.....	175-177
Urgencia notoria.....	79-111-138
Discusión y votación por partes.....	126-143
Derecho a voz.....	131
Duración de la discusión en segundo debate.....	144
Derecho de réplica.....	169
Directiva ampliada.....	110 y 138
Duración de la sesión.....	98
VOTACIONES	
Derecho a voto.....	190
Reglas para votar.....	191-192
Clases de votación.....	193
Verificación de la votación.....	201
Votos necesarios para Ley Orgánica (159 Constitución).....	161-167
Votos necesarios para Ley Ordinaria (159 Constitución).....	161-167
Explicación del voto.....	202
Modos de votación.....	195
Para la aprobación de proyecto de resolución o decisión.....	184
APELACIÓN	
Procedimiento de la apelación.....	156
Mayoría necesaria para revocar (relativa).....	187

## CIERRE DE LA DISCUSIÓN

Cierre de la discusión de un artículo.....	148
Cierre de la discusión de la proposición.....	151
Cierre del segundo debate.....	159
Cierre del tercer debate.....	165

## MAYORÍAS

Para el quórum deliberativo.....(1/4 parte).....	93
Para suspender y alterar el orden del día.....(2/3).....	111
Para aprobar una resolución.....(relativa).....	184
Para citar al Pleno a los Ministros,.....(simple).....	229
Para aprobar los proyectos en 2do. y 3er. Debate.....	161-167
Para decidir apelación.....(relativa).....	156
Para declarar ilustrada la Cámara.....(relativa).....	170
Para discutir en partes un proyecto .....(absoluta).....	143
Para aprobar lo no previsto en el Reglamento....(relativa).....	246
Sesión permanente.....(2/3 presentes).....	174-175
Quórum de votación.....(absoluta).....	93

### ANEXO III

#### RESUMEN DE LAS MAYORÍAS PARA ADOPTAR DECISIONES

ASUNTO	MAYORÍA	ARTÍCULO
Proyecto de Resolución	Relativa	184
Sala Ilustrada	Relativa	170
Alteración del Orden del Día	2/3 (Presentes)	111
Leyes Orgánicas	Absoluta	161
Citación al Pleno	Simple	229
Lo no previsto en el Reglamento	Simple	246
Nombramientos	Simple	216,217
Revocar la Resolución Presidencial	Relativa	187
Revocar la adopción de artículo	Relativa	156
Elección de Directiva	Relativa	4
Elección de Secretario y Subsecretarios Generales	Absoluta	20
Remoción del Secretario General	Absoluta	22
Elección de Comisión Permanente	Cuociente	42

**ANEXO IV****RESUMEN DE LOS TIEMPOS REGLAMENTARIOS**

<b>ASUNTO</b>	<b>TIEMPOS</b>	<b>ARTÍCULO</b>
Alteración del Orden del Día	5 minutos	181
Apelación (apelante y Presidente)	10 minutos	186
Citación al Pleno (proponente)	10 minutos	229
Citación (2 favor, 2 contra)	5 minutos	229
Intervención en cualquier tema (2 veces)	30 minutos	169
Derecho de Réplica	5 minutos	169
Escribir Proposiciones	10 minutos	147
Explicación de Voto	5 minutos	202
Periodo de Incidencias	30 minutos	108
Sustentación de Informe, Relator	30 minutos	139
Informe (4 favor, 4 contra)	15 minutos	139
Llamado al orden por un legislador	3 minutos	182
Llamado al orden (defensa)	3 minutos	182
Nombramiento, proposición (155C.P)	3 minutos	216
Resolución no Legislativa	30 minutos	121

---

# La Ética en la Función Pública

---

*Dr. Belisario Betancur,  
Ex Presidente de la República de Colombia*

---

Es oportuna y conveniente la convocación que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hace, para reflexionar sobre la política y la ética en la función pública, sobre todo ante las reformas institucionales en marcha en Panamá.

Desde hace muchos años, la praxis política libra su propia batalla frente a algunos ideologismos, fuentes de no pocos errores; y con su vaguedad, combustible poderoso del fatalismo devastador que ha azotado a la humanidad, pese al hallazgo del raciocinio lógico, la capacidad de generalizar; y lo más importante, nuestra capacidad de prever.

## 1.- Bienvenida la ética.

Digo lo anterior, porque la historia invita, más bien, a desconfiar de las etiquetas vulnerables al sectarismo; y a asumir la ética como comportamiento, de acuerdo con el pensamiento aristotélico y según la certera definición del diccionario, parte de la filosofía que trata del bien y del mal en los actos humanos. Esto es lo que debe atender la política, como mandamiento, como doctrina, como praxis ante la vida: de lo cual vamos a hablar sin ánimo apodíctico y dogmático, sino apenas como aproximación al tema de la ética y la función pública; y como incitación provocadora, según la hiciera Aristóteles en el siglo IV a.C., al comienzo de su *Metafísica* y en su *Política*. Empecemos, pues, esa expedición sobre las abstracciones filosóficas que deben tomar forma en el quehacer de la praxis política.

Al final, haremos un espacio para preguntas y respuestas.

La filósofa española Victoria Camps dice al respecto: "Es posible que la ética haya entrado por la puerta trasera, por la puerta de las apariencias, y no por la de la buena voluntad que es la que Kant consagra. Aún así, concluye, creo que hay que decir: bienvenida la ética".

Es decir, bienvenido el buen hacer político, el limpio y transparente gobernar!

## II. – La Politeia

Toda convocación de la política, es una evocación de Aristóteles y de la ética. La estructura de su pensamiento expuesta en *Politeia*, ha sido comparada con una pirámide invertida cuya base está representada por el modelo político; su cuerpo por el modelo antropológico y la cúspide por el modelo ético. Entendía el filósofo griego que la política es la ciencia que se ocupa de los seres humanos en la vida de la polis, con leyes o sin leyes, en libertad o en obligación. El ser humano es, antes que nada, un animal político, el *zoon politikon* cuyo destino es vivir con otros, asociarse; en suma, vivir en sociedad, en comunidad, compartiendo no la soledad sino la otredad, que diría muchos siglos después el español Xavier Zubiri. Sería absurdo pensar en un ser humano a quien rodean todos los atributos imaginables pero vive aislado, como Robinson Crusoe. Sería extraño, dice concretamente el estagirita, que un ser que disfruta de todos los bienes del mundo, esté en soledad: el ser humano está destinado a una sociedad política, y su naturaleza es vivir con otros. Cuatro conclusiones deriva de tal principio el propio Aristóteles en los ocho libros de la *Metafísica* y en la *Politeia*, a saber:

1. La felicidad de la polis como totalidad, está estrechamente atada a la felicidad de la individualidad. Y al contrario, la polis feliz es aquella en la cual los ciudadanos que la forman, son felices.

2. Es forzoso educar en la politeia dentro de la polis, en la cual viven los ciudadanos conforme a las leyes y en libertad, precisamente porque vivir conforme a la ley no es esclavitud sino libertad. La cual debe ser democrática, puesto que los ciudadanos por naturaleza ansían ser libres. Pero también la polis puede ser oligárquica, si los ciudadanos tienen que vivir encadenados a las carencias, por culpa de quienes disfrutaban de lo superfluo.

3. La educación democrática debe formar a los seres humanos para gobernar y para ser gobernados, para mandar y para obedecer.

---

4. Si los seres humanos han decidido vivir en la polis bajo los principios de libertad, igualdad y fraternidad que reivindicarían los revolucionarios franceses de 1789, es natural que deban rechazar cualquier clase de despotismo y en todo caso acatar el sistema de leyes que se hayan dado en la polis. Por lo cual, el propio Sócrates se suicidó tomando la cicuta y no quiso aceptar la fuga que le proponían sus discípulos, puesto que –decía– un juez nombrado legalmente era el que había dictado la sentencia.

Se entiende, así, por qué expresé, al principio, que toda convocación de la política es una evocación del Aristóteles de la Metafísica y el de la Politeia.

### III.- La pirámide.

Y se ve con claridad, también, que la cultura de Occidente y, en concreto, Europa, nacieron en Grecia. Puesto que griego es el origen de vocablos como ética, política, democracia, lógica, análisis, dialéctica, síntesis.

Todo tuvo su origen en los filósofos presocráticos, de los cuales, por boca de Platón, con quien compartió veinte años de su vida aprendió filosofía el joven Aristóteles que llegó a Atenas de solo diecisiete años procedente de la pequeña ciudad jonia de Estagira (de donde procede el estagirita, como algunos llaman al filósofo). Siendo el ser humano naturalmente conformado, es preciso poner atención especial en su naturaleza, en su felicidad, que es su fin primordial dentro de la polis, dentro de la sociedad en la cual se realiza a través de la familia, de la aldea y de la comunidad más amplia.

Por consiguiente, el ejercicio ético dentro de la pirámide, es decir de la politeia o la política, y los seres humanos, deben estar inmersos en aquella ética lustral, puesto que la noética negaría su posibilidad de vivir en la casa de la sociabilidad.

### IV.- La Agenda.

Permítanme ahora reflexionar sobre otros pormenores de este viaje al corazón de la política y de la ética, su componente necesario.

Empecemos por definirla: preguntémosnos socráticamente ¿qué es la política? Es el oficio de dirigir los pueblos a través del tiempo en busca de la felicidad, diría Maurice Duverger.

¿Qué son los partidos políticos? Los partidos son un conjunto de gentes –los simpatizantes y los activistas–, que siguen un conjunto de ideas –los programas– para alcanzar el gobierno y ponerlo al servicio de la comunidad.

Frente a la pregunta y la respuesta existen dos recursos didácticos: el uno consiste en pedirle al auditorio que imagine un escenario para ubicar en él protagonistas y situaciones, como en los antiguos autos sacramentales; el otro es el de la agenda, más cercano a quienes hayan vivido entre libros, haciéndole a la historia el menester de escribirla.

Quien tiene una agenda se remite al agüere o voluntad de hacer algo; a la determinación de ir hacia delante, de cumplir un compromiso, de hacer para transformar, de tomar al habitante y convertirlo en ciudadano. Recordemos el pensamiento de Octavio Paz, cuando, en 1994, decía de México su país: Emerge, todavía entre brumas, un México desconocido: un México de ciudadanos. Generalizando esta premonición, en nuestra América ya se escucha el llegar de los ciudadanos a la historia.

Tal es el contenido de esa Agenda que se constituye en una utopía posible.

### V.- El Código Ético.

¿Qué se necesita para alcanzar esa utopía? Para que nazca el ciudadano es prerequisite la existencia de la democracia y ello es posible cuando aparecen la ética y los valores que la pone en evidencia. El club de Roma, en un denso estudio de Yehezkel Dror, profesor de las Universidades de Harvard y de Jerusalén, afronta el problema de los vicios y de las virtudes en la democracia y propone un código ético para políticos. Como prerequisite para dar curso pleno a su participación en una democracia de valores, que se realiza en el espacio público y en el tejido social. En esos lugares se produce el encuentro entre políticos y ciudadanos: y con el segundo, en los movimientos sociales y las asociaciones voluntarias que tienen como norte la ética.

En este caso, se trata de la reiteración de que, según Aristóteles, si el fin último pertenece a la ética, se debe dar siempre el paso previo a la ponderación de los bienes para alcanzar el fin. Por ejemplo, trae el padre Utz en su “Ética Económica” la definición de que la economía de mercado en la medida en que esté en relación con la

---

política económica, no se debe separar de la ética. En tal sentido hay una ética del consumo y una ética de la demanda, cuyos protagonistas son las personas, los ciudadanos.

Al fin y al cabo, todos los compartimientos del ser humanos en comunidad, se rigen por normas jurídicas y por normas morales: las primeras cautelan, ante el Estado y ante los ciudadanos, de forma que si se vulneran se sigue una sanción prevista en la ley; pero las normas morales cautelan la vida misma de las personas en armonía en la sociedad, al punto de que si se viola la moral social, vendrá el rechazo de la comunidad.

Es lo que los tratadistas modernos llaman la cultura de la legalidad. Y lo que podemos complementar hablando de la cultura de eticidad.

Porque es obvia la existencia de individuos; con ellos nos relacionamos; los vemos nacer, crecer, trabajar, ir al cinematógrafo, amar y padecer, tomar parte en las diversiones: unas veces asienten, otras disienten; y en el transcurso de sus vidas, forjan ilusiones que les sirven de viático hasta el final de su camino, cuando otra fecha –semejante a la primera- cierra sus días, “los días que, uno tras otro, son la vida”. Esta es la rutina vital común, legítima en sí misma, monótona o veloz pero siempre apasionante, a la vez, fatiga y júbilo.

Pero sabemos que hay otra forma de existencia que puede definirse como estar presente a la manera de un ciudadano. Ello significa tener la capacidad de estar en y de comprometerse con el cambio del mundo, cada quien con el estilo y el diapasón que le dicten su sensibilidad, su percepción, su sitio en la sociedad. La filiación del ciudadano en tanto que tal, es su compromiso. Esta afirmación permite llegar a una orilla definida que nos ubica como actores y no como huéspedes simples de la sociedad: el ciudadano crea, innova, inventa, tiene iniciativa, se atreve, deja huella, abre caminos y los señala, controvierde y es controvertido, pero se convierte así en elemento activo: comienza a ser pequeño dios que continúa la transformación del mundo, dejado a medio hacer para que lo concluya con sus propias potencialidades, para que lo corrija, para que lo mejore, para que lo prolongue a su servicio, para que junte las aguas o las separe, que es lo que está haciendo la nueva Iberoamérica con celeridad bajo el liderazgo de las

academias, de las universidades, de los entes empresariales y laborales, de los pensadores y, desde luego, a través de los entes políticos, nacionales e internacionales, como los parlamentos y las instituciones multilaterales.

#### VI.-En el corazón de la utopía

Ese micromundo se proyecta internacionalmente. Porque todo lo nacional debe ser visto como internacional y todo lo internacional ha de ser medido nacionalmente, afirman quienes lideran el camino hacia la utopía. Para ello, es preciso saber cuál es la sociedad modelo –utopía- a la que se aspira, tanto nacional, regional, como internacionalmente; cuales son los modelos de sociedad –utopías- que sirvan de escalones para lograrlo. Es preciso advertir que de igual manera que se justifica la utopía de los fines, está deslegitimada la utopía de los medios, porque es preciso que esa misma sociedad emergente, lo haga a partir de fundamentaciones.

Por eso quien se adentra en el corazón de la utopía, descubre que nada de ella es posible si no se entrega a cada sociedad y a cada persona, la única verdad que deben portar consigo: educación y conocimiento, posibilidad e instrumentos; anhelos y capacidad; proyecto y realización. Y decisión ante la ética.

La educación está llamada a poner en evidencia los valores y a trabajar con ellos, creando esa comunidad en la miranda que permita enriquecer lo humano desde lo humano mismo, establecer metas y objetivos comunes hacia donde apunten tanto las riquezas de la semejanza como las de la diferencia.

Pero la educación requiere claridad no sólo en lo que es necesario aprender como base de lo que se debe crear, sino también claridad en qué se debe enseñar; es decir, en la función orientadora para establecer puntos de llegada que presenten iniciativas y legitimen esfuerzos.

#### VII.- Transmutar en la ética.

El mundo que emerge requiere que la democratización tenga origen en la educación y en la ética; que esta supere la formalidad y la temporalidad, porque quien aspira debe estar en capacidad de interpretar la diversidad de sus opciones y de sus



---

potencialidades. Siempre hay tiempo extra de educación, puesto que ella se identifica con la vida; nada hay más peligroso que alguien que piensa que ya se ha realizado, porque ese tal se dogmatiza en forma que disminuye el ritmo o extravía la meta. La educación marca las instancias para vivir y convivir: si se compromete la totalidad de la vida, los valores tendrán capacidad para definirse a cada instante, superando el verse vacíos de contenido, y alcanzando la plenitud.

En este momento debemos reflexionar en la necesidad de educar para la política y para la ética; educar para participar en los certámenes electorales y para hacerlo con pulcritud; educar para anteponer el bien común en el quehacer político de cada día, para dirigir, porque se haya hecho de la ética política un asunto primordial de la vida. En los días que corren pasa lo contrario: la noética tiende a ocupar todo el espacio de la política y la corrupción tiende a apoderarse de las instituciones estatales y aun de las organizaciones privadas, como si temiera a la temporalidad de los mandatos.

De un reciente libro "Ética pública" del grupo Conciencia Colombia, transcribo las siguientes reflexiones:

Existen acciones ilegales que cuentan con la aprobación moral y cultural de las personas y de los entornos. Se trata de acciones ilegales desaprobadas culturalmente pero moralmente inaceptables, pero culturalmente toleradas. Se dan además obligaciones legales que no son reconocidas como morales o que en ciertos medios no gozan de aceptación. La corrupción es un fenómeno internacional y se presenta en todos los sistemas políticos, independientemente del nivel de desarrollo. Algunos autores señalan que ha existido siempre, pese a que los estudios sobre el fenómeno son más bien recientes.

Es explicable pero peligroso que en la oleada de corrupción que ha invadido la vida social –de vulgarización sería mejor decir, para no hablar de una nueva invasión de los bárbaros que reclaman e imponen el derecho a ser bárbaros-, también la política se vuelve oportunista y mecánica, en donde son las estadísticas y

las encuestas las que importan, no las ideas. Los líderes deben caracterizarse por trazar caminos a las sociedades, por alzar la antorcha en medio de las tinieblas, por ser mentores y guías de sus pueblos. El verdadero líder debe imponerse incluso sobre los extravíos de sus gentes, y aun contra ellos, como Moisés, en el desierto, prototipo de líder visionario. En la política contemporánea muchos líderes contratan primero encuestas para saber qué piensa la opinión; y luego, con base en los resultados del sondeo, formulan sus propuestas. No forman opinión, siguen la opinión formada por autores anónimos: un chisme de coctel, el comentario de un periodista. Uno se pregunta cuál hubiera sido el destino de la humanidad si Churchill hubiese dependido de una figura estilizada o de la calidad de su corbata, factores que hoy frecuentemente son determinantes en la decisión de los electores. Sumergida en la noética, la política no puede transmutarse en oportunidad efímera de enriquecimiento rápido, tan rápido como la fugacidad de las investiduras, de acuerdo con la metodología de una cierta contracultura de la corrupción, sino que la política debe ser, como lo señalaba Aristóteles, foro de irradiación e iluminación de la sociedad.

#### VIII.-Política y Cultura.

Es necio discutir el papel que la cultura, que el pensamiento, que las ideas han tenido en la historia de la humanidad. Como atrás vimos, Grecia y su pléyade de intelectuales edificaron, con la argamasa de la inteligencia, los cimientos de la cultura occidental, con tal solidez que dos mil quinientos años no los han podido destruir. Atenas y Roma fueron para la filosofía y el derecho, las más elevadas expresiones salidas de la mente humana; después llegó el Renacimiento, explosión colectiva de inteligencia sin parangón en la historia; más tarde, sin el aporte de los enciclopedistas franceses la revolución francesa y la democracia moderna no hubieran sido posibles. En fin, podrían multiplicarse los ejemplos de cómo la intelectualidad, el pensamiento y la cultura han precedido, unas veces, y culminado en otras oportunidades, la labor de políticos y guerreros. Eran los tiempos añorables en los que la política se tenía por quehacer transparente para llevar los pueblos a la felicidad. Que debe ser en todo tiempo y lugar la regla de oro de la política y de los políticos.

Importa mucho, por tanto, que quienes tienen a su cargo el gobierno de la sociedad o aspiran a tenerlo, escuchen la voz de los pensadores, la voz de la honestidad del saber desinteresado. Las academias e instituciones son los laboratorios limpios en donde se cultiva la inteligencia aséptica del futuro. E importa, en fin, que de tarde en tarde el político haga un alto en su jornada, acuda con humildad y sin soberbia a los centros del conocimiento, y escuche lo que predicán las voces de la inteligencia. Porque es el poder de los principios y no el de los intereses coyunturales, la fuerza capaz de dar el contenido espiritual que el ser humano necesita para evitar que termine destruyéndose con ese peligroso juguete que le legaron sus mayores y que se ha demostrado incapaz de manejar: la civilización corrupta.

Para lo cual requiere troquelar la simbiosis de ética y política a fin de erigirlas en faro de su andar, para que no extravíe la ruta, como las sirenas tentaran al prudente Ulises en su turbulenta travesía hacia la isla de Itaca.

#### IX.- Fondear en la eternidad.

Tal es aquella utopía renacentista que hacía soñar al filósofo con una isla de gobierno puro y feliz.

En las cartas medievales de marear abundan las islas fantásticas como Itaca, menos fabulosas que la Atlántida que sedujera la fantasía de los griegos desde Platón. Los científicos decimonónicos probaron con deleite e impiedad que esas islas eran, al igual que dragones y animales fantásticos, ardid cartográfico para llenar una parcela oscura y prohibida del mare tenebrosum. No había intención dolosa en aquellos cartógrafos que iluminaron las rutas de los descubridores, como Balboa; ni sus mapas fueron mezcla caprichosa de conocimientos empíricos e imaginación alocada: ellos no hicieron más que recoger con honradez minuciosa, las leyendas de la marinería, que adobaban de secreto, whisky y aventura las cartas de navegación; y hacían peligroso su mercado en los puertos del mundo. Las apetencias del saber y de la riqueza estaban amalgamadas entonces con supercherías; cualquiera circunstancia trivial de la vida cotidiana, fondeaba en eternidad; y el oro y la plata sonantes, anclaban en alegorías desmesuradas: recuérdese la pasión premonitoria por El Dorado que enrareció el aire desde el primer viaje del Gran Almirante de la Mar Océana.

Hablo de una edad en la cual los hallazgos de Colón se correspondían con el universo circular de Copérnico. Los seres del Nuevo Mundo, a los cuales nos negaban el tener alma tanto teólogos como filósofos, incluido Hegel, somos herederos de esa edad: compartimos el legado cultural de la Europa cristiana que habría las fronteras y ensanchaba sus ámbitos, desde el teológico hasta el geográfico, desde la comprensión del firmamento hasta el descubrimiento de tierras nuevas, recogiendo la antigüedad pagana de griegos y romanos. Y erigiendo a partir de la polis y de la urbe, la arquitectura de los gobiernos con ensoñaciones socráticas de honestidad más allá de la cicuta de Sócrates.

#### X.- Las cartas de marear.

A esta hora del nuevo milenio, en la órbita de la relatividad, de la energía nuclear y de la revolución de las comunicaciones, nuestras actuales cartas de marear ya no son tan limitadas y confusas como aquellas que produjeron tantas vigilias a los audaces exploradores. El mapa iberoamericano actual ya no es un palimpsesto dibujado a contraluz de mitos y prejuicios, sino la huella de pueblos moldeados por la política y anhelantes de la ética. Y en cuanto en la cultura del vecino era para nosotros antaño terra incógnita por falta de integración, lo que obligaba a llenar nuestros vacíos de conocimiento y de comprensión con islas fantásticas, con los dragones del miedo o de la ofuscación, de la admiración o del desprecio, ahora empezamos a embarcarnos con reflexión y alegría en los navíos de la integración.

Sabemos que todavía requerimos un curso intensivo de aprendizaje del porvenir con la brújula de la política y la ética, como es el propósito de este Seminario, tal como lo hicieron universidades, academias e instituciones desde la Edad Media y el Renacimiento. El presidente Mitterrand le pidió al Colegio de Francia que le ayudara a reflexionar sobre una pedagogía ética del presente y del futuro, a fin de dotar a los franceses de los instrumentos modernos de pensamiento, de expresión y de acción para afrontar con escueta certeza el porvenir, ese incierto lugar donde pasaremos el resto de nuestra edad. Esa pedagogía la hemos auscultado y aprendido desde la política y la ética, faros del presente y del porvenir, como antes dije.

---

## XI.- La hora de las decisiones.

El gran asombro del presente consiste en que hemos descubierto que nos necesitamos unos a otros, que no es posible prescindir de los demás, sino coincidir con los demás. La presencia de otro en términos personales, comunitarios, regionales e internacionales, fundamenta los imperativos de la convivencia, de la solidaridad, de la integración, de la apertura, de la globalización. La decisión de ser con los demás cambia el ritmo del mundo, la dirección de la economía y de la política, los contenidos de la educación, los énfasis del conocimiento.

El ser humano contemporáneo, padece la crisis del sin sentido del vivir. Su escala de valores la ha ubicado en la jerarquía que desciende desde tener, pasa por el hacer y puede llegar al ser. Tal libreto debe ser modificado para que la prioridad se revierta y comience en el ser, se dimensione en el hacer y llegue al tener. La educación debe habilitar para cumplir en ese orden, las tres dimensiones. Es urgente empezar ya. El gran poeta español don Antonio Machado, con la sabiduría de la experiencia, cantaba: Nuestras horas son minutos/ cuando esperamos saber,/ y siglos cuando sabemos/ lo que se debe aprender.

## XII.- La voluntad de la nación.

Para terminar, quisiera advertir que aunque quizá solo en el curso de un largo itinerario los iberoamericanos completemos los mapas para la felicidad de nuestros pueblos, el epicentro hará que la navegación, con sus altibajos de calmas y tempestades, sea menos ardua. Los principios de la navegación obedecen a una experiencia empírica aunque están inmersos en el

estuario de la ética, maestra de los pueblos y los reyes, según escribiera el gran guía americano don Andrés Bello, mentor intelectual del Libertador Simón Bolívar. Pero siempre ha sido aliento de la imaginación que germina en el saber desinteresado, el buscar desde allí respuestas brujulares a las preguntas de nuestros pueblos. Hace 20 años cuando Chile estaba en condiciones políticas precarias, varios académicos chilenos hicieron un viaje anticipatorio al año 2010, con el objeto de indagar sobre los comportamientos de su país en aquella fecha. Y descubrieron que la modernización de Chile y su inserción en la historia eran una utopía posible, que solo necesitaban la voluntad política de la nación entera detrás de ese propósito común.

Tal es el imperativo categórico que debe imponerse a los panameños, en especial a sus educadores y a sus legisladores, ante las reformas institucionales en marcha.

Sabemos que, como decía Thoreau, el universo es una esfera cuyo centro está en donde haya inteligencia y conocimiento desinteresado. Busquemos y aceptemos, por tanto, las responsabilidades del liderazgo del conocimiento y de la ética, arte de navegación que exige saber leer en el mar y en el firmamento, pero también interpretar la voluntad de la tripulación, la cual representa la razón de ser del saber desinteresado con su proyección en las dueñas de casa, la política y la ética. En tiempos de crisis y de dudas es fuerza acogerse a las verdades fundamentales, como Ulises. El paradigma de la honestidad fue Sócrates y por eso se sacrificó. Quizás nuestro tiempo esté esperando aquellos sacrificios para ganar el milenio que comienza.

---

# Democracia y Pobreza

*Dr. Juan Alberto Fuentes*

---

Voy a comenzar por referirme brevemente al tema del contexto y los peligros que surgen de algunas situaciones que se dan entre la democracia y la pobreza y la desigualdad que se vive en América Latina. Luego pasaré a tratar el tema de la diversidad que, en general, ha habido en América Latina en lo que se refiere a las políticas económicas en las décadas de los 80 y 90, particularmente, a la luz del predominio de lo que se llama el consenso de Washington.

Luego, me voy a referir de manera tentativa a lo que podrían ser requisitos de un enfoque renovado para enfrentar el tema del desarrollo y de la reducción de la pobreza y, finalmente, quisiera terminar con ciertas reflexiones sobre algunos de los subtemas de lo que podía ser ese enfoque renovado y de cómo eso se vincula con la democracia.

El contexto actual de que se trata este debate sobre pobreza y democracia creo que debe partir del reconocimiento de que ha habido una extensión muy significativa e importante y positiva de la democracia no solo en América Latina, sino en el mundo entero. Solo como un indicador muy básico tenemos que, en 1974, uno de cada cuatro países tenía un régimen democrático; en el 2002, tres de cada cinco países en el mundo tenían democracia. Es decir, que de un 25% de los países con democracia hace más de quince a veinte años, tenemos ahora una situación en que más del 60% de los países están en una situación de democracia.

Por otro lado, vemos en lo que se refiere a la agenda internacional, el tema del combate a la pobreza, de la búsqueda de la reducción de la pobreza, tiene una prioridad absoluta y reflejada en particular en uno de los objetivos, de las metas del milenio convenida por los presidentes, primeros ministros, jefes de Estado a nivel internacional, en el año 2000 en una Asamblea especial de las Naciones Unidas; y luego vemos cómo ha ido cambiando el paradigma para enfrentar el tema de la

pobreza, cambiando lo que fue un enfoque bastante mecanicista del concepto de Washington a un enfoque más pragmático, más plural, basado en la búsqueda del crecimiento con equidad.

Quisiera ahora comenzar a plantear lo que pueden ser tres o cuatro peligros al elevar la vinculación de la democracia con la pobreza, comenzado por un primer peligro señalado por el último informe del PNUD sobre la democracia en América Latina, donde se reconoce que si bien ha habido un avance significativo en América Latina en materia de democracia, al mismo tiempo existe el peligro de que esa democracia se limite a ser lo que algunos calificarían como una democracia solamente de electores que pueden expresar su opinión cada cierto tiempo en las elecciones, pero que no se refleja en la capacidad que sean esos electores ciudadanos en el sentido pleno de la palabra, con plenos derechos, con la posibilidad de ir más allá del ejercicio de su ciudadanía política para incluir lo que son otros derechos en el ámbito de los derechos civiles y sociales.

Un segundo peligro es la amenaza que surge de la desigualdad en particular. América Latina probablemente sea la única región donde ha habido una transición a la democracia acompañada de un aumento de la desigualdad, de la pobreza y en donde hay un contraste muy fuerte entre lo que es la igualdad jurídica, incluso, política que uno podría asociar a la democracia y que se refleja en la idea de que a cada ciudadano le corresponde un voto y lo que es la desigualdad, en cambio, en el ámbito social y económico. Eso conduce a pensar, entonces, hasta qué punto puede coexistir esa gran desigualdad en América Latina, que la coloca entre las regiones con más desigualdad en el mundo, y el avance de la democracia; cuánto aguanta la democracia con ese grado tan fuerte de desigualdad; hasta qué punto se puede compatibilizar lo que es un principio básico de la humanidad, de la igualdad de las personas reflejada en

---

ese voto que tiene cada ciudadano y lo que puede ser la inestabilidad política que surge de una tremenda desigualdad.

Y parte de eso se refleja en algunos casos donde se pone de manifiesto cómo América Latina, en términos de democracia electoral, ha avanzado significativamente; el 62% de la población participa, en promedio, en las elecciones comparado con niveles un poco más elevados en Europa, un poco más reducidos en Estados Unidos, pero cómo, al mismo tiempo, esa situación coexiste con una desigualdad muy fuerte reflejada en el coeficiente que mide la desigualdad del ingreso, que es, significativamente, más alto que en Europa y que en Estados Unidos; con niveles de pobreza de 42% en promedio, significativamente mayores también que los de Europa y Estados Unidos y, por supuesto, con niveles de ingresos por persona, también, significativamente menores. Entonces, tenemos esa otra tensión más de desigualdad, pobreza y democracia.

Un tercer peligro surge de la posibilidad de que la democracia no tenga la capacidad de incidir en la reducción de la pobreza y esto surge en parte de las percepciones de una encuesta que se hizo de 231 líderes, incluyendo a 41 presidentes y vicepresidentes, como parte de ese informe de la democracia en salud, donde se reconoce que hay un avance en términos de la democracia mínima que existe en los países; también, se reconoce el peligro de que poderes fácticos, y aquí pueden ser ciertos sectores empresariales o medios de comunicación, restringen el margen de maniobras de los gobiernos para, incluso, llevar a cabo sus políticas de manera democrática y, también, se reconoce que existe escepticismo acerca de la capacidad de los partidos políticos en representar a los ciudadanos acerca de la democracia interna de los propios partidos. Y frente a eso, estos líderes plantean que hay dos desafíos: uno, por un lado, encontrar, a partir de la propia democracia, la capacidad de renovarse para que la democracia tenga capacidad de incidencia y de reflejar esos problemas y resolverlos; y en particular, además, encontrar soluciones a la pobreza y a la desigualdad, reconociendo esta tensión que mencionaba antes, entre democracia y desigualdad en particular.

Y esto me lleva al cuarto peligro más vinculado al tema que estoy tratando esta mañana, es el peligro de que la democracia o un régimen de democracia puede incidir poco en la política económica en particular y esto me lleva al tema del llamado consenso de Washington que, realmente, resultó una especie de acuerdo impulsado a principios de los 80, con una visión muy tecnócrata de un conjunto de recetas que es incompatible con lo que debería ser una discusión democrática y con la posibilidad de que existan distintas opciones, lo contrario de este conjunto de recetas que no se puede cambiar. Y eso conduce, precisamente, a que haya una percepción de que la democracia puede incidir poco en la política económica en la medida que se le presenta una receta que no puede ser cambiada y esto da lugar, entonces, a esa frustración frente a lo que es un modelo ya dado, con una receta establecida. Además, la evidencia de 20 años de aplicación de este modelo ha dado lugar a que se reconozca que no produjo el suficiente crecimiento, que ha mantenido y, en algunos casos, aumentado la desigualdad y que, en general, eso ha ido acompañado de un aumento de la inseguridad, de la informalidad y todo esto asociado a las dificultades que las políticas económicas, realmente, incidan en la pobreza.

Voy a referirme ahora al tema del consenso de Washington desde una perspectiva crítica. Simplemente, quisiera identificar los diez componentes de esta propuesta, sin negar que algunos tienen validez, pero más bien con una posición crítica, en el sentido de que la aplicación mecánica de estas recomendaciones, sin tomar en cuenta el contexto, ha conducido a mayores problemas. Y como parte de estos diez elementos del consenso de Washington está: primero, la disciplina fiscal que, normalmente, se interpretó como la necesidad de reducir el gasto público, para tener un equilibrio fiscal; segundo, reorientar el gasto público; tercero, se recomendaba ampliar la base tributaria, en general, por la vía de aumento de la tributación indirecta, aumentos de impuestos a las ventas y más bien una reducción de las tasas aplicadas en el impuesto sobre la renta; cuarto, la liberalización financiera, incluyendo eliminación de topes de tasas de interés; quinto, establecimiento de un tipo de cambio competitivo que favoreciera las exportaciones; sexto, la liberalización comercial, que fue básicamente la reducción de aranceles, un fenómeno que se dio en todos

los países de América Latina, algunos eso sí con más fuerza que en otros; séptimo, fomento de la inversión extranjera, básicamente la eliminación de restricciones; octavo, privatizaciones, esto no solo aplicaba a áreas donde el Estado producía bienes, sino a áreas de reducción de servicios que fue impacto fuerte en toda América Latina; noveno, la regulación, que significó sobre todo, simplificación en algunos casos de procedimientos burocráticos; y décimo, el fortalecimiento de los derechos de propiedad.

La verdad es que hay que reconocer, inicialmente, cierto éxito del llamado consenso de Washington, por el contexto en que se dio: coincidió con el derrumbe del Muro de Berlín en un momento en que se necesitaban alternativas claras. También se sistematizó de manera muy clara por parte de un economista que vivía en Washington, George Williamson, similar, incluso, el planteamiento al que décadas atrás había hecho la CEPAL, en el sentido de que se logra presentar de manera muy coherente, una alternativa. El mismo nombre, que era un consenso de Washington, comunicaba un sentido de acuerdo, el hecho que, además, venía de Washington en un momento de aumento relativo del poder de los Estados Unidos. También le da más fuerza la ausencia de alternativas, por supuesto. Y luego, más concretamente, el hecho de que esto estaba asociado a préstamos y a facilidades financieras del Fondo Monetario y del Banco Mundial, en el sentido de que la condicionalidad requerida en la mayor parte de los casos en que se aplicaran estas condiciones. Y luego había toda una crítica a la antigua teoría del desarrollo y esto se buscaba fundamentar con bases en una teoría tradicional ortodoxa económica.

En la práctica, y después ya de veinte años o más de aplicación de este consenso de Washington, lo que vemos es que en realidad los países que más fielmente la aplicaron, que fueron los de América Latina, crecieron mucho menos que otros países que no lo aplicaron, como países en Asia, incluyendo a la India, a Vietnam y a China que se apartaron, significativamente, de lo que es el consenso de Washington, incluso, de haberlo aplicado probablemente no hubieran crecido de tal manera.

Se le ha criticado, también, por ser un esquema economicista, tecnocrático y antidemocrático, en el sentido de que era una receta que no se podía cambiar;

también se le ha criticado por no haberle puesto atención al tema de la equidad, y ahí ha surgido, del mismo Washington, otra propuesta que sí le da mucha más atención al tema de la equidad. Y luego, sin negar que la liberalización puede tener efectos positivos, se critica que antes de haber impulsado esa liberalización, deberían haberse llevado a cabo ciertas reformas institucionales, sobre todo en algunos países, de forma que van desde las aduanas, hasta el tema del sistema de la propiedad, y que se requería establecer con precisión qué secuencia debía seguirse para poder aprovechar esos conceptos de liberalización.

Como respuesta a esas críticas, se ha propuesto, con un origen parecido, lo que se ha llamado una segunda generación del consenso de Washington. No voy a entrar al conjunto de propuestas que se incluyen solo para destacar que hay temas como el de la corrupción, apertura prudente del capital y códigos financieros; en todo caso, es un menú bastante amplio de propuestas. Y aquí la crítica de esta segunda generación, que ha tenido bastante menos credibilidad de lo que fue la primera generación del consenso de Washington. Es que, para comenzar, es demasiado amplio, no es sensible, no corresponde a cómo se da el desarrollo del crecimiento tomando en cuenta experiencias como las del este asiático en particular. Describe, en ese sentido, la situación de los países desarrollados, pero no cómo llegar a ellos, y no toma en cuenta toda la necesidad, sobre todo, de reformas institucionales que deben llevarse a cabo. Además, que el problema de la pobreza surge como un tema marginal si uno lo analiza a la luz del conjunto de temas que incluye esta segunda generación del consenso de Washington.

Y esto me lleva a plantear, de manera tentativa y aprovechando distintas propuestas y debates que hay actualmente, que podrían identificarse por lo menos cuatro requisitos de un enfoque renovado para reducir la pobreza, y que es parte del debate actual, sobre cómo enfrentar el desafío de la pobreza en el contexto actual. Primero, que ese enfoque debería reconocer una pluralidad de propuestas y el debate en torno a ellas y, en ese sentido, no hay, realmente, recetas particulares de la política económica que puedan aplicarse automáticamente, y esto tiene que ver con la esencia misma de la democracia, en el sentido de que son

---

propuestas que tienen que ser discutidas comenzando por el organismo legislativo, con la sociedad en general. Segundo, que ayudaría mucho a enfrentar el tema de la pobreza con un enfoque de derechos, no viéndolo solo desde la perspectiva de los ingresos de las personas, sino de una perspectiva más global de sus derechos. Tercero, y esto tiene que ver con el estado de la democracia en particular, que hay que asegurar la capacidad del propio Estado para incidir en el desarrollo, en la reducción de la pobreza; en general, en lo que es el ámbito de las políticas públicas para poder cumplir con las expectativas que muchas veces se le exigen a la luz del ejercicio democrático y, finalmente, que habría que incluir la equidad como un objetivo fundamental de este nuevo enfoque.

Y paso a desarrollar un poco estas ideas. Primero, en lo que se refiere a la diversidad de políticas económicas, hay un creciente reconocimiento, por parte de economistas y de otros especialistas de las Ciencias Sociales, que no hay una sola verdad, ni receta como lo planteaba el consenso de Washington en materia económica que, realmente, hay que terminar con la arrogancia de los economistas. Yo soy uno, por cierto, que reconozco que se requiere de cierta humildad por parte de los economistas para aceptar que, tanto la etapa de sustitución de importaciones como la etapa posterior de apertura de regulación y privatización, han tenido serias limitaciones y eso conduce a la recomendación más amplia de pensar en el tema del aprendizaje y la experimentación reconociendo las especificidades de los países latinoamericanos y, también, que sí hay elecciones positivas que conducen a identificar prioridades económicas y algunas políticas claras.

Segundo, que la reducción de la pobreza, viéndolo como la violación del respeto a los derechos humanos, es una perspectiva válida y debe tomar en cuenta algunos principios básicos: primero, que estos derechos requieren un enfoque universal e integral que tome en cuenta a todas las personas y, además, no solo la dimensión económica, sino la social y política. Segundo, que debe haber un empoderamiento o ver a las personas no como beneficiarias, sino más bien como agentes del cambio desde la perspectiva de un enfoque participativo con transparencia, además. Tiene que haber, más bien, en tercer lugar, una rendición de cuentas continua, en

particular frente a los técnicos por parte de la sociedad y en donde el organismo legislativo tiene un papel fundamental que desempeñar además de los partidos, organizaciones sociales, empresariales. Y cuarto, que todo esto debe ir acompañado, por supuesto, de un proceso creciente de participación para garantizar que estos enfoques o estas propuestas dan lugar a un sentido de pertenencia y participación que va más allá de la simple consulta que, realmente, permite que haya incidencia en el contenido de las propuestas.

Eso me lleva, también, a otros de los requisitos de este enfoque, de la capacidad del Estado de tener incidencia con soberanía (estoy recogiendo parte de lo recomendado por el informe del PNUD sobre la democracia) frente al mercado y sobre todo a grupos fácticos, que haya una autonomía frente a esos sectores; tampoco se trata de aplastarlos, obviamente, pero sí que haya autonomía frente a esos sectores, reconociendo que estamos en presencia de economías mixtas. Que ese mismo Estado promueva el ejercicio ciudadano, el respeto al conjunto de los derechos y las reivindicaciones, reconociendo que la democracia tiene la capacidad de renovarse para poder articular estos esfuerzos y para poder canalizar las demandas sociales, de manera que no haya desborde, que requiere toda una flexibilidad institucional de la democracia y de ajustes continuos para evitar eso. Y, al mismo tiempo, por otro lado, darle suficientes recursos financieros y humanos al Estado, pero reconociendo siempre que va a haber escasez en esta materia, lo cual conduce a que la política tenga que partir de prioridades claras y de secuencias en materia de lo que se pueda hacer, reconociendo en particular que hay una escasez no solo en el ámbito económico y financiero, sino en el ámbito administrativo y político, que hay capitales políticos limitados, capitales administrativos y capitales financieros limitados.

Y, finalmente, el último requisito de este nuevo enfoque sería el de atender la equidad no solo el crecimiento; en realidad, los dos son indispensables para avanzar en término de la reducción de la pobreza, pero el crecimiento es solo uno de los dos pilares. Hay un reconocimiento creciente de la importancia fundamental de la equidad por tres razones: primero, y esto lo demuestran las distintas encuestas que se han hecho en

---

América Latina, porque la gran mayoría de la población quiere que haya más equidad; segundo, porque el crecimiento con equidad va a tener mucha más incidencia en la reducción de la pobreza, que si hay un crecimiento sin equidad. Si tenemos un crecimiento en donde solo se beneficia el 10%, 20% o 30% de la población, obviamente no va a haber una reducción de la pobreza, mientras exista un crecimiento en donde se benefician todos o incluso se benefician más los sectores de menos ingresos, esos de menos ingresos van a ir saliendo gradualmente de la pobreza. Hay evidencias de cómo algunos países, sobre todo en los procesos de ajustes, los más afectados son los de menos ingresos.

Y, luego, la equidad es importante porque puede generar condiciones de inestabilidad e ingobernabilidad, lo cual es, también, una amenaza a la democracia. Entonces, todas estas perspectivas han ido dándole lugar a este fortalecimiento de la necesidad de tomar en cuenta, de manera muy fuerte, el tema de la equidad en lo que es cualquier enfoque sobre el desarrollo.

Ahora, como última parte, quisiera pasar a hacer algunas consideraciones sobre tres temas más específicos vinculados al impulso del desarrollo en la reducción de la pobreza.

Primero, sobre el tema de la estabilidad macroeconómica como algo fundamental que se requiere casi como precondition para avanzar en otros ámbitos. Segundo, el tema de la estrategia de inversiones y su vínculo con la descentralización en particular. Y, tercero, muy rápidamente, el tema del desarrollo y de la coerción social.

En lo que se refiere a la estabilidad macroeconómica y eso tiene que ver con las lecciones aprendidas en América Latina, en particular, está muy claro que la estabilidad permite tener visiones de largo plazo en la medida que no hay desequilibrios inmediatos que tienen que ser atendidos. Esta estabilidad debe coincidir, eso sí, en términos amplios no solo de reducción de la inflación, sino de cuentas fiscales equilibradas, también de cuentas externas equilibradas.

Y el tema general no es solo alcanzar el equilibrio sino que, más bien, cómo alcanzarlo. Creo que es un principio básico de economía: se requieren cuentas

externas equilibradas, se requieren cuentas internas o fiscales equilibradas dentro de ciertos márgenes, y el gran desafío en determinar cómo se puede alcanzar. Reconociendo por otra parte que la inestabilidad macroeconómica puede ser, especialmente, regresiva afectando más a los pobres y que puede dar lugar a la inestabilidad política.

Y en ese sentido quisiera llamar la atención, solo a una dimensión de un medio más político que se quiere para alcanzar esa estabilidad, particularmente, cuando esa amenaza a la estabilidad macroeconómica surge del lado fiscal, y es la posibilidad de ir creando pactos fiscales o de crear un pacto fiscal como un pilar de la estabilidad y del Estado como tal. Tomando en cuenta que hay experiencias en distintos países de pactos fiscales concedidos como acuerdos nacionales, a veces implícitos y a veces explícitos sobre el nivel, el origen, el destino de los recursos del Estado, sobre el nivel de impuesto, sobre la composición del gasto, sobre a dónde se va a canalizar ese gasto, en particular, tomando en cuenta otra serie de consideraciones como la transparencia.

Por supuesto, este acuerdo nacional depende del tipo de Estado que quiere la sociedad y puede considerarse parecido a una especie de constitución o contrato social fiscal que, realmente, legitima el papel del Estado; es una de las bases del Estado. Y cuando hay falta de acuerdos implícitos o explícitos sobre eso, es una de las bases de la inestabilidad.

Y aquí uno puede ir identificando algunos de los elementos de lo que puede ser un pacto fiscal. Aquí hay distintos aportes, en particular de la CEPAL hace unos años, donde los objetivos vendrían a ser primero consolidar el ajuste fiscal, ya sea con más ingresos, menos gastos para lograr estabilidad, ajustándose a la situación de cada país, dependiendo de eso un nivel de ingresos y de gastos, en llevar la eficiencia del gasto, asegurar la transparencia que crecientemente se ha vuelto de fundamental importancia a nivel mundial, promover la equidad, y aquí desde dos perspectivas, la equidad por el lado de los ingresos; es decir, por el lado de los impuestos con progresividad, que significa que los que más ganan deberían pagar proporcionalmente más impuestos (aquí la clave es la frase "opcionalmente más"), y en donde, por consiguiente, instrumentos, como



---

el impuesto sobre la renta es importante y luego por el lado del gasto, donde se trata de que el gasto pueda alcanzar más a los sectores pobres. Y todo esto sujeto a una institucionalidad, a una rendición de cuentas o a un papel fundamental sobre todo en el organismo legislativo. Y esto me lleva al tema de algunas lecciones aprendidas sobre pactos fiscales exitosos y esto se basa en algunos estudios sobre casos como los de Suecia, Inglaterra y la Unión Europea misma, de impacto general sobre el tema de créditos y gasto fiscal. En Nueva Zelanda, Brasil, Estados Unidos donde uno puede distinguir, por lo menos, dos etapas en la preparación de esos pactos fiscales, primero la preparación y consulta en sí y luego la negociación, y donde como parte de procesos exitosos, uno encuentra que primero se definió con mucha claridad una institucionalidad técnica y política de conducción del proceso de concertación del pacto fiscal, ya que la institucionalidad puede incluir comisiones del Ejecutivo, del Legislativo y comisiones mixtas de distinto tipo. La propuesta debe ser lo más integral posible, que no se limite solo a temas de los impuestos que también incluye el tema de los gastos, de manera que la población pueda percibir las etapas y costos de aumentar o reducir los gastos y los impuestos.

Que haya una clara estrategia de consulta y de participación, que es congruente con todo lo que mencionaba anteriormente de las personas o las organizaciones como agentes de cambio, que haya un apoyo de los medios de comunicación, esto es fundamental en cualquier país. Y luego que haya todo un proceso de divulgación e información y creo que pueda dar lugar a una especie de aprendizaje colectivo de la sociedad sobre un tema que, generalmente, se limita a círculos tecnocráticos o empresariales de alto nivel y que no se debate, realmente, en la sociedad en su conjunto y esto permite, pues, dar lugar a este aprendizaje colectivo y de democratización a final de la información y del conocimiento.

Luego, en lo que se refiere a la negociación de pactos fiscales, se requieren técnicas de negociación flexibles, cada país tiene sus experiencias en materia de negociaciones. En el caso de Guatemala, por ejemplo, nos sirvió mucho la experiencia que hubo con la negociación de los acuerdos de paz. Ese fue un antecedente que sirvió mucho para lo que fue la

suscripción de un pacto fiscal en Guatemala. Que haya una compensación, también, de asimetrías, tomando en cuenta la menor capacidad de ciertas organizaciones, como organizaciones sociales, por ejemplo, de participar en estos procesos.

Luego, un componente fundamental en el que se pueda aprovechar la coyuntura política y, en este sentido, cuando comienzan gobiernos, precisamente, como estaría ocurriendo en Panamá, se abren espacios muchos más amplios para poder llegar a acuerdos o pactos fiscales o acuerdos sobre la política fiscal en general. Y, finalmente, todo esto requiere tiempo, obviamente, porque son pasos de concertación, de negociación, que no se pueden saltar fácilmente.

Paso ahora al segundo tema, dentro de esos subtemas de lo que puede ser un nuevo enfoque; es el tema que se refiere a la estrategia de inversión, de impulso de las inversiones. Me estoy refiriendo, básicamente, a la necesidad de impulsar a la inversión privada como una de las bases del crecimiento en cualquier país. Aquí tiende a haber dos visiones, no necesariamente contradictorias, una es crear un clima de negocios adecuados para las inversiones, pero que se centra sobre todo en los obstáculos y, generalmente, obstáculos que impone el Estado a la inversión. Entonces, la idea aquí es eliminar esos obstáculos para ir creando un clima favorable para los negocios. Pero hay otra visión que reconoce que no es solo el Estado el que pone obstáculos, también pueden surgir otros tipos de obstáculos asociados al subdesarrollo, a mercados imperfectos y que requieren una acción mucho más proactiva del Estado para favorecer la inversión privada.

Quisiera orientarme un poco más en esta segunda dirección sin dejar de reconocer que la primera es importante también, pero centrarme un poco en el tema de las políticas territoriales y de la descentralización como un medio para impulsar la inversión a nivel local.

Creo que es importante, como parte de los nuevos enfoques de reducción de la pobreza, el desarrollo local y rural. En la perspectiva local, es una visión económica que toma en cuenta que ya la competencia no es entre países, sino que se da entre ciudades y regiones; y que la competitividad no depende solo de la capacidad de las empresas de competir, de ser eficientes, sino que depende

de su entorno, de las redes de proveedores, de las relaciones patronales laborales, del sistema de justicia, del sistema de educación y de la infraestructura. Todo eso está muy condicionado por lo local. Y que estos entornos innovadores, no locales, surgen de los acuerdos entre distintos factores a nivel local donde están involucradas las autoridades locales, también los empresarios locales, organizaciones sociales y a veces centros de investigación, centros académicos. Esa es una perspectiva económica que justifica muy fuertemente el énfasis que crecientemente se le está dando a la descentralización y a políticas territoriales para impulsar la inversión privada.

Luego está la dimensión, propiamente política y social, donde creo que es claro que es un espacio local, con mayores márgenes, de maniobras y de incidencias y de actores, también es un espacio donde es más fácil ir generando confianza o lo que se llama el capital social, inducir la posibilidad de colaborar. Esto lleva al tema de ideas políticas más específicas donde es clave, también, tener un sentido de dirección con objetivos como son la generación de empleo, como poder contar e identificar algunos sectores estratégicos o algunos sectores motores de crecimiento o conglomerados que puedan ser la base para impulsar ese crecimiento económico, esas inversiones de manera concertada al sector público y privado, donde hay movilización de recursos tanto públicos como privados, articulación de políticas sectoriales y nacionales y articulación institucional desde las autoridades locales hasta el Legislativo y el Ejecutivo. Y en donde hay una serie de arreglos institucionales locales a los que se puede acudir para impulsar esto, que incluye desde los informales hasta pactos territoriales, el caso de Italia, por ejemplo. Agencias locales de desarrollo económico que pueden o no surgir con el apoyo de autoridades, parques tecnológicos que sí requieren otro tipo de arreglo institucional, distritos industriales; en fin, hay multiplicidad de arreglos institucionales, para favorecer este desarrollo local basado en el impulso de las inversiones.

Luego, quisiera destacar la gran importancia del desarrollo rural, sobre la sensibilidad de la agricultura en particular. Y aquí creo que es importante, desde esa perspectiva, reconocer que la mayor parte de la pobreza

en el Istmo Centroamericano, incluyendo a Panamá, está concentrada en el área rural. En el Istmo Centroamericano en su conjunto, el 62% de la pobreza está en el área rural y en el caso de la pobreza extrema es el 71%.

Y aquí, también, surge un peligro que ante el proceso de apertura comercial o de acuerdos de libre comercio, sin políticas complementarias, puedan darse escenarios negativos con un aumento mixto, pero con consecuencias negativas en el área rural en particular, donde sí puede haber un aumento de exportaciones de grandes productores, pero donde podría haber un aumento de alimentos y otros productos que dañan a los pequeños productores, una ausencia de ampliación de los mercados locales y un crecimiento sí, en base a las exportaciones de los mayores productores, pero sin equidad que puede dar lugar a todo el tipo de tensiones que vivieron algunos países centroamericanos en los 60 y 70.

Desde una perspectiva más positiva, se puede plantear otro escenario con políticas complementarias donde pequeños productores sí pudieran aprovechar las oportunidades que se abren con un tratado de libre comercio, por ejemplo, que exporten no directamente pero sí con una comercialización conjunta, con subcontratos, donde los mayores ingresos de estos exportadores pueden dar lugar a toda una demanda local de bienes y servicios desde alimentos, productos muy básicos que, entonces, contribuya a reducir la pobreza en esas áreas y donde se refuerzan las articulaciones del mercado interno y la expansión del mercado externo. Y esto se podría lograr en particular y hay recomendaciones muy concretas en el sentido de impulsar programas masivos de inversiones en el área de infraestructura, en el área rural que va desde caminos asfaltados, telefonía, riego, electricidad, combinado eso con la promoción de la organización de pequeños productores, y esto congruente con esta idea de agencia, de volver los agentes de cambio, también de organizarse para actividades de comercialización y compradores de insumos.

Y, en particular, como tercer ingrediente, de este conjunto de paquete, en darle especial atención a la extensión agrícola, a la tecnología, con financiamiento público a través de distintos tipos de arreglos

---

institucionales que permitan, a estos productores, tener acceso y tener esa base de competitividad.

Termino con una referencia rápida sobre un tema muy importante, que es el de la política social, como uno de los otros ingredientes fundamentales de lo que debe ser un enfoque para impulsar la reducción de la pobreza, donde el objetivo fundamental de esta política debiera ser romper la trasmisión intergeneracional de la pobreza; es decir, de generación en generación, ser impulsada desde una perspectiva política, con alianzas amplias, que incluyan no solo a los beneficiarios más pobres, sino a las capas medias y que tenga, también, en línea con esa visión que asegure la coerción social y no solo la focalización hacia estos sectores.

Y esto lleva, por último, al tema de una política social que tenga principios muy claros, donde esos principios pueden ser, primero, la universalidad que, realmente, se garantice que haya ciertos servicios sociales que alcanza a toda la población; segundo, un principio de solidaridad donde aquellos con mayores posibilidades cooperan con aquellos que tienen menos posibilidades; tercero, un principio de eficiencia reconociendo la escasez de recursos y la necesidad de utilizarlo bien; y cuarto un

principio de integralidad que incluye en particular la necesidad de articular la política social con la política económica, no dejándole solo a la política social esa responsabilidad, ni tampoco dejando que la política social sea una especie de hermano menor de la política económica, que generalmente sean ambas con responsabilidad de atender el tema del desarrollo social y la coerción social. Esto lleva todo el tema de los instrumentos como son la focalización, la descentralización, la participación del sector privado que hay que analizar, precisamente, a la luz de estos principios que mencionaba y en América Latina había una tendencia a centrarse demasiado en los instrumentos, olvidando al final que lo que se busca alcanzar es el cumplimiento de estos principios.

Puede haber una política focalizada, pero en la medida que contribuya a que, realmente, haya una cobertura universal de servicios sociales, por ejemplo.

Quisiera terminar, entonces, con ese llamado a tomar en cuenta esos principios básicos, no centrarse tanto en los instrumentos, aunque sí verlos como medios para poder cumplir con esos principios básicos de universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.

---

# Los Retos del Parlamento en la Actualidad

*Rubén Hernández Valle*

---

## I.- INTRODUCCIÓN

Hoy día se acepta sin reticencias que la democracia se encuentra en crisis y se discuten fórmulas para superarla. Recordemos con Kelsen que la democracia no puede ser más que parlamentaria, en el sentido de que el órgano central dentro del Estado debe ser el legislativo.

Para ello existen tres razones fundamentales: primero, porque la representación política tiene en el Parlamento, por su composición plural y heterogénea, su expresión más fiel; en segundo lugar, porque el control político sólo puede realizarse en forma permanente y ordinaria en el Órgano Legislativo y, tercero, porque sólo a través de los debates parlamentarios las decisiones del poder público pueden alcanzar suficiente legitimación democrática.

Como lo ha demostrado la praxis política de los Estados Unidos, el régimen presidencialista sólo puede funcionar correcta y eficientemente con un Órgano Legislativo fuerte.

Cuando el Parlamento es débil, el vacío de poder que deja es cubierto por el Poder Ejecutivo, los tribunales constitucionales y la prensa, como ocurre con frecuencia en nuestros países. Por consiguiente, es necesario fortalecer el Parlamento para devolverle su majestad original y hacer que el principio de la separación de poderes sea efectivamente operante.

En la presente charla analizaré algunos mecanismos jurídicos que es necesario introducir en el funcionamiento del Parlamento con el fin de que éste pueda afrontar con eficacia los retos que enfrenta en la actualidad.

## II.- LOS RETOS DEL PARLAMENTO

### A.- La transformación del Estado legislativo en el Estado administrador

Una de las características del Estado contemporáneo, consecuencia directa de la participación activa de los partidos políticos y de las exigencias del Estado Social

de Derecho que vivimos, es la marcada preponderancia jurídica y política del Poder Ejecutivo sobre el Órgano Legislativo. El fenómeno se explica por varias razones que enumeramos a continuación.

En primer término, esa situación de superioridad deriva del carácter crecientemente técnico de las leyes, pues el Poder Ejecutivo dispone de los elementos logísticos y humanos idóneos para elaborar mejor que el Parlamento los proyectos de ley que exige la sociedad moderna, sobre todo cuando se trata de asuntos altamente especializados, como son las materias financiera, económica, impositiva, etc.

Además, el Órgano Ejecutivo por estar en contacto directo e inmediato con la realidad social y económica del país, tiene mayor sensibilidad para captar cuáles son los problemas y sus posibles soluciones.

Por otra parte, al haber asumido el Estado nuevas tareas, sobre todo en el ámbito económico y social, el Poder Ejecutivo ha adquirido un papel protagonista en ese proceso.

En efecto, la mayoría de las funciones de fomento han sido atribuidas al Órgano Ejecutivo, por lo que su potestad normativa se ha ensanchado considerablemente, con detrimento de la función legislativa otrora monopolio exclusivo del Parlamento.

Verbigracia, en Francia el artículo 34 de la Constitución Política señala taxativamente la materia reservada al dominio de la ley, de tal suerte que el Poder Ejecutivo puede regular, por la vía reglamentaria, todas las demás materias no incluidas en esa reserva.

De esa forma, la función por antonomasia de los Parlamentos se ha ido desplazando hacia el Poder Ejecutivo, pues hoy día son escasas las materias cobijadas por una reserva legal absoluta. En efecto, en la praxis de esa reserva absoluta sólo subsisten la aprobación de los tratados internacionales, la creación y modificación de tributos, el régimen de los derechos

---

fundamentales y la creación de nuevas instituciones públicas.

A esta altura de la exposición, podemos extraer dos consecuencias importantes en el estadio de la evolución actual del Estado moderno: la transformación del Estado legislativo en el Estado administrador y el consiguiente desplazamiento de la potestad legislativa hacia el Poder Ejecutivo.

#### B.- La determinación de la agenda legislativa por parte del Órgano Ejecutivo

Otra de las características del Estado moderno es que cada vez con mayor frecuencia existe una tendencia a desplazar la determinación de la agenda legislativa a manos del Órgano Ejecutivo.

Este fenómeno se produce por dos vías distintas: primero, mediante la extensión de los periodos de sesiones extraordinarias, en los que la agenda de discusión del Parlamento es fijada exclusivamente por el Órgano Ejecutivo y, en segundo término, mediante la intervención directa del Gobierno en la fijación de la agenda parlamentaria. Este último fenómeno es moneda de curso corriente en los regímenes parlamentarios europeos, en que la agenda legislativa es fijada casi exclusivamente por el Gobierno.

Consecuencia de lo anterior, el Parlamento conoce y aprueba, casi de manera exclusiva, aquellos proyectos de ley que interesan al Órgano Ejecutivo. De esa forma, el Parlamento termina convirtiéndose en un apéndice político del Gobierno.

Lo anterior se vuelve más evidente si tomamos en cuenta que en la mayoría de los Parlamentos existe una alta disciplina partidaria, por lo que los diputados de Gobierno, salvo calificadas excepciones, siempre votan afirmativamente las iniciativas del Ejecutivo, aunque no estén totalmente de acuerdo con ellas.

#### C.- La desnaturalización de la función de control político

Las Comisiones de Investigación Legislativa, principal instrumento mediante el cual se ejerce el control político en los Parlamentos modernos, resultan integradas mayoritariamente por representantes del

partido que cuenta con más escaños en el Parlamento, el cual, en la gran mayoría de los países, es el mismo que ejerce el Poder Ejecutivo.

Consecuencia de su integración, tales Comisiones, salvo cuando entran en negociaciones puntuales con los parlamentarios de la oposición, porque el asunto investigado involucra a funcionarios o personeros de ambos partidos, nunca establecen responsabilidades respecto de los funcionarios investigados. Y no lo hacen simplemente porque, dada la disciplina partidaria imperante en su seno, no pueden recomendar sanciones contra miembros del Poder Ejecutivo, los cuales pertenecen a su propio partido político.

La conclusión es que el control político que se ejerce por medio de las Comisiones de Investigación Legislativa carece hoy día de sentido práctico y efectividad, por cuanto se utiliza exclusivamente para que los parlamentarios de la bancada mayoritaria investiguen supuestos actos incorrectos de sus copartidarios, lo cual resulta a todas luces utópico.

De lo dicho, se concluye que el Parlamento ha claudicado en una de sus funciones fundamentales, como es la del control político. El contrapeso que tal actividad debe suponer según el principio de la separación de poderes no existe en la praxis, no sólo por una errónea regulación normativa, sino también por la existencia de una férrea disciplina partidista a lo interno del Parlamento.

Por ello, el control sobre la mayoría de los Gobiernos descansa hoy día casi exclusivamente en el control electoral, pues el que resulta del equilibrio institucional, sea el de frenos y contrapesos en que se basa el Estado constitucional moderno, se ha debilitado a tal punto que es prácticamente inexistente.

Es evidente que la libertad de los ciudadanos corre un grave peligro en un sistema político en el que, en la praxis, sólo está garantizada la independencia de los jueces. Y dado que la labor propia de los jueces es aplicar la ley y si esta es, en última instancia, la voluntad del Órgano Ejecutivo, como quedó demostrado supra, sólo cabe concluir que la preservación de la libertad queda exclusivamente librada al control de la constitucionalidad

---

que ejerzan los tribunales sobre las leyes y los actos del Poder Ejecutivo.

### III.- LOS MECANISMOS JURÍDICOS PARA ENFRENTAR LOS RETOS ACTUALES DEL PARLAMENTO

Para enfrentar con eficacia los retos actuales, el Parlamento tiene, entonces, que agilizar su función legislativa y fortalecer la de control político. A continuación, indicaré algunas de las reformas que, en mi concepto, deberían introducirse en los distintos ordenamientos jurídicos para devolverle al Parlamento su protagonismo como órgano central del régimen democrático de gobierno.

#### A.- AGILIZACIÓN DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

En el Derecho Comparado se han ideado al menos cuatro mecanismos para agilizar y tecnificar la función legislativa de los Parlamentos.

##### a.- El quórum solo es necesario para votar

En primer lugar, el quórum solo debe requerirse para las votaciones y no para que sesione el Parlamento. De esa manera se evita su paralización continua y que los proyectos de ley importantes se atrasen por tácticas dilatorias de la oposición. De hecho, en el Parlamento inglés se aplica este mecanismo, por lo que los proyectos de ley se discuten sin necesidad de que haya un número determinado de parlamentarios presentes en el aula.

De esa forma, solo quienes están interesados verdaderamente en la discusión de un determinado proyecto de ley hacen acto de presencia y participan activamente en el debate. De paso se enriquece la discusión parlamentaria, pues por lo general en el debate sólo intervienen los que han estudiado el proyecto a profundidad.

##### b.- Debate reglado

También en algunos ordenamientos se han ideado trámites expeditos para la discusión y eventual aprobación de aquellos proyectos de ley que se califiquen de interés público, ya sea por el Órgano Ejecutivo o por el propio Parlamento mediante una mayoría calificada. •

Dentro de este orden de ideas, se introduce el debate

reglado, en que el tiempo de discusión en el Plenario de un determinado proyecto se reparte proporcionalmente entre los partidos representados en el Parlamento y no de manera individual entre todos sus miembros.

De esa forma se logran dos objetivos importantes: acortar el plazo de discusión de los proyectos y, segundo, mejorar la calidad de los debates, pues este sistema obliga a los partidos a escoger los especialistas en las materias objeto de discusión para que actúen como sus portavoces oficiales.

Es importante elevar el nivel de los debates parlamentarios, permitiendo que sean solo los especialistas en cada materia los que intervengan en él, a fin de que los parlamentarios tengan la posibilidad de escoger, con conocimiento de causa, entre las diferentes tesis que existan sobre el tema.

Recordemos que la esencia del debate parlamentario es la persuasión recíproca de sus participantes acerca de las bondades de sus respectivas tesis. En la actualidad, sin embargo, el debate parlamentario se ha convertido en una mediación para el control de los electores, pues los diputados oficialistas luchan por imponer sus proyectos contra viento y marea, en tanto que la oposición tiene como único objetivo obstaculizar la acción del Gobierno para debilitar electoralmente al partido en el poder.

También se deben establecer plazos máximos para la votación de determinados proyectos de ley. Por ejemplo, fijar un número máximo de sesiones para la discusión del proyecto en cada debate, de manera tal que al vencerse el plazo respectivo el proyecto se tiene por discutido y se somete inmediatamente a votación. Esta técnica es muy usada en materia presupuestaria, en que existen, por lo general, plazos perentorios dentro de los cuales deben ser aprobadas las respectivas leyes presupuestarias.

##### c.- La creación de Comisiones con potestad legislativa plena

La otra técnica utilizada para agilizar el procedimiento parlamentario es la creación de Comisiones Legislativas dotadas con potestad legislativa plena. Tales Comisiones, integradas proporcionalmente de acuerdo con la conformación del Parlamento, tienen potestad para

---

aprobar leyes directamente en Comisión sin necesidad de que intervenga el Plenario.

Lógicamente existen límites importantes, tanto materiales como procedimentales, respecto de su funcionamiento. Verbigracia, hay materias sustraídas a su competencia, como la tributaria, la aprobación de tratados, lo relativo al régimen de los derechos fundamentales, la materia electoral, la convocatoria a una Asamblea Constituyente, etc. Los proyectos de ley que tramitan estas Comisiones están sujetos a los mismos principios de la legislación ordinaria, es decir, respeto del principio democrático, garantía del derecho de enmienda por parte de los parlamentarios, publicidad de los debates, etc.

La delegación debe ser aprobada por una mayoría calificada y el Pleno tiene el derecho de avocar el conocimiento de cualesquier asunto que esté en trámite en una de esas Comisiones por mayoría absoluta.

La experiencia ha sido exitosa en Italia, España y Costa Rica. Su implementación ha permitido que el Pleno del Parlamento se concentre en el conocimiento de los proyectos de ley relativos a las materias de importancia nacional, tales como la aprobación de tratados, creación o modificación de tributos, regulación de los derechos fundamentales, materia aduanera, de empréstitos, etc., en tanto que la legislación menor es aprobada directamente por estas Comisiones en forma ágil y expedita. Verbigracia, los proyectos de interés regional o local, que interesan especialmente a los diputados de oposición y a los que representan a las zonas más alejadas del país.

d.- Delegación de la elaboración de proyectos de ley en Comisiones Técnicas

Finalmente, se ha arbitrado un cuarto mecanismo tendente a reivindicar y mejorar la función legislativa del Parlamento y que consiste en que la redacción de determinados proyectos de ley, por la índole especializada de su objeto, es delegada en comisiones técnicas.

Posteriormente, el Pleno conoce del texto elaborado por la comisión y le introduce las reformas que juzgue pertinentes antes de darle su aprobación. Con ello se persigue que los proyectos de ley en materias alta-

mente especializadas, como los Códigos, sean elaborados por técnicos en la materia, sin que por ello el Parlamento renuncie a su potestad política de darle la aprobación definitiva e introducirle aquellos correctivos que fuzque oportunos y necesarios para ajustar la nueva ley a la realidad de país. Es decir, este mecanismo permite conjugar la técnica con el ejercicio discrecional y, por tanto, político de las funciones legislativas del Parlamento para producir leyes de primera calidad en materias altamente especializadas.

## B. EL FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO

Recordemos, en primer término, que el Parlamento es el lugar donde se expresa, en toda su dimensión, el pluralismo político, pues en ella está representada la totalidad del pueblo y no solo la mayoría gobernante. Es decir, es en el Parlamento donde la sociedad se concibe no como una unidad homogénea, sino más bien heterogénea, integrada por una gran variedad de posiciones e intereses que deben ser representados y respetados.

Por consiguiente, el Reglamento Interno del Parlamento debe garantizar que todas las representaciones del pluralismo político de la sociedad tengan el derecho de expresar sus ideas y programas, al debate, a la información, a la investigación de todos los asuntos públicos y la crítica de los gobernantes de turno. Por ello, el Parlamento no es solo un órgano, sino también una institución. En otros términos, el Parlamento es la institución del pluralismo político.

Se suele distinguir entre control "por" el Parlamento y control "en" el Parlamento. El primero es el que realiza el Parlamento como órgano y, por tanto, se expresa en la voluntad de la mayoría, en tanto que el segundo es el que ejercita la Cámara como institución.

El primer tipo de control está a cargo de la mayoría, pues conforme al principio democrático las decisiones de los órganos colegiados deben tomarse por la mayoría de votos de sus integrantes.

Tal es lo que ocurre, por ejemplo, con la aprobación de los informes de las Comisiones Legislativas de Investigación y los eventuales votos de censura que se otorguen a funcionarios públicos en ejecución de tales informes.

En cambio, el control en el Parlamento es ejercitado fundamentalmente por las minorías. Aunque ese control no se materialice en un acto jurídico desfavorable para determinadas políticas o funcionarios públicos, lo cierto es que constituye un auténtico control político, puesto que a través suyo se hace crítica, se investiga y todo ello se debate con publicidad. Aunque tal labor no lleve aparejada ninguna sanción, es un poderoso instrumento de presión, que fomenta el control de la sociedad civil sobre el Gobierno y constituye una incitación a un futuro control electoral de los gobernantes.

Los titulares de este control son los diputados considerados individualmente, sobre todo aquellos pertenecientes a los partidos minoritarios. Por consiguiente, a tales parlamentarios se les debería garantizar el derecho para que, dentro del Orden del Día, se conocieran en lugar preferente algunos de los proyectos de su interés, pues en la actualidad los primeros lugares en la agenda legislativa corresponden invariablemente a los proyectos que interesan al Gobierno, sobre todo durante los periodos de sesiones extraordinarias, que son la mayoría.

Asimismo, es fundamental que las Comisiones de Investigación Legislativa se integren mayoritariamente con miembros de los partidos de oposición, pues solo de esa forma se garantizaría que ejerzan su función de control político de manera eficaz.

Dentro de la dinámica del Estado moderno al Gobierno le toca dirigir la política y al Parlamento controlarla. Por eso deben fortalecerse todos aquellos mecanismos de control parlamentario, tales como el nombramiento de ciertos funcionarios que realiza el Poder Ejecutivo, como es el caso de los Embajadores, el Procurador General de la República, el Defensor de los Habitantes, etc.

Estos nombramientos deberían ser ratificados por el Parlamento, con el fin de evitar que recaigan en personas que carecen de suficientes atestados y cualidades

técnicas o morales para ejercer tan delicadas funciones y evitar, de esa manera, que se conviertan en simples testaferreros del Órgano Ejecutivo.

#### IV.- CONCLUSIÓN

El principio de la separación de poderes en la praxis política y jurídica ha sufrido un grave deterioro, pues hoy día los frenos y contrapesos institucionales derivados de aquel prácticamente no existen al haberse producido una concentración excesiva de poder en manos del Ejecutivo.

La función de control político es la que caracteriza hoy día al Parlamento, pues la legislativa se ha desplazado en gran medida hacia el Poder Ejecutivo. Sin embargo, la de control político, en muchos casos, ha sido asumida por los medios de comunicación.

La función de control político debe ligarse a la idea de la representación parlamentaria como representación plural. Dicha trabazón nos permite concebir la democracia como una democracia pluralista.

Dentro de esta óptica cabe concluir que el fortalecimiento del Parlamento debe darse primordial, aunque no exclusivamente, en este campo. De lo contrario, se producirá, cada vez con mayor intensidad, una peligrosa concentración de poder en manos del Gobierno, lo cual va en menoscabo directo de la libertad de los ciudadanos.

El principio de la separación de poderes, pivote estructural del Estado constitucional moderno, exige la existencia de un efectivo control recíproco entre todos sus Poderes, pues solo de esa forma se limita eficazmente su ejercicio y, al mismo tiempo, se protege la libertad de los ciudadanos contra el humor cambiante de los gobernantes de turno.

Recordemos que poder dividido es poder limitado. Para ello se requiere que tanto en la legislación como en la praxis existan mecanismos efectivos de control, tanto jurídicos como de orden político.

Fortalecer al Parlamento significa arbitrar mecanismos efectivos de control jurídico y político sobre el Gobierno para garantizar que la libertad sea una realidad vivida cotidianamente por todos los ciudadanos y no simplemente una palabra retórica.



---

# La Sociedad de la Información y sus Retos para el Próximo Quinquenio

---

*Licdo. Luis Sánchez Almengor,  
Director Administrativo de la Oficina  
de Modernización del Estado*

---

El reto de gran trascendencia que deberán enfrentar directamente como legisladores y ciudadanos, será integrarnos, plenamente, a la sociedad de la información y a la economía del conocimiento.

La civilización humana ha registrado grandes avances propulsados por sectores que registraron innovaciones tecnológicas. Así, en la década de 1770, se registró una mecanización de la industria propulsada por el agua, la cual fue liderizada por la industria textil, la fabricación de productos derivados del hierro y las ruedas hidráulicas. En los años de 1940, la mecanización industrial fue propulsada por el vapor, destacándose motores a vapor, el ferrocarril y las herramientas de diversa índole. En la década de 1890, con la electrificación de la industria, el transporte y en los hogares, se registraron grandes avances en la ingeniería eléctrica y en los compuestos sintéticos. En la década de 1940, surge la motorización de la economía y el transporte, liderizada por el automóvil, el avión y los insumos propulsados por motores. En la década de 1990, se registra la digitalización de la información y la comunicación de la economía y la sociedad, originada por el desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, que generalmente les llamamos las TICS.

Las nuevas tecnologías permiten crear y difundir información por todo el mundo, conduciendo a nuevas formas de organización social y de producción dando origen gradualmente a la sociedad de la información. La sociedad de la información es aquella centrada en la persona integradora, orientada hacia el desarrollo, donde todos sus participantes puedan crear, consultar, utilizar y compartir las herramientas de la información y el

conocimiento. Hoy nuestra sociedad busca formas de aprovechar este paradigma emergente para lograr metas cada vez más amplias e integrarse más plenamente en la sociedad mundial de la información.

Se dice que nos encontramos en la tercera ola (siguiendo la primera ola, correspondiente a la era agrícola y la segunda ola a la era industrial). El paradigma de las TICS está asociado a la onda larga del desarrollo. Estas ondas largas se basan en un sistema tecnológico específico que invade cada aspecto de nuestras vidas. El marco conceptual que presentamos en esta filmina sirve para visualizar áreas temáticas y las respectivas responsabilidades públicas que se requieren involucrar para establecer una estrategia nacional integral. El modelo asocia infraestructuras y servicios genéricos en estratos horizontales, aplicaciones sectoriales que son esencialmente las políticas gubernamentales, es gobierno, salud, economía, etcétera, en sectores verticales y asocia, diagonalmente, el marco legislativo, el financiamiento y el capital humano. La discusión de las TICS no ha estado exenta de inconvenientes, porque ha surgido una nueva forma de exclusión, denominada brecha digital que amplía la distancia que separa regiones y países y excluye a grupos de ciudadanos en una sociedad; así la llamada oportunidad digital para el desarrollo y avance de la sociedad puede convertirse, fácilmente, en una amenaza.

En este ámbito, las políticas públicas son indispensables. Las primeras políticas públicas para el desarrollo de la sociedad de la información, en la región latinoamericana, comenzaron en la década de 1990, con programas de acceso universal, de formación y educación, y los primeros esfuerzos de digitalizar los procedimientos administrativos internos en el sector público. Todo esto, sin una visión integral del tema.

---

A finales de la década de los noventa, algunos gobiernos latinoamericanos comenzaron a adoptar una visión más integral del tema de la sociedad de la información en su agenda política, al reconocer que las TICS son herramientas para el desarrollo socioeconómico. Los gobiernos de América Latina y el Caribe, reunidos en Florinópolis, Brasil, en junio del año dos mil, reconocieron que dejar la evolución de la sociedad de la información y del conocimiento, que sea conocida solo por los mecanismos del mercado, conlleva el riesgo de aumentar las brechas digitales al interior de nuestras sociedades, creando nuevas modalidades de exclusión, de expandir los aspectos negativos de la globalización y de incrementar la distancia entre los países desarrollados y en desarrollo.

En la declaración Florinópolis 2000, los gobiernos de la región anunciaron su aspiración compartida de llegar al año 2005 integrados como miembros plenos de la sociedad de la información con eficiencia, equidad y sostenibilidad, en el marco de la economía global, basada en el conocimiento.

En Québec, Canadá, durante la Cumbre de las Américas del año 2001, los jefes de Estado y de Gobierno de las Américas declararon el establecimiento de una agenda de conectividad para las Américas, comprometiéndose que para la Cumbre del 2005, todos los países deben presentar su agenda de conectividad y plan de acción. En enero de 2003, los países de la región se reunieron en Bábaro, República Dominicana, y plasmaron en la declaración de Bábaro que el tema con mayor prioridad para el despliegue de la sociedad de la información en la región es promover y fortalecer programas nacionales de fomento de la sociedad de la información basados en una estrategia nacional proactiva.

Se evidencia, entonces, la necesidad de integrarse a la sociedad mundial de la información de manera rápida y beneficiosa para nuestro propio desarrollo. La implementación de programas digitales, en los países en vías de desarrollo, requiere de una voluntad política, no solo del grupo gubernamental, sino también de la sociedad como un todo, porque los programas digitales efectivos deben impactar la distribución del ingreso nacional y las estructuras sociales y de mercado.

Los países en desarrollo enfrentamos un camino difícil para incorporarnos plenamente a la sociedad de la información, porque las TICS originan cambios fundamentales a una tasa de velocidad sin precedentes en la historia de la humanidad. Además, confrontamos una gran paradoja, porque la sociedad de la información ha traído una era de abundancia de información disponible, y la mayoría de los países en desarrollo reportan déficit en el conocimiento.

En este marco, los países en vías de desarrollo enfrentan nuevos retos, porque si desean prosperar, entonces, deben integrarse al proceso de digitalización de la economía y de la sociedad, utilizar efectivamente las TICS para el desarrollo; adaptar las leyes y regulaciones al nuevo escenario; lograr un nivel óptimo de conectividad y crear un círculo virtuoso. Esto es para no quedarse atrás. Y el problema es que no hay alternativas que sustituya este modelo.

Esta situación ha forzado a los gobiernos a adoptar nuevas políticas, nuevas estructuras institucionales, nuevos esquemas operativos, redistribuir los recursos en un mega esfuerzo para enfrentar adecuadamente los retos y aprovechar las oportunidades que ofrece la sociedad de la información.

Complicando la situación, los gobiernos en los países en desarrollo enfrentan varios obstáculos al intentar desarrollar programas que aceleren el desarrollo socioeconómico utilizando las TICS, por ejemplo, recursos financieros limitados, presiones políticas que se oponen a las reformas, rechazo a las reformas por parte de directivos y empleados del sector público, bajo nivel de conocimiento y uso de las TICS por la ciudadanía, monopolios protegiendo los "status quo", conectividad insuficiente.

Para superar estos obstáculos, los países deben diseñar una nueva visión a fin de lograr un canje socioeconómico óptimo en la utilización de los recursos financieros limitados disponibles. Este intercambio es necesario, porque los recursos limitados deben interponer las necesidades básicas de salud, educación y obras públicas, por ejemplo.

Hoy, nuestros países requieren velocidad, simplicidad, más alcance y una capacidad integrada para

---

reducir costos y aumentar la efectividad, lo cual ayuda a incrementar el valor público. En consecuencia, el desarrollo prioritario requiere la participación del gobierno. Por ello, las iniciativas digitales rinden mejores resultados solo cuando están relacionadas al desarrollo de las necesidades prioritarias de la sociedad.

En todo este proceso, no se puede olvidar que la eficiencia y la efectividad son criterios claves para alcanzar el éxito en el desarrollo económico. Esto significa una necesidad real de diseñar una agenda digital y un plan de acción que utilice las TICS para el desarrollo.

Adoptar una visión para los países en desarrollo, a fin de utilizar las TICS no es el verdadero problema, todo lo contrario; consideramos que este es el punto más fácil y la parte más difícil es activar un plan de acción digital factible y efectivo. Este plan de acción requiere varias condiciones, a fin de asegurar una mayor tasa de éxito, por ejemplo, requiere el apoyo efectivo del líder del gobierno, una entidad responsable del programa digital nacional; reformas en la administración pública, a fin de aumentar la efectividad y alcance de las iniciativas de gobierno electrónico; iniciar el programa digital con iniciativas viables, asociadas al desarrollo prioritario; optimizar el uso de los recursos financieros y tecnológicos disponibles, incluyendo programas de sistemas abiertos.

Si logramos cumplir con la mayoría de estas condiciones, tendremos buenas posibilidades de alcanzar éxito en el plan de acción digital. El sector público panameño emprendió iniciativas propias de gobierno electrónico, desde hace unos nueve años, sin una coordinación general, a falta de una visión global por el Estado. Esencialmente, esos proyectos se emprendieron, a fin de incrementar la eficacia de los servicios públicos, lograr una mejor utilización de los sistemas de información gerencial y reducir costos operativos -tal como lo demuestra la filmína- en varias de las iniciativas emprendidas por diferentes entidades del Estado.

Aunque estas iniciativas estaban orientadas correctamente, el Gobierno nacional carecía de una estrategia, en materia digital y de una escala referencial, para priorizar los proyectos en función de políticas socioeconómicas.

La señora Presidenta Mireya Moscoso firmó el Decreto Ejecutivo 72, en junio de 2002, que estableció la Comisión e-Panamá. Entre las funciones de la comisión están promover e impulsar, con la respectiva institución del sector público, la ejecución de las iniciativas y proyectos que coadyuven a la modernización del Estado y a la ejecución del Programa e-Panamá, facilitar las actividades relacionadas con el marco regulatorio, la infraestructura tecnológica, los servicios internos, el financiamiento y la divulgación para la ejecución de los proyectos, impulsar la búsqueda de los recursos financieros, para la puesta en marcha de la iniciativa y proyectos del Programa e-Panamá.

El Programa e-Panamá es la estrategia digital de Panamá y está conformado por una serie de proyectos e iniciativas que utilizan las TICS para lograr un mayor desarrollo socioeconómico, obteniendo, a la vez, un mejor índice de participación virtual. El Programa e-Panamá es un proyecto de Estado.

El objetivo del Programa es lograr que los servicios públicos sean efectivos y eficientes, que se eleve la calidad, nivel y extensión de la educación, que los programas de salud pública beneficien, efectivamente, a todos los sectores, que se aumente el nivel de seguridad ciudadana, que nuestra economía logre mayores niveles de productividad y competitividad y que obtengamos un óptimo grado de conectividad. El Programa, también, busca mayor transparencia en la gestión pública y el disfrute de los múltiples beneficios que brinda la sociedad, de la información.

Entre las metas del Programa e-Panamá se destacan digitalizar e integrar los procesos gubernamentales para obtener mayor eficiencia y brindar un mejor servicio a los ciudadanos, contribuir a elevar la productividad y competitividad en la economía, promover el comercio electrónico, entrenar, a nuestros ciudadanos, en el uso de las herramientas informáticas y la Internet, brindar los servicios de Internet para todos los sectores y regiones del país, coadyuvar en la eliminación de brechas que ocasionan discriminación e inequidad socioeconómica. Estas metas requieren elaborar una serie de proyectos destinados a la educación, la economía, la salud, la seguridad, entre otros.

A solo año y medio de haber iniciado operaciones, la Comisión e-Panamá se siente satisfecha por la labor realizada, destacándose los siguientes logros: Alianza y apoyo de organismos internacionales y gobiernos amigos, alianzas estratégicas con entidades del sector público, participación en cónclaves y seminarios internacionales, donde hemos adquirido más conocimientos y conocidas nuevas buenas prácticas regionales y mundiales, también divulgamos nuestro programa digital en diferentes auditorios de las Américas, Europa y Asia. Producto de eso, las donaciones o los apoyos a través de contribuciones no reembolsables que gobiernos amigos han otorgado a la Comisión e-Panamá, podemos decir que esta fuente de fondo constituye la fuente principal para el desarrollo de los proyectos de la Comisión e-Panamá, adoptar un plan de acción, para desarrollar proyectos digitales, en el periodo 2003-2005, que hasta la fecha, incluyen setenta y dos proyectos: veintiún proyectos concluidos, que incluyen dieciséis proyectos de gobierno, dos proyectos de economía, dos proyectos educativos, veintitrés otros proyectos en desarrollo, cuya mayoría se completará este año. Además de elaborar una estrategia realista de país basada en nuestra situación, necesidades y recursos, a fin de utilizar la TICS, en el proceso de avance socioeconómico.

Hoy nuestro país ya tiene una agenda digital y podrá hacerle frente a los compromisos que adquirió en diferentes cónclaves mundiales.

Desde el inicio, comprendimos que la tarea de la Comisión e-Panamá es compleja, requiriendo el apoyo entusiasta de la jefatura de las instituciones gubernamentales y la participación activa del pueblo panameño.

Los retos más significativos que enfrentamos no solo como Comisión e-Panamá, sino de forma compartida con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo, son conectividad para todas las áreas del país y masificar el uso de un instrumento inteligente de pago. Y en esto me permito hacer un paréntesis: nosotros creemos que para lograr el éxito requerimos brindarle, a todo el pueblo panameño, proyectos donde no importa su estatus económico, que el ciudadano tenga el acceso para esos beneficios, vía Internet, vía computadora. Y propusimos un proyecto que llamamos "monederos electrónicos", de

traer un tipo de tarjetas inteligentes para que el público pueda adquirirlos y efectúe transacciones por Internet. Este proyecto lo hemos presentado en cónclaves, por lo que el gobierno de Italia se interesó y hemos recibido una donación de cuatrocientos mil dólares, no reembolsables, para el inicio del estudio de ese proyecto y nos convertimos en el primer país en recibir una donación de fondo fiduciario, creado por el gobierno de Italia en el Banco Interamericano de Desarrollo. Producto del anuncio de este proyecto, cuatro países latinoamericanos, también le han pedido el apoyo al gobierno de Italia para que les suministre los fondos y efectuar un estudio similar.

La agenda de conectividad, la cual el gobierno de Panamá está comprometido a presentar en la próxima Cumbre Iberoamericana, hasta la fecha nadie la había desarrollado y nosotros, o sea, la Comisión e-Panamá, ya hemos logrado el apoyo del primer país en conectividad en el mundo, que es Canadá, y, próximamente, en la tercera semana de este mes, se iniciarán los estudios con apoyo y contribución canadiense y toda su experiencia tecnológica para comenzar los estudios de la agenda y plan de acción de conectividad para Panamá.

En cuanto a obtener más apoyo y coordinación de la jefatura de entidades gubernamentales, este punto es muy delicado, muy fuerte y hay que tener mucha paciencia, es un proceso continuo de cultivo y de relaciones. Además, promover y coadyuvar en el desarrollo iniciativas digitales en los gobiernos locales, eso todavía no lo hemos iniciado, esperamos comenzar el otro año, pero los gobiernos locales deben integrarse al esfuerzo digital y ser partícipes de los proyectos. Se debe acrecentar el uso de las TICS en la sociedad panameña, coadyuvar en el incremento de la seguridad ciudadana, continuar obteniendo apoyo técnico y financiero internacional y contribuir con la reducción de la brecha digital.

Como conclusión, podemos decir que Panamá ya tiene una versión macro de e-País. En este sentido, sabemos que la Asamblea Legislativa emprenderá una serie de iniciativas para que Panamá continúe encaminándose hacia la sociedad de la información,

---

como miembro activo y prominente de ésta para convivir en bienestar, paz y democracia.

Honorables legisladores, ustedes juegan un papel preponderante y, afortunadamente, la Asamblea Legislativa participa en la Junta Directiva de Comisión e-Panamá, hasta la fecha, representada por el legislador

Smith, lo cual garantiza, aún más, una estrecha colaboración hacia nuestras metas comunes. Juntos debemos enfrentar los retos venideros del próximo quinquenio y aprovechar la oportunidad inherente a la sociedad de la información y a la economía del conocimiento.

---

# Estructura Organizativa de la Asamblea Legislativa

---

*Licda. Maritza Mendoza,  
Directora Administrativa de la Unidad  
de Desarrollo Institucional*

---

Nuestra estructura cuenta con una base legal, fundamentada en la Constitución Política de la República y en la Resolución 117 del 7 de agosto de 2002, que es la que rige actualmente.

Iniciamos con la Unidad de Asesoría de la Presidencia, que está adscrita al despacho de la Presidencia de la Asamblea, y que tiene como función principal asesorar al Presidente de la Asamblea en aquellas materias que él considere de su interés; la Unidad de Promoción de la Participación Ciudadana, que es aquella donde el ciudadano común y corriente va a tener acceso a nuestra Institución para presentar algunos proyectos de su interés; la Unidad de Relaciones Internacionales, que también está adscrita al despacho del Presidente y que tiene como objetivo principal darle continuidad al trabajo de los Honorables Legisladores en el campo de las relaciones internacionales; la Unidad de Protocolo, que es la unidad que coordina todos los eventos, como en el que ahora mismo participamos, además de que también presta otros servicios de su interés, como es el de visas, pasaportes, entre otros.

La Secretaría General es la figura inmediata a la Presidencia, que tiene entre sus grandes responsabilidades, además de darle al Pleno el apoyo en sus funciones legislativas y al Presidente, también en sus funciones administrativas, es la que está encargada de coordinar la gestión de todas las unidades técnicas y administrativas dentro de la Institución y que cuenta con las unidades que van a exigir todo de ella.

Tenemos la Unidad de Desarrollo Institucional, que está adscrita al despacho de la Secretaría General, y cuya función principal es la de darle asesoría técnica en el aspecto de la estructura, procedimiento, métodos y sistemas de trabajo.

La Unidad de Seguridad Parlamentaria protege todas las instalaciones, además del personal legislativo y visitantes que llegan a la Institución.

La Dirección de Auditoría Interna es la que ejerce, a lo interno de la Institución, la función fiscalizadora de todos los gastos que se realizan en la Institución.

La Dirección Nacional de Asesoría Legislativa asesora en materia jurídica y legal a los Legisladores y Legisladoras que así lo soliciten y también a la Directiva, a la Presidencia, a la Vicepresidencia, a la Secretaría General, Subsecretarías Generales y a las distintas unidades administrativas de la Asamblea Legislativa.

Esta Dirección Nacional de Asesoría Legal Parlamentaria cuenta con los departamentos de Derecho Administrativo y de Contrataciones Públicas. El Departamento de Derecho Administrativo tiene que ver con todas aquellas problemáticas que se dan, además de otros negocios en la parte legal institucional, cuando hay algún despido de un funcionario y que éste interpone alguna reconsideración.

La Dirección de Comunicación consta del Departamento de Relaciones Públicas, el Departamento de Medios de Comunicación Social y el Departamento de Radio y Televisión Parlamentaria, cuyo objetivo es mantener informada a la comunidad sobre toda la gestión que se da en la Institución, más que nada en el Pleno.

La Dirección Nacional de Asesoría Legislativa cuenta con ocho Secretarías Técnicas y tiene entre su objetivo principal, asesorar y asistir técnicamente con tareas directamente relacionadas con el proceso de formación de la Ley y del funcionamiento del Pleno, y las Comisiones a los Legisladores, comisiones legislativas y al Pleno de la Asamblea.

La Dirección de Recursos Humanos se encarga de

---

todos los aspectos referentes a la Administración de Recursos Humanos dentro de nuestra Institución y cuenta con el Departamento de Administración de Recursos Humanos y Carrera Legislativa, el Departamento de Bienestar Social y Redacciones Laborales, el Departamento de Capacitación, el Departamento de Contrato y el Departamento de Registro y Control de Recursos Humanos.

La Dirección de Infraestructura y Servicios Generales consta del Departamento de Servicios Generales, el Departamento de Correspondencia, el Departamento de Mantenimiento y el Departamento de Transporte. A través de ella recibimos todo el servicio que nosotros requerimos, en cuanto a la prestación oportuna de las acciones de los proyectos de infraestructura, de transporte, de correspondencia y desarrolla, además, cada acción que garantiza la prestación del servicio de transporte, entre otros servicios.

La Dirección de Administración y Finanzas consta de los departamentos de Contabilidad, Compras y Presupuesto, y es donde se manejan y administran todos los recursos financieros y bienes materiales y de equipo en nuestra Institución.

La Dirección de Documentación Informática y Publicaciones consta el Departamento de Imprenta, el Departamento de Biblioteca, el Departamento de Actas y Anales y el Departamento Digitalización y tiene como

objetivo desarrollar las actividades de servicios de Informática, Archivo, Publicaciones, Actas y Anales, Imprenta y Digitalización en la Asamblea Legislativa.

Y, por último, tenemos la Dirección de Tesorería, que consta de dos Departamentos, el Departamento Recaudación y Pagos y el Departamento de Registro y Control de Fondos. En ella tienen como objetivo principal fiscalizar en forma eficaz el flujo de fondos de la Institución o utilizar su liquidez y racionalizar la utilización de sus recursos.

También contamos en nuestra Institución con una Asociación de Servidores Públicos, que se reelige cada dos años y que está fundamentada en la Ley 12 de 10 de febrero de 1998.

Las Comisiones Permanentes son aparte medular o sustantiva de nuestra Institución y tienen como objetivo principal, presentar los Proyectos de Ley y darles seguimiento, darle primer debate así como de estudiar, debatir, votar y dictaminar sobre lo que presenten ellas mismas y otras autoridades competentes y emitir concepto sobre las materias en su competencia según el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

Quería dejarles finalmente un mensaje a nuestros nuevos Legisladores, que el trabajo en equipo entre los Legisladores y técnicos, es un factor clave para el fortalecimiento institucional de la Asamblea.

---

# Red Digital del Parlamento

---

*Licdo. Jacob Cattán,*

*Jefe del Departamento de Servicios Informáticos*

---

## Introducción

La Red Digital del Parlamento brinda funciones que facilitan el desarrollo de las sesiones y permiten la participación de cada Diputado cuando este solicita la palabra; además, también permite la identificación y el registro de la asistencia de los Diputados, votación electrónica, así como la distribución y visualización de la información a través de las pantallas.

La gama completa del equipo DCN incluye:

1. Equipo de participación
2. Equipo de control central
3. Equipo de traducción simultánea y de distribución de idiomas
4. Equipo de visualización de información

Este equipo le permite a cada Diputado escuchar, hablar y registrar una petición para hablar, recibir mensajes de pantalla y participar en las sesiones de votación electrónica, insertando para ello la tarjeta de identificación.

El Reglamento Interno dispone lo siguiente:

Artículo 195. Hay tres modos de votación:

1. Ordinaria. Que puede ser de dos clases:
  - a. Por asentimiento, que se realiza en forma pública y abierta, golpeando con la mano sobre el pupitre o levantando la mano, cuando el Presidente o la Presidenta pregunte si se aprueba lo que se discute. En estos casos es procedente la verificación de la votación, por solicitud de cualquier Legislador o Legisladora.
  - b. Mediante procedimiento electrónico, que acredite el voto de cada Legislador o Legisladora y los resultados totales de la votación.

2. Nominal. Se efectúa en base al llamado a lista que hace el Secretario o Secretaria General, y cada Legislador o Legisladora, al ser nombrado, expresará su voto oralmente. El resultado de esta votación constará en el acta con los nombres de los votantes y la forma como votó cada uno.

3. Secreta. Que puede ser de dos clases:

- a. La que se efectúa cuando la voluntad del Legislador o Legisladora no es revelada públicamente. Para ello, la Secretaría General dispondrá de una urna cerrada en la cual los Legisladores o Legisladoras depositarán, según el llamado a lista, su voto escrito en las papeletas oficiales, previamente repartidas por la misma Secretaría General.

- b. Por procedimiento electrónico que acredite el resultado de la votación, omitiendo la identificación de los votantes.

Unidad de Participación: De todos los Diputados

Este es el equipo del Sistema de Red Digital del Parlamento, ya que es esta unidad la que permite la participación de los Diputados, permitiéndoles hablar, registrar una petición para tomar la palabra, registrar una petición para responder, escuchar, votar, leer tarjetas inteligentes, ver el tiempo de intervención transcurrido/restante. La unidad de los Diputados y la del presidente son similares, con la diferencia de que la unidad del Presidente es la que permite tomar el mando de la conferencia.

Funciones del Micrófono del Presidente

Al igual que el micrófono de los Diputados, el del Presidente tiene tres indicadores: el indicador ON está ubicado en la parte superior del altavoz del panel plano;



este indicador toma un color rojo cuando está activo; LED bicolor situado encima del botón del micrófono, y el indicador de anillo luminoso del micrófono enchufable (rojo = activado).

Tecla de Prioridad: al presionar esta tecla se enmudecen todas las unidades de micrófono activas en ese momento, durante el tiempo que la tecla de prioridad permanezca pulsada; cuando esta función se activa, se oye un tono de aviso.

La tecla de encendido: al presionar esta tecla, tanto el Presidente como los Secretarios tienen la opción de poder activar ellos mismos el micrófono y cancelarlo, ya que ellos tienen prioridad para tomar la palabra.

La unidad del Presidente es la que tiene el control sobre las unidades de los Diputados; el Presidente tiene la opción de decidir cuándo se va a iniciar una votación, de cancelar las peticiones de la palabra y cancelar la intervención al Diputado que esté hablando. Esto se realiza por medio de las cinco teclas blandas.

#### Descripción de la Unidad de Participación

Los mandos e indicadores con los que cuenta la Unidad de Participación son:

1. Conector XLR para micrófono electrostático "unidireccional" con anillo luminoso LED para indicar la activación del micrófono.
2. Altavoz. El altavoz se enmudece de manera automática cuando el micrófono está encendido.
3. Indicador de micrófono encendido (LED rojo).
4. Lector de tarjetas ID para identificación de los Diputados
5. Pantalla LCD numérica, de dígitos de 1 a 5, para visualización del canal de idioma seleccionado. La pantalla se activa cuando se insertan los auriculares en el enchufe de tipo jack de la unidad.
6. Teclas de selección de canal arriba/ abajo para su uso en combinación con la pantalla numérica.
7. Botón de micrófono encendido/ apagado o de petición para hablar.
8. Micrófono-indicación de activado (ON) (LED de

dos colores, verde = "petición para tomar la palabra, "rojo = "micrófono activado").

9.5 teclas blandas con indicadores de confirmación (LEDs amarillos) para su uso en combinación con la pantalla alfanumérica LCD de la unidad para proporcionar las siguientes funciones:

- a. Función de participación en la votación (No, Abstención, Sí)
- b. Mensajes

10. Pantalla gráfica de cristal líquido de 2 líneas x 40 caracteres (sólo 15 caracteres chinos) con retroiluminación para mostrar lo siguiente: información relativa a la conferencia, información del usuario, mensajes individuales e información y resultados de la votación.

Nota: El lector de tarjeta de ID (#4), es utilizado para asegurar que solo los usuarios autorizados puedan utilizar la unidad después de introducir la tarjeta. Si el usuario no introduce la tarjeta no podrá hacer uso de la unidad.

Pantalla del Diputado: uso de las pantallas y teclas programables

Al llegar el Diputado lo primero que debe realizar es introducir la tarjeta para registrar su asistencia.

Una vez introducida la tarjeta, el equipo le indicará la confirmación de la asistencia; de igual manera, si la tarjeta no es la correcta la envía el mensaje de tarjeta incorrecta, ya que cada Diputado tiene una tarjeta configurada con sus datos. (El Diputado puede verificar su asistencia presionando el botón central y observando en la pantalla de la sala su nombre).

Después de que su identificación queda confirmada, puede hacer uso del equipo (petición de la palabra, votación) y en la pantalla quedará la palabra MICRO.

#### Votación Electrónica

Cuando se va a iniciar una votación, el Presidente selecciona la opción VOTACIÓN y luego de esto en cada una de las unidades de los Diputados se activa la opción PRESENTE (tecla # 1), la cual tienen que presionar para que el sistema lo tome como presente y puedan realizar la votación, e inmediatamente en la pantalla se van a

---

mostrar las diferentes opciones para registrar el voto, estas opciones son: NO (tecla # 2), ABSTENCIÓN (tecla # 3), Sí (tecla # 4).

Una vez seleccionada la opción, quedará una luz encendida que indica cómo ha votado; si presionó una opción por error, puede cambiarla antes de que finalice la votación. Durante la votación, tanto en la unidad del Diputado como en las pantallas de la sala se muestran los resultados en tiempo real.

La lectura de los resultados que muestra cada equipo es la siguiente:

- P : Número de Diputados presentes.
- : Número de Diputados que votan NO.
- ? : Número de Diputados que se ABSTIENEN.
- + : Número de Diputados que votan Sí.
- # : Número de Diputados que NO HAN VOTADO

AÚN, pero que .registraron su presencia.

#### Recomendaciones

1. Cuando se le da la palabra al Diputado o a la Diputada, no debe golpear el micrófono ya que son aparatos muy sensibles y se dañan con mucha facilidad.
2. Usted inicia el uso de la palabra cuando tiene la luz roja encendida.
3. La tarjeta debe ser introducida una sola vez, no debe estar retirándola ni introduciéndola en repetidas ocasiones, porque se deteriora.
4. No se deben tener los vasos con agua muy cerca de los equipos.
5. Una vez finalice el uso de la palabra no golpee el micrófono.



## DIRECTIVA DE ACONDIP



Presidenta

Aminta Gálvez

Vicepresidenta

Dalmacia Virzi

Coordinadora

Analía de Arosemena

Secretaria

Itzel Peñalba de Herrera

Subsecretaria

Laura de Castillo

Tesorera

Carlota Vallarino

Subtesorero

Joaquín Quiroz

Fiscal

Elizabeth del Carmen Castellón

Vocales

Balkis de Dávila

Marcela de Cortez

Yuri de Jackson

Limbania Perea

Elvira Gálvez

Lauren de Ávila

Asesoras

Inés López de Castillo

Laura de Castillo

Xenia de Pardo



---

# LA ASOCIACIÓN DE CÓNYUGES DE LOS DIPUTADOS DE LA REPÚBLICA: Herramienta de Proyección Social Parlamentaria

*Dra. Aminta Gálvez*  
*Presidenta de ACONDIP*

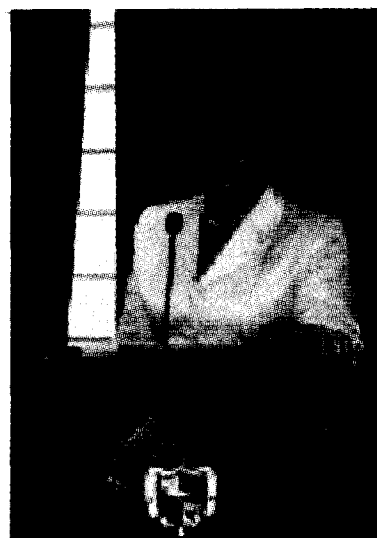
---

Animadas e inspiradas por un espíritu de solidaridad y ante el deseo de contribuir en la labor representativa que realizan los Diputados Nacionales en las comunidades del país, un grupo representativo de esposas de parlamentarios nos convocamos el pasado 5 de octubre, para acordar unánimemente la integración de una organización que contribuyera a fortalecer la imagen de la Asamblea Nacional ante la comunidad, promoviendo obras y participando en actividades de alcance social que, sin fines de lucro ni fines políticos, nos permitieran coadyuvar con las políticas sociales que desarrolla el Estado para mitigar el impacto de pobreza.

En este sentido, la Asociación de Cónyuges de los Diputados de la República de Panamá (ACONDIP) se proyecta como una asociación sin fines de lucro y se propone promover actividades altruistas a favor de la comunidad, tanto en el ámbito social como el educativo. Además, la Asociación que me honro en presidir se propone, entre sus prioridades, apoyar las políticas sociales que tengan por finalidad el bienestar social que alcance a la comunidad en particular y al país, en general.

Nuestra Asociación surge con el propósito de contribuir al cumplimiento de las atribuciones de representación que tiene la Asamblea Nacional con la comunidad en su proyección social, para lo cual nos apoyamos en una Directiva de once miembros, que será el órgano responsable de llevar las directrices en cumplimiento de los estatutos y de rendir cuentas de nuestra labor ante la Asamblea General.

Para cumplir nuestros objetivos, contamos con cinco comisiones encargadas de Recaudación de Fondos y de Eventos; Educación; Relaciones Públicas y Participación Social y Comunitaria, que son responsables de desarrollar las actividades aprobadas por su Directiva.



La ACONDIP se propone, además, desarrollar actividades conjuntas con el Despacho de la Primera Dama y otras instituciones benéficas para mitigar las necesidades más apremiantes de la población, que integran los corregimientos urbanos semiurbanos y las comunidades indígenas del país, mediante la realización de actividades sociales, académicas, culturales, deportivas y de recreación, dirigidas a la niñez, la juventud y los adultos mayores.

En nuestros propósitos a lo interno de la Asamblea Nacional, la Asociación se propone realizar actividades dirigidas a brindarles capacitación para el desarrollo humano y laboral de los funcionarios legislativos; incluso nos proponemos crear un Centro de Orientación Infantil (COIF) para los hijos de funcionarios, lo que será de extraordinario beneficio, pues garantizará la estabilidad familiar, que se re-

---

flejará en la productividad de nuestros funcionarios.

La Asociación de Cónyuges de Diputados también se propone integrar Grupos de Apoyo que abren un espacio para que personas, que son parte de la Asociación, puedan respaldar y participar de las iniciativas y acciones de alcance social que se desarrollan para beneficio de las comunidades.

Como podemos observar, ACONDIP viene a llenar un espacio en la vivencia parlamentaria, pues pretende cumplir un papel importante de apoyo en las funciones de intermediación y representación que cumplen los Diputados en una sociedad democrática entre los electores y el Estado, promoviendo una cultura de paz y democracia y desarrollando proyectos que beneficien a la niñez y la familia.

Para cumplir con estos propósitos de ACODIP, nuestra Directiva planifica una serie de actividades de autogestión con la finalidad de recoger fondos que nos permitan financiar su funcionamiento. En este esfuerzo, nos proponemos que tanto de entidades privadas como de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales puedan aportarnos donaciones para cumplir con nuestros propósitos.

En este sentido, nuestra Directiva, de acuerdo con sus estatutos, está facultada para suscribir Acuerdos de Colaboración con entidades públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales y asociaciones de beneficencia de otros Parlamentos con el propósito de aunar esfuerzos a través de programas comunitarios para desarrollar actividades a favor de sectores desprotegidos.

Nuestro objetivo de solidaridad social tiene una dimensión nacional, pues si bien es cierto, compartimos responsabilidades familiares con nuestros esposos, no podemos permanecer impasibles ante las necesidades básicas y urgentes que superan los recursos que reclama nuestra sociedad, tanto en campo como la ciudad.

Finalmente, si tuviéramos que hacer un balance en los nueve meses de existencia tendríamos que reconocer que aun nos queda mucho por recorrer en nuestras obras sociales, mientras reiteramos el compromiso asumido de contribuir a fortalecer la imagen del Parlamento panameño en su proyección comunitaria, mientras procuramos con nuestros programas a mitigar la situación de desamparo en que viven algunos sectores marginados del país.

## ACONDIP

### Realiza tesonera labor en beneficio del personal de la Institución y de la sociedad

*Dalmacia Virzi de Rodríguez,  
Vicepresidenta de ACONDIP*

La Asociación de Cónyuges de Diputados (ACONDIP) nació como una iniciativa orientada a coadyuvar con sus esposos y esposas en las labores de relaciones interpersonales con los funcionarios de la Asamblea Nacional, y a coordinar acciones de carácter social en todo el país.

Esta Asociación se crea en septiembre de 2004, gracias a la iniciativa de la doctora Aminta Gálvez, esposa del Presidente del Parlamento Nacional, H.D. Jerry Wilson, y a la colaboración de otro grupo de integrantes, quienes visualizaron la idea de apoyar moral, espiritual y físicamente a sus parejas en todas sus tareas legislativas.

Dentro de su itinerario, estrechamente relacionado con el personal de la institución legislativa, ACONDIP ha desarrollado actividades, producto de los fondos recabados, como la celebración al Día de las Madres, la fiesta de Navidad organizada para los hijos de los funcionarios, la Semana de la Secretaría y el Día del Padre.

ACONDIP, igualmente, realizó el primer seminario taller denominado "Prevención del Abuso Sexual Infantil", donde se reiteró que en el 90% de todos los casos de abuso en Panamá, las víctimas son niños menores de 12 años de edad.

Esta dinámica de grupo, auspiciada por la Fundación Unidos por la Niñez (FUN), tuvo como principal objetivo capacitar a todos los miembros de la Asociación de Cónyuges de Diputados de la Asamblea en el tema de prevención de abuso sexual infantil y sus consecuencias,



con miras a desarrollar un proyecto nacional "Manos que protegen, rostros que sonríen".

Otro proyecto de ACONDIP es la guardería para los hijos de los funcionarios, que estará ubicada en las instalaciones del antiguo Colegio San Vicente de Paúl, la cual se espera que entre en funcionamiento el próximo año.

En la extensa agenda de faenas sociales de ACONDIP, se tiene programada la donación de sillones al Hospital Oncológico, lo cual beneficiará a los familiares de los pacientes con cáncer, quienes viajan desde diferentes regiones del país, para asistir a los suyos durante el tratamiento de su enfermedad.

También la Asociación, que cuenta con personería jurídica, realizará la donación de cuatro cunas hospitalarias para niños con SIDA en el Albergue de María, localizado en Colón; además tienen una proyección social destinada al Asilo de Ancianos.



*Lista de Miembros de la Junta Directiva*

Asociación de Honorables Diputados Suplentes de la Asamblea Nacional

Nombre	Cargo
Guillermo R. Sánchez González	Presidente
Marta Esther Martínez Polanco	Vicepresidenta
Jorge Enrique Dutary Maylín	Vicepresidente
Santos Garrido Monroy	Sec. General
Migdalia Fuentes de Pineda	Subsec. General
Arturo Harrison Maldonado	Sec. de Finanzas
Israel Sánchez Moreno	Subsec. de Finanzas
Gilberto Manuel Succari	Sec. de Prensa y Prop.
Emérita I. de De Gracia	Subsec. de Prensa y Prop.
Yamileth Y. Espinosa B.	Sec. Rel. Inter.
Vicente A. Beitía R.	Sec. de Deportes
Pedro P. Aguilar Caballero	Subsec. de Deportes
Aix O. Guerrero de Ríos	Sec. de Asuntos Legales
Melissa M. M. de Cumberbatch	Subsec. de Asuntos Legales
Jiovany Eliécer Castillo R.	Fiscal
Julio C. González De Gracia	Subfiscal
Marina E. Ardines Lasso	Vocal
Jorge H. Bristán Díaz	Vocal

**Lista de Honorables Diputados Suplentes**  
**Partido y circuito**  
**2004-2009**

NOMBRE	CIR.	PARTIDO			
SAMUEL PALACIO LÓPEZ	1-1	PRD	VITELIO ORTEGA	4.5	ARNF
BASILIO ABRIGO SERRANO	1-1	PRD	MANUEL DE JESÚS VELÁSQUEZ	5.1	ARNF
ISIDORO PINEDA MOJICA	1.1	C.D	FRANCISCO GONZÁLEZ	5.1	ARNF
CÉSAR DIOMEDES LANGE B	1.1	C.D	ALEXIS CAIBERA QUINTANA	5.2	PRD
MANUEL E. NG ANDRADE	2.1	PRD	JORGE HORACIO BRISTÁN	5.2	PRD
ALMA Y. FERNÁNDEZ A.	2.1	PRD	FRANCISCO RÍOS	6.1	ARNF
DÁMASO N. SUÁREZ HERRERA	2.1	PRD	FLORENCIO SANDOVAL	6.1	ARNF
GREGORIO LUIS FLORES A.	2.1	PRD	ALBERTO AROSEMENA	6.2	ARNF
GENARO RODRÍGUEZ VALDÉS	2.2	L. NAL	SALIM HASSÁN	6.2	ARNF
JOSÉ M. AGUILAR MEDINA	2.2	L. NAL	RUBÉN ORTEGA	6.3	PRD
ELIÉCER VEGA ARRUE	2.3	PRD	MARÍA DE CAMPOS	6.3	PRD
ÁNGEL MARIÑO STANZIOLA A.	2.3	PRD	ARGELIDIS CEDEÑO DE DÍAZ	7.1	ARNF
NORIEL ALEXIS CASTILLO G.	2.4	SOL/CD	DIOMEDES JAÉN	7.1	ARNF
FRANCISCO J. GONZÁLEZ S.	2.4	SOL/CD	JUAN BAUTISTA BRANDAO	7.2	PRD
JULIO LUQUE GARAY	3.1	SOL.	MARIBEL LEZCANO FOSSATTI	7.2	PRD
ENRIQUE MORA	3.1	SOL.	OLMEDO PÉREZ	7.3	ARNF
PEDRO P. AGUILAR CABALLERO	3.1	PRD	AURELIO BATISTA	7.3	ARNF
CRISTOBALINA BLANCO	3.1	PRD	RICARDO RIVERA ARIAS	8.1	PRD
AIX O. GUERRERO DE RÍOS	3.1	PRD	MAYRA E. LEE	8.1	PRD
NÉSTOR E. PELLIERE SALAZAR	3.1	ARNF	GUILLERMO RUBÉN SÁNCHEZ	8.1	PRD
ENRIQUETA RAMOS	3.1	ARNF	JORGE HERNÁNDEZ	8.1	PRD
VICTORIA CONQUET PÉREZ	3.1	ARNF	OMAR GÓMEZ	8.1	ARNF
EGIPCIA YÁNGÜEZ DE SÁNCHEZ	3.2	PRD	RAFAEL PINZÓN	8.1	ARNF
WILFREDO FONSECA LEZCANO	3.2	PRD	JANETH DE CABALLERO	8.1	SOL
FERNANDO A. ARCE M.	4.1	PRD	AIDA CASTILLO	8.1	SOL
DALIS N. CASTILLERO DE ARAÚZ	4.1	PRD	BORIS BARSALLO	8.2	PRD
RAMIRO VILLARREAL GUTIÉRREZ	4.1	PRD	JAVIER QUINTERO	8.2	PRD
ROSA H. MARQUÍNEZ DE JIMÉNEZ	4.1	PRD	EMILIO SALAZAR	8.3	L. NAC.
FERNANDO ARCE	4.1	PRD	PASCUAL RÍOS	8.3	L. NAC.
NEREIDA CASTILLERO DE ARAÚZ	4.1	PRD	TOMÁS ALTAMIRANO DUQUE M.	8.4	PRD
SANDRA BEJARANO	4.1	ARNF	EDWIN VELÁSQUEZ ACEVEDO	8.4	PRD
DAYSÍ MORALES CARRASCO	4.1	ARNF	ÁLVARO PÉREZ AROSEMENA	8.5	PRD
OMAR CHAVARRÍA	4.6	PRD	ADOLFO CAMPOS ARIAS	8.5	PRD
DEMETRIO TAPIA SAMUDIO	4.6	PRD	VÍCTOR RAMOS	8.5	ARNF
RICARDO ATENCIO	4.7	PRD	ISRAEL SÁNCHEZ	8.5	ARNF
SAÚL POLANCO	4.7	PRD	VALENTÍN GONZÁLEZ	8.5	SOL.
ANDRÉS LIZONDRÓ VILLARREAL	4.2	PRD	JOSÉ RAÚL VARELA R.	8.5	SOL.
ISMAEL LEZCANO	4.2	PRD	MARTA E. MARTÍNEZ P.	8.6	PRD
VALESCA GONZÁLEZ	4.2	ARNF	NORMAN SCOTT DÍAZ	8.6	PRD
SANTIAGO ARAÚZ	4.2	ARNF	JORGE E. BATISTA	8.6	PRD
JOSÉ MANUEL VEGA	4.3	SOL	RODOLFO R. MENA MURILLO	8.6	PRD
ABDIEL LEZCANO	4.3	SOL	JIOVANI ELIÉCER CASTILLO	8.6	PRD
EDILIO MOJICA	4.3	SOL	MELISSA DE CUMBERBATCH	8.6	MOL
FAUSTINA ARAÚZ	4.3	SOL	ANEL MORALES	8.6	MOL.
RODRIGO ESPINOZA	4.5	ARNF	MANUEL ZAMBRANO	8.6	ARNF

JOSÉ LARA	8.6	ARNF	MARTÍN WILSON CHEN	8.10	PRD
OMAR PEÑA	8.6	SOL.	VÍCTOR A. MATEOS CHEN	8.10	PRD
JULIO CÉSAR PEÑA	8.6	SOL.	SANTOS GARRIDO MONROY	8.10	PRD
MOISÉS VALDEZ	8.6	C/D	HORACIO RODRÍGUEZ ORTIZ	8.10	PRD
MARINA ARDÍNEZ	8.6	C/D	LUZ AMALIA GONZÁLEZ	8.10	PRD
GILBERTO MANUEL SUCCARI	8.7	PRD	CALIXTO ARIEL VARGAS	8.10	ARNF
YAMILETH ESPINOSA BOTELLO	8.7	PRD	LUIS BARRÍA	8.10	ARNF
JOSÉ O. CASTILLO GONZÁLEZ	8.7	PRD	DIMAS ASCANIO AROSEMENA	8.10	SOL
CRISPIANO ADAMES NAVARRO	8.7	PRD	TITO RODRÍGUEZ	8.10	SOL
ELVIRA GÁLVEZ DE CUÉLLAR	8.7	ARNF	LUIS ALBERTO NÚÑEZ	8.10	MOL
JERÓNIMO BARRÍA	8.7	ARNF	SERGIO PERALTA DE LEÓN	8.10	MOL
MARINA E. CAICEDO	8.8	PRD	MANUEL ANTONIO CASTILLO	9.1	PRD
ARTURO HARRISON MALDONADO	8.8	PRD	ROQUE FÉLIX BROCE	9.1	PRD
JORGE HERNÁN RUBIO	8.8	PP	FERNANDO CARRIL	9.1	PRD
ERICK LÓPEZ	8.8	PP	EDWIN AGUDO	9.1	PRD
MIGDALIA FUENTES	8.8	ARNF	ÁLVARO AGUILAR CHAMIZO	9.2	MOL
JOAO VIEIRA PIAD	8.8	ARNF	NILSA CHON	9.2	MOL
ANÍBAL BARNETT	8.8	ARNF	JORGE ARISTIDES HERRERA VILLAR	9.3	PRD
ROLANDO URRIOLA	8.8	ARNF	SILVESTRA GARCÍA	9.3	PRD
IMARUJA MORENO PÉREZ	8.9	PRD	LUIS ANTONIO CAMPOS	9.4	PRD
JORGE DUTARY MAYLÍN	8.9	PRD	JÁCOME R. PINZÓN DÍAZ	9.4	PRD
DALYIR SIERRA ESTRADA	8.9	PRD	JUAN ALVARADO CAMARGO	9.5	ARNF
FÉLIX NAVARRO FRAGO	8.9	PRD	JUAN BAUTISTA BREA	9.5	ARNF
VICENTE BEITÍA RENIS	8.9	PRD	FAUSTO MISSELIS	10.1	ARNF
GUILLERMO PALACIOS	8.9	SOL	SALICIO JAÉN DÍAZ	10.1	ARNF
RAÚL PATTERSON	8.9	SOL	AMBROSIO MÉNDEZ	10.2	L. NAL.
ELIA QUIODETTIS	8.9	ARNF	NICASIO OBALDÍA	10.2	L. NAL.
ALFREDO ARAÚZ	8.9	ARNF	DIGNA CHUITO SÁNCHEZ	12.1	PRD
MILCIADES VELÁSQUEZ JAÉN	8.10	PRD	ROQUE B. VISIRA	12.1	PRD
HÉCTOR LEONEL PINEDA ROTH	8.10	PRD	DIGNA PALACIO RODRÍGUEZ	12.2	PRD
EMÉRITA I. QUINTERO	8.10	PRD	JULIO SÉPTIMO SANTOS	12.2	PRD
RAQUEL MARÍA HUTCHISON	8.10	PRD	ROMÁN RODRÍGUEZ CORTEZ	12.3	PRD
ENRIQUE CASTILLO GONZÁLEZ	8.10	PRD	BIENVENIDO TUGRI CAMARENA	12.3	PRD

---

# CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ Y EL INSTITUTO SMITHSONIAN DE INVESTIGACIONES TROPICALES

Entre los suscritos a saber, la Asamblea Nacional de la República de Panamá (en adelante la Asamblea Nacional) representada en este acto por su Presidente, el Honorable Diputado Jerry Wilson Navarro, y el Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales (en adelante STRI, atendiendo a sus siglas en inglés), una unidad del Instituto Smithsonian de Washington, D.C., E.U.A., dedicada al estudio de la flora y la fauna tropical con carácter de Misión Internacional reconocida por el gobierno de la República de Panamá, inscrita en el Registro Público a la Ficha: 10861; Rollo: 2903; Imagen: 3, de la sección de Micropelícula Mercantil, representado en este acto por su Director, el Dr. Ira Rubinoff, acuerdan celebrar el presente **CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL**, atendiendo a los siguientes términos y condiciones:

**PRIMERA (OBJETIVOS).** El presente Convenio tiene como objeto fomentar la recíproca cooperación entre el STRI y la Asamblea Nacional, con miras a llevar a cabo, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, el coordinado y conjunto desarrollo de actividades científicas, asesorías puntuales, asistencias técnicas, consultorías, talleres, seminarios y programas educativos, acompañados del acceso a la documentación existente generada por los estudios e investigaciones adelantadas por STRI en la ejecución de sus actividades de investigación científica en la República de Panamá, así como cualquier otro material bibliográfico, a fin de contar con los estudios que sean necesarios para la evaluación de anteproyectos y proyectos de ley que deban ser considerados por la Asamblea Nacional.

**SEGUNDA (FORMALIZACIÓN).** Las acciones de cooperación identificadas en la cláusula PRIMERA que se adelanten y ejecuten en el marco del presente Convenio, serán formalizadas a través de Acuerdos Específicos que se suscribirán entre los Presidentes de las Comisiones Permanentes y la Dirección de Asuntos Externos del STRI. En estos Acuerdos se establecerán las condiciones específicas que han de regir cada programa

de cooperación, incluyendo, pero no limitado a, objetivos y prioridades de las partes, cronogramas de actividades, contribuciones y participaciones, gastos e inversiones, tratamiento y protección de los derechos de propiedad intelectual, confidencialidad, transferencia de tecnología, presupuesto, así como cualquier otra que permita identificar las obligaciones de las partes, el origen de los recursos suministrados y el destino que se dará a los beneficios generados por los esfuerzos y acciones de cooperación.

**TERCERA (LÍMITES).** Las acciones de cooperación identificadas en la cláusula PRIMERA que van a ser prestadas por el STRI atendiendo a los términos y condiciones del presente Convenio y aquellos Acuerdos Específicos que se celebren en atención a lo establecido en la cláusula SEGUNDA, se basarán en los estudios e investigaciones que habitualmente adelanta el STRI en la República de Panamá, de acuerdo con su propia e independiente agenda científica.

**CUARTA (EJECUCIÓN).** El seguimiento de cualquiera de las actividades que emanen del presente Convenio o de aquellos Acuerdos Específicos que se celebren atendiendo a lo establecido en la cláusula SEGUNDA, se realizará a través de la Secretaría Técnica respectiva de la Asamblea Nacional y la Dirección de Asuntos Externos de STRI o la persona o las personas designadas por esta última para este fin.

**QUINTA (TRIANGULACIÓN).** Las partes podrán, cuando lo consideren pertinente o necesario, con miras al cumplimiento de los objetivos del presente Convenio, celebrar acuerdos específicos con otras instituciones u organismos, sean estos nacionales o internacionales, incluyendo a terceros Estados, bajo el esquema de la cooperación triangular.

**SEXTA (DISPONIBILIDAD DE FONDOS).** Los compromisos económicos que las partes se puedan ver obligadas a asumir atendiendo a lo establecido en el presente Convenio, estarán condicionados a su disponibilidad presupuestaria y a la previa aprobación de dichos

desembolsos por parte de las instancias correspondientes de cada institución.

**SÉPTIMA (PROPIEDAD INTELECTUAL).** La titularidad de los derechos sobre las creaciones intelectuales que se generen con ocasión de la ejecución del presente Convenio, será regulada en cada uno de los Acuerdos Específicos que se celebren atendiendo a lo establecido en la cláusula SEGUNDA. Las estrategias que se recomienden en dichas creaciones intelectuales, ya sean estas de divulgación o de protección del medio ambiente, se acordarán y formularán en cumplimiento de la normativa que le sea aplicable y que rija la materia de que se trate.

**OCTAVA (INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN).** Las partes establecerán de común acuerdo los mecanismos idóneos para el intercambio de información vinculada con lo establecido en el presente Convenio, o con lo que se establezca en los Acuerdos Específicos que se celebren atendiendo a lo acordado en la cláusula SEGUNDA.

**NOVENA (DURACIÓN).** El presente Convenio tendrá una vigencia de cinco años, contados a partir de la fecha de la su firma, y se renovará de manera automática por periodos iguales, salvo que alguna de las partes desee darlo por terminado al vencimiento de su periodo inicial o el de alguna de sus prórrogas y así lo comunique a la contraria en los términos y condiciones indicados en la cláusula UNDÉCIMA.

**DÉCIMA (TERMINACIÓN EXTRAORDINARIA).** Adicionalmente, cualquiera de las partes podrá dar por terminado el presente Convenio en cualquier momento,

ya sea durante su plazo original o durante alguna de sus prórrogas, cuando así a bien lo tenga, y lo comunicará a la contraria en los términos y condiciones establecidos en la cláusula UNDÉCIMA.

**UNDÉCIMA (NOTIFICACIÓN DE TERMINACIÓN).** La voluntad de una de las partes de dar por terminado el presente Convenio deberá ser notificada a la contraria, por escrito, con noventa (90) días de antelación a la fecha de vencimiento de su plazo de vigencia original o al de alguna de sus prórrogas, o a la fecha en que se desea que dicha terminación se haga efectiva, para el caso de la terminación extraordinaria a la que hace referencia la cláusula DÉCIMA. Queda entendido que esta notificación de terminación no afectará los Acuerdos Específicos que se hayan celebrado atendiendo a lo establecido en la cláusula SEGUNDA, por lo que permanecerán vigentes los compromisos ya adquiridos entre las partes con anterioridad a la fecha de terminación del presente Convenio, incluso con posterioridad a dicha fecha.

**DUODÉCIMA (SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS).** Las dudas y controversias que se susciten entre las partes vinculadas con los términos y condiciones del presente Convenio, serán resueltas entre estas de manera amistosa y de buena fe, procurando siempre llegar a compromisos que propicien soluciones favorables para ambas, en un espíritu de mutua cooperación.

**DÉCIMA PRIMERA (DOMICILIO).** Para todos los efectos de este Convenio, las partes establecen y declaran como su domicilio oficial a sus respectivas oficinas ubicadas en la Ciudad de Panamá.

*Para constancia, se firma el presente Convenio en dos ejemplares de igual texto y valor en la Ciudad de Panamá, República de Panamá, a los 14 días del mes de marzo del año dos mil cinco.*

H.D. Raúl E. Rodríguez Araúz  
Presidente Encargado Asamblea Nacional

Dr. Ira Rubinoff  
Director Instituto Smithsoniano de Investigaciones  
Tropicales (STRI).

#### Testigos de Honor

H.D. Elías Castillo  
Presidente  
Comisión de Relaciones Exteriores

H.D. Milciades Concepción  
Presidente  
Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo

Dr. Eldredge L. Birmingham  
Subdirector  
Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales

Lcda. Elena G. de Lombardo  
Asesora de Asuntos Externos  
Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales

# CONVENIO DE COOPERACIÓN

## LA ASAMBLEA NACIONAL Y LA UNIVERSIDAD DE PANAMÁ

Entre los suscritos, a saber Dr. GUSTAVO GARCÍA DE PAREDES varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal N° 8-110-756, en su condición de Rector y Representante Legal de la Universidad de Panamá, quien en adelante se denominará LA UNIVERSIDAD, por una parte; y, por la otra, el Licdo. JERRY WILSON NAVARRO varón, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal N° 3-63-858, en su condición de Presidente de la Asamblea Nacional, que en adelante se denominará LA ASAMBLEA, actuando ambas partes en nombre y representación de sus respectivas instituciones, acuerdan el presente CONVENIO DE COOPERACIÓN, bajo los términos siguientes:

### CONSIDERANDO:

Que la Universidad tiene como fines y objetivos asegurar la continuidad, incremento, difusión y divulgación de la cultura nacional con miras a formar científicos, profesionales y técnicos dotados de conciencia social, en aras del fortalecimiento de la independencia nacional y el desarrollo integral del país;

Que ambas instituciones están dotadas de personería jurídica y tienen facultad para organizar programas y servicios con miras al fortalecimiento del desarrollo del país;

Que la cooperación entre la Universidad de Panamá y las instituciones del Estado, es una herramienta ágil y efectiva en la ejecución de actividades de interés para el desarrollo social del país;

Que ambas instituciones han mantenido en vigencia un convenio desde 1993, cuyos alcances deben ser ampliados.

### CONVIENEN:

PRIMERO. El presente Convenio tiene como objetivo aunar esfuerzos y recursos entre LA UNIVERSIDAD y LA ASAMBLEA, a fin de contribuir al desarrollo tecnológico de la informática e investigación jurídica en la República, así como para realizar estudios e investigaciones en otras áreas de las ciencias sociales y de la ciencia y tecnología en la República de Panamá.

SEGUNDO. La UNIVERSIDAD se compromete a:

1. Brindar la asesoría multidisciplinaria que le solicite LA ASAMBLEA para el análisis, examen y estudio de los proyectos de ley, así como de otros temas de inte-

rés nacional. El servicio será prestado por escrito o mediante la presencia y participación del técnico, especialista o equipos de trabajo, en las sesiones de Comisión, en el Plenario o en reuniones técnicas, en cuyos casos le serán reconocidos puntos académicos por LA UNIVERSIDAD y, según el caso, la remuneración correspondiente por LA ASAMBLEA, mediante previo acuerdo.

2. Crear el Programa de Asesoría Universitaria de la Asamblea, con el objetivo de prestar colaboración a las Comisiones Permanentes mediante la investigación y los aportes universitarios, para enriquecer el primer debate además del proceso de elaboración de las leyes. En este programa participarán los estudiantes graduandos y de postgrado de las distintas facultades de LA UNIVERSIDAD.

3. Crear un Programa de Práctica Estudiantil en LA ASAMBLEA. En este programa participarán los estudiantes graduandos de las distintas facultades de la UNIVERSIDAD.

4. Suministrar a LA ASAMBLEA, para ser fotocopiados, los documentos, publicaciones, leyes, Registros Judiciales y trabajos de graduación e investigaciones que sean de interés para LA ASAMBLEA, siempre que no tengan un carácter reservado por decisiones de los órganos colegiados de la UNIVERSIDAD.

5. Facilitar a LA ASAMBLEA el acceso a la información de las fichas, tarjeteros o base de datos de legislación del Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, referente a los índices cronológicos y analíticos de las leyes, decretos, resoluciones y otras normas jurídicas.

6. Facilitar a LA ASAMBLEA el acceso a la información de las fichas, tarjeteros o base de datos de política exterior de la Unidad de Investigación de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Facultad de Administración Pública, referente a los índices cronológicos y analíticos de la política exterior panameña, tratados, convenios y demás acuerdos internacionales.

7. Colaborar en la conservación y restauración de los ejemplares de las Gacetas Oficiales, libros deteriorados, propiedad de LA ASAMBLEA.

8. Prestar el servicio de asistencia técnica a la Biblioteca de LA ASAMBLEA, para la organización y funcionamiento de esta. LA ASAMBLEA remunerará a LA UNIVERSIDAD por este servicio.

TERCERO. LA ASAMBLEA se compromete a:

1. Entregar al Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho de LA UNIVERSIDAD copias de las micropelículas o base de datos de las Gacetas Oficiales en poder de LA ASAMBLEA.

2. Entregar a la Unidad de Investigación de la Escuela de Relaciones Internacionales de LA UNIVERSIDAD copia de las micropelículas de las Gacetas Oficiales de los Convenios y Tratados Internacionales que suscriba la República de Panamá.

3. Aportar el material necesario para la restauración de las Gacetas Oficiales y libros deteriorados, propiedad de LA UNIVERSIDAD, y cuya consulta sea requerida por LA ASAMBLEA.

4. Colaborar con la edición de libros y trabajos inéditos, de interés para ambas partes, del Centro de Investigación Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, del Instituto de Estudios Nacionales y de otros institutos universitarios y centros de investigación de LA ASAMBLEA.

5. Suministrar información a LA UNIVERSIDAD de cualquier Acto Legislativo o documento público que repose en la biblioteca o en los archivos de LA ASAMBLEA, siempre que no tenga carácter reservado por decisión de LA ASAMBLEA.

CUARTO. LA ASAMBLEA y LA UNIVERSIDAD se comprometen a establecer un canje de publicaciones relativas a materia jurídica, social, cultural y de otro tipo que convenga a ambas instituciones. LA ASAMBLEA se compromete a publicar los documentos jurídicos ya sean textos de leyes o índices legislativos que elabore el ya mencionado Centro de Investigación Jurídica de LA UNIVERSIDAD individualmente o en forma conjunta con funcionarios de LA ASAMBLEA.

QUINTO. LA ASAMBLEA y LA UNIVERSIDAD prestarán toda su cooperación para establecer un sistema abierto de informática jurídica que contemple inicialmente una base referencial de datos que contengan un índice de la legislación vigente. La Corte Suprema de Justicia puede ser invitada a participar en la red de informática jurídica.

SEXTO. LA ASAMBLEA reconocerá el derecho de autor de LA UNIVERSIDAD sobre la información que le suministre.

SÉPTIMO. Igualmente, LA ASAMBLEA se compromete a usar la información obtenida exclusivamente con fines en el ejercicio de sus funciones.

OCTAVO. La Rectoría de LA UNIVERSIDAD y la Presidencia de LA ASAMBLEA serán depositarias de este CONVENIO. Con el concurso de la Vicerrectoría de Asuntos Estudiantiles y la Vicerrectoría de Extensión, la Rectoría coordinará por LA UNIVERSIDAD el seguimiento de este Convenio. Con el concurso de la Secretaría General y la Dirección de Promoción de la Participación Ciudadana, la Presidencia de LA ASAMBLEA dará seguimiento al presente CONVENIO.

NOVENO. Todas las acciones que se emprendan para la instrumentalización de este CONVENIO se consignarán, en cada caso, en programas de trabajo que deberán contener claramente definidos los objetivos específicos perseguidos, la forma de cooperación, su presupuesto desglosado, los recursos que cada parte aportará y su duración. Estos programas podrán ser propuestos por personal de una u otra institución y serán remitidos para la evaluación de un Comité Coordinador Conjunto, formado por dos representantes de cada área involucrada en la actividad, designados por la autoridad máxima de cada institución.

DÉCIMO. Este CONVENIO tendrá una duración de cinco años, contados a partir de su aprobación. Se entenderá prorrogado por igual plazo a no ser que una de las partes manifieste por escrito su decisión de darlo por terminado antes del término de su vigencia. No obstante lo estipulado anteriormente, las partes acuerdan que puede ser terminado unilateralmente, notificándolo por escrito a la otra parte con sesenta días de anticipación.

UNDÉCIMO. Cualesquiera revisiones o modificaciones al presente CONVENIO podrán efectuarse después de un año de firmado mediante escrito y aceptación de una de las partes a la otra. Sin embargo, las partes, por mutuo acuerdo, podrán incluir otras áreas o materias al presente CONVENIO y ponerla en ejecución durante su vigencia.

DUODÉCIMO. Las partes manifiestan estar de acuerdo en todos y cada uno de los términos de este CONVENIO.

En fe de lo cual, se firma el presente CONVENIO, a los 7 días del mes de diciembre del año dos mil cuatro.

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ  
DR. GUSTAVO GARCÍA DE PAREDES  
RECTOR

ASAMBLEA NACIONAL  
LIC. JERRY WILSON NAVARRO  
PRESIDENTE