

Panamá, República de Panamá, No. 11, agosto de 2006.
Revista de la Asamblea Nacional de Panamá.

Debate

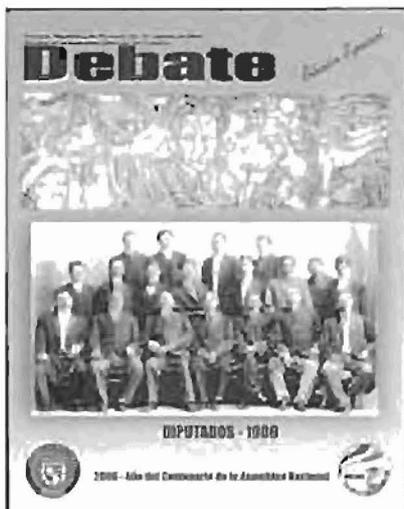
Edición Especial



DIPUTADOS - 1906

2006 - Año del Centenario de la Asamblea Nacional





Nuestra Portada
Edición Especial

Honorables Diputados de la Asamblea Nacional, foto para el periodo comprendió entre 1906 y 1910: José Lefevre, Manuel González Revilla, Abel Bravo, Pablo Arosemena, Juan Vásquez García, Samuel Quintero, Joaquín P. García, Arturo Amador García, Jeremías Jaén, Teófilo Alvarado, Leopoldo Valdez, Sebastian Villalaz, José B. Guardia, Coriolano Guardia, Aníbal García, Justino López, Gonzalo Santos, José de Obaldía, Héctor Cante Bermúdez, y Juan Demóstenes Arosemena. A estos ilustres funcionarios correspondió el honor de inaugurar en 1906 la primera sede de la Asamblea Nacional en el Palacio de Gobierno.

* 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 nivel nacional, a bibliotecas, entidades gubernamentales y privadas.
A nivel mundial, 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

Debate

CONSEJO DIRECTIVO DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

H. D. Elías A. Castillo G.
Presidente
H. D. Jorge Hernán Rubio
Primer Vicepresidente
H. D. Zulay de Vásquez
Segundo Vicepresidente
Carlos José Smith S.
Secretario General
José Ismael Herrera
Subsecretario General
José Dídimo Escobar
Subsecretario General

CONSEJO EDITORIAL

COMISIÓN DE ÉTICA Y HONOR PARLAMENTARIO

H. D. Elizabeth de Quirós
Presidenta
H. D. Susana Richa de Torrijos
Vicepresidenta
H. D. Mayra Zúñiga
Secretaria

COMISIONADOS

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

DIRECTOR

Salvador Sánchez González

EDITORA

Ibeth Torres de Martínez
ARTE Y DIAGRAMACIÓN
Rolando E. Sempruno B.

APOYO DE EDICIÓN

H.D.S. Maruja Moreno
Coordinadora

Ibeth Vega
Jaime Ford González
Enrique Delgado V.

CORRECTORES DE TEXTO

Estela Koyner
Marta Espino
Marili González

ja
weba
Deba

SUMARIO

Mensaje del Presidente

Presentación

Actividades del Centenario de la Asamblea Nacional 15

Entrevista al H.D. Elías A. Castillo G.; Presidente de la Asamblea Nacional 47

Diputados distinguidos en el Centenario 51

Funcionarios distinguidos en el Centenario 61

H.D. Tomás Gabriel Altamirano-Duque Mantovani,

La Labor Legislativa y la Ampliación del Canal 67

H.D. Dorindo Jayán Cortez,

Reformas Políticas en Panamá 71

Jaime Flores Cedeño,

Aspectos Relevantes de la Primera Asamblea Nacional de 1906 75

Ing. Roberto Rubio Del Cid, Licda. María Solís y el Ing. Francisco Solís,

El Palacio Justo Arosemena 83

Kenneth Darlington,

La Primera Asamblea Nacional 87

Salvador Sánchez González

Debates y Mayorías en la Aprobación de Leyes 97

Agapito González Gómez,

Evolución Histórica de la Cláusula de Caducidad de los Proyectos de Ley. Los efectos de la derogación del artículo 169 de la Constitución Política 103

Ricardo Alberto Arias,

El Papel Estratégico que Desempeñó Panamá en el Establecimiento del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 111

Prof. Porfirio De Cruz Samudio,

Victoriano Lorenzo: Bandido, Caudillo o Héroe 115

Roberto Montañez,

El Derecho Internacional Humanitario y la Asamblea Nacional 117

Mgter. Gabino Díaz Proll,

La Formación Histórica de la Legislación Ambiental en Panamá y la Participación de la Asamblea Nacional 121

MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Estimados Lectores:

La conmemoración de los cien años de fundación de este Órgano del Estado, reviste para los panameños que amamos nuestra Patria una importancia excepcional.

Voltear la página de nuestro pasado para descubrir y escudriñar los pasos dados en la Asamblea Nacional a lo largo de toda una centuria es una tarea necesaria y estimulante. Es retomar cada uno de esos hechos que nos consolidaron como Nación independiente y democrática para entrelazarlos con la realidad cotidiana y un futuro que se nos presenta prometedor. Incluso el recuerdo de los episodios más dramáticos de nuestra historia, en los que los Diputados de la República siempre expresamos nuestro compromiso con los intereses más nobles de nuestro pueblo, sirven para la reflexión que antecede a toda acción transformadora y progresista.

Con frecuencia la Asamblea Nacional y sus diputados hemos sabido conjugar el diálogo, la discusión y el debate, para brindar al país un espacio de mutuo reconocimiento, en el que queden excluidos los odios fratricidas y los enfrentamientos entre posiciones políticas extremistas. Durante estos cien años, la representación popular ha logrado expresar los distintos puntos de vista de los panameños y panameñas. De manera constante y permanente, los diputados hemos demostrado un alto sentido de responsabilidad social y política. Con espíritu de buena voluntad, respeto mutuo y de paz, características estas que están arraigadas en lo más profundo de nuestra idiosincrasia nacional, los parlamentarios de todas las épocas hemos pretendido pasar a las generaciones subsiguientes un Panamá cada vez más democrático, cada vez más soberano en la arena internacional, y cada vez libre de las inclemencias propias de la pobreza.

La presente Edición Especial de la Revista "Debate" ha sido elaborada contando con la pluma de mujeres y hombres ilustres, del cuerpo de asesores de la Asamblea Nacional, y de historiadores panameños, quienes con interesantes artículos han permitido

producir un documento útil para el análisis y la consulta permanente sobre nuestro Parlamento. Las diferentes épocas, con sus antecedentes y proyecciones, con testimonios y anécdotas, quedan reflejadas de una u otra forma. Espero que estos materiales sean del disfrute de los lectores nacionales e internacionales.

También encontrará el lector un recuento de algunas de las numerosas e importantes actividades que tuvo a bien la Asamblea Nacional realizar para conmemorar su Centenario. La responsabilidad directa de planificar y ejecutar dichos actos quedó sobre los hombros de un Comité presidido por la Honorable Diputada Susana Richa de Torrijos, y otras personalidades. Siento, al contemplar el ambicioso plan de trabajo del Comité, y la exitosa ejecución de las actividades previstas, que el Comité ha cumplido su labor con gran acierto.

Creo oportuno recordar que este año 2006, no solo quedará escrito en los anales de la historia por tan destacada conmemoración como la del Centenario de la Asamblea Nacional, sino que será decisivo para el país en otros aspectos: Los panameños tomaremos este año la gran decisión que podría determinar el carácter de nuestro país por los próximos cien años: la modernización y la ampliación del Canal. En el camino que nos ha llevado a la consulta popular de octubre de 2006 la Asamblea Nacional tuvo que jugar un papel clave. Tal y como lo ordena la Constitución Política de la República, la propuesta de ampliación del Canal de Panamá fue discutida y votada en la cámara. Al ser aprobada por la totalidad de los Diputados de la República, en una sesión casi sin precedentes, se abre ahora la puerta a un referéndum trascendental. Pocas veces un país decide en un único acto el proyecto al que dedicará sus principales energías, el propósito en el que finca su esperanza de desarrollo común, el punto de apoyo en el que apoyaremos la palanca del éxito nacional. Creo firmemente que todo eso, y más, significa la ampliación del Canal de Panamá. Enfrentar ese proyecto al tiempo que conmemoramos el Centenario de la Asamblea Nacional parece para mí una coincidencia oportuna. Nos permite observar

cómo la democracia y el diálogo político, de los que la Asamblea Nacional es viva expresión, se vincula con la posibilidad del desarrollo material.

Lejos de ser un sueño imposible, hoy los panameños compartimos desafíos y retos, hoy podemos tener una visión mucho más clara y determinante sobre nuestro futuro a corto y largo plazo. La lectura de este ejemplar especial de la Revista Debate será un buen motivo para continuar con el ejemplo de quienes hicieron lo que

hoy somos, esos hombres y mujeres que ocuparon las curules de nuestra Asamblea Nacional durante los últimos cien años, serán recordados como los forjadores de nuestra República.

H.D. Elías A. Castillo G.

Presentación

La Revista Parlamentaria: Entre la Tradición y el Cambio

Al iniciarse las sesiones de la Asamblea Nacional de la República en 1906, se dio un gran paso hacia la integración de Panamá como una sociedad diferenciada, y hacia la edificación de las instituciones permanentes que expresaran nuestra voluntad de ser un Estado independiente. El camino iniciado por ese gran paso ha sido largo y tortuoso. Finalmente, pese a la natural existencia de retos y amenazas, los elementos más destacables de la democracia representativa son parte de la realidad política cotidiana. La Asamblea Nacional es la piedra angular sobre la que se edifica nuestra democracia, y la profundización de la democracia panameña pasa en gran medida por asegurar la salud de nuestra institución parlamentaria.

En el último lustro la Revista Parlamentaria Debate ha servido para dejar constancia documental del cambio en nuestro país, y especialmente, del cambio en el Órgano Legislativo. Gracias a esta Revista, los historiadores del futuro contarán con una fuente informativa de primer orden para poder hacer un recuento apropiado de los siguientes cien años de la Asamblea Nacional.

La Revista Parlamentaria fue creada mediante Resolución de 23 de noviembre de 2000. Desde el inicio, se proyectó que su publicación estuviera a cargo del Centro de Estudios Parlamentarios de la Asamblea, creado poco después, mediante la Resolución de Directiva No. 14 de 11 de diciembre de 2000, y que quedó a cargo del Director Nacional de Asesoría Legislativa, Doctor Harley James Mitchell Dale.

Es imposible ignorar la valiosa contribución del Doctor Mitchell al funcionamiento del Órgano Legislativo durante los años que sirvió como Legislador, como Secretario General y como Director de los Departamentos de Asesoría Legal y de Asesoría Legislativa. En cambio, es fácil reconocer que uno de sus logros más notables fue el dar vida a la Revista Parlamentaria Debate. Bajo su orientación directa se publicaron los ocho primeros números, desde que salió a la luz el ejemplar número uno, en agosto de 2001.

Desde aquel primer momento, la Revista Parlamentaria Debate ha abordado multiplicidad de temas. Seis de sus números se han dedicado a difundir los contenidos de foros y conferencias gestionadas por la Asamblea para discutir los más importantes temas de la agenda legislativa, o se han centrado en la conmemoración de fechas señaladas de nuestro calendario histórico nacional: el centenario de la independencia, el centenario de la Constitución de 1904, y por último, el centenario de la Asamblea Nacional.

La publicación periódica de la Revista, por lo tanto, constituye motivo de celebración especial, en este año del Centenario de la Asamblea Nacional. También motiva que reflexionemos sobre lo que puede llegar a ser. El instrumento mediante el cual se aprobó la creación de la Revista Parlamentaria consideraba que se hacía *“necesaria la divulgación y publicación del trabajo que realiza el Órgano Legislativo para conocimiento de sus miembros, de las autoridades nacionales e internacionales, así como de la ciudadanía en general; de igual manera resulta imperante la publicación de estudios e investigaciones sobre derecho constitucional y parlamentario, incluyendo la aplicación de la técnica legislativa en el análisis y redacción de proyectos, anteproyectos de actos legislativos y de leyes, la evolución y funcionamiento de los sistemas económicos, políticos y administrativos.”*

Estas son necesidades permanentes, por definición, nunca enteramente satisfechas. Pero atenderlas apropiadamente requieren fidelidad a los fundamentos mismos de este proyecto editorial, como disposición para implantar los cambios que sean necesarios para superarnos continuamente. Es decir, debemos sentirnos vinculados estrechamente a la personalidad de esta Revista, que desde su origen, aspira a divulgar lo más representativo de las tareas parlamentarias, y las reflexiones más profundas sobre la actividad legislativa y la realidad política y social. Para ejecutar estas funciones apropiadamente es necesario mantener la Revista actualizada, procurando dotarla de los medios

idóneos para asegurar su efectividad, pese al entorno cambiante.

Es por ello que de la misma forma que la Revista va dando testimonio del cambio de la sociedad y de la cámara parlamentaria, también debe proponerse transformarse, apoyada en la experiencia que se va acumulando.

Un pequeño signo de cambio es el abandono de la forma tradicional de identificar las ediciones sucesivas de la Revista. Se adopta ahora una fórmula más sencilla, que esperamos sirva para evitar confusiones y facilite el seguimiento de este importante proyecto editorial. Por eso no debe sorprender al lector encontrar este número identificado como número 11, pese a que el inmediatamente anterior apareció como número 5 del Año 4. Ciertamente, se trata de la edición número once de la Revista, contadas las ediciones sin interrupciones, desde aquella inicial, de agosto de 2001.

En nuestras mentes deben ir gestándose alternativas para la mejora constante de la Revista: para la mejora de su forma y de su contenido, y para la implantación

de una forma de organizar a todos los involucrados en su preparación, que resulte realmente funcional.

Aprovechar las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías, también debe estar en nuestras mentes. Ya se encuentran digitalizados todos los artículos de los números anteriores de la Revista, lo que permitiría, colocados en la página web de la Asamblea Nacional, una consulta casi universal de sus contenidos.

Si miramos hacia atrás, veremos cien años de experiencia parlamentaria panameña. Ese pasado nos habla en ocasiones de sueños rotos y de esperanzas frustradas; pero también nos habla de la victoria del esfuerzo personal y del triunfo de las causas colectivas. Es así porque el camino recorrido siempre nos habla de lo que se hizo posible al andar. Nos invita, con el testimonio irrefutable de la historia, a reconocer el hecho de que avanzar es posible. Al mirar los cinco años de la Revista Parlamentaria Debate, así como miramos los cien años de la Asamblea Nacional, veremos con satisfacción las huellas de los que llegaron hasta el punto en que nos encontramos hoy. Pero si somos atentos, veremos también que esas huellas señalan la dirección de la ruta que aún nos queda por recorrer.

El Director



Asamblea Nacional

Directiva



H.D. Jorge Hernán Rubio
Primer Vicepresidente



H.D. Elías A. Castillo G.
Presidente



H.D. Zulay de Vásquez
Segunda Vicepresidenta



Carlos José Smith S.
Secretario



José Ismael Herrera
Subsecretario General



José Dídimio Escobar
Subsecretario General



2006

Año del Centenario de la Asamblea Nacional



Creando leyes con equidad social



Comité del Centenario



H.D. Susana Richa de Torrijos
PRESIDENTA

H.D. Dorindo Cortez
PRESIDENTE ALTERNO

H.D. Alcibiades Vásquez Velásquez
H.D.S. Maruja Moreno
Prof. Carlos José Smith
Lic. Boris Moreno
Mgtr. Jaime Ford

2006

Año del Centenario de la Asamblea Nacional



Primera Asamblea Nacional de 1906

Rafael Alzpuru (Panamá), Teófilo Alvarado (Chiriquí), Arturo Amador García (Veraguas), Tomás Arias (Panamá), Pablo Arosemena (Panamá), Abel Bravo (Colón), Antonio Burgos (Herrera), Héctor Conte (Coclé), Demetrio Dutary (Veraguas), Bernardo Fábrega (Veraguas), Julio Fábrego (Veraguas), Manuel González Revilla (Chiriquí), Jeremías Jaén (Coclé), José E. Lefevre (Colón), Osvaldo López, Eusebio A. Morales (Panamá), José De Obaldía Jované (Chiriquí), Ignacio Quinzada (Los Santos), Demetrio Quintero (Herrera), Samuel Quintero (Herrera), Magdaleno Tejada, Gerónimo García, Cortolano Guardia (Coclé), José D. Guardia, Sebastián Sucre (Coclé), José Valverde, Gonzalo Santos (Bocas del Toro), Juan Vásquez García, Joaquín García, Leopoldo Valdez, Aníbal García, Santos de Obaldía.

Tomás Arias
Presidente

Ignacio Quinzada
Primer Vicepresidente

Manuel González Revilla
Segundo Vicepresidente

La primera Asamblea Nacional de Panamá se reunió oficialmente el 1 de septiembre de 1906, por aproximadamente dos horas, con la asistencia de 19 diputados principales y dos diputados suplentes.

El primer presidente de la Asamblea Nacional fue don Tomás Arias, quien se hizo acompañar en la Junta Directiva por los diputados Ignacio Quinzada y Manuel González Revilla, como primer y segundo vicepresidente, respectivamente. Los diputados que integraron la primera Asamblea Nacional representaban a los partidos Liberal y Conservador.

A lo largo de su historia como el Órgano del Estado popular por excelencia, la Asamblea Nacional ha sufrido cambios en su estructura y funcionamiento. No obstante, en esencia, el Órgano Legislativo está constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional, cuyos miembros son elegidos mediante postulación partidista o por libre postulación, mediante votación popular directa.

La función del Parlamento consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado en su conjunto.





CUERPO DE HISTORIADORES

El presidente de la Asamblea Nacional, Elías Castillo, juramentó a un cuerpo de connotados historiadores panameños quienes asesoran al Comité del Centenario, presidido por la diputada Susana Richa de Torrijos, en la recopilación de documentación histórica del Órgano Legislativo. Este comité ad honórem está integrado por los historiadores Carlos A. Mendoza, Álvaro Menéndez Franco, Miguel Ángel Candanedo, Humberto Ricord, Jorge Conte Porras (q.e.p.d), Rafael Candanedo, Florencio Muñoz y Celestino Araúz.



Juramentación del Cuerpo de Historiadores

MEDIANTE CONCURSO, ESCOGEN LOGO DEL CENTENARIO DE LA ASAMBLEA

El logo del Centenario de la Asamblea Nacional fue seleccionado en un concurso interno realizado entre 13 diseños presentados por funcionarios de este órgano del Estado, como parte de una serie de actividades para enaltecer la labor legislativa.



Le correspondió a un jurado calificador escoger el logo del Centenario del Órgano Legislativo, presidido por el consultor de Comunicación de la Asamblea Nacional, Boris Moreno, el subdirector de Comunicación, Raúl Cedeño; la jefa de Relaciones Públicas, Reyna Urriola, y Rubén Murgas, asesor.



La Dr. Susana Richa de Torrijos observa logos seleccionados.



DESCRIPCIÓN DEL LOGO DEL CENTENARIO

Circulo en dorado, colores de la Bandera Nacional, letras doradas y negras, busto del Dr. Justo Arosemena en color sepia, edificio de la Asamblea Nacional en silueta y representación de los cien años de vida legislativa.



Creado por: Enrique Delgado y Rolando Sempruno
Depto. de Imprenta/ AN



PROGRAMA
Centenario
M A R Z O
2 0 0 6

DÍA	ACTIVIDAD
1º	Develación del logo oficial del Centenario.
6	Entrega de Constitución de Bolsillo.
8	Acto en homenaje a la mujer panameña
13	Acto de lanzamiento de la marca postal conmemorativa al Centenario de la Asamblea Nacional.



Logo oficial del Centenario de la Asamblea, develado en la parte frontal del Palacio Justo Azopardo

DEVELACIÓN DE LOGO DEL CENTENARIO

En el marco de la instalación del Segundo Periodo de la Segunda Legislatura, el presidente de la Asamblea Nacional, Elias A. Castillo G., y la presidenta del Comité del Centenario, Susana Richa de Torrijos, develaron el logo conmemorativo a los cien años de vida legislativa, dando de esta manera inicio al programa oficial de actividades del Centenario de la Asamblea Nacional.



Presentación del logo oficial del Centenario, por el presidente de la Asamblea Nacional, Elias Castillo; presidentas Susana R. de Torrijos, presidenta del Comité del Centenario, e Ing. Balbina Herrera, ministra de Vivienda



Diputados, miembros de la Asociación de Cónyuges de Diputados y Diputadas e invitados especiales



Presentación de Constitución de Bolsillo

ENTREGA DE CONSTITUCIÓN DE BOLSILLO

La Directiva de la Asamblea Nacional y el Comité para la Conmemoración del Centenario, hicieron entrega formal de la nueva edición de bolsillo de la Constitución Política de la República de Panamá, como material de consulta práctica, a diputados, representantes de corregimientos, alcaldes y periodistas.

ACTO EN HOMENAJE A LA MUJER PANAMEÑA

"La participación de la mujer en la actividad política" fue el tema central de un acto en conmemoración al Día Internacional de la Mujer, 8 de marzo, organizado por la Comisión de Asuntos de la Mujer y el Comité para la Conmemoración del Centenario de la Asamblea Nacional, en el que se contó con la participación de destacadas mujeres en el ámbito nacional, como la ministra de Vivienda, S.E. Balbina Herrera; la procuradora general de la Nación, Ana Matilde Gómez; la segunda vicepresidenta de la Asamblea Nacional, H.D. Zulay de Vásquez; Viceministras de Estado y Diputadas, entre otras.



Acto en el Día Internacional de la Mujer.



Participantes



El primer vicepresidente de la República, Samuel Lewis Navarro, y el presidente de la Asamblea, Elias Castillo, estampan el sello postal Conmemorativo al Centenario de la Asamblea.

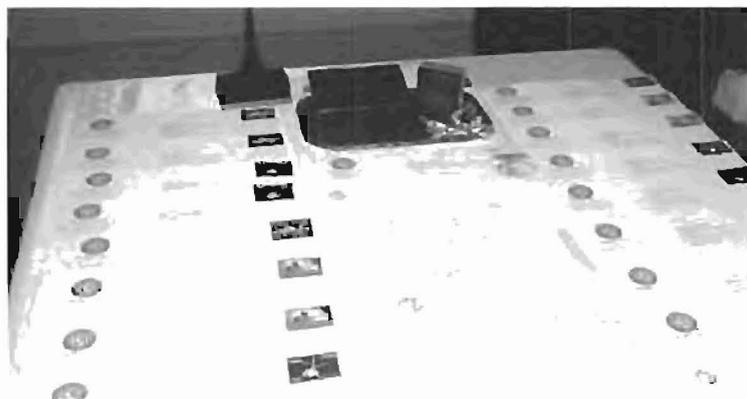


Público asistente

ACTO DE LANZAMIENTO DEL SELLO POSTAL CONMEMORATIVO A LOS CIEN AÑOS DE LA ASAMBLEA

En acto realizado en la primera sede del parlamento en el Ministerio de Gobierno y Justicia, la Asamblea Nacional y la Dirección General de Correos y Telégrafos hicieron oficial el lanzamiento del sello postal alusivo al Centenario de la Asamblea Nacional. Este sello se colocará sobre las piezas postales en tráfico nacional e internacional. Se contó con la participación del primer vicepresidente de la República; el presidente de la Asamblea Nacional; la presidenta del Comité del Centenario e Invitadas especiales.

Los sellos de goma se colocan sobre las piezas postales que circulan nacional e internacionalmente. Esta acción puede representar de dos a tres millones de estampillas de correo.





PROGRAMA
Centenario
A B R I L
2 0 0 6

DÍA	ACTIVIDAD
27	CONFERENCIA: "150 años del Incidente de la Tajada de Sandía", por el Prof. Florencio Muñoz.
28 y 29	Limpieza general y fumigación del Edificio Relax y terminal de Saca.
29	Cantadera organizada por los Honorables Diputados Suplentes



La Asamblea Nacional, continuando con sus jornadas de actividades cívicas en ocasión del Centenario de labor legislativo, realizó el 27 de abril la conferencia "150 Años del Incidente de la Tajada de Sandía".

El programa organizado por el Comité del Centenario, que preside la diputada Susana Richa de Torrijos, en coordinación con la Secretaría Técnica de Asuntos Económicos, presentó los hechos de mayor trascendencia que suscitaron una serie de intervenciones estadounidenses en el istmo durante los siglos XIX y XX.

La conferencia estuvo a cargo del profesor Florencio Muñoz, director de los Archivos Nacionales, y como panelistas a los docentes José Álvaro y Pantaleón García, quienes dieron detalles de cómo este incidente originó la implementación por parte del Gobierno de los Estados Unidos, del artículo 35 del Tratado Mallarino-Bidlack; es decir, su prerrogativo de salvaguardar la neutralidad y el libre tránsito en Panamá.



Prof. Florencio Muñoz durante su conferencia

CONFERENCIA: "150 AÑOS DEL INCIDENTE DE LA TAJADA DE SANDÍA"



Luis "Cholo" Bernal interpretó una décima alusiva a este pasaje de nuestra historia.

Al conmemorarse los 150 años del Incidente de la Tajada de Sandía, la Asamblea Nacional realizó una conferencia dictada por el profesor Florencio Muñoz, quien esbozó los acontecimientos ocurridos en abril de 1856. Esta conferencia contó con la participación del Presidente de la Asamblea Nacional, diputados, e invitados especiales.



Exposición gráfica de todos los hechos que forman parte de este importante suceso histórico en sus 150 años, presentado en la entrada del Palacio Justo Arosemena gracias a la colaboración de los Archivos Nacionales.



Grupo de historiadores, directivos de la Asamblea Nacional y miembros del Comité del Centenario.



JORNADA DE LIMPIEZA DEL EDIFICIO RELAX



En esta jornada de limpieza participaron nueve instituciones públicas, coordinadas por el Comité del Centenario, como la Asamblea Nacional, los Ministerios de Vivienda, de Salud y de Obras Públicas, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, la Policía Nacional, la Alcaldía de Panamá, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y el Cuerpo de Bomberos de Panamá.

Durante el operativo se lograron retirar toneladas de basura y eliminar criaderos de mosquitos.



Inmueble de tipo neocolonial, conocido como el antiguo "Relax"

Con el interés de preservar los bienes inmuebles y resaltar el entorno urbano del Conjunto Monumental Histórico que rodea el Palacio Justo Arosemena, reconocido a través del Proyecto de Ley 207, el Comité del Centenario, presidido por la Dra. Susana Richa de Torrijos, en coordinación con el Ministerio de Vivienda, a través de la Ing. Balbina Herrera, realizaron una jornada de limpieza en el edificio "Relax".

Proyecto de Ley 207, que declara como Conjunto Monumental Histórico el perímetro en que se encuentran sitios y edificaciones ubicadas en las inmediaciones del Palacio Justo Arosemena.

Dentro del Conjunto Monumental Histórico de sitios y edificaciones ubicadas en las áreas en la provincia de Panamá, se encuentran el Palacio Justo Arosemena, la plaza Remón Cantera, la plaza 5 de Mayo, la plaza Mahatma Gandhi y los monumentos a los mártires del 9 de enero de 1964, ubicados en la avenida de los Mártires.



PROGRAMA *Centenario*

M A Y O
2 0 0 6

DÍA	ACTIVIDAD
3 y 4	I Conferencia Interparlamentaria Latinoamericana sobre el Derecho a la Comunicación Erradicación de la Pobreza y Desarrollo
11	Develación de dos Medallones en honor a las dos primeras diputadas de la República Esther Neira de Calvo y Gumerinda Páez
26	Cantadera organizada por los Honorables Diputados Suplentes.
30	Conferencia: "Trascendencia política del poder popular en la historia del Órgano Legislativo", por el Lic. Gerardo González



Participantes del evento

Panamá fue sede de la primera Conferencia Interparlamentaria Latinoamericana sobre el Derecho a la Comunicación y Erradicación de la Pobreza, organizada de manera conjunta por el Parlamento Latinoamericano (PARLATINO), la UNESCO y el Parlamento Nacional de Panamá, en el marco de la conmemoración del Día Mundial de la Libertad de Prensa.

Este encuentro regional, que se enmarca igualmente, en las actividades del Centenario de la Asamblea Nacional, tiene como objetivo contribuir de manera eficaz y eficiente al fortalecimiento de la democracia y al Estado de Derecho en América Latina mediante un amplio debate en torno a los problemas, dificultades y obstáculos que enfrenta el derecho a la comunicación y libertad de expresión en la región y el papel que la vigencia de estos derechos puede aportar a la reducción de la pobreza.

El ex presidente de Bolivia y periodista, Carlos Mesa, dictó una conferencia magistral sobre la libertad de prensa, en donde manifestó que no se podrá luchar contra la pobreza, si no existe libre expresión.

“Hay que tratar de recuperar la esencia de la lucha contra la pobreza”, dijo el ex mandatario boliviano ante los miembros del PARLATINO y comunicadores sociales.

Por su parte, el secretario general del PARLATINO, Rafael Correa Flores, manifestó que el evento se ajusta a la línea tradicional de ese organismo internacional que ha venido desarrollando en el continente.

En la Conferencia Interparlamentaria Latinoamericana, también se debatieron aspectos sobre las tendencias en materia de libertad de expresión en América Latina por parte del Relator Especial para la Libertad de Prensa de la OEA, Ignacio Álvarez; los esfuerzos y aporte del Diario La Prensa para la reducción de la pobreza a cargo del director del rotativo, Fernando Berguido; además, se efectuó un panel sobre el papel de la comunicación en la erradicación de la pobreza con el gerente de Radio Nederland, Carlos Cortés; Guido Rodríguez, director del Panamá América, y Simón Bolívar Alemán, presidente del Consejo Nacional de Periodismo y directivo de La Estrella de Panamá.

**I CONFERENCIA
INTERPARLAMENTARIA
SOBRE EL DERECHO
A LA COMUNICACIÓN,
ERRADICACIÓN
DE LA POBREZA
Y DESARROLLO**

*Organizada por la
Asamblea Nacional,
UNESCO y PARLATINO.*



**DEVELACIÓN
DE DOS MEDALLONES
EN HONOR
A LAS DOS PRIMERAS
DIPUTADAS
DE LA REPÚBLICA:
ESTHER NEIRA
DE CALVO
Y GUMERCINDA PÁEZ**



Esther Neira de Calvo



Gumercinda Páez

*Los medallones
son obra del
escultor y pintor
panameño
Ricuarie
Martínez Robles*

El Comité del Centenario de la Asamblea Nacional rindió un homenaje a las dos primeras diputadas de la República, quienes en la década de los años 40 promovieron los derechos políticos de las mujeres panameñas.

Las dos primeras diputadas fueron Gumercinda Páez y Esther Neira de Calvo, quienes en 1945 en las elecciones para elegir a los miembros de la Asamblea Constituyente, recibieron el apoyo de varios partidos políticos y lograron convertirse en diputadas nacionales.

La diputada Gumercinda Páez se convirtió en la primera mujer en el mundo que dirigió una Asamblea Constituyente en 1945, cuando actuó como vicepresidenta encargada.

El aporte legislativo de la diputada Páez incluye su incondicional apoyo para la eliminación de la discriminación del hijo natural, el cual no tenía derecho a ostentar el apellido del padre; la lucha para la organización y creación de la Caja de Seguro Social; la ley de jubilación para maestros, profesores y enfermeras; la lucha por la integración de niños antillanos e indígenas en las escuelas y la igualdad salarial para mujeres y hombres.

En tanto, la diputada Esther Neira de Calvo fue una destacada educadora y defensora de los derechos de las mujeres en Panamá,



La diputada Argentina Arias habló en nombre de las mujeres parlamentarias.



Estudiantes del Primer Ciclo Gumercinda Páez interpretan décimas.

donde fundó la Sociedad Nacional para el Progreso de la Mujer. Además, representó al país en la Segunda Conferencia Panamericana de Mujeres que organizó la Liga Nacional de Mujeres Votantes en Estados Unidos.

Los comicios de 1945 fueron las primeras elecciones en las que las mujeres panameñas ejercieron el derecho al voto.

Los medallones, que fueron diseñados y elaborados por el escultor panameño Ricuarie Martínez Robles, son piezas en fibra de vidrio y resina de poliuretano con un acabado en limadura de bronce, mezclado con resino.



**CONFERENCIA:
"TRASCENDENCIA
POLÍTICA DEL PODER
POPULAR EN LA HISTORIA
DEL ÓRGANO LEGISLATIVO"**

Se organizó la conferencia "Trascendencia política del poder popular en la historia del Órgano Legislativo", cuyo expositor fue ex legislador y ex presidente de la Asamblea Legislativa, Lic. Gerardo González Vernaza. La conferencia se dictó en la Biblioteca Jurídica del Ministerio de Gobierno y Justicia y contó con la participación de diputados, políticos e invitados especiales.



Disertación del Lic. Gerardo González Vernaza.



El Ministerio de Gobierno y Justicia confirió un reconocimiento al presidente de la Asamblea Nacional, Elías Castillo, por su liderazgo y trayectoria en las esferas públicas y privadas. El pergamino fue entregado por la ministra de Gobierno y Justicia, Olga Golcher, en un acto celebrado en el marco del Centenario de la Asamblea Nacional.



**CANTADERA ORGANIZADA
POR LOS HONORABLES
DIPUTADOS SUPLENTE**

Con el objeto de mantener la vigencia de nuestras costumbres, la directiva de los Honorables Suplentes viene realizando desde el mes de marzo una programación mensual de cantaderas en las diversas provincias. Entre ellas destacamos las realizadas en las provincias de Veraguas, Coclé y Panamá.



PROGRAMA
Centenario
JUNIO
2006

DÍA	ACTIVIDAD
20	Exposición de Pinturas "Bitácora de Recuerdos" del Maestro Desiderio Sánchez.
21	Gala: Expresiones Folklóricas Panameñas, como homenaje de la Asamblea Nacional al 180 Aniversario del Congreso Anfictiónico.
22	Sesión especial de la Asamblea Nacional, conmemorativa del 180 Aniversario del Congreso Anfictiónico, con la presencia del Excelentísimo Señor Hugo Chávez, Presidente de la República de Venezuela.
27	Foro sobre los Cien Años de Aprobación de los Tratados de Derecho Internacional Humanitario.



**EXPOSICIÓN DE
PINTURAS
"BITÁCORA
DE RECUERDOS"
DEL MAESTRO
DESIDERIO SÁNCHEZ**

Una exposición pictórica del destacado pintor panameño Desiderio Sánchez, organizó la Comisión del Centenario, presidida por la diputada Susana Richa de Torrijos, con motivo del Centenario de la Asamblea Nacional.

El evento se realizó el 20 de junio en el vestíbulo del recinto parlamentario y asistieron distinguidas personalidades del ámbito político, judicial e institucional.

El pintor Desiderio Sánchez nació el 11 de febrero de 1929 en la provincia de Bocas del Toro. Estudió pintura y medicina en Guatemala, Costa Rica y México donde se profesionaliza como pintor y obtiene una licenciatura en Arte.

Ha exhibido sus obras en diversos países de Europa, donde sus pinturas se encuentran distribuidas en museos y galerías de arte de prestigio mundial, entre las que se pueden mencionar, la galería "Gobernia" en Valencia y el Instituto Catalán Hispánico en Barcelona. A su vez, ha expuesto en la Cannin House de Londres, y en la "Sala de los Pasos Perdidos" de la UNESCO en París.



El pintor Desiderio Sánchez expresó su agradecimiento al Comité del Centenario, tomando como referencia que fue precisamente en la Asamblea donde realizó "su primera exposición como artista".



La Asamblea Nacional rindió homenaje al reconocido pintor panameño Desiderio Sánchez, por sus valiosos aportes a la cultura del país.



**GALA: EXPRESIONES
FOLKLÓRICAS PANAMEÑAS,
COMO HOMENAJE
A LA ASAMBLEA NACIONAL
Y AL 180 ANIVERSARIO
DEL CONGRESO ANFICCIÓNICO**

En el marco conmemorativo del 180 aniversario del Congreso Anfictiónico y del Centenario de la Asamblea Nacional de la República de Panamá, el Gran Ballet Folklórico PANAMÁ, MÚSICA Y DANZA, dirigido por el maestro Edmundo De La Cruz, presentó en el Teatro Nacional una espectacular gala folklórica, a través de diversas danzas y bailes, haciendo un recorrido histórico y espiritual que representa en esencia nuestra panameñidad.



*Muestra
folklórica de
las diferentes
etnias que
constituyen
nuestro país.*





**SESIÓN ESPECIAL
DE LA ASAMBLEA NACIONAL
CONMEMORATIVA
AL 180 ANIVERSARIO
DEL CONGRESO ANFICTIÓNICOS
CON LA PRESENCIA
DEL EXCELENTÍSIMO
SEÑOR HUGO CHÁVEZ FRÍAS,
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
DE VENEZUELA**

En una sesión especial, la Asamblea Nacional recibió la visita del presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, en conmemoración del 180 aniversario del Congreso Anfictiónico y en el marco del Centenario del Primer Órgano del Estado. En su discurso, el Presidente Chávez hizo énfasis en la integración de América Latina.



Por su parte, el presidente del Parlamento Nacional, diputado Elías Castillo, dijo que los panameños, a lo largo de nuestra historia, nos hemos identificado con el pensamiento bolivariano, porque el propio Libertador supo valorar, en su justa dimensión, la posición estratégica y geográfica del Istmo, y nuestro amor por la libertad.



FORO SOBRE LOS CIENTO AÑOS DE APROBACIÓN DE LOS TRATADOS DE DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

"Panamá no firmado hasta la fecha 28 convenios referentes al Derecho Internacional Humanitario", destacó el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Nacional, Rogelio Paredes, al concluir el Foro "Vigencia de Tratados de Derecho Internacional Humanitario aprobados en Cien Años por la Asamblea Nacional". El evento fue organizado por el Comité del Centenario de la Asamblea Nacional, presidido por la diputada Susana Richa de Torrijos, conjuntamente con el Comité Internacional de la Cruz Roja.





PROGRAMA
Centenario
U L O
O O 6

DÍA	ACTIVIDAD
6	Presentación de la Obra: "El Elegante Discurrir Oratorio del Presidente Ricardo Arias Espinosa"
14	Concurso de Oratoria



**PRESENTACIÓN DE LA OBRA
"EL ELEGANTE DISCURRIR
ORATORIO DEL PRESIDENTE
RICARDO ARIAS ESPINOSA"**

En el marco de la celebración del Centenario de la Asamblea Nacional y los 50 años del Tribunal Electoral, se presentó el libro "El Elegante Discurrir Oratorio del Presidente Ricardo Arias Espinosa", obra realizada por el destacado escritor Carlos A. Mendoza. En la ceremonia estuvieron presentes el presidente de la República, Martín Torrijos; el presidente de la Asamblea Nacional, Elías Castillo; los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral y miembros de la familia Arias Espinosa.





**ASAMBLEA NACIONAL
REALIZA CONCURSO
DE ORATORIA**



PRIMER LUGAR
*José Góndola del
Colegio Nuestra
Señora de Lourdes*



Bajo el lema "Implicaciones Políticas y Sociales de la Asamblea Nacional 1906-2006", el Comité del Centenario de este Órgano del Estado, presidido por la diputada Susana Richa de Torrijos, continuando con el programa de eventos para conmemorar los cien años de labor legislativa, realizó un concurso de oratoria para incentivar los buenos hábitos en la juventud estudiosa.

El acto contó con la participación del presidente de este Órgano del Estado, Elías Castillo, quien exhortó a los estudiantes a seguir manteniendo el interés de participar en estos tipos de concursos, ya que "en la medida que nosotros encontremos jóvenes con la disposición y entusiasmo de participar, significa que a Panamá le depara un futuro próspero con panameños identificados en el camino del bien".

Por su parte, la diputada Susana Richa de Torrijos manifestó que el concurso ha sido un éxito, ya que la calidad de los participantes fue notable en su profundización de la labor legislativa.

En el concurso que se realizó en la biblioteca pública Eusebio A. Morales con la participación de destacados estudiantes de colegios particulares y oficiales del país, obtuvo el primer lugar el estudiante del Colegio Nuestra Señora de Lourdes, José Góndola, quien se hizo merecedor de un premio de B/.200 balboas.

En el segundo lugar, con un premio de B/.100.00, resultó triunfadora la estudiante Bella Bethel Guerra, del Instituto Justo Arosemena; mientras que el tercer lugar, con un premio de B/.50.00., lo ocupó la estudiante Mónica Gómez, del Instituto Episcopal del Distrito de La Chorrera.

Finalmente el estudiante ganador del concurso, José Góndola, señaló que la experiencia ha sido buena y positiva, porque le permitió conocer e involucrarse en los distintos temas que se discuten en este Órgano del Estado y resaltó la discusión del proyecto de ley sobre ampliación del Canal de Panamá donde los jóvenes juegan un papel importante.



OTRAS ACTIVIDADES

	FECHA	EDICIÓN DE LA OBRA:	FECHA		FECHA
SÍNTESIS HISTÓRICA DEL PARLAMENTO PANAMEÑO 1906-2006		COMPENDIO DE ESCRITOS POLÍTICOS PANAMÁ SIGLO XX		EXPOSICIÓN PICTÓRICA POR 50 ARTISTAS NACIONALES	17 de agosto
ENSAYO HISTÓRICO SOBRE TOMÁS ARIAS		ENTREGA DE MEDALLA JUSTO AROSEMENA (5)		EDICIÓN OBRA JUSTO AROSEMENA, ESTUDIOS CONSTITUCIONALES	Agosto
COLOCACIÓN DE PLACAS EN HOMENAJE A LOS MÁRTIRES DE ENERO, AL PRIMER PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA, DON TOMÁS ARIAS, Y A TODOS LOS ACTUALES DIPUTADOS DE LA ASAMBLEA		EDICIÓN ESPECIAL REVISTA "DEBATE" EN COLORES		EMISIÓN DE BILLETES Y SORTEO DE LA LOTERÍA EN LOS PREDIOS DE LA ASAMBLEA - EDICIÓN DE LA REVISTA LOTERÍA	30 de agosto
EDICIÓN DE MEMORIAS DE TOMÁS ARIAS		ACTO DE DEVELACIÓN MONUMENTOS A LOS HÉROES DE LA PATRIA		CONCURSO DE ORATORIA (UNIVERSITARIO)	Agosto



2006
Año del Centenario
de la Asamblea Nacional

Entrevista al

H. D. Elías A.

Castillo G.

Presidente de la

Asamblea Nacional

Entrevista al Presidente Elías A. Castillo G.



1. ¿Qué quisiera resaltar al cumplirse cien años de la Asamblea Nacional?

Quiero resaltar, en primer lugar, los logros del país, que se ha consolidado social, económica y políticamente. En cuanto al desarrollo político del país, la Asamblea Nacional juega indudablemente un rol protagónico. Es el eje de la democracia panameña, y en ella encuentran expresión todos los sectores del país.

El Órgano Legislativo ha tenido horas altas y bajas, pero después de cien años de actividad es hoy un pilar indiscutible de la democracia panameña.

2. Usted ha tenido una larga y destacada vida parlamentaria. ¿Cómo inició ese camino?

Ese camino lo inicié desde joven, cuando oía por radio las transmisiones de la Asamblea Nacional, en los años sesenta. En aquella época, soñaba con la posibilidad de conocer algún día el Palacio Justo Arosemena, que era el foro en el que nuestros líderes debatían los problemas nacionales.

Quiso el destino que no solo conociera el Palacio, sino que ocupara en él una curul, e incluso que fuera electo Presidente del Órgano Legislativo. Pero todo lo remito, en primera instancia, a esa ilusión juvenil.

3. ¿Cómo fue su elección como Representante de Corregimiento en 1972?

Fue un proceso novedoso, lleno de ilusión y esperanza. Lo viví personalmente, como la vivió gran parte de la ciudadanía, como la oportunidad de contribuir a un proceso de cambio profundo en el país.

4. ¿Qué valora más de la experiencia del Poder Popular?

La oportunidad que se brindó a gente humilde de todos los rincones del país, de dejar oír su voz sobre los problemas de sus comunidades y sobre los problemas nacionales. La oportunidad de interactuar con los más altos dignatarios del Estado, para gestionar con ellas las soluciones que el Pueblo necesitaba.

Aquello fue la ruptura definitiva con el esquema tradicional de hacer política. Significó el fin de la desconexión entre los intereses de la gente y las políticas gubernamentales.

5. ¿Cuál fue su relación con el General Omar Torrijos?

Fue una relación de amistad sincera y de respeto mutuo. Siento que el General Torrijos supo no solo valorar a la gente sencilla, sino que a la juventud le permitió ocupar cargos de responsabilidad. Eso lo valoré entonces, y hoy sigue siendo uno de los rasgos de su personalidad que recuerdo más.

6. ¿Cómo son las elecciones en su circuito, el 8-9 (San Francisco, Parque Lefevre, Río Abajo, Juan Díaz)?

Suelen ser elecciones muy disputadas, tanto en las primarias del partido como en la contienda con las

otras organizaciones partidarias. Se trata de un circuito muy diverso, con problemas de todo tipo, y con ciudadanos muy conscientes y muy exigentes con su liderazgo político. Por eso sólo se puede hacer política en el circuito si uno está dispuesto a entregarse plenamente, 24 horas al día y siete días a la semana, a escuchar a la gente y a estudiar las formas de atender sus preocupaciones. Ciertamente, nuestro rol es legislativo. Pero el Diputado también es una figura que brinda el respaldo a su comunidad con su voz, llevando las preocupaciones de sus electores a todos los sitios donde podrían estar preparándose las respuestas sociales y gubernamentales a los problemas comunitarios.

7. La Asamblea Legislativa inaugurada en 1984 significó un cambio profundo respecto de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento. ¿Cuál fue su experiencia como Legislador?

Mi experiencia ha sido variada. Ha habido momentos de enorme alegría, momentos de preocupación e incluso de abatimiento. Pero las satisfacciones son infinitamente mayores que los momentos de dificultad, que siempre vi como oportunidades para mejorar, y no como ocasión para la rendición. Creo que el cambio de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento a la Asamblea Legislativa significó un reto importante, para que los Legisladores no abandonaran la experiencia de contacto con el pueblo que había significado la



Asamblea Nacional de Representantes. Al mismo tiempo era un reto grande, pues debíamos adoptar nuevas competencias legislativas, en un balance complicado, en el marco de un esfuerzo nacional triple: defender los avances sociales del proceso revolucionario, lograr el respeto a los tratados del Canal de Panamá, y ganar el reconocimiento como una democracia política joven, en el contexto de América Latina.

8. ¿Ha tenido un impacto en su éxito político y electoral su origen santeño y su formación como educador?

Creo que sí. He recorrido todo el país, y admiro su diversidad. Pero llevo a todas partes mi propia identidad, que es la del hombre del interior, apegado a las tradiciones santeñas. La comunidad santeña en mi circuito me ha brindado tanto una acogida cariñosa como un respaldo político importantísimo. Pero he representado siempre a la totalidad de los habitantes del circuito, a los que me debo.

El ser educador también es importante. Son miles en todo el país los que se dedican a la ardua tarea de enseñar. Los educadores tienen muchas virtudes, y una de ellas es saber escuchar. Yo trato siempre de escuchar a la gente, y de explicar mis puntos de vista con respeto. Esas actitudes suelen asociarse a los buenos maestros, y yo trato de ponerlas en práctica en mi actividad política.

9. A principios de los noventa se inició, con contratiempos, un nuevo proceso político. ¿Cuál fue su experiencia personal en ese momento difícil?

Fue una experiencia desagradable pero iluminadora. Desagradable,

porque nadie disfruta estar privado de su libertad, y menos si es injusta y arbitrariamente. Pero iluminadora porque me sirvió para conocerme mejor, y para conocer mejor a otras personas. Guardo gratos recuerdos de quienes me apoyaron en esas horas de dificultad. Se reconocen a los verdaderos amigos en la adversidad. Pero cuando brilló la luz al final del túnel, cuando se hizo justicia y readquirí mi libertad, yo ya era un hombre mejor.

10. Este año se conmemora el centenario de la Asamblea Nacional. ¿Cuál es el balance de cien años de actividad legislativa en Panamá?

Como decía en una pregunta anterior, la Asamblea ha tenido altibajos, pero hoy está sólidamente establecida como el pilar de nuestra democracia representativa. Las cosas, sin embargo, no acaban aquí. Tenemos que seguir avanzando, y la gestión de una Asamblea Nacional moderna es el reto que tenemos por delante.

11. El centenario de la Asamblea Nacional coincide con la discusión de la propuesta de ampliación del Canal de Panamá. ¿Qué significado tiene para usted este suceso?

Es un hecho trascendental en todo sentido. Yo participé como constituyente, cuando se introdujo por primera vez en una Constitución panameña, la de 1972, la cláusula sobre la necesidad de contar con la participación popular en la toma de decisiones sobre el futuro del Canal. Estuve presente en el acto de firma de los Tratados del Canal, en la sede de la O.E.A., en 1977. Participé también en el cambio constitucional de 1994, que introdujo el Título del Canal, que estableció la A.C.P.,

entre otras cosas; participé en el debate de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal, y también en la reforma constitucional de 2004, que perfeccionó la cláusula sobre la convocatoria a referéndum en caso de adoptarse un proyecto para construir un tercer juego de esclusas en el Canal. Por último, recientemente, he participado junto a todos los Diputados del país, en la discusión de la Ley que aprobó la propuesta de ampliación y que permite la realización del referéndum de octubre. Me siento absolutamente vinculado, como puede ver, a los pasos dados por Panamá en los últimos treinta años para recuperar la Zona del Canal y para incorporar el Canal al desarrollo del país. Que hayamos podido llegar a este punto, como panameños, es impresionante, y debe llenarnos de regocijo. Una ampliación del Canal decidida por los panameños tiene un significado trascendental, y resulta emocionante poder contemplar cómo las aspiraciones generacionales de los panameños van, poco a poco, convirtiéndose en realidad.

2006
Año del Centenario
de la Asamblea Nacional



*Diputados
distinguidos
en el
Centenario*

Dra. Susana Richa de Torrijos: **“La Asamblea Nacional es el órgano regulador de la vida de un país”.**



Por Cristóbal A. Chen
Prensa A. N.



H.D. Susana Richa de Torrijos

La diputada Susana Richa de Torrijos, del Circuito 8-5 de la provincia de Panamá, una consagrada docente, manifestó que la Asamblea Nacional es el órgano regulador de la vida de un país, mientras que el trabajo y la responsabilidad de un diputado “no han sido valorados con justicia por muchas personas”.

La diputada precisó que durante más de 40 años se ha dedicado a enseñar, a permanecer en contacto permanente con niños, jóvenes y adultos; a conocer sentimientos, reacciones y vivencias “y a comprender la vida en todas sus etapas, con sus alegrías, problemas, carencias y satisfacciones”.

“Descubrí en el oficio de maestro la necesidad de acercarse más al corazón de la gente, a comprenderla mejor para cumplir con la noble misión de formar buenos ciudadanos”, destacó la Dra. Richa de Torrijos, electa diputada de la República en los periodos 1999-2004 y 2004-2009.

Señaló que como miembro de la Asamblea Nacional tiene especial preocupación por los asuntos educativos, por lo que como presidenta y miembro de la Comisión de Educación del Parlamento, organizó el Foro Nacional sobre la Pertinencia y Calidad de la Educación, además de participar en la discusión y aprobación de las reformas a la Ley 47 Orgánica de Educación y de dos anteproyectos de ley orientados a mantener “viva nuestra nacionalidad”: uno a través del reforzamiento del idioma oficial y el otro sobre la enseñanza de la historia.

La diputada citó las frases del ilustre

colombiano Rufino J. Cuervo, quien manifestó que “nada realiza tan cumplidamente la Patria como la lengua”. Es por ello, señaló la Dra. Richa de Torrijos, que “mis acciones se han centrado en el establecimiento de legislación que robustezca la enseñanza y defensa de la lengua materna, no solo en el aula de clases”.

“La Ley exige la obligatoriedad de la inclusión de la enseñanza de la lengua española en los planes de estudios de cualquier carrera que se imparta en la universidad del país”, agregó.

Otra de las leyes impulsadas por la diputada fue la que exige el estudio formal de la historia patria en las escuelas del país como una sola asignatura y no incluida en la denominación “Estudios Sociales”.

El concepto de enseñar la historia patria dentro de la asignatura de Estudios Sociales ha sido superado y la ley aprobada responde a los principios constitucionales de fomentar en el estudiante una conciencia nacional basada en el conocimiento de la historia y de los problemas de la patria, explicó la parlamentaria del Partido Revolucionario Democrático (PRD).

Nos correspondió además, dijo la Dra. Richa de Torrijos, estar al frente de la discusión y aprobación de la nueva ley de la Universidad de Panamá y de la Universidad de Chiriquí, así como en las discusiones sobre la evaluación y certificación de los títulos universitarios y en las leyes que crearon las nuevas estructuras del Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV), el fortalecimiento de la conservación de las tradiciones



folclóricas y los símbolos nacionales, como la designación del águila arpía como ave nacional y la eliminación de la discriminación y fomento de la igualdad de oportunidades (como la Ley Faúndes y la lucha por su derogación).

La destacada diputada también intervino activamente en el análisis, estudio y aprobación de importantes leyes de interés nacional presentadas a la Asamblea Nacional, como la reforma fiscal, las reformas a la Caja de Seguro Social, la ampliación del Canal de Panamá, reformas del Código Penal y sobre protección del ambiente.

La Dra. Richa de Torrijos comentó que incursionó en la política por el ejemplo de su esposo, Hugo Torrijos H., quien se destacó en diversos cargos públicos.

Además es profesora titular de la Universidad de Panamá y doctora en Filología Románica por la Universidad Central de Madrid.

Con mucho éxito ha desarrollado una importante labor como diputada de la República en los dos periodos que ha sido electa en el distrito de La Chorrera.

“Nunca pensé en adentrarme en el campo de la política y si profundizamos sobre el significado del término, concluimos en que el interés supone su afán por cambiar el mundo y por construir una sociedad mejor; es decir, existen coincidencias con los fines de la educación”.

Dra. Susana Richa de Torrijos



Educación superior es prioridad para diputado Cortez.

Por Cristóbal A. Chen
Periodista A.M.

El diputado Dorindo Cortez, del Circuito 3-1 de la Provincia de Colón, se ha caracterizado por promover el fortalecimiento de la educación superior, especialmente las bases de sólidas estructuras de las universidades de carácter público.

Cortez, jefe de la Bancada del Partido Revolucionario Democrático (PRD) y vicepresidente del Comité del Centenario de la Asamblea Nacional, manifestó que como diputado tuvo la oportunidad de estar al frente del debate de la nueva Ley de la Universidad de Panamá.

El diputado colonense consideró que con esta legislación se moderniza la primera institución universitaria del país en beneficio de las nuevas generaciones de profesionales luego de haberse realizado "profundas" consultas con diversos sectores de la Universidad de Panamá.

Por otra parte, Cortez indicó que otras de las iniciativas impulsadas, fue el proyecto de ley de la Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI), la cual era una solicitud de sectores administrativos, docentes y estudiantes que venían reclamando una nueva estructura legal para fortalecer la institución.

También la propuesta fue promovida por los diputados de la provincia de Chiriquí como Agustín Escudé, Denis Arce Morales y Raúl Rodríguez.

"Esta ley le otorga solidez a la educación superior en la provincia, además de contribuir de una manera más efectiva en lo referente a sus órganos de funcionamiento y el sistema para renovar las autoridades de la UNACHI", explicó el diputado del PRD.

desempeño de funciones tiene un papel que "mira en doble dirección y los dos son de importancia".

Por una parte, están sus responsabilidades y funciones como parte del colectivo legislativo, lo cual está consignado en la Constitución Política y en el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional.

"Los diputados de la República son aquellos funcionarios electos popularmente que tienen bajo su cargo la discusión de los proyectos de ley que presente el Consejo de Gabinete, el Tribunal Electoral y la Corte Suprema de Justicia", destacó Cortez, electo diputado de la República para el periodo 2004-2009.

Manifestó que los diputados también están facultados para presentar anteproyectos de ley sobre diversos temas para su discusión.

"La función de un diputado en este colectivo que es la Asamblea Nacional es una función de primer órgano, es decir de primer orden, en la medida en que toda la legalidad del Estado panameño en que se funda la República, está precisamente construida a partir de un trabajo esencial que hace la cámara legislativa en particular los diputados", expresó Cortez. Es una función de primer órgano, es decir de primer orden, en la medida en que toda la legalidad del Estado panameño en que se funda la República, está precisamente construido a partir de un trabajo esencial que hace la cámara legislativa en particular los diputados", expresó Cortez.

Agregó que un diputado tiene otra serie de funciones como atender los problemas que aquejan el circuito al cual representa.

"No es que un diputado tiene que



H.D. Dorindo Cortez

hacer un trabajo como el que le corresponde a un representante de corregimiento, pero debe tener una coordinación, tratando siempre de ser la solución de los problemas que afectan a la comunidad", declaró Cortez.

En cuanto al Centenario del Órgano Legislativo, el diputado Cortez afirmó que la Asamblea Nacional "ha vivido 100 años debatiendo y siendo parte de los problemas del país y resolviéndolos en muchos momentos".

"La historia de la Asamblea Nacional nos dicta una lección, los diputados de hoy tenemos un compromiso con esta y las futuras generaciones, que esté dirigido a que esta institución sea el órgano del Estado, en el cual con transparencia, sentido democrático y participación, se construya la nación que realmente merecemos los panameños", dijo.

Cortez señaló que a lo largo de la historia del Órgano Legislativo, el país ha tenido muy buenos diputados "con pensamientos que han alumbrado el porvenir de la nación", los cuales son ejemplos que deben ser tomados en consideración.

A juicio de Cortez, un diputado en el



Diputado Wilson Ha impulsado el fortalecimiento de estructuras democráticas.

Por Cristóbal A. Chan
Periodista A.N.



H.D. Jerry Wilson Navarro

El diputado Jerry Wilson Navarro, del Circuito 8-10 de la provincia de Panamá, ha brindado significativos aportes para impulsar el desarrollo de la educación y el fortalecimiento de las leyes en materia penal.

Wilson, quien ha resultado electo diputado de la República en tres periodos diferentes (1984-1989, 1999-2004 y 2004-2009), se ha caracterizado por ser un panameño preocupado por mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos con sus valiosas contribuciones a las estructuras democráticas del país.

Uno de sus más importantes logros como parlamentario ha sido la estructuración de la **Ley 13 de 1987**, posteriormente modificada, la cual se refiere al Fondo de Equidad del Ministerio de Educación (MEDUC).

“Esta Ley es la que ha permitido la existencia de un fondo dentro del seguro educativo y ha contribuido en gran medida a la dotación de importantes recursos al MEDUC, por ende al fortalecimiento del sistema educativo”, explicó Wilson, quien además ha presidido la Asamblea Nacional en los periodos 1984-1985 y 2004-2005.

Por otro lado, el Diputado del Partido Revolucionario Democrático (PRD) indicó que ha jugado un papel importante en las dos últimas reformas al Código Judicial, que han sido discutidas en la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional, la cual preside actualmente.

También Wilson ha trabajado por

más de dos años en la nueva reforma judicial que debe dar como producto final los nuevos códigos Penal y Procesal Penal, que fueron entregados al Órgano Ejecutivo.

Referente a la temática para la discusión de los proyectos de ley en la Asamblea Nacional, Wilson dijo que el Reglamento Interno de la institución, bajo el cual se estructura la formación de las leyes, fue establecido en 1984 y ha permanecido inalterable en cuanto a los tres debates. El primer debate se ejerce en la comisión permanente y el segundo y tercer debate en el Pleno de esta cámara legislativa.

A juicio del parlamentario, el papel más importante en el proceso de formación de las leyes se realiza en las comisiones permanentes, porque es donde se estructura el cuerpo orgánico de las legislaciones, mientras que en el Pleno la discusión es más bien de carácter político.

Otro de los aspectos importantes en la carrera del diputado Wilson fueron las recientes reformas a la Constitución Política ratificadas por la Asamblea Nacional en septiembre del 2004, las cuales “marcan aspectos trascendentales en la estructuración del Estado panameño”.

Wilson manifestó que el año de celebración del Centenario de la Asamblea Nacional “es el momento oportuno para hacer una discusión profunda de cuál es el papel que debe desempeñar este Órgano del Estado” y la retoma de la importancia de la institución en beneficio de la comunidad y el país.

Diputado Pardo Estableció las bases para la modernización del Parlamento panameño.

Por Cristóbal A. Chen
Periodista A. N.

El diputado y ex presidente de la Asamblea Nacional, César Pardo, se ha caracterizado por ser un hombre preocupado por la modernización de este primer órgano del Estado, por lo cual sentó las bases de este proceso en beneficio del desarrollo del país.

Pardo, del Circuito 2-1 de la provincia de Coclé por el Partido Revolucionario Democrático (PRD), electo diputado en cuatro periodos (1984-1989, 1994-1999, 1999-2004 y 2004-2009), manifestó que lo más importante para un diputado o legislador es su participación en el proceso de formación de las leyes que se produce en las discusiones de los proyectos de ley en primer, segundo y tercer debate.

El Diputado señaló que una de sus más importantes contribuciones ha sido la preocupación permanente por mejorar el mecanismo legislativo, puesto que en el periodo 1984-1989, se promulgó lo que hoy es el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional.

Indicó que sus inicios en la vida política datan de 1969, cuando comenzó a desarrollarse el Proceso Torrijista, encabezado por el General Omar Torrijos Herrera.

Desde allí, manifestó Pardo, comenzó a prepararse el Movimiento Nuevo Panamá que es considerado el preámbulo de lo que posteriormente sería el PRD.

Expresó que en esa época fue uno de los dirigentes activos de la comunidad coclesana y, en 1972, prácticamente el pueblo "me propuso" como candidato a representante de corregimiento para

la integración de la Asamblea Nacional Constituyente y resulté electo.

Pardo también ha ocupado importantes cargos en el sector público, como Gobernador de Coclé en 1982-1983, y fue designado como Director del IDAAN en la provincia por su liderazgo en la comunidad.

Durante su mandato como Presidente de la Asamblea Legislativa en el periodo 1996-1997, se consolidó el Programa de Modernización de este órgano del Estado.

Agregó que ese trabajo, junto a un experimentado equipo de trabajo integrado por destacadas figuras, como el Dr. Harley James Mitchell, actual magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y la Licda. Mágdala Cataño, directora de Recursos Humanos de la Asamblea Nacional, implicaba extensos jornadas de hasta 16 horas por día.

"Creo que ese fue un aporte bastante sustancial en torno a lo que ha significado la modernización de la Asamblea Nacional", destacó.

Por otro lado, el diputado Pardo afirmó que la temática en la Asamblea Nacional para la elaboración y aprobación de las leyes se ha mantenido prácticamente igual con el transcurrir de los años.

"Los temas de leyes casi siempre serán los mismos y por supuesto cuando nacen del propio seno del Parlamento, son diferentes a cuando vienen del Órgano Ejecutivo", dijo Pardo, al señalar que cuando se refiere a los mecanismos de



H.D. César A. Pardo R.

presentación y discusión de los proyectos de ley, se mantienen los mismos esquemas.

Comentó que el hecho de ser diputado de la República "es motivo de satisfacción" para su persona y todas sus actuaciones en el cargo las ejecuta con responsabilidad y compromiso con la comunidad y el país.

Durante su Presidencia, declaró Pardo, uno de sus logros fue unificar el cuerpo legislativo y el establecimiento de un plan de "conversación permanente" con el Órgano Ejecutivo para buscarles solución a los problemas del país.

A juicio de Pardo, cada administración en la Asamblea Nacional tiene su "propio estilo" de trabajo.

El Diputado recordó que una de las asambleas de mayor participación fue la instalada en el periodo 1984-1989 porque "todos los legisladores hacíamos nuestras propuestas y las discutíamos".



Diputado Vásquez Velásquez: “cien años no se fuman en pipa”

Por Angello Córdoba
Periodista A.N.



H.D. Alcibiades Vásquez Velásquez:

Los diputados debemos sentirnos orgullosos porque vamos a pasar a la historia, no sólo por el hecho de ser diputados de la República, sino por celebrar el Centenario. “Imagínese, ninguno de nosotros va a poder vivir esta experiencia durante los próximos cien años”, aseguró el diputado panameño, Alcibiades Vásquez Velásquez.

Manifestó que “debemos tomarle mayor entusiasmo e importancia y darle todo el calor que se merecen los eventos que faltan para celebrar el Centenario de la Asamblea Nacional, porque cien años no se fuman en pipa”.

Afirmó que “fue muy atinada la decisión del señor presidente de la Asamblea Nacional, Elías Castillo, de nombrar la Comisión del Centenario y sobre todo presidida por Susana Richa de Torrijos, toda vez que se trata de una persona con vasta experiencia, y el trabajo que han llevado a cabo durante todo

este tiempo ha sido muy bueno, se han hecho actividades que enaltecen la labor de la Asamblea Nacional.

“La labor del Primer Órgano del Estado hay que resaltarla independientemente de las críticas, justificadas o no, que hacen algunos sectores, porque la Asamblea Nacional ha hecho un aporte extraordinario al fortalecimiento de la democracia en este país”, expresó Vásquez Velásquez.

De familia políticamente panameñista surge Alcibiades Vásquez, diputado por el circuito 8-10, que desde niño tuvo inclinaciones políticas, por lo que se convirtió en alcalde infantil en la compañía interiorana.

“Mis padres y mis abuelos fueron los que me inculcaron estar en el ambiente político hasta el día de hoy”, contó Vásquez Velásquez.

El diputado Vásquez Velásquez fue legislador suplente en el periodo 1994-1999 y electo como legislador en los periodos 1999-2004 y 2004-2009. En resumen, ha estado dos periodos como diputado principal y un periodo como suplente.

Cuestionado sobre cuál ha sido su aporte más trascendental como miembro de este Órgano del Estado, respondió que ha presentado en el pasado periodo 12 proyectos de ley, de los cuales 5 son leyes de la República, y en la presente legislatura ha estado presentando, junto a otros colegas, diferentes tipos de proyectos de leyes.

“Uno de los proyectos que más me ha dolido, porque no fue aprobado y

que ha sido una lucha desde que he sido suplente a legislador, es aquél que prohíbe fumar en lugares públicos, que protege la salud del pueblo panameño”, dijo Vásquez Velásquez.

Lamentó que a pesar de la lucha de haber logrado que la Asamblea Nacional aprobara la ley marco de la Organización Mundial de la Salud (OMC), ha sido imposible que Panamá tenga una ley para combatir el hábito de fumar.

En cuanto a alguna anécdota debían ser canalizadas a entidades de beneficencia o para ayudar a diversas organizaciones que enfrentan desastres, sin embargo, cambió la administración del país y las autoridades presentaron el nuevo proyecto de ley de equidad fiscal y derogaron la iniciativa del diputado Vásquez que, a su juicio, ha sido por desconocimiento.

especial, narró que una vez cuando se discutía el proyecto de ley de reforma fiscal, paralelamente había presentado un anteproyecto de ley referente a las mercancías decomisadas en Aduanas, las cuales debían ser canalizadas a entidades de beneficencia o para ayudar a diversas organizaciones que enfrentan desastres, sin embargo, cambió la administración del país y las autoridades presentaron el nuevo proyecto de ley de equidad fiscal y derogaron la iniciativa del diputado Vásquez que, a su juicio, ha sido por desconocimiento.

Pese a ello, una vez tuvo que viajar a El Salvador y unos diputados de ese país lo felicitaron, puesto que esta ley que había sido derogada en Panamá fue adoptada y aprobada en ese país centroamericano.

H.D.S. Álvaro Aguilar Chamizo comparte sus experiencias en la vida política legislativa.



Por Marcelo Muñoz
Periodista A.N.

Álvaro Aguilar Chamizo, honorable diputado suplente de la República, inició en 1984 su vida política dentro del partido Movimiento Liberal Nacional, que para esa época se encontraba en proceso de formación. Sus pininos en este ámbito los comenzó inscribiendo nuevos copartidarios.

Luego de 10 años en el ámbito político, Aguilar, suplente del diputado Héctor Aparicio, sale electo como legislador suplente en el periodo 1994-1999, y es reelegido en dos legislaturas posteriores.

Al referirse a sus aportes más importantes como miembro suplente del primer órgano del Estado, recordó que promovió un proyecto el cual se convirtió más tarde en ley.

La norma a la que se refiere tuvo como objetivo incorporar al régimen de jubilaciones especiales a un grupo de docentes que no pudieron acogerse a ella, por no contar con los 28 años de servicio al momento de entrar en vigencia el Sistema de Ahorro y Capitalización de Pensiones de los Servidores Públicos.

Comentó Aguilar que inicialmente los legisladores suplentes, hoy diputados suplentes, no contaban con ningún apoyo económico en la Asamblea, al menos que participaran en reuniones de comisiones. En virtud de esa necesidad de una mayor participación, surgió la idea de conformar una Asociación de Suplentes en el 2003, todo por el bien común de los asociados.

En ese tiempo, el Órgano Legislativo estaba conformado por 71 diputados principales y 142 suplentes. Explicó que, desde su fundación, los honorables

suplentes cobran emolumentos por su actuación en las comisiones permanentes y el Pleno legislativo.

Al hacer una reseña de su labor como diputado suplente, mencionó que dentro de sus funciones está la de asistir a la Asamblea con regularidad en reemplazo del principal, cumplir algunas misiones en los circuitos, velar por las necesidades en las diversas comunidades que conforman el circuito 9-2 que él representa, así como asistir con regularidad a las reuniones que realiza el Consejo Provincial de Veraguas.

A su juicio, el Órgano Legislativo, además de ser un órgano político, debe representar una institución creadora de leyes que beneficien el desarrollo del país. "Debemos, como legisladores, anteponer nuestros criterios por el bienestar de la patria y del pueblo panameño y dejar, en segunda instancia, el partidismo político".

Consideró que, con regularidad, son los directivos de los colectivos políticos los que dan las líneas a seguir y que muchas veces se convierten en líneas partidistas.

Álvaro Aguilar Chamizo, al referirse a una anécdota en su larga experiencia de político, se remontó al año cuando el Parlamento Nacional estuvo bajo la lupa a causa del proyecto CEMIS.

Comentó que esa situación fue un tanto penosa cuando un legislador de aquel entonces acusó a un grupo de colegas de estar vendiendo ese proyecto. Agregó que como diputado le hubiese gustado que se investigara para efectos de enmendar errores que se cometen.



H.D.S. Álvaro Aguilar Chamizo



Por Rogelio Córdova
Periodista A.N.

El ejemplo familiar basado, en principio, sobre valores morales y espirituales, aunado a la inquietud política de la época inculcada por su padre y el hecho de ser un egresado del Instituto Nacional, logró calar el alma y la conciencia de quien es hoy diputado suplente de la Asamblea Nacional, Horacio Rodríguez.

Corrían los años 50 cuando su padre lo llevó a una magna concentración en la Plaza 5 de Mayo con motivo del viaje hacia Washington del entonces presidente José Remón Cantera, quien se reuniría con su homólogo Dwight Eisenhower para revisar los tratados canaleros en busca de mejorar la precaria situación del país.

“Una de las consignas que han quedado en la historia es ‘Ni millones ni limosnas, queremos justicia’. A ese acto masivo recuerdo que fui con mi padre”, expresó Rodríguez.

“Necesitábamos -dijo Rodríguez- que el Canal revirtiera a Panamá y que Estados Unidos tratara a Panamá y a su pueblo de forma justa”.

Lucha de ideas

Transcurrieron los años y el joven Rodríguez inicia sus estudios secundarios en el Instituto Nacional, donde las ideas políticas surgen al calor de lo que más conviene a la Patria y, en esos momentos, estas ideas estaban preñadas de nacionalismo y el cuerpo, sediento de justicia y soberanía.

“Fueron momentos importantísimos como estudiante en mi formación nacionalista y como político”. Rodríguez continuó su ascenso político en la Universidad de Panamá, con las reformas universitarias y por lograr mejoras sustanciales en la educación

H.D.S. Horacio Rodríguez **Asamblea Nacional: órgano político por excelencia.**

nacional y la lucha por la plena soberanía en el Canal.

Un solo Partido

La vorágine política y social arrecia y surge el llamado Proceso Revolucionario, donde el hoy diputado suplente Horacio Rodríguez se inicia en el debate de los temas álgidos de aquellos años, a finales de los años sesenta y principios de los setenta.

Con los años surge el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y, como miembro fundador del único partido al que ha pertenecido, participó en las elecciones en 1984 como aspirante a legislador principal. En el período 1989-1994, participa y obtiene una curul como legislador suplente, siendo el principal Gerardo González; de igual manera en el período siguiente, 1994-1999. Hoy día, es suplente de la diputada Maricruz Padilla para el período 2004-2009.

Entre los aportes realizados como diputado suplente representando al principal, está el respaldo a la Ley que creó la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI); Ley que creó la Autoridad del Canal de Panamá, el Fondo Fiduciario, con dineros producto de la privatización, el uso obligatorio del cinturón de seguridad, la Ley de Equidad Fiscal, reformas a la Constitución, la Ley que aprueba la construcción del tercer juego de esclusas y otras leyes importantes.

El desempeño del Diputado Suplente

Horacio Rodríguez manifestó que los diputados suplentes y principales, al ser elegidos, tienen que formar un equipo sólido e integrado para realizar las labores propias del Órgano Legislativo. “El diputado suplente apoya al principal en los trabajos en el Pleno, cuando son



H.D.S. Horacio Rodríguez

habilitados; así mismo, trabajan en las comisiones y en las giras como parte de un equipo. También en la atención de los problemas de la comunidad”.

Mensaje al Centenario

El diputado Suplente Horacio Rodríguez indicó que la Asamblea Nacional es el órgano político por excelencia donde convergen todas las ideas y lineamientos de los diversos partidos políticos cuyos representantes han sido elegidos democráticamente por los pobladores de cada rincón del país, por lo que merece ser respetada por la sociedad en su conjunto.

“El Órgano Legislativo debe hacer todo lo posible por tratar de llevar al país la labor responsable que ejecuta cada uno de los diputados con sus suplentes. Es necesario que llevemos al pleno de la Asamblea los puntos de vista que se generen sobre la base no sólo de nuestros partidos, sino de las comunidades y circuitos que representamos, de tal manera de que se haga sentir que el pleno legislativo es el órgano político por excelencia que lleva el sentimiento de todas las personas de nuestro país y eso permite que la Asamblea Nacional tenga una posición permanentemente cónsona con la realidad nacional”, señaló Rodríguez.

2006
Año del Centenario
de la Asamblea Nacional



Funcionarios
destacados
en el
Centenario

La Asamblea: “la siento como mi casa”, Tilcia Mendoza Santana.



Por Rogelio Castore
Revista A.N.

La tragedia del 20 de diciembre de 1989 fue su peor y más triste momento como funcionaria de la Asamblea Legislativa. Por otra parte, su más cálida y hermosa vivencia ha sido la gala folklórica cultural en conmemoración del cumpleaños número cien de la República de Panamá, acto que se realizó frente a las instalaciones de este Primer Órgano de Estado.

Han transcurrido 31 años de labor en la Asamblea Nacional de Panamá, puesto que inició como funcionaria durante el proceso revolucionario del general Omar Torrijos, cuando en 1972 creó la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos.

Tilcia Mireya Mendoza Santana hizo pininos, luego de graduarse de docente en la Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena, laborando en la Vicepresidencia en la provincia de Herrera.

Luego de 9 años de arduo trabajo y por razones de cambios constitucionales, en 1984, Tilcia continúa su trabajo en la entonces Asamblea Legislativa, específicamente en el despacho del legislador Celso Gustavo Carrizo.

Durante la administración de Carrizo en el periodo 1987-1988, se mantiene en sus labores en la Presidencia de este Primer Órgano de Estado.

Después de la invasión de Estados Unidos a nuestro país, Tilcia junto a otros de sus compañeros se mantuvieron fuera de sus puestos de trabajo en la Asamblea Nacional por espacio de 15 días. Luego, los fueron llamando poco a poco y así mismo fueron escogidos tras haber pasado exámenes de índole laboral. Se trataba de reorganizar todo de nuevo,

los talleres de preparación estaban en aquellos momentos a la orden del día.

Tilcia nos narró que estuvieron laborando sin paga alguna, porque por esas extrañas razones de la vida habían quedado fuera de planilla. En esos momentos de reorganización legislativa, la funcionaria fue designada a la Comisión de Gobierno y Justicia de la Asamblea Legislativa.

En dicha Comisión, estuvo como secretaria, pero debido a su buena preparación como docente fue ubicada en la Comisión de Revisión y Corrección de Estilo. “Ya la siento mía, siento como si la Asamblea Nacional fuera mi otra casa”, así se expresó Tilcia al referirse a la Comisión donde trabaja.

“Siempre me encantaron las labores de corregir, he aprendido muchísimo, he ayudado a muchas compañeras y compañeros cuando me lo han pedido”, dijo con orgullo Tilcia, quien es madre de dos niños bastante desarrolladitos, uno de 26 añitos y el otro de 22. Además nos contó con alegría que está estrenando nieto, quien cumplió el pasado 16 de julio dos meses de edad.

Esta insigne mujer, oriunda de la comunidad de París de Parita, muestra de perseverancia y esfuerzo, finalmente nos comentó que “la mejor satisfacción es hacer mi trabajo lo mejor posible, eso me llena, el saber que mi trabajo fue bien hecho”.





María Salomé Velásquez

Con 30 años de servicio, no le ha puesto condiciones a su trabajo.

Por Mariella Muñoz
Periodista A.N.

María Salomé Velásquez entró a trabajar el 1 de mayo de 1975 en el taller de imprenta, cuando funcionaba la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, en donde se encuentran hoy las instalaciones de la Contraloría de la República.

Velásquez, quien lleva 31 años de laborar en esta institución, destacó las largas horas que le dedicaba a su trabajo porque así lo requería esta actividad. Contó que durante sus primeros años de experiencia laboró prácticamente las 24 horas.

Posteriormente, la funcionaria fue trasladada al Departamento de Servicios Generales, específicamente a la oficina de recepción telefónica en la cual ya tiene más de 15 años de ejercer dicha función.

A su juicio, no es fácil desempeñarse al frente de este trabajo, a pesar de que muchos piensan que es cuestión de agarrar un teléfono y comunicar a la persona solicitada. Explicó que se necesita demasiado paciencia, tolerancia y buen humor para atender al público que se comunica con ella a través de las llamadas telefónicas.

El público que llama a la institución cree que es cuestión de tiempo comunicarlos con los distintos diputados o departamentos, por ello, algunos pierden su compostura y su trato con ella y sus compañeros de trabajo. No obstante, afloró su aprecio por la labor



que ejerce aduciendo factores de tiempo en el cargo y por los turnos rotativos. Dice que durante el día se reciben más de cinco mil llamadas telefónicas, las cuales atienden seis compañeras en la semana.

A medida que relataba cómo inició su carrera profesional en la institución, Velásquez recordó anécdotas que con nostalgia marcaron una época de su vida, sin embargo, dijo que buenas o malas son parte intrínseca de ella.

Algunos aspectos sobresalientes de la experiencia institucional de María Salomé Velásquez: cobraba por caja menuda por ser menor de edad, ya que empezó a laborar a los 17 años de edad. Los actas eran reproducidas a través de un mimeógrafo debido a que en ese tiempo no existían los computadores. En sus 15 años de labor en la oficina de recepción telefónica ha recibido más de 25 mil llamadas.

Con 32 años de laborar en la institución, Denais De León: eficiente funcionaria legislativa.



Por Isabel Pérez
Periodista A.N.

Hace 32 años, una joven oriunda del distrito de Pacrí de Aguadulce, en la provincia de Coclé, llamada Denais Rubiela De León Juárez, empezó a laborar como secretaria en la Asamblea Nacional, por lo que es una de las funcionarias más antiguas y dedicadas a sus labores.

Denais se inició como funcionaria de este Órgano del Estado desde Pacrí cuando surgió la primera Asamblea de Representantes de Corregimientos en 1972; fue entonces cuando el Honorable Representante del lugar José Del Rosario Guevara (q.e.p.d.), la asignó como su secretaria.

Luego de este periodo se dio la escogencia de los legisladores a nivel de este circuito donde se eligieron 39 legisladoras, entre los cuales se encontraba José del Rosario Guevara, quien la trajo consigo a la Asamblea Nacional que en ese entonces funcionaba en las instalaciones del Gimnasio Nuevo Panamá, actualmente Roberto Durón.

Cuenta que en el Gimnasio Nuevo Panamá, donde estaba instalado la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, el ambiente era totalmente desconocido por lo que sentía temor de no poder cumplir con su trabajo a cabalidad, no obstante "doy gracias a uno jovencita que en aquel entonces me brindó toda su ayuda para que yo pudiera contactar al representante Guevara para que tomara posesión del cargo, se trata de Yamile Fadul, quien era la secretaria del doctor Carlos Calzadilla y a quien debo muchos de mis logros y admiro profundamente por su don de gente. En ese entonces no solo trabajé con Guevara sino con los 39 diputados a quienes recuerdo con cariño".

"Otras de las vivencias que he tenido

con los legisladores", dijo Denais, "es el fallecimiento de algunos ex legisladores, como Manuel Lené y Manuel Ortega Chanchoré de la provincia de Darién; Álvaro Vernaza, de Veraguas y Arnulfo Escalona, de la provincia de Herrera; en esa época a pesar de ser un número más grande de representantes, existía más unión y camaradería entre los funcionarios".

Señaló que durante su trayectoria en este Órgano de Estado ha ido escalando, y aunque ha sido difícil abrirse camino entre tantos obstáculos, recibió la ayuda del diputado Jerry Wilson, quien hace 20 años, cuando fue presidente de la Asamblea Nacional, le brindó su apoyo ya que colaboraba en su despacho y a la vez era la secretaria del legislador Moisés Melamed.

Posteriormente, cuando el diputado César Pardo presidió la Asamblea Nacional, le otorgó un ajuste salarial y nuevamente el diputado Wilson le brindó su apoyo para mejorar su condición laboral.

Explicó que durante 17 años trabajó en el Departamento de Actas y Anales pero debido a deficiencias con su oído producto del constante uso de audífonos para transcribir las actas legislativas, tuvo que ser intervenida quirúrgicamente, por lo que pidió su traslado a otro departamento y fue cuando entonces solicitó la plaza de secretaria que había en la oficina de Control Fiscal, actualmente Fiscalización de la Contraloría de la República, donde participó en varios seminarios para



mejorar su desempeño.

Entre los momentos más difíciles por los que ha tenido que pasar destacó la fecha en que el Pleno legislativo se encontraba debatiendo la Ley 25 que dejaba cesante a los trabajadores del antiguo Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y tuvieron que abandonar el recinto por la puerta trasera debido a los enfrentamientos que produjo el debate.

Luego, en el año 1995, cuando se dieron las reformas al Código de Trabajo, tuvo otra experiencia un tanto peligrosa cuando los trabajadores de la construcción enardecidos irrumpieron en el recinto, pero por suerte no agredieron a los funcionarios que laboran en la institución.

Señaló que en aquel entonces, como había poco personal nombrado en el Departamento, tenía que doblar turnos hasta altas horas de la noche cuando se trataba de leyes polémicas.

Finalmente exhortó a sus compañeros para que sigan trabajando con esmero y dedicación, haciendo méritos y poniendo todo su empeño en lo que hacen, ya que en algún momento sus esfuerzos serán recompensados.

La Labor Legislativa y la Ampliación del Canal de Panamá

HD. Tomás Gabriel Altamirano - Duque Mantovani •

El lunes 17 de julio de 2006, el Presidente de la República, Martín Torrijos Espino, sancionó la **Ley 28, que aprueba la propuesta de ampliación del Canal de Panamá** por medio de un tercer juego de esclusas y autoriza al Tribunal Electoral para realizar un referéndum nacional, el domingo 22 de octubre de 2006, a fin de que el pueblo panameño decida si se hace realidad o no la ampliación del Canal de Panamá.

Fue un acto sencillo, pero muy emotivo, ya que por primera vez los panameños estábamos creando las condiciones para que el Canal de Panamá se convierta en un verdadero motor del desarrollo nacional, que permita brindar mejores condiciones de vida a la clase marginada de nuestro país.

Como Presidente de la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional, me sentí satisfecho y orgulloso de la labor realizada por el Órgano Legislativo para propiciar que en ese momento se estuviera reafirmando el futuro de varias generaciones de panameñas y panameños, por lo cual consideré que era necesario divulgar a la ciudadanía los esfuerzos realizados por el Órgano Legislativo, para que ese futuro se convirtiera en una excelente realidad.

El tema del Canal de Panamá ha servido para unir a los panameños en los momentos más cruciales de su historia; sabemos lo difícil que fue recuperar la Vía Acuática, después de 85 años de haber sido construida y administrada por los Estados Unidos, mediante una lucha generacional, que se caracterizó por el sacrificio, el honor y la tenacidad de muchos conciudadanos, en la que algunos ofrendaron sus vidas, como en los sucesos de enero de 1964.

Podemos decir que el Título Constitucional sobre el Canal de Panamá, la aprobación de la Ley Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, el Pacto de Miraflores y la votación unánime en tercer debate de la propuesta de ampliación, nos demuestran que los intereses de la Patria prevalecen sobre los intereses particulares, cuando

se trata de un tema de Estado, como lo es la ampliación del Canal de Panamá.

1. Los Foros

Cuando asumí la presidencia de la Comisión de Asuntos del Canal en el mes de septiembre de 2004, como un acto simbólico, tomamos posesión del cargo junto a los demás Comisionados, en la Esclusa de Miraflores. Era la primera vez que una Comisión de la Asamblea Nacional tomaba posesión en la antigua Zona del Canal, y lo hicimos como un acto de reafirmación soberana.

Una de nuestras primeras actividades fue acoger una invitación hecha por el doctor Ira Rubinoff, director del Instituto Smithsonian de Investigaciones Tropicales, para conocer la importancia de la biodiversidad tropical que tiene el Istmo y algunos detalles de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.

Iniciamos nuestro trabajo considerando que estaba en ejecución el Plan de Modernización del Canal de Panamá, con un costo aproximado de 1,200 millones de dólares y que todavía no se habían presentado a la ciudadanía los detalles de la propuesta de ampliación mediante un tercer juego de esclusas, por lo cual los Comisionados y los Asesores decidimos dar a conocer, como un preámbulo a la propuesta, cuál había sido el impacto de la reversión del Canal y de las áreas aledañas a la realidad nacional.

Con ese objetivo, se organizó un Foro denominado "La Reversión del Canal a Panamá y su importancia para el desarrollo nacional", celebrado en el Salón Bellavista del Hotel El Panamá, los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2004, con la participación de 17 distinguidos expositores, quienes disertaron sobre aspectos sociológicos, económicos, marítimos, financieros, ambientales y portuarios relacionados con la Vía Acuática, y que fueron de gran utilidad para que el público asistente conociera los detalles de esta gran empresa que ahora es administrada eficientemente por panameños.

Este foro fue inaugurado por el Segundo Vicepresidente de la República, S.E. Rubén Arosemena Valdés, y clausurado por el ingeniero Manuel Benítez, Subadministrador de la Autoridad del Canal de Panamá; y tuvimos el privilegio de ser los anfitriones el HD. Jerry Wilson Navarro, en ese momento Presidente de la Asamblea Nacional, y el autor de este artículo, como Presidente de la Comisión de Asuntos del Canal.

Con la participación de los Presidentes de las Asambleas Legislativas de El Salvador, Ciro Cruz Zepeda; de Costa Rica, Gerardo González, y de la Vicepresidenta de la Asamblea Legislativa de Nicaragua, Mirna Rosales, se celebró los días 12 y 13 de mayo de 2005, en el Gran Salón del Hotel Continental, un segundo Foro denominado "El Canal de Panamá: Seguridad, Economía y Medio Ambiente", con la participación de varios ministros de Estado y del doctor Bruce Michael Bagley, expositor internacional, quien disertó sobre "La economía política del Narcotráfico y el Canal de Panamá", un controversial análisis del rol de la Zona Libre en la economía política del narcotráfico.

Este Foro fue inaugurado por el Primer Vicepresidente de la República, S.E. Samuel Lewis Navarro, e hicimos uso de la palabra el HD. Jerry Wilson Navarro, como Presidente de la Asamblea Nacional en ese momento, y este servidor, como Presidente de la Comisión de Asuntos del Canal. Vale la pena destacar que este Foro fue escenario para que la Asamblea Nacional entregara placas de reconocimiento a los ingenieros Gilberto Guardia y Alberto Alemán Zubieta, así como al licenciado Fernando Manfredo, por sus trayectorias en la administración del Canal de Panamá.

Los resúmenes de las ponencias presentadas en estos Foros fueron publicados en la revista Debate de la Asamblea Nacional, en el caso de la primera actividad, y en un suplemento del diario Crítica, el de la segunda.

Cuando fui reelegido para un segundo período, tomamos posesión en un tránsito parcial por el Canal de Panamá, a bordo del buque Atlas en la esclusa de Pedro Miguel.

Durante los dos períodos en que hemos tenido el honor de presidir la Comisión de Asuntos del Canal, nos hemos reunido con la Junta Asesora de la Autoridad del Canal de Panamá y su Presidente, William A. O' Neil, con

diplomáticos y empresarios holandeses interesados en las actividades del Canal de Panamá, con el Administrador del Canal de Suez, con administradores portuarios de Estados Unidos y con diplomáticos y empresarios de Taiwán, entre otros.

2. La Propuesta

En una ceremonia protocolar celebrada en el Centro de Convenciones ATLAPA, el 24 de abril de 2006, el Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, doctor Ricaurte Vásquez Morales, hizo entrega al Presidente de la República, Martín Torrijos Espino, de la propuesta de ampliación del Canal de Panamá; desde ese momento se inició la divulgación de los resultados de los estudios de factibilidad de la magna obra. La propuesta, de acuerdo con la ACP, era el resultado de cinco años de investigación rigurosa, donde se llevaron a cabo más de 120 estudios sobre el mercado, la demanda, la capacidad, el medio ambiente, los aspectos de ingeniería, las finanzas, las realidades sociales y el impacto del Canal en la economía nacional.

Desde ese momento, la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional se dedicó a la evaluación de la información presentada, como preparación al debate que se perfilaba en toda la geografía nacional.

El 10 de mayo de 2006, el Presidente de la Asamblea, Elías Castillo, y mi persona, enviamos una nota al Ministro para Asuntos del Canal en la que le solicitábamos que se organizara un Seminario-Taller para los diputados, el cual se realizó en el Hotel Intercontinental Playa Bonita Resort, los días 25 y 26 de mayo del presente.

3. El Marco Legal

El artículo 325 de la Constitución Política vigente establece que "los tratados o convenios internacionales que celebre el Órgano Ejecutivo sobre el Canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho Canal, así como la construcción de un Canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán ser aprobados por el Órgano Legislativo y, luego de su aprobación, serán sometidos a referéndum nacional, que no podrá celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa. Ninguna enmienda, reserva o entendimiento que se refiera a dichos tratados o convenios tendrá validez, si no cumple con los requisitos de que trata el inciso anterior".

Por lo cual, debido a una disposición constitucional, la Asamblea Nacional debía recibir del Órgano Ejecutivo la propuesta, debatirla y, en caso de aprobarla, ordenar al Tribunal Electoral que hiciera la consulta pública a través de un referéndum para que el pueblo panameño tomara la decisión final.

Por otra parte, el artículo 58 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional dispone que la Comisión de Asuntos del Canal tiene como funciones estudiar, proponer proyectos y emitir conceptos sobre temas relacionados con el Canal de Panamá y sus zonas adyacentes.

Estas disposiciones definían la responsabilidad de la Asamblea Nacional en lo que concernía a la ampliación del Canal de Panamá.

4. Las Giras de Divulgación

Del 21 de mayo al 12 de junio de 2006, la Comisión de Asuntos del Canal, directivos de la Asamblea Nacional, expositores de la ACP, diputadas y diputados de diferentes áreas y autoridades de las provincias y comarcas, participamos en giras de divulgación de la propuesta por las nueve provincias y las comarcas Kuna Yala y Ngöbe-Buglé, con el objetivo de dar a conocer la propuesta de expansión, sin abogar por el SÍ o el NO. Se conformaron cuatro grupos coordinados por mi persona y el Secretario General de la Asamblea Nacional, profesor Carlos Smith, el Primer Subsecretario, licenciado José Ismael Herrera, la HDS. Maruja Moreno y la licenciada Estela Koyner, con la participación de asesores, miembros de las Secretarías Técnicas, periodistas, fotógrafos y conductores, quienes nos desplazamos por todo el país, capacitando a casi 12,000 personas directamente, con un efecto multiplicador de la información.

5. El Proyecto de Ley 224 y las Audiencias de Consulta Ciudadana

El 26 de junio del presente año, el Presidente de la Junta Directiva de la ACP y Ministro de Estado para Asuntos del Canal, doctor Ricaurte Vásquez, facultado por el Consejo de Gabinete, hizo entrega al Presidente de la Asamblea Nacional, HD. Elías Castillo, del Proyecto de Ley 224, compuesto de 12 artículos, por el cual se sometía a consideración de los honorables diputados

y diputadas la ampliación del Canal de Panamá. Al día siguiente iniciamos las audiencias de consulta ciudadana, las cuales se extendieron hasta el 6 de julio, para que la sociedad civil, las organizaciones empresariales, cívicas, estudiantiles y sindicales, los partidos políticos y la ciudadanía en general, tuvieran una participación efectiva en un ambiente amplio, democrático, transparente, accesible y flexible, ya que la Comisión había acordado treinta minutos por participante, y al final se le otorgó tiempo indefinido para su presentación.

Vale la pena destacar que en esta instancia las diferentes bancadas partidistas presentaron sus recomendaciones por escrito. El lunes 10 de julio de 2006, el Órgano Ejecutivo, representado por el Ministro de Estado para Asuntos del Canal, retiró de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley 224 para considerar algunas de las propuestas presentadas en el período de consultas, basado en el artículo 122 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, que permite al proponente retirar el proyecto, cuando no se le han realizado modificaciones.

Sin embargo, ese mismo día en horas de la tarde, el Órgano Ejecutivo devolvió a la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley 224, con la inclusión de algunas de las sugerencias presentadas, para que fuera debatido por la Asamblea Nacional.

6. Los Debates

Una vez presentadas las modificaciones hechas por el Órgano Ejecutivo, se discutió en primer debate, en la Comisión de Asuntos del Canal, el Proyecto de Ley 224, y se sometió a votación, artículo por artículo, con los siguientes resultados: los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10 y 12, fueron aprobados de manera unánime por los siete Comisionados. Los artículos 6, 8 y 11 fueron aprobados con 5 votos a favor y 2 abstenciones.

El artículo 6 se refiere a los integrantes de una Comisión Ad Hoc para fiscalizar el Proyecto. El artículo 8 establece la fecha del referéndum y el artículo 11 se refiere a quiénes pueden hacer petición directa del voto afirmativo o negativo, durante su jornada de trabajo.

Vale la pena destacar que la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional está conformada por cuatro miembros de la Bancada Oficialista, Miguel

Alemán, Milciades Concepción, Patricio Montezuma y este servidor, Tomás Gabriel Altamirano–Duque Mantovani, y por tres miembros de la Oposición, Luis Carlos Cleghorn, Manuel Grimaldo y Leopoldo Benedetti.

La Comisión votó de forma unánime que el Proyecto de Ley 224 pasara a segundo debate para su discusión en el Pleno. El informe de primer debate contenía una detallada información histórica y jurídica, para que sirviera de ayuda a los diputados en sus intervenciones.

En el segundo debate, el Pleno se declaró en sesión permanente. Los diputados y diputadas hicieron uso de su derecho de intervenir por treinta minutos cada uno, expresando sus criterios acerca del Proyecto de Ley 224, el cual, con la presencia de setenta y seis diputados y mediante votación ordinaria, finalmente fue aprobado.

El tercer debate fue una demostración de lo que se puede lograr cuando existe voluntad política, especialmente si es un tema de Estado. El Pleno, de manera unánime, con los votos de 72 diputados y diputadas, aprobó el Proyecto de Ley 224, Que aprueba la propuesta de construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá, sometida por el Órgano Ejecutivo, y dicta otras disposiciones.

Con esta demostración de solidaridad, tolerancia y amor a la Patria, vimos culminada la primera etapa del compromiso que habíamos adquirido como miembros de la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.

Ahora le corresponde al pueblo soberano tomar la decisión final el domingo 22 de octubre de 2006, y haremos nuestros mejores esfuerzos para que nuestros hijos y nietos tengan la oportunidad de disfrutar de los beneficios que nos ofrece nuestra posición geográfica y la estrechez de nuestro territorio, a través del Canal de Panamá.

Como Presidente de la Comisión y en su nombre, quiero agradecer a todos los que de manera directa o indirecta colaboraron para que pudiéramos realizar nuestro trabajo. A los directivos y funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá, a los colegas Jerry Wilson y Elías Castillo, quienes nos apoyaron desde la Presidencia de la Asamblea, a las Secretarías Técnicas, a los periodistas, fotógrafos y conductores que nos acompañaron en las giras y, en especial, a los asesores María Milagros Solís, Janessy Contreras, Benicio Robinson, hijo y Alejandrino Jiménez, quienes no escatimaron esfuerzos para cumplir con nuestra misión, a Magda Meléndez y Marfiza Marín, secretarías, y a la Divina Providencia por habernos dado la fortaleza necesaria para cumplir con la Patria.

Panamá, 20 de julio de 2006

Nota

**Presidente de la Comisión de Asuntos del Canal de la Asamblea Nacional de la República de Panamá*

Reformas Políticas en Panamá

HD. Dorindo Jayán Cortez *

Marco General

Los inicios de los años noventa marcan un hito importante para el estudio de las reformas políticas dadas en el Estado panameño. En la fase que le precede, la de 1978, cuando se reestablece la existencia legal de los partidos políticos a través de la **Ley 81** de octubre de ese año, hasta 1989 con la invasión de Estados Unidos, se crearon fundamentos -aunque muy débiles en una fase de transición- que dan inicio a una tenue configuración del quehacer político distinto, diríamos, al esquema tradicional que había caracterizado la cultura política de corte oligárquico de las primeras seis décadas de la república.

Puede señalarse que, desde inicios de los ochenta, hay una clara tendencia que busca fortalecer el sistema de partido como tarea básica para la "vida democrática"; aunque, para otros, esta vía no hace sino limitar la real participación de sectores no tradicionales en la política (sindicatos, gremios, asociaciones). (1) En la reforma constitucional de 1983 que retoma el modelo de Asamblea Legislativa, se estableció que las postulaciones solo serían a través de los partidos. En este mismo año, se aprueba el nuevo Código Electoral que establece el marco de las elecciones generales de 1984.

En este periodo, 1983-1990, se llevan a cabo dos reformas, sin mayor arraigo, pero que ponen de relieve el ánimo emergente de institucionalizar seriamente las disputas electorales. Una primera es la **Ley 4 de 14 de febrero de 1984**, que obliga el retiro seis meses antes de las elecciones para aquellos candidatos que ocupen cargos con mando y jurisdicción. Una segunda es la **Ley 9 de 21 de septiembre de 1988**, que limita las candidaturas independientes a los cargos de Representantes de Corregimientos y Concejales; además de disminuir el periodo de seis a tres meses para el retiro de los funcionarios que aspiren a una candidatura.

Dos procesos de elecciones generales, muy conflictivas, se viven en este periodo, la de 1984 y la de 1989. La "reapertura democrática" se había insertado en una

aguda crisis de poder que generaba poca confianza en los procesos. Para algunos, la invasión -repugnante desde todo punto de vista- creó las bases para la "democratización de Panamá". Aquí sostenemos lo contrario: la invasión frustró el entorno político-social; por lo tanto, aquí entendemos que las reformas políticas emergentes desde el inicio de los años noventa son producto del esfuerzo de la clase política, actuando bajo presión del contexto y de los acontecimientos. La motivación, que no se reduce a los efectos de la invasión, no era ajena a la experiencia también frustrada, pero de aprendizaje, que venía de los últimos doce años de incertidumbre e inestabilidad.

2. Reformas Políticas de la Década de los Noventa

Hemos señalado que la invasión frustró el entorno político-social. La "democracia" que se prometía desde los beneficiarios políticos de la cruenta agresión quedó convertida en castillo de arena. Cuando la clase gobernante del momento hizo propaganda para lograr el "SÍ" a las reformas constitucionales -prometiendo con ellas la desmilitarización de Panamá y la consolidación de la vía democrática y civilista- un 63.85% de la población respondió con un "NO". (2) Ya antes del referéndum constitucional del 15 de noviembre se preparaba el escenario electoral; para ello se promulga la **Ley 22 de 30 de octubre de 1992** que obligaba a las entidades del Estado a poner a disposición del Tribunal Electoral, 48 horas antes de las elecciones, todos los vehículos, naves, aeronaves y equipo de comunicación. Además, siguiendo la experiencia de Costa Rica, se crea el Cuerpo de Delegados Electorales.

Más próximo a las elecciones Generales de 1994 -primera después del periodo crítico- se motivan nuevas reformas a la normativa electoral. Ello se lleva a cabo con la **Ley 17 de 30 de junio de 1993**. Entre otras cosas se opta por la "boleta única" que supera el tradicional sistema de boletas individuales que, a juicio de algunos, propiciaba la trampa y la compra del voto. (3) Además, se elimina el derecho del Tribunal Electoral de decretar de oficio la nulidad de las elecciones como se había dado en 1989.

(4) Cuatro años más tarde, cercano al torneo de 1999, se activa nuevamente la labor reformista ahora con mayor alcance a beneficio de la institucionalidad electoral que ayudará a consolidar las bases de una democracia que sigue siendo restringida, pero que mejora respecto a la "vieja tradición del manejo político".

Con la **Ley 22 de julio de 1997** se toman acciones legislativas que permiten hablar –a pesar de las críticas que puedan señalarse al sistema- de cierto avance en la institucionalidad política del país; más si se establece comparación con años anteriores. Veamos una síntesis.

En concordancia del fortalecimiento del sistema de partido -y de las candidaturas independientes- se asigna como subsidio electoral el 1% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Es decir, se da cumplimiento, por vez primera, a lo señalado en el artículo 135 de la Constitución Política de 1972. Obviamente, este aspecto puede bien interpretarse en una u otra dirección. Positivo, para algunas corrientes de opinión que ven en ello fuente de equidad en el sistema; en otros casos, se ve como una manera de "malgastar" los fondos públicos (para las elecciones de 1999 el subsidio significó la suma de US\$ 15.3 millones y para el 2004 esta suma se incrementa).

Se establecieron también las "postulaciones presidenciales por medio de elecciones primarias obligatorias". Más adelante, cercano al proceso de 2004, los partidos políticos acuerdan que además de este método se retoma el de la Convención Nacional como en efecto lo aplicó el Partido Arnulfista (hoy Partido Panameñista), segunda fuerza política del país.

Otras de las novedades es la reglamentación de la propaganda electoral sin que sea entendido que se trata de un mecanismo de censura; por el contrario, que se garantice el respeto a la dignidad de la vida humana. Igualmente, se reglamentan las encuestas de opinión para que sean realmente el resultado del trabajo técnico y no una vía de manipular dicha opinión. Igual ocurre con el tema penal electoral cuya redefinición, como mecanismo coercitivo, busca la transparencia de los procesos ahí donde la cultura política democrática cede paso a las aptitudes de fraude.

Tres aspectos más merecen destacarse: el tema de género recibe un nuevo tratamiento, al plantearse que en

la lista de candidatos que aspiran a cargos ya sea dentro del partido o de elección popular debe haber un mínimo de 30% de mujeres (en este tema es pionero, y que lo ha desarrollado a cabalidad, el Partido Revolucionario Democrático, actualmente en el poder). (5) La otra reforma está referida a la ampliación de la autonomía del Tribunal Electoral. Además de permitirle, desde entonces, la facultad de contratar directamente bienes y servicios y de tener libre movilidad de transporte sin restricción alguna, se crea la Carrera Electoral con la que se le otorga una efectiva separación respecto a la Carrera Administrativa bajo control del Ejecutivo. Destaquemos, finalmente, la creación del Consejo Nacional de Partidos como organismo de consulta del Tribunal Electoral. Los resultados de esta iniciativa ha creado los espacios favorables de concertación entre las clase política, y ha sido esencial para los acuerdos de reformas que aparecen posterior a 1997.

Cada uno de los aspectos que hemos mencionado dan al sistema político panameño una nueva cualidad, hasta entonces inexistente. Estos son aspectos que deben considerarse -nos referimos al encuentro de opiniones de la clase política- pero además, el activismo de sectores sociales en lo que conocemos como la sociedad civil, así como la visión de transparencia que viene del nuevo gobierno y, por qué el acuerdo del resto de los partidos representados en la Asamblea Legislativa, estos son los factores que dan cabida a nuevas reformas políticas; primero, a través de los cambios constitucionales de 2004 y, segundo, a través de los acuerdos ya consensuados en mesa entre los Partidos Políticos para ser llevados a la Asamblea Nacional.

3. Cambios Constitucionales y proyecciones de Reformas al Código Electoral

A pocos días de ser instalado el nuevo gobierno (septiembre de 2004), la nueva Asamblea Legislativa - hoy Asamblea Nacional- aprueba el paquete de reformas constitucionales discutidas y aprobadas por la Asamblea anterior. ¿Qué novedad hay en cuanto a reforma política en este texto?

Los cambios cubren un amplio espectro de lo político. Veamos algunos:

- a. Se desarrolla más aún el concepto de

la autonomía del Tribunal en cuanto a la formulación de su presupuesto y se elimina el control previo el año anterior y posterior a la elecciones.

- b. Se establece el nombramiento escalonado de los magistrados del Tribunal Electoral, de manera que se garantice la continuidad administrativa.
- c. La Fiscalía General Electoral, creada por Ley, asume rango constitucional, de manera que le fortalece su estabilidad y fuerza política.
- d. Se amplía, a beneficio de los partidos políticos, las condiciones que han de otorgarse a estos en los procesos electorales, como es el caso del acceso de los medios de comunicación.
- e. Se establece la opción para que se postulen candidaturas independientes para el cargo de diputado (anteriormente solo era a través de los partidos).

Pero, aparte de esto, las reformas tocan otros aspectos de la vida política institucional, propiamente al Órgano Legislativo, dirigido a fortalecer la confianza de la población en sus instituciones (los resultados hasta ahora pueden discutirse), además de ser una manera de mediar con la gobernabilidad. En efecto, la Asamblea Nacional sufre los cambios siguientes:

- a. Se limita el crecimiento de este Órgano cuya norma en el texto original implicaba un incremento de parlamentarios cada cinco años en razón del crecimiento poblacional. A partir de ahora, se establece un número fijo de setenta y un Diputados o Diputadas, lo que significa una disminución efectiva de siete diputados que se traduce, a su vez, en un saneamiento del gasto público.
- b. En igual dirección, se reduce, de dos, a un solo suplente de Diputados, como a un Vicealcalde en vez de dos.
- c. Otra reforma fue aquella que redefine el concepto de "inmunidad parlamentaria", quitándole al Órgano Legislativo la facultad

de autorizar la investigación de sus miembros.

- d. Se establece la facultad de la población de solicitar al Tribunal Electoral la revocatoria de mandato del Diputado. Ya no solo el partido tendrá esta posibilidad.

Actualmente, el Consejo de Partidos, el Tribunal Electoral y sectores de la sociedad civil tienen elaborado el borrador de respuesta de reforma del Código Electoral que reglamenta los cambios constitucionales, pero que, además, afina otras materias que den solidez a los procesos de elecciones.

Destaquemos algunos aspectos:

- a. Se reglamenta el tema de las candidaturas independientes, además de definirse las nuevas divisiones de los circuitos electorales.
- b. Se regresa al sistema de elecciones primarias para el cargo de Presidente de la República; el resto de los cargos -incluidos los cargos dentro de los partidos- es opcional entre primarias, congresos, convenciones de las respectivas circunscripciones.
- c. Respecto a los sectores tradicionales marginados de la política, se estipula la obligación de los partidos políticos de establecer el procedimiento para hacer efectivo el cumplimiento de la participación femenina en los cargos directivos internos del partido y en las postulaciones a cargos de elección popular. Igual principio se establece para juventudes inscritas.
- d. Se da una mayor definición y regulación del financiamiento electoral. Pero, igualmente, se regulan las donaciones, estableciéndose la cuantía según el cargo de elección: Para cada nómina presidencial y Parlacen: 50 mil; para cada nómina de Diputados: 20 mil; cada nómina de Representantes de Corregimientos: 5 mil.

Hay muchos otros temas que serán llevados a la Asamblea Nacional, los cuales discutiremos responsablemente. Para cerrar queremos solo referirnos a los siempre

cuestionados métodos mediante los cuales se reforma la Constitución Política, acto de reforma política por excelencia. Tradicionalmente en Panamá estaban establecida dos vías, con predominio en la actuación del Ejecutivo y el Legislativo. En la reforma reciente, se incluyó una tercer vía denominada Asamblea Constituyente Paralela, la cual además de poder convocarse por el Ejecutivo o por el Legislativo, tiene la opción de la "iniciativa" ciudadana.

Se trata de un cambio importante que identifica el concepto de ampliación en la participación ciudadana en la cosa pública. Pero que recoge, además, toda la experiencia acumulada de lo político en los últimos quince años.

Notas y bibliografía

**Jefe de Bancada de Partido Revolucionario Democrático*

- (1) Eric Eliécer Prado. Legislación Electoral y Participación Democrática. Panamá, ALAP, 1994, p.26
- (2) Dorindo Jayan Cortez. Reformas Constitucionales y Ejército. Panamá, COPODEHUPA, 1992.
- (3) No obstante a este señalamiento, creemos que el verdadero mal estaba en los actores políticos -en su vocación al fraude- y no en la papeleta en sí.
- (4) Eduardo Valdés Escoffery, Magistrado Vicepresidente, Tribunal Electoral.
- (5) Ibidem, p, 6-15
- (6) Denis Allen Frías. Palabras en la Sesión de Instalación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales de 2005.

Aspectos Relevantes de la Primera Asamblea Nacional de 1906

Profesor Jaime Flores Cedeño*

El presente escrito forma parte de una monografía que editaremos próximamente titulada "Consideraciones Históricas sobre Tomás Arias, Primer Presidente de la Asamblea Nacional de 1906", que hemos elaborado en el marco de la conmemoración del Centenario de la Asamblea Nacional (1906-2006).

La Asamblea Nacional de 1906, tuvo su antecedente inmediato en la Convención Constituyente de 1904, la cual contó con la meritoria responsabilidad de expedir la primera Carta Magna del naciente período republicano postcolombiano. La Convención estuvo integrada por 16 políticos liberales e igual número de conservadores. Su Presidencia recayó en el político y comerciante liberal Pablo Arosemena.

La unidad política entre liberales y conservadores germina desde antes del acto separatista del 3 de noviembre de 1903; ambos grupos deciden armonizar políticamente de manera coyuntural como consecuencia del inusitado rechazo del Tratado Herrán- Hay por parte del Congreso Colombiano, el 12 de agosto de 1903 que, de haberse aprobado, hubiera abierto el camino a los Estados Unidos para el reinicio de las obras de construcción del Canal Interoceánico que, como sabemos, fueron inauguradas por los franceses a finales del siglo XIX.

Liberales y conservadores conformaron de manera activa el grupo de los conjurados que reaccionaron, en los primeros años del siglo XX, contra el dominio colombiano en el Istmo, el cual impedía con su política centralista la libertad política y económica de los panameños, que aspiraban a decidir autónomamente sobre su presente y futuro. Es necesario destacar que este anhelo libertario surgió desde la colonia y se preserva con mayor intensidad en el siglo XIX, más propiamente desde el 28 de noviembre de 1821, año en que nos independizamos de España. Después de esta histórica égida, el Istmo decidió integrarse a la Gran Colombia, proyecto de unidad latinoamericana ideado por el Libertador Simón Bolívar, que se desintegró a inicios de los años treinta del siglo XIX. La ruptura de la Gran Colombia propició

ejemplares movimientos emancipatorios, esta vez, contra la política Granadina, que aplicaba férreos controles políticos, económicos, judiciales y administrativos en el territorio istmeño. Una clara muestra de lo precitado lo constituyen los movimientos cesesionistas liderados por José Domingo Espinar, en 1830; Juan Eligio Alzuru, en 1831; la proclamación del Estado del Istmo de Tomas Herrera, en 1840 (en esta gesta se expide la primera Constitución del Istmo); la brillante sustentación del Estado Federal expuesta vehementemente por el Doctor Justo Arosemena, que se pragmatiza en 1855, y los actos de insurrección llevados a cabo por Aizpuru y Prestán en 1885, reflejan algunos ejemplos del ideal separatista de los istmeños, que nunca claudicó y que, por el contrario, se reafirmaba en cada efeméride popular.

Los partidos Liberal y Conservador se mantuvieron unidos por un corto tiempo, las rivalidades políticas y las apetencias de poder quebrantaron la frágil alianza, que por años parecía imposible, más aún, por las consecuencias que resultaron de la Guerra de los Mil Días, que enfrentó a ambos sectores en el territorio nacional.

Con esta breve introducción, nos aprestamos a desarrollar algunos aspectos que consideramos esenciales y que giraron alrededor de la Asamblea Nacional de 1906, cuyo Primer Presidente fue el político y empresario conservador Tomás Arias Ávila (1856-1932).

1. La Asamblea Nacional de 1906

La Asamblea Nacional de Panamá, al igual que los parlamentos o congresos existentes en el mundo, tiene su sustento ideológico en la teoría de la división de los poderes, ideada por Aristóteles (384-322 a de C.), al que muchos consideran un adelantado para su época. El filósofo griego precisó en una de sus obras, titulada "La Política", que: "En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo

resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres es la Asamblea General, que delibera sobre los negocios públicos, el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar y el tercero el cuerpo judicial”.

Esta teoría es magníficamente ampliada y difundida siglos después por los filósofos de la modernidad: Montesquieu, Rousseau, Hobbes y Locke, primordialmente. Sus escritos y proclamas públicas han contribuido decididamente en el pensamiento de los pueblos oprimidos, provocando la caída de los regímenes monárquicos de corte feudal que reinaban en Europa. La lucha independentista de los estadounidenses contra la colonia Británica que tuvo su máxima expresión el 4 de julio de 1776 y la revolución francesa del 14 de julio de 1789, se inspiraron en el pensamiento político y democrático de estos filósofos de la modernidad. En igual sentido, las guerras emancipadoras del continente americano opuestas a la colonia española encontraron su fundamento teórico en la modernidad histórica y, lógico es decir, en el deseo de libertad.

En Panamá, el Órgano Legislativo es uno de los tres poderes establecidos en la Constitución Política de 1904, aunque su funcionamiento en el Istmo deviene del siglo pasado. A manera de indicación histórica, tenemos que desde el momento en que se produce el acto independentista de 1821, los panameños enviaron representación legislativa de forma casi ininterrumpida a la Cámara de Representantes y al Congreso en Bogotá. Esto fue así hasta 1903; a ello agregamos que al crearse el Estado Federal en 1855, el Istmo, según mandato Constitucional, tuvo un Órgano Legislativo de una sola Cámara integrada por Diputados electos cada dos años.

El jurisconsulto colombiano Vladimiro Naranjo Mesa, en su obra *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, elabora una definición precisa y actualizada acerca de la importancia del Órgano Legislativo. Lo define “como una institución política colegiada de carácter pluralista y electivo, que funciona normalmente dentro del contexto de las democracias liberales”.

En las elecciones para Diputados de 1906, se pudo ver la notable división entre liberales y conservadores

(antiguos aliados), que se disputaban el dominio de los puestos sometidos a elección, los liberales denunciaron persecución y fraude por parte del gobierno, hecho este que los ubicaba en una real desventaja electoral. El historiador panameño Celestino Andrés Araúz, en la obra titulada “Belisario Porras y las Relaciones de Panamá con los Estados Unidos”, expresa que: “A finales de 1905, temiendo fraudes en las elecciones de Designados, Diputados y Concejales, próximas a realizarse, un grupo prominente de liberales, entre los que estaban Belisario Porras, Pablo Arosemena, Francisco Filós, Eusebio A. Morales y Domingo Díaz hicieron entrega de un memorándum al Gobernador de la Zona del Canal para que éste lo transmitiera al Secretario de Guerra William Taft. En dicho documento, los miembros del partido, entonces en la oposición, querían que Taft contestara una serie de preguntas encaminadas a incitar la intervención norteamericana en los comicios panameños”.

Parte de esta delegación se traslada a Washington al no recibir respuesta a la solicitud de intervención formulada al Gobernador. Una vez llegan a Estados Unidos obtienen un igual rechazo; en esta ocasión, por el Secretario de Estado Elihu Root. Consideramos que los Estados Unidos no intervienen en esta coyuntura, porque estaba aún reciente la intervención del año 1903 y, por ende, querían evitar otro escándalo internacional como el que se produjo a raíz de su apoyo al acto independentista.

En las elecciones, el Partido Conservador obtiene la mayoría de Diputados; ello se debe en parte al retiro de algunos candidatos liberales que aducían ser perseguidos por los conservadores y por el público pronóstico de que se concretaría el fraude en los comicios.

El mandato constitucional por medio del cual la Asamblea Nacional se instaló formal y legalmente en 1906 está contenido en el artículo 144 de la Carta Magna de 1904. Aquí se deja claro que “La primera Asamblea Nacional se reunirá el primero de septiembre de 1906”. El ente que asumió las funciones de Asamblea Nacional antes de 1906 fue la Convención Nacional Constituyente de 1904, que actúa como tal poco después de aprobada la Constitución.

En la Constitución de 1904, se indica que la Asamblea Nacional se reuniría sin necesidad de convocatoria en la capital de la República cada dos años el 1 de septiembre

(artículo 54). La duración de las sesiones ordinarias era de 90 días y en caso de necesidad la misma Asamblea podría prorrogarla por 30 días más (artículo 55). Se señala una edad de 25 años para aspirar a Diputado y ser ciudadano en ejercicio (artículo 56).

Sobre la sede de la primera Asamblea existen versiones, algunos sostienen que distintas casas ubicadas en el centro de la ciudad sirvieron como sitio de reunión. Al respecto podemos decir que en algunas actas de la Asamblea Nacional de la época se hace mención a sesiones celebradas en el Cabildo, hecho que nos parece más plausible y que pudiésemos considerar una sede temporal. Además, como veremos, el Cabildo estaba revestido de una simbología histórica especial.

El arquitecto Samuel A. Gutiérrez, en una investigación denominada "Historia y Vicisitudes de un Cabildo de Tierra Firme al Palacio Municipal Republicano", plantea de forma precisa y esquemática lo siguiente: "El Cabildo se hallaba situado en la Plaza de la Independencia, donde hoy se encuentra el actual edificio del Consejo Municipal (fundado en 1910). La vieja Casa del Cabildo vivió las glorias y las vicisitudes de su larga existencia. El 28 de noviembre de 1821 y a convocatoria del ayuntamiento, se decretó y aprobó en Cabildo Abierto la independencia del régimen peninsular. En 1829, se realizó en sus salones la reunión de los notables de Panamá para solicitar la Presidencia perpetua para el Libertador. En 1830, los mismos notables investían a José Domingo Espinar y a Juan Eligio Alzuru como los Dictadores del Departamento. En 1840 se debatió en esta Casa sobre la Constitución del Estado del Istmo. Por otra parte, en 1882 las arcadas de la casa del Cabildo se desplomaron por efectos del temblor que sacudió a la ciudad en esa fecha. También, y al igual que en 1821, el 3 de noviembre se cumplió en la Casa del Cabildo otro acto solemne, el de nuestra separación de Colombia".

La primera sede oficial de la Asamblea Nacional estuvo ubicada en el Palacio de Gobierno inaugurado en 1908. Esta edificación fue trazada para agrupar a todas las Secretaría y entidades del Estado en un solo centro. La Asamblea funcionó allí por varias décadas hasta que su sede es trasladada en los años treinta al edificio que hoy ocupa el Teatro Anita Villalaz, en el Instituto Nacional de Cultura, actual Plaza de Francia. En el año 1956 y bajo la administración presidencial de Ricardo Arias Espinosa,

es reubicada la Asamblea Nacional en el edificio que hoy ocupa, ubicado a un costado de la avenida de Los Mártires y del antiguo Parque de Lesseps, actualmente conocido como José Antonio Remón Cantera.

La instalación de la Asamblea Nacional se verificó oficialmente el sábado 1 de septiembre de 1906, a las 2:10 p.m. y culmina a las 4:00 p.m.. Los Honorables Diputados Principales que abrieron esta histórica sesión fueron: Rafael Aizpuru, Teófilo Alvarado, Arturo Amador García, Tomás Arias, Pablo Arosemena, Abel Bravo, Antonio Burgos, Héctor Conte B., Demetrio Dutary, Bernardo E. Fábrega, Julio J. Fábrega, Jerónimo J. García, Manuel González Revilla, Jeremías Jaén, José E. Lefevre, Osvaldo López, Eusebio A. Morales, José de Obaldía Jované, Ignacio Quinzada, Sebastián Sucre J., Magdaleno Tejada y José Antonio Valverde Fuerte, así como el Honorable Diputado Suplente Gonzalo Santos K. Avanzada la sesión, se incorporaron los Honorables Diputados Principales José D. Guardia, Demetrio Quintero C., Samuel Quintero C., y el Honorable Diputado Suplente Coriolano Guardia.

En esta sesión se procedió a la votación para elegir Presidente, Vicepresidentes y Secretario, con los siguientes resultados:

Presidente	Votos
H.D. Tomás Arias	20
H.D. Pablo Arosemena	2
H.D. Abel Bravo	1
H.D. Julio J. Fábrega	1
En blanco	12

Primer Vicepresidente	Votos
H.D. Ignacio Quinzada	14
H.D. Julio J. Fábrega	11
H.D. Antonio Burgos	1
H.D. José E. Lefevre	

Segundo Vicepresidente	Votos
H.D. Manuel González Revilla	14
H.D. Antonio Burgos	10
H.D. Bernardo E. Fábrega	1
H.D. Julio J. Fábrega	
H.D. Samuel Quintero C.	1

Secretario	Votos
Demóstenes Arosemena	23
Ceferino Cajar	2
En blanco	2

Secretario Auxiliar	Votos
Leopoldo Valdés	14
Ricardo Miró	13

El proceso de formación de las leyes estaba contenido en el Título X de la Constitución. En él se establecía que las leyes tienen su origen en la Asamblea Nacional a propuesta de algunos de sus miembros o de los Secretarios de Estado (artículo 98). Ningún acto legislativo llegaba a ser ley de la República si no era aprobado por la Asamblea en tres debates en días distintos, por mayoría absoluta de los votos y con la sanción del Poder Ejecutivo (artículo 99). El segundo debate no se cerraba ni era votado en tercer debate sin la asistencia de la mayoría absoluta de los individuos que componían el total de los miembros (artículo 100).

Los proyectos de ley eran presentados por los Diputados en el Pleno, el proponente solicitaba inmediatamente que a la iniciativa se le diera el primer debate, que consistía en la aceptación del proyecto. El primer debate equivalía al prolijamiento que hoy día se norma en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y que lo hace la Comisión respectiva en base a su competencia. El proyecto podía ser aprobado en primer debate en la sesión en que fue presentado o bien dejado para otra reunión plenaria. Una vez aceptado como tal por el Pleno, pasaba a la Comisión, según la materia, para su análisis. El segundo y el tercer debate del proyecto se producía previo a la presentación del informe de la

Comisión. El Pleno conservaba la potestad de modificar el proyecto en segundo debate, ya que en tercero lo aprobaba o rechazaba.

2. Principales temas legislativos que se ventilaron durante la Presidencia de Tomás Arias

En este punto, queremos aclarar que la Presidencia de la Asamblea Nacional era ocupada solamente por un mes, contrario como se establece hoy día, que es por un año. A la Presidencia de Tomás Arias le correspondió escoger las primeras 21 Comisiones de Trabajo Parlamentario que tuvieron la trascendental responsabilidad de discutir los proyectos aprobados en primer debate para luego pasarlos al Pleno.

Las Comisiones variaban en competencia y estas se dividieron en:

- a) Comisiones Legales: De Presupuesto, De Crédito Nacional y Legislativa de Cuentas.
- b) Comisiones Reglamentarias: De Credenciales, Instrucción Pública, Infracción de la Constitución y las Leyes, Elecciones, Hacienda, Beneficencia, Suministros y Expropiación, Relaciones Exteriores, Negocios Civiles y Judiciales, Peticiones, Fomento, Legislación, Rentas y Contribuciones, Guerra, Reformas Constitucionales, Redacción, Justicia Interior y de División Territorial.

En la sesión del 4 de septiembre, se produjo un hecho lamentable que enluta a la Asamblea: el Presidente Arias informó al Pleno la infausta noticia de la muerte del Diputado Demetrio Quintero, de la provincia de Los Santos, víctima de una agresión, y emitió las instrucciones de rigor para que el cuerpo fuera puesto en capilla ardiente en uno de los salones de la Asamblea y velado con los honores al alto cargo.

El 5 de septiembre, el Diputado Arturo Amador García propuso que se publicara un periódico oficial denominado Anales de la Asamblea Nacional. Esta iniciativa es de importancia, porque Anales compilaría las actas, resoluciones y acuerdos de la Asamblea que será el fiel testimonio impreso del trabajo legislativo de la época y que por décadas es objeto de múltiples consultasciudadanas.

Uno de los principales temas pendientes en la agenda legislativa consistió en elegir a los tres Designados que acompañarían al Presidente Manuel Amador Guerrero en su mandato de gobierno. El numeral 4 del artículo 67 de la Constitución, sobre funciones administrativas de la Asamblea Nacional, así lo indicaba: "Elegir en sesiones ordinarias y para un bienio, tres Designados que en defecto del Presidente de la República y en su orden, ejerzan el Poder Ejecutivo. Cuando por cualquier causa la Asamblea Nacional no hubiere hecho la elección de Designados, conservarán el carácter de tales los anteriormente elegidos en su orden" .

El candidato con mayores posibilidades para ocupar el cargo de Primer Designado era el político conservador José Domingo de Obaldía (1845-1910), que contaba con el aval del Presidente Manuel Amador Guerrero y de la bancada conservadora en la Asamblea. El Presidente Arias explica en la publicación de sus "Memorias" que se opone a su elección como Primer Designado argumentando que: "La razón principal de mi negativa para favorecer a Obaldía con mi voto para hacerlo Primer Designado, era el convencimiento perfecto que tenía de lo poco arraigados que estaban en él los principios conservadores y el concepto que me había formado de su persona durante todo el tiempo de nuestra íntima amistad comercial, social y política" .

Resultados de la elección:

Candidatos a Primer Designado	Votos
José Domingo de Obaldía	17
General Santiago de la Guardia	9
General Domingo Díaz	2
Candidatos a Segundo Designado	Votos
Federico Boyd	25
Nicolás Victoria Jaén	9
En blanco	
Candidatos a Tercer Designado	Votos
General Rafael Aizpuru	15
Arístides Arjona	10

Carlos A. Mendoza 2

J. A. Valverde Fuerte 1

En la sesión celebrada el 13 de septiembre, el Diputado Pablo Arosemena hizo uso de la palabra y presentó al Presidente Arias un Memorial dirigido a la corporación legislativa y suscrito por el Doctor Belisario Porras, en el que solicitó formalmente su rehabilitación en calidad de nacional panameño del que fue privado por sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

Acto seguido, los Diputados Rafael Aizpuru y José Antonio Valverde presentaron una resolución que fue aprobada por la Asamblea Nacional y es del tenor siguiente: "Que el Doctor Porras queda rehabilitado por completo en su carácter y condición de ciudadano panameño que había perdido en virtud de sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia el 15 de noviembre de 1905 y por consiguiente en el pleno goce de los derechos inherentes a esa ciudadanía".

El Doctor Belisario Porras (1856-1942) es uno de los líderes más relevantes del liberalismo a principios del siglo XX, héroe de la Guerra de los Mil Días y un fuerte crítico de los hechos que gestaron la separación de 1903, principalmente por la intromisión de los Estados Unidos. Porras es electo en 1905 como Presidente del Consejo Municipal Capitalino y un año antes miembro de la Convención Constituyente. En concreto, Belisario Porras representaba una amenaza política para muchos aspirantes a cargos de elección popular, muy especialmente los de índole presidencial por el claro apoyo que el pueblo le confiaba. La denuncia interpuesta va dirigida a despojarlo de su ciudadanía e inhabilitarlo políticamente. Esta es interpuesta por un señor de apellido Bustamente, extranjero, que alega entre otros descargos que Porras no aceptó el movimiento independentista de 1903 y que al ser electo Diputado a la Convención Nacional rehusó ocupar el cargo por ser disidente.

En su defecto, la Corte Suprema de Justicia falló en contra de Porras, sustentada en el numeral 3 del artículo 7 de la Constitución, que estipulaba como causal de pérdida de la calidad de nacional panameño "El que siendo nacido panameño, por no aceptar el movimiento de Ayacucho. Caracas, Venezuela. Independencia

de la nación". La Asamblea Nacional, integrada en su mayoría por conservadores, actúa en derecho y apegada a la Constitución, que en el numeral 2 del artículo 67 establecía dentro las funciones administrativas "Rehabilitar a los que hayan perdido la ciudadanía". Porras envía el 15 de septiembre un telegrama a la Asamblea en agradecimiento por la decisión tomada. La historia reivindica a Porras quien en el transcurso de su vida llegaría a ascender en tres ocasiones al solio presidencial.

El sábado 29 de septiembre, la Presidencia del Diputado Tomás Arias sometió a votación la escogencia de los nuevos Dignatarios de la Asamblea Nacional para el mes de octubre, garantizando así el compromiso de hacer respetar la debida sucesión de la Directiva. El Pleno votó por José Antonio Valverde Fuerte para el cargo de Presidente, por Héctor Conte para Primer Vicepresidente y por Jerónimo García para Segundo Vicepresidente.

3. Resumen de algunas Leyes aprobadas durante la Presidencia del Diputado Tomás Arias

Ley 1 de 17 de septiembre de 1906, "Por la cual se dictan disposiciones para la recepción del Señor Presidente de los Estados Unidos y de sus Secretarios de Estado y Guerra". G.O. 353.

Ley 2 de 19 de septiembre de 1906, "Que dispone dar un testimonio de aprecio al Honorable Charles E. Magno, Ministro Americano y Gobernador de la Zona del Canal".

Ley 3 de 19 de septiembre de 1906, "Por la cual se establece un impuesto". G.O. 355. Esta Ley tiene el objetivo de regular la exportación de cocos, para ello se establece un impuesto de 50 centésimos por cada mil cocos o fracción que se exporten.

Ley 4 de 19 de septiembre de 1906, "Por la cual se reconoce un crédito a favor de la Señorita Dominga Ramírez". G.O. 355. Esta era una Maestra, Directora de la Escuela Elemental de Paritilla, que se le había dejado de pagar su sueldo en los meses de julio a diciembre de 1898.

Ley 5 de 19 de septiembre de 1906, "Que reforma el ordinal 18 del artículo 73 de la Constitución". G.O. 355. Originalmente en este ordinal se indicaba: "Conceder

indultos, conmutar y rebajar penas con arreglo a las leyes que regulen el ejercicio de esta facultad", con la reforma quedó así: "Conceder indulto a los responsables de delitos políticos, conmutar y rebajar penas con arreglo a la Ley que regule el ejercicio de esta facultad".

Ley 6 de 26 de septiembre de 1906, "En desarrollo de la Ley 83 de 1904". G.O. 358 de 1906. Esta Ley establece que el auxilio y la subvención concedidos por la Ley 83 de 1904 a un colegio privado de varones en esta capital se dará, en lo sucesivo, como se ha venido haciendo desde el mes de octubre del año anterior, al Colegio Universitario de Panamá que regenta en esta ciudad el Doctor Antonio José Irrisarri. Se crean además siete becas para cada provincia pagaderas del tesoro de la República a razón de diez balboas mensuales cada una con destino a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas del Colegio Universitario de Panamá.

Ley 7 de 28 de septiembre de 1906, "Por la cual se vota un crédito adicional".

Ley 8 de 29 de diciembre de 1906, "Por la cual se autoriza al Poder Ejecutivo para establecer comunicación telegráfica o telefónica entre varias poblaciones de las Provincias de Colón, Los Santos, Coclé, Veraguas y Chiriquí".

Ley 9 de 8 de octubre de 1906, "Por la cual se restablecen los sueldos de los empleados de la Secretaría de la Asamblea y se señalan los del Cartero y los Cuestores de la misma Corporación". G.O. 364. Los sueldos en referencia son (todos en pesos): Secretario 200, Secretario Auxiliar 175, Oficial Mayor 125, Oficial I 100, Escribiente 88, Portero 40 y Cartero 30.

Por último, la **Ley 10 de 8 de octubre de 1906**, "Por la cual se abren unos créditos al Presupuesto de Gastos de la actual en vigencia". G.O. 364. El crédito era por la suma de quince mil, setecientos trece balboas y cubriría gastos necesarios para las escuelas primaria del país y para la instrucción pública en general.

Conclusión

Una centuria ha pasado desde aquel histórico 1 de septiembre de 1906, fecha en que se instaló oficialmente la Asamblea Nacional en el período republicano. Muchas han sido las experiencias jurídicas, políticas, económicas

y sociales aprendidas en cada una de las fases y etapas que han conformado su historia.

La Asamblea Nacional se ha erigido como el Primer Órgano del Estado por su esencia interpartidaria y por ser el centro de acalorados debates que han dado forma y estructura al ordenamiento jurídico vigente.

Es claro que la Asamblea Nacional ha venido desempeñando en cada uno de sus debates un papel protagónico en sus cien años de historia, dado que allí convergen las distintas corrientes de pensamiento que han sentado la plataforma política de las primeras décadas formativas de la República. Es justamente en este Órgano donde nacen las leyes que habrán de regir para todos los ciudadanos; en consecuencia, sus decisiones tendrán impacto inmediato en la sociedad.

Sobre la historia de la Asamblea Nacional aún queda mucho por escribir. En estas páginas hemos presentado una síntesis de una investigación más amplia que estamos elaborando desde una perspectiva histórica.

La Asamblea Nacional, como Primer Órgano del Estado panameño, tiene como función principal expedir las leyes de la República. Su actividad legislativa debe ser siempre democrática, transparente, participativa y tolerante, para beneficio de las presentes y futuras generaciones, sin obviar los intereses y las necesidades de las mayorías.

Bibliografía General

Arango, José Agustín. 2003. **Datos para la Historia de la Independencia del Istmo, proclamada el 3 de noviembre de 1903**. Publicado en *Épocas*, segunda era. Panamá.

Araúz, Celestino Andrés. 1988. **Belisario y las Relaciones de Panamá con los Estados Unidos**. Imprenta Universitaria. Panamá.

Arias, Tomás. 1977. **Memorias de Don Tomás Arias, Fundador de la República y Triunviro**. Impreso en Talleres Gráficos de Trejos Hnos. SUCS. S.A.. Panamá.

Aristóteles. 1985. **La Política**. Colección Austral. Madrid.

Arrocha Graell, Catalino. 1993. **Historia de la**

Independencia de Panamá sus Antecedentes y sus Causas 1821-1903. LITHO Editorial CHEN, S.A. Panamá.

Castillero Pimentel, Ernesto. 1988. **Panamá y los Estados Unidos 1903-1953**. Panamá.

Céspedes, Francisco. 1981. **La Educación en Panamá, Panorama Histórico y Antología**. Impresora de la Nación-INAC, Panamá.

Figueroa Navarro, Alfredo. 1987. **Los Grupos Populares de la Ciudad de Panamá a fines del Siglo Diecinueve**. IMPRETEX. P. Panamá.

García Aponte, Isaías. 2003. **Naturaleza y Forma de lo Panameño**. Editorial Mariano Arosemena, INAC.

Goytía, Víctor F. 1987. **Las Constituciones de Panamá**. Segunda Edición, Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A. San José, Costa Rica.

Gutiérrez, Samuel A. 1993. **Historia y Vicisitudes de un Cabildo, del Primer Cabildo de Tierra Firme al Palacio Municipal Republicano**. Panamá.

Gasteazoro, Carlos Manuel. 1990. **Reflexiones sobre el Esplendor y Ocaso del Rabiblanco**. Aparecido en el Diario El Panamá América, 27 de julio.

Galindo H., Mario, Zúñiga Guardia, Carlos Iván, Conte Porras, Jorge. 2005. **Ensayo Sobre los Partidos Políticos en Panamá**. Panamá.

Huertas, Esteban. 1959. **Memorias y Bosquejo Biográfico del General Esteban Huertas**. Publicaciones Continentales, S.A.

Jaén Suárez, Omar. 2003. **La Saga de los Arias en Panamá**. Colombia.

McCullough, David. 1984. **El Cruce entre Dos Mares, la Creación del Canal de Panamá 1870- 1914**. Editorial Calypso S.A. México D.F.

Olano V, Carlos Alberto. 1987. **Derecho Constitucional e Instituciones Políticas**. TEMIS. Bogotá, Colombia.

Quintero, César. 1987. **Evolución Constitucional de Panamá**. Escrito publicado en la Compilación de Jorge Fábrega, titulada Estudios de Derecho Constitucional

Panameño. Editora Jurídica Panameña. Panamá

Romero, José Luis y Romero, Luis Alberto. 1970. **Pensamiento Conservador (1815-1898)**. Biblioteca

Selser, Gregorio. 1982. **El Rapto de Panamá**. Segunda Edición. San José. EDUCA.

Sisnett, Manuel Octavio. 1972. **Belsario Porras o la Vocación de la Nacionalidad**. Segunda Edición, Imprenta de la Universidad de Panamá.

Soler, Ricaurte Revista. 1994. **Justo Arosemena y la Cuestión Nacional Panameña**. Escrito aparecido en Revista Cultural Lotería, mes de Diciembre No.400.

Souza, Rubén Darío, De León, César A., Víctor, Hugo A., Changmarín, Carlos S. **Panamá 1903-1970, Nación-Imperialismo, Fuerzas Populares y Oligarquía, Crisis y Camino Revolucionario**.

Vásquez, Juan Materno. 1987. **Sociedad y Estado en la Nación Panameña, Teoría sobre el Comportamiento de los Grupos Humanos Panameños**. Impreso en los Talleres Gráficos, Litografía ENAN, S.A. Panamá.

Nota

**Asesor Técnico de la Secretaría Técnica de Asuntos*

El Palacio Justo Arosemena

Ing. Roberto Rubio Del Cid, Licda. María M. Solís P.

*e Ing. Francisco Solís **

Introducción

Después de nuestra separación de la República de Colombia, el 3 de noviembre de 1903, se designó una Junta Provisional de Gobierno para que organizara el país.

La Junta convocó a una institución llamada Asamblea Constituyente, la cual redactó y aprobó la Constitución Política de 1904, escogió el primer Presidente del Estado panameño, cargo que recayó en el Dr. Manuel Amador Guerrero, y reguló nuestra existencia como nación soberana entre 1904 y 1906. La Asamblea Constituyente fue la antecesora de la Asamblea Nacional.

Al celebrarse en el 2006 el Centenario de la creación del Órgano Legislativo, es imperativo examinar los esfuerzos de sucesivas administraciones para dotar al primer Órgano del Estado de una sede digna y moderna, al servicio de quienes representan a los ciudadanos.

Esta sede, denominada Palacio Justo Arosemena, cumplirá cincuenta años de construida y en sus alrededores se sucedieron importantes acontecimientos que han reafirmado nuestra conciencia de panameños, tales como:

- El Incidente de la Tajada de Sandía (1856)
- La Guerra de los Mil Días (1899-1902)
- La Siembra de Banderas (1958)
- La izada de la Bandera Panameña en el lugar conocido como Triángulo Shaler (1960)
- Los sucesos del 9, 10 y enero de 1964.

Antecedentes

Desde 1906, año de la creación de esta honorable Asamblea Nacional, hasta 1907, este Órgano del Estado funcionó frente a la Plaza de la Catedral, conocida como Plaza de la Independencia (Barrio de San Felipe), en el edificio llamado Casa del Cabildo. Esta estructura fue

demolido y en su lugar se construyó el actual Palacio Municipal del distrito de Panamá.

De 1908 a 1930, la Corporación Legislativa se reunió en el Palacio de Gobierno, área utilizada en la actualidad por el Ministerio de Gobierno y Justicia. A partir de 1930, la Asamblea Nacional se trasladó al Palacio Legislativo y de Justicia, hoy ocupado por el Instituto Nacional de Cultura (INAC) y el Teatro Anita Villalaz frente a la Plaza de Francia (Las Bóvedas).

Mediante la **Ley 21 de 27 de enero de 1937**, la Asamblea ordenó la construcción de un edificio propio en los terrenos que ocupó la Escuela Normal de Institutoras (actualmente Torre de la Lotería Nacional de Beneficencia), entre las calles 31 y 32 Este y las avenidas Cuba y Perú.

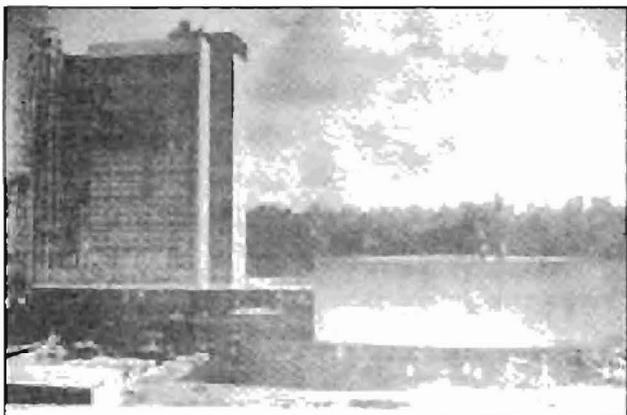
La anterior Ley nunca se cumplió; sin embargo, con la **Ley 47 de 11 de diciembre de 1952**, que derogó la Ley 21 de 1937, la Asamblea Nacional aprobó la construcción del Palacio Legislativo en el barrio La Exposición, en la manzana comprendida entre las calles 34 y 35 y las avenidas Cuba y Perú, en ese entonces ocupada por el Liceo de Señoritas, hoy Parque Francisco Arias Paredes.

Posteriormente, mediante la **Ley 23 de 29 de octubre de 1953**, se autorizó al Órgano Ejecutivo para contratar un empréstito por setecientos cincuenta mil balboas (B/.750,000.00) para la construcción del Palacio Legislativo Nacional en la ubicación actual del Parque Francisco Arias Paredes.

Finalmente, con la **Ley 55 de 19 de marzo de 1955**, la Asamblea Nacional autorizó al Órgano Ejecutivo para que se realizara con el Municipio de Panamá la siguiente permuta: La Nación entregó al Municipio la manzana de terreno entre las calles 31 y 32 este y las avenidas Cuba y Perú y el Municipio de Panamá a cambio entregó un globo de terreno conocido como el Parque Roosevelt o Lesseps adyacente a la avenida de los Mártires. Sobre esta finca se construyó el Palacio Justo Arosemena.

Desarrollo de la Obra (1953-1956)

El diseño del nuevo Palacio Legislativo se sometió a licitación, la cual fue adjudicada al arquitecto Ernesto De la Guardia III, quien proyectó los planos para llevarlo a cabo en el parque Francisco Arias Paredes; sin embargo por la permuta ya descrita, el arquitecto De la Guardia III realizó importantes modificaciones al boceto original, ya que la topografía del nuevo sitio y su ubicación las exigían; de esta forma logró un conjunto armónico.



Palacio Justo Arosemena en construcción, obsérvese al fondo un abundante bosque.

Es importante señalar que el arquitecto Ernesto De la Guardia III había realizado obras de gran renombre como el Liceo de Señoritas, la Escuela Profesional Isabel Herrera de Obaldía y residencias particulares en la urbanización El Cangrejo.

Asu vez, elaboró la maqueta del proyecto y desarrolló los planos en conjunto con el ingeniero estructural Roberto López Fábrega, el experto en acondicionamiento de aires Edmundo Varela y el dibujante de planos Efraín Zanetti.



Arq. Ernesto De La Guardia III

Los trabajos se iniciaron en julio de 1955 bajo la dirección del ingeniero William Ross, de la empresa Construcciones y Proveedoras Unidas, S.A. El ingeniero Ross había dirigido la construcción del edificio de administración del Aeropuerto de Tocumen y el Banco Nacional frente a la

Plaza Porras. El maestro de obras fue Rodrigo Rodríguez y el supervisor de la obra, el arquitecto Ernesto De La Guardia III.

De concepción modernista y funcional el Palacio combina tres secciones :

1. Una gran masa estructural, auditorio, hemiciclo o salón de reuniones.
2. El edificio de diez pisos (22 metros de largo x 10 metros de ancho y 41 metros de altura), en este edificio se ubicaron las oficinas de los Diputados (4.5 metros x 4.5 metros), revestidas de cartón comprimido, cielo raso acústico y un juego de servicios sanitarios para cada piso.
3. Los estanques, que desempeñaron dos objetivos:
 - 3.1 En el aspecto estético, embellecieron el sector,
 - 3.2 En el aspecto técnico, funcionaron como fuente de enfriamiento del sistema de los aires acondicionados.

El Palacio cubre un área de 4,000 metros ² (el hemiciclo y la torre de diez pisos), pero al incluir los estanques, los jardines y el área de estacionamiento, se cubre un total de 12,000 metros ².

El Palacio Justo Arosemena fue el primer edificio público construido en la República de Panamá utilizando una combinación de estructuras de acero con hormigón armado en la que predominó el primer material; además, fue el primer edificio forrado con paneles de acero porcelanizado, que es un material moderno resistente al calor; sus ventanas eran toldas abatibles con láminas plásticas, con lo que se obtenía claridad sin calor. Es importante mencionar que todo el acero utilizado en la torre fue importado de los Estados Unidos.

Una de las características más bellas de esta edificación fueron las columnas ligeramente inclinadas, en forma de "A" incompleta, que le dieron una imagen diáfana y diferente.

El hemiciclo de este edificio se creó en la misma forma que el hemiciclo del Congreso de los Estados Unidos y se cubrió en parte con mármol importado de Italia. En

cada puesto de los diputados se colocaron dispositivos electrónicos para que ellos pudieran votar presionando el botón.

Originalmente, el área para estacionamientos tenía una capacidad para 300 vehículos que entraban por la calle "L". Esta calle fue ampliada al construirse el Palacio Justo Arosemena y el Monumento al Presidente José Antonio Remón Cantera.



Palacio Justo Arosemena en 1956

El costo de la obra y del mobiliario alcanzó la cifra de setecientos cincuenta mil balboas (B/ 750,000.00) y el ensanche de la calle "L" fue por seis mil ochocientos once balboas (B/ 6,811.00).



Palacio Justo Arosemena en 1968

El Palacio Justo Arosemena mereció una distinción internacional por parte de Miami Window-Corporación

de los Estados Unidos, por el diseño original de los ventanales insertos en la tupida trama estructural de la fachada. Este edificio fue por muchos años el mejor en su género, en el Caribe y Sudamérica.



Entrega del Premio Internacional Miami Window -Corporation al arquitecto Ernesto De La Guardia

La construcción del edificio se inició con la administración del señor Ricardo Arias Espinosa como mandatario de la Nación y Erick Arturo Del Valle como Ministro de Obras Públicas, y se concluyó el 1 de octubre de 1956, con la juramentación como Presidente de la República de Don Ernesto De La Guardia hijo.

La primera directiva que sesionó en el Palacio Justo Arosemena en el período 1956-1957 fue la siguiente:

Presidente- Sr. Manuel R. Arias Espinosa

Primer Vicepresidente - Sr. Eligio Crespo Villalaz

Segundo Vicepresidente -Sr. Azael Vargas

Secretario General - Sr. Francisco Bravo A.

Además de ser el sitio donde se realizan las sesiones, el Hemiciclo del Palacio Justo Arosemena ha servido como escenario para importantes jornadas históricas, tales como:

- a) La reunión del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, realizada del 15 al 21 de marzo de 1973. En dicha actividad, Panamá presentó con crudeza el estado de sus relaciones con los Estados Unidos de América, en relación con la Zona del Canal y recibió el apoyo de las naciones concurrentes.
- b) La Firma del Acuerdo Tack-Kissinger, el 7 de febrero de 1974, con este documento se dio inicio formal a las conversaciones para establecer un nuevo tratado para el Canal, entre Panamá y los Estados Unidos de América.

En las décadas de 1970 a 1990, debido al crecimiento de los servicios que brinda la Asamblea a la comunidad, el Palacio Justo Arosemena sufrió adiciones y modificaciones, tales como:

Un módulo, en el cual se instalaron los ascensores, exclusivos para los señores diputados.

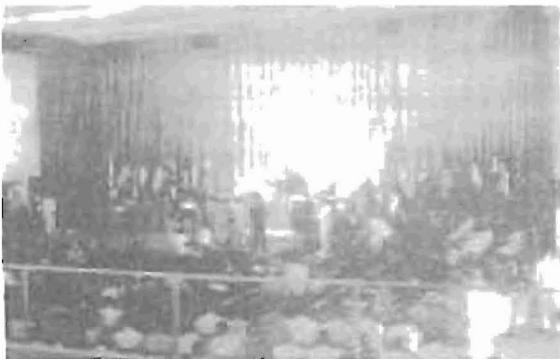
Oficinas, en la planta baja frontal.

Anexos, para ubicar las oficinas de las Vicepresidencias, Protocolo, Secretarías Técnicas, otras unidades administrativas y cafetería.

Salón Manuel Lenee (conocido como salón Azul).

Relleno del estanque, ubicado tras el busto del Libertador de América, Simón Bolívar.

Disminución del espacio físico asignado a las oficinas de los señores diputados, cuyas dimensiones son 4.00 metros x 3.30 metros.



Hemiciclo del Palacio Justo Arosemena en 1957

Se hace imperante la restauración del conjunto arquitectónico Justo Arosemena, que próximamente cumplirá 50 años, ya que las condiciones climáticas y el ligero mantenimiento que ha recibido lo han desmejorado. Además, debemos matizar su patio trasero con un tupido bosque similar al existente en la época de la construcción.

Nota y Bibliografía

*Asesores de la Secretaría Técnica de Infraestructura Pública.

Gaceta Oficial 07473. Órgano del Estado Panamá, (3 -2 - 1937)

Gaceta Oficial 11963. Órgano del Estado Panamá,(29 -12- 1952)

Gaceta Oficial 12227. Órgano del Estado Panamá,(19-11-1953)

Gaceta Oficial 12869. Órgano del Estado Panamá,(27-11-1956)

Estrella de Panamá, 3 de julio de 1956

Revista del X Congreso Nacional de Arquitectos. Sociedad Panameña de Arquitectos, 2005.

La Asamblea Nacional en su Centenario (Historia, estructura, funcionamiento y labor parlamentaria), Dr. Gilberto A. Ortega Padilla, 2005.

Casco Antiguo de la Ciudad. Vanesa Spadafora y Eduardo Tejeira.

Arquitectura Panameña, descripción e Historia. Tomo XXV-parte 7. Arquitecto Samuel Gutiérrez - Internet en línea.

La Primera Asamblea Nacional

Kenneth Darlington*

Eran las dos y diez minutos de la tarde, un día sábado, primero de septiembre del año 1906. Se encontraban reunidos veintidós Diputados y un Diputado suplente para dar inicio a la primera sesión de la Asamblea Nacional de la República. Algunos minutos más tarde, llegaron otros tres Diputados y un Diputado suplente. (1) Con ellos, estaban representadas 27 de las 28 curules establecidas de conformidad con el artículo 53 de la Constitución de 1904 para la formación de la primera Asamblea Nacional.

El país tenía menos de tres años de edad. Pero en esos tres años, Panamá había logrado:

❖ Una Junta Provisional de Gobierno (Órgano Ejecutivo) integrada por tres dirigentes políticos istmeños (José Agustín Arango como Presidente; Federico Boyd y Tomás Arias como miembros), (2) todos figuras importantes en la Junta Revolucionaria de 1903 que tuvo como resultado la separación de Colombia.

❖ La constitución de un Órgano Legislativo denominado Convención Nacional Constituyente, presidida por el abogado Don Pablo Arosemena, siendo esta la primera actividad electoral de la nueva República, celebrada el 5 de enero de 1904 e instalada el día 15 del mismo mes. (3,4,5)

❖ La elaboración, por parte de la Convención Nacional Constituyente, de la primera Constitución del país firmada por los 32 Convencionales el 13 de febrero de 1904.

❖ La elección, por parte de la Convención Nacional Constituyente, del Dr. Manuel Amador Guerrero como primer Presidente de la República, cuya gestión tuvo inicio el 20 de febrero de 1904 y culminó el 30 de septiembre de 1908. El primer designado o Vicepresidente fue Pablo Arosemena; el segundo designado, José Domingo de Obaldía y, el tercer designado, Carlos A. Mendoza. (6)

❖ Obtener para el país el reconocimiento internacional de 17 países antes de finalizar el mes de noviembre. (7) No fue, sin embargo, hasta el año 1924 que Colombia

reconocería la República de Panamá. (8)

Impresionantes logros de gobierno para cualquier época. Pero resulta aun más notable cuando consideramos que en 1903, la nueva República tenía una población de 381,000 habitantes, (9) y la ciudad de Panamá una población de poco más de 35,000 habitantes, (10) comparable hoy a la población del distrito de La Chorrera. (11)

Al independizarse Panamá de Colombia, el Istmo estaba compuesto por seis provincias: Panamá, Veraguas, Chiriquí, Los Santos, Colón y Coclé. (12) La Constitución panameña de 1904, en su artículo 4º, crea la provincia de Bocas del Toro, de forma tal que, a partir de esa época, Panamá se divide en siete Círculos Electorales (13) y la primera Legislatura de la Asamblea Nacional de 1906-1910 quedó conformada por veintiocho Diputados. (14) Seis de estos Diputados habían sido miembros de la Convención Nacional Constituyente, que a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1904, asumió el carácter y las funciones atribuidas en esa Carta Magna a la Asamblea Nacional. Estos fueron los señores Bernardo Fábrega, de Veraguas; Luis de Roux, de Colón; Antonio Burgos e Ignacio Quinzada, de Los Santos; Sebastián Sucre, de Coclé, y Pablo Arosemena, de Panamá.

Don Pablo Arosemena tenía una larga trayectoria política habiendo sido representante a las Asambleas Legislativas del Estado Soberano de Panamá en 1858, 1859, 1869, 1870, 1873 y 1885. También fue Presidente del Estado Federal en dos ocasiones. En 1880, fue elegido tercer Designado del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos de Colombia y Senador. (15) Posteriormente ocuparía la Presidencia de la República como designado durante 16 meses (5/10/1910-1/02/1912) al fallecer nuestro segundo Presidente electo José de Obaldía en marzo de 1910, y una segunda vez por seis meses en el año 1912. (16)

Otros Diputados de la primera Asamblea Nacional habían participado anteriormente en eventos importantes de la historia istmeña y la formación de la nueva República

Panamá. Entre estos podemos destacar los siguientes:

❖ José Domingo de Obaldía (Diputado por Chiriquí) siendo Senador panameño, en compañía del también Senador por Panamá, Dr. Luis de Roux (Suplente por Colón) realizaron un cabildeo a favor del Tratado Herrán-Hay, por medio del cual Colombia le otorgaría a los Estados Unidos la concesión de construir y operar un canal interoceánico a través del Istmo panameño, ante el Senado colombiano que, no obstante, votó en contra de este convenio el 12 de agosto de 1903. Al momento de la independencia, José Domingo de Obaldía era el Gobernador de Panamá, sin embargo, este señor apoyaba la idea de la separación de Colombia. (17) El rechazo colombiano del Tratado Herrán-Hay produjo desilusión en Panamá, y tuvo gran importancia para el movimiento secesionista panameño, ya que se consideraba que la construcción de un canal interoceánico sería de buen provecho económico para el Istmo panameño. (18)

❖ Tomás Arias (Diputado por Panamá) que había sido Senador de Colombia de 1888 a 1892 y Secretario de Gobierno de 1893 a 1900. Formó parte de la Junta Revolucionaria encabezada por José Agustín Arango que conspiraba la separación de Panamá de Colombia. (19) Fue miembro de la Junta Provisional de Gobierno (20) junto con Federico Boyd y José Agustín Arango, éste último en calidad de Presidente de la Junta, desde su constitución el 4 de noviembre de 1903 por iniciativa de Demetrio Honorato Brid, en su calidad de Presidente del Consejo Municipal de Panamá, (21) hasta el 20 de febrero de 1904, cuando asume la Presidencia de la República el Dr. Manuel Amador Guerrero.

❖ Dr. Eusebio A. Morales (Diputado por Panamá) participó activamente en la guerra civil colombiana de los Mil Días entre conservadores y liberales (octubre de 1899 a noviembre de 1902) junto a Belisario Porras, con quien mantuvo una estrecha relación, por el lado liberal. Fue el redactor del Manifiesto de la Junta Provisional de Gobierno de 1903 y del informe de la Junta Provisional a la Asamblea Nacional Constituyente de 1904. (22) El Dr. Morales fue el primer encargado del Ministerio de Gobierno bajo la Presidencia del Dr. Amador Guerrero. (23) El Dr. Morales, conjuntamente con Ricardo Arias, en calidad de Comisionados Fiscales de la República,

celebraron un intercambio de cartas, con fecha 20 de junio de 1904, con el Secretario de Guerra de los Estados Unidos, William H. Taft, que establecía que el Dólar de los Estados Unidos de América y sus múltiples serían de curso legal en la República de Panamá, por su valor nominal, como equivalente de la moneda de la República. Seguidamente, la Convención Nacional de Panamá dispuso mediante la Ley 84 de 28 de junio de 1904, que la unidad monetaria de la República sería el Balboa y que el Dólar de los Estados Unidos de América y sus múltiples serían de curso legal en la República, por su valor nominal, equivalente a un Balboa. (24) Posteriormente el Presidente Manuel Amador Guerrero, mediante el Decreto No. 74 de 6 de diciembre de 1904, hizo ley de la República la Convención celebrada mediante el intercambio de cartas entre los Comisionados Fiscales panameños Morales y Arias y el Secretario estadounidense Taft. (25) De forma tal que, tanto el Órgano Legislativo como el Ejecutivo, le impartieron marco jurídico al uso del dólar estadounidense como moneda de curso legal en Panamá. El Dr. Morales también integró el primer Gabinete bajo la Presidencia del Dr. Manuel Amador Guerrero, ocupando la Secretaría (hoy Ministerio) de Gobierno y Justicia. (26)

Es conveniente señalar algunos de los aspectos más relevantes de la Asamblea Nacional de 1906 a 1910:

❖ Los Diputados fueron elegidos para curules que correspondían a cada 10,000 habitantes y uno más por residuo que no fuera inferior a 5,000.

❖ Mediante el Decreto 170 de 17 de noviembre de 1904, el Presidente Amador Guerrero estableció que se utilizara el último censo oficial del Istmo panameño, aprobado por la Ley 49 de 1871, que arrojaba una población de 220,542 habitantes y se le hiciera un aumento de 25% para llegar a un censo actualizado para efectos electorales de 275,675 habitantes. De tal modo, pudo fijarse el siguiente número de Diputados por provincia: Panamá, 6; Los Santos, 5; Veraguas, 5; Coclé, 4; Chiriquí, 4; Colón, 3 y Bocas del Toro, 1, para un total de 28 Diputados. (27)

❖ El Diputado Demetrio Quintero, de Los Santos, logró asistir apenas a las dos primeras sesiones de la primera Legislatura, ya que fue asesinado a balazos en la ciudad capital por tres sujetos el 4 de septiembre de 1906, por

supuestos motivos políticos. (28) Su curul en la Asamblea Nacional la vino a ocupar el 1º Suplente para la provincia, Justino López. En esta época los suplentes fungían en representación de las provincias y no en forma personalizada a los Diputados, conforme es en la actualidad. Así llegó Justino López a ocupar la primera curul que quedó vacante por la provincia de Los Santos.

❖ Las legislaturas eran bienales, es decir, cada dos años, a partir del 1º de septiembre y se sesionaba por 90 días. De ser necesario, las sesiones se podían extender por 30 días adicionales. La modalidad bienal continuó en uso hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1946, que estableció la sesión anual de 4 meses. Fue el acto constitucional de 1983 el que fijó la periodicidad de las dos legislaturas por año que utiliza actualmente la Asamblea Nacional.

❖ La Asamblea Nacional elegía para períodos bienales los Designados que, en defecto del Presidente de la República, y en su ausencia, ejercerían el Poder Ejecutivo. El primer Designado lo fue Don Pablo Arosemena, quien cumplía 70 años en septiembre de 1906.

❖ Los Diputados elegían mensualmente a los dignatarios de la Asamblea Nacional, siendo el primer Presidente, para el mes de septiembre de 1906, el Honorable Diputado Tomás Arias, de Panamá; para el mes de octubre, lo fue el Honorable Diputado José Antonio Valverde Fuerte, de la provincia de Los Santos; en noviembre, quedó elegido el Honorable Diputado Doctor Luis de Roux, quien era el 1º suplente por la provincia de Colón y ocupaba la curul desde el 12 de septiembre de 1906. (29) Para el mes de diciembre fue elegido el Honorable Diputado Samuel Quintero, de la provincia de Chiriquí. (30)

❖ Las votaciones en la Asamblea Nacional se hacían por medio de balotas blancas en señal de voto afirmativo y de balotas negras que indicaban el voto negativo. También se podrían hacer votaciones nominales, previa solicitud de un Diputado.

❖ El reconocimiento de las deudas públicas se hacía indicando el valor adeudado en pesos plata como también en balboas, con la equivalencia de dos pesos plata por un balboa.

❖ Se sesionó en la víspera de Navidad, el lunes 24 de diciembre, y en aquella ocasión se recibió sancionada por el Poder Ejecutivo, la Ley 39 "Por la cual se adopta provisionalmente el Himno Nacional".

❖ La última sesión de la primera Legislatura de 1906 fue el 26 de diciembre, y en el acta de esa sesión se dejó constancia de que existían en el tomo correspondiente, 87 actas en 300 fojas (frente y verso) que comprendían el período entre el 1º de septiembre y el 26 de diciembre de 1906.

La importancia de celebrar el centenario de la Asamblea Nacional quizás recaiga principalmente en recordar a las personas que impulsaron su creación y formación inicial, como también los valores que estos hombres representaron y proyectaron para el futuro desarrollo de la nación panameña.

Desde nuestra primera Constitución, quedó firmemente establecido que el Poder Público estaría dividido entre los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las atribuciones y la configuración del Órgano Legislativo, denominado Asamblea Nacional, también quedaron bien definidas en la Constitución Nacional de 1904. De ellas se puede constatar que, desde el inicio de la era republicana, los fundadores de la República entendían la importancia de la potestad legislativa. Lo anterior cobra importancia debido a que el sistema democrático se funda en un auténtico estado de derecho, el cual precisa necesariamente de la separación de los poderes del Estado.

Aunque la función primordial de la Asamblea Nacional continúa siendo dictar las leyes del país, la institución en sí para el año 2006 ha evolucionado considerablemente en el centenario transcurrido. En la actualidad la Asamblea Nacional constituye un valioso centro de información e investigación legislativa que incluye lazos internacionales con los órganos legislativos de otros países, como también acceso a recursos intelectuales disponibles por medios electrónicos, que permiten un mayor apoyo a la labor legislativa nacional.

Recordar, conmemorar y celebrar el centenario de la Asamblea Nacional, se convierte entonces en ver hecho realidad, el futuro previsto por los hombres visionarios que hicieron posible la creación de la República en

noviembre de 1903, y la configuración de su primera Asamblea Nacional en 1906. Es, además, un gesto por parte de la actual generación de dirigentes políticos que, como diputados en el siglo XXI, se ratifican en los propósitos democráticos enunciados por nuestros fundadores.

Notas

*Asesor de la Asamblea Nacional

1. Acta de 1º de septiembre de 1906, Asamblea Nacional.
2. La Prensa, "Historia de Panamá", No. 22, 8 de julio de 1992, Pág. 3.
3. Vid. Cuadro No. 3 "Convención Nacional Constituyente de 1904".
4. <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/administración/>
5. http://www.elpanamaamerica.com.pa/archive/10152003/nation11_sllm.html
6. La Prensa, "Panamá en el Siglo XX", Abril, 1999, Edición No. 2 de la colección, Pág. 20.
7. http://es.wikipedia.org/wiki/Separaci%C3%B3n_de_Panam%C3%A1_de_Colombia
8. La Prensa, "Panamá en el Siglo XX", Op. Cit., Pág. 7.
9. La Prensa, "Historia de Panamá", Op. Cit., Pág. 2.
10. <http://www.utp.ac.pa/secciones/acerca/>, Pág. 2.
11. Censos Nacionales de Población y Vivienda - Mayo 14 de 2000, <http://www.contraloria.gob.pa>
12. Vid. Cuadro No "Evolución de las Provincias Panameñas".
13. Ley 89 de 7 de Julio de 1904, Art. 5º, Gaceta Oficial No. 37.
14. Vid. Cuadro No 2 "Asamblea Nacional 1906-1910".
15. <http://www.pa/patria/pabloarosemena.html>
16. <http://www.pa/patria/galeria.html>
17. La Prensa, "Panamá en el Siglo XX", Op. Cit. Pág. 6.

18. La Prensa, "Historia de Panamá", Op. Cit. Pág. 3.

19. Los 8 integrantes de la Junta Revolucionaria de 1903 fueron José Agustín Arango, Manuel Amador Guerrero, Federico Boyd, Carlos Constantino Arosemena, Nicanor A. de Obarrio, Ricardo Arias, Tomás Arias y Manuel Espinosa Batista. <http://www.pa/patria/nov3.html>

20. <http://www.pa/patria/tomas.html>

21. El Consejo Municipal del Distrito de Panamá estaba compuesto por Demetrio Honorato Brid, Presidente, Rafael Aizpuru, Agustín Arias Feraud, Manuel J. Cucalón P. y José María Chiari R, como Concejales principales y Enrique Linares y Manuel María Méndez, como Concejales suplentes. <http://www.pa/patria/demetriohbrid.html>

22. <http://mensual.prensa.com/mensual.contenido/2003/03/02/hoy/revista/892371.html>

23. La Prensa, "Historia de Panamá", Op. Cit., Pág. 4.

24. Gaceta Oficial No. 33 de 5/07/1904.

25. Gaceta Oficial No. 67 de 10/12/1904.

26. La Prensa, "Panamá en el Siglo XX", Op. Cit., Pág. 20.

27. Vid. Cuadro No. 4 "Resumen del Decreto Número 170 de 1904".

28. La Estrella de Panamá, 5 de septiembre de 1906, Pág. 1.

29. Federico Boyd fue elegido Diputado principal por las provincias de Colón y Bocas del Toro, pero las actas no reflejan su asistencia a la primera Asamblea Nacional. <http://www.pa/patria/fboyd.html>

30. Información sobre los dignatarios obtenida de las actas de la primera Legislatura.

Cuadro No. 1

Evolución de las Provincias Panameñas

Siglo XVI - El distrito de la Audiencia de Panamá (o Tierra-firme), siendo parte de las Audiencias españolas de las Indias, se divide en la provincia de Panamá y provincia de Veraguas (entonces denominada Veragua) (1)

• 1821 – El 28 de noviembre de 1821 se proclama, en

ciudad de Panamá, la independencia de la provincia de Panamá de España, y el 1 de diciembre de ese mismo año, en la ciudad de Santiago, se proclama la independencia de la provincia de Veraguas del poder español. Seguidamente las provincias de Panamá y Veraguas se unieron a la Federación de la Gran Colombia formada por Colombia, Venezuela y Ecuador. (2)

· 1831 – Se disuelve la Federación de la Gran Colombia y se constituye la nueva entidad política denominada Nueva Granada, y el istmo continuó siendo parte de esta con sus dos provincias de Panamá y Veraguas. (2)

· 1849 – El Congreso Granadino segrega el cantón de Alanje de Veraguas y forma la provincia de Chiriquí, quedando conformado el Istmo en tres provincias: Panamá, Veraguas y Chiriquí. (2)

· 1850 – El Congreso de Nueva Granada crea la provincia de Azuero (Herrera) formado por los cantones de Los Santos y Parita y el distrito de Santa Marta, segregados de la provincia de Panamá, resultando conformado el Istmo en cuatro provincias: Panamá, Veraguas, Chiriquí y Azuero. (3)

· 1855 – La Convención Constituyente del Estado Federal de Panamá divide a este en siete departamentos (provincias), siendo éstos Panamá, Fábrega (nombre dado a Veraguas), Chiriquí, Herrera, Los Santos, Coclé y Colón. (2)

· 1864 – Se altera la división territorial del Estado Federal quedando en esa ocasión con seis departamentos (provincias), siendo estos Panamá, Veraguas (reemplazando el nombre Fábrega), Chiriquí, Los Santos (que incorpora Herrera), Coclé y Colón. (2)

· 1904 – La provincia de Bocas del Toro es creada mediante el artículo 4º de la Constitución panameña de 1904, quedando la nueva república conformada de siete provincias: Panamá, Veraguas, Chiriquí, Los Santos, Colón, Coclé y Bocas del Toro.

· 1915 – Durante la administración del Presidente Dr. Belisario Porras (1 de oct. 1912-30 de sep. 1916), se crea mediante la Ley 17 de 18 de enero, la provincia de Herrera (segregada de la provincia de Los Santos), con lo que resultan ocho las provincias de la República: Panamá, Veraguas, Chiriquí, Los Santos, Colón, Coclé,

Bocas del Toro y Herrera. (4)

· 1922 – Siendo nuevamente Presidente el Dr. Belisario Porras (1Oct1920-30Sep1924) la Ley 22 de 27 de diciembre, divide la Provincia de Panamá en dos y crea la Provincia de El Darién, con lo que queda conformado el actual número de nueve provincias: Panamá, Veraguas, Chiriquí, Los Santos, Colón, Coclé, Bocas del Toro, Herrera y El Darién. (5)

· 1941 – Siendo Presidente el Dr. Arnulfo Arias Madrid (1 de oct. 1940-9 de oct. 1941), la Ley 103 de 12 de julio reforma la distribución territorial y dispone que la República se divide en siete provincias y una comarca, de la siguiente forma: las provincias de Panamá, Veraguas, Chiriquí, Los Santos, Colón, Coclé, Bocas del Toro y la comarca de San Blas. (6)

· 1945 – Siendo Presidente Don Ricardo A. de la Guardia (9 de oct. 1941-15 de jun. 1945), se restablece la división territorial anterior a la vigencia de la Ley 103 de 1941, mediante el Decreto de Gabinete No. 13 de 8 de febrero de 1945, quedando nuevamente el país conformado con las nueve provincias dispuestas por la Ley 22 de 1922. (7)

Bibliografía

1. <http://www.critica.com.pa/archivo/visiones/geografia1.html>
2. <http://www.webpanama.net/historia/Veraguas.htm>
3. <http://www.visitapanama.com/Herrera.asp>
4. Gaceta Oficial No. 02172 de 05/02/1915
5. Gaceta Oficial No. 04079 de 24/01/1923
6. Gaceta Oficial No. 08567 de 29/07/1941
7. Gaceta Oficial No. 09624 de 12/02/1945

Cuadro No. 2

Asamblea Nacional 1906-1910				
Núm.	Provincia	Apellido	Nombre	Partido
1.	Panamá	Aizpuru (General)	Rafael	Conservador (2)
2.	Panamá	Arias	Tomás	Conservador (2)
3.	Panamá	Arosemena (Dr.) (1)	Pablo	
4.	Panamá	Bravo (Dr.)	Abel	
5.	Panamá	Fábrega	Julio J.	Conservador (2)
6.	Panamá	Morales (Dr.)	Eusebio A.	
7.	Veraguas	Amador García	Arturo	Conservador (2)
8.	Veraguas	Dutari	Demetrio	Conservador (2)
9.	Veraguas	Fábrega (1)	Bernardo E.	Conservador (2)
10.	Veraguas	García	Jerónimo J.	
11.	Veraguas	López	Oswaldo	Conservador (2)
12.	Chiriquí	Alvarado	Teófilo	Conservador (2)
13.	Chiriquí	De Obaldía Jované	José	Conservador (2)
14.	Chiriquí	González Revilla (Dr.)	Manuel	Conservador (2)
15.	Chiriquí	Quintero C. (Dr.)	Samuel	Conservador (2)
16.	Los Santos	Burgos (1)	Antonio	Conservador (2)
17.	Los Santos	Jaén	Jeremías	Conservador (2)
18.	Los Santos	Lefevre	José E.	Conservador (2)
19.	Los Santos	Quintero C. (3)	Demetrio	Conservador (2)
20.	Los Santos	Quinzada (General) (1)	Ignacio	Conservador (2)
21.	Colón	Roux (Dr.) (1)	Luis (1º suplente) (4, 5)	
22.	Colón	Tejada J.	Magdaleno	Conservador (2)
23.	Colón	Valverde Fuerte	José Antonio	Conservador (2)
24.	Coclé	Conte Bermúdez	Héctor (6)	Conservador (2)
25.	Coclé	Guardia	Coriolano (suplente) (7)	
26.	Coclé	Guardia	José Dolores	Conservador (2)
27.	Coclé	Sucre J. (1)	Sebastián	Conservador (2)
28.	Bocas del Toro	Santos K.	Gonzalo (1º suplente) (8)	Conservador (2)

1. Miembros de la Convención Nacional Constituyente de 1904.

2. El Siglo Digital, Panamá de Ayer. "Farsa electoral y la corruptela", por Alberto Barrera, 14 de julio de 2003, <http://www.elsiglo.com/ediciones/14julio03/pmaayer.html>.

3. El H.D. Demetrio Quintero fue asesinado a balazos en la mañana de 4 de septiembre de 1906 en la ciudad capital por tres sujetos por presuntos motivos políticos; La Estrella de Panamá, 5 de septiembre de 1906, Pág.

1. El primer suplente por la provincia de Los Santos,

Justino E. López, ocupó su curul a partir de la sesión de 6 de septiembre de 1906; Pág. 18 de las actas de la legislatura de 1906.

4. Acta de la sesión de 11 de septiembre de 1906, Pág. 28 de las actas de legislatura de 1906.

5. Existe información indicando que Federico Boyd fue elegido Diputado principal por las provincias de Colón y Bocas del Toro, pero las actas de las legislaturas de 1906 y 1908 no reflejan su asistencia, lo que permitiría la presencia en forma permanente de los 1º suplentes para esas dos provincias; <http://www.pa/patria/fboyd/.html>

Héctor Conte B. para el Palacio de Justicia de Penonomé"; <http://www.elsiglo.com/ediciones/09mayo02/provincia.htm> ; Ley 52 de 27 de septiembre de 1946, Gaceta Oficial No. 10113.

7. Este suplente asistió a las sesiones de ambas legislaturas (1906 y 1908) en forma continua, y no se

ha encontrado indicación de la figura del Diputado principal que reemplazaba en las actas de las sesiones legislativas.

8. Acta de la sesión de 14 de septiembre de 1906, Pág. 49 de las actas de la legislatura de 1906.

Cuadro No. 3
Convención Nacional Constituyente de 1904

(Firmantes de la Constitución de 1904)

Número	Provincia	Apellido	Nombre
1.	Panamá	Arosemena	Pablo [Presidente] (1836-1920)
2.	Panamá	Roux	Luis de [1º Vicepresidente] (1871-1940)
3.	Panamá	Patiño R.	Hellodoro [2º Vicepresidente] (1868-1928)
4.	Panamá	Arosemena Pérez	Fabio Camilo (1867-1964) *
5.	Panamá	Sánchez	Gil Francisco (1866-1932)
6.	Panamá	Tejada	Nicolás (1850-1913)
7.	Panamá	Urriola	Ciro L. (1862-1922)
8.	Panamá	Brid	Demetrio Honorato (1859-1917)
9.	Bocas del Toro	Paredes	Alberto García de
10.	Bocas del Toro	Meléndez	Pacífico
11.	Bocas del Toro	Neira A.	Rafael (1855-1935)
12.	Bocas del Toro	Villamil	Cástulo
13.	Coclé	Chiari	Rodolfo (1870-1937)
14.	Coclé	Ponce J.	Emiliano (1866-1945)
15.	Coclé	Rangel	Modesto
16.	Coclé	Sucre J.	Sebastián (1864-1945)
17.	Colón	Guardia	Aurelio (1857-1927)
18.	Colón	Henríquez	Juan Antonio (1860-1915)
19.	Colón	Ortega	Gerardo (1843-1925)
20.	Colón	Fonza	Julio
21.	Chiriquí	Lastra	José María de la
22.	Chiriquí	Jurado	Manuel Candelario (1857-1922)
23.	Chiriquí	Quintero Villareal	Manuel (1860-1954)
24.	Chiriquí	Victoria Jaén	Nicolás (1862-1950)
25.	Los Santos	Arjona	Aristides (1860-1935)
26.	Los Santos	Burgos	Antonio (1873-1937)
27.	Los Santos	Quinzada	Ignacio (1855-1937)
28.	Los Santos	Vásquez	García Juan (1870-1960)
29.	Veraguas	Amador G.	Juan B.
30.	Veraguas	Fábrega	Bernardo E. (1863-1910)
31.	Veraguas	García F.	Luis
32.	Veraguas	Pinilla	Manuel S. (1865-1955)

* Último constituyente viviente de 1904.

Cuadro No. 4
RESUMEN DEL DECRETO NÚMERO 170 DE 1904
(17 DE NOVIEMBRE) *

sobre censo electoral.

El Presidente de la República de Panamá,

CONSIDERANDO:

Que el censo oficial hoy existente en la República es el aprobado por la Ley 49 de 1871 que arroja un total de 220,542 habitantes;

Que según el artículo 9º de la Ley 69 del presente año, ese censo debe servir de base para el cómputo de la población,.../...

DECRETA:

Artículo 1º Para efectos electorales y mientras se levanta el censo general de la República, servirá de base para el cómputo de la población el siguiente censo:

Circuitos Electorales	Habitantes según el censo	25% de aumento	Total por Distrito	Total por
<u>Circuito Electoral de Colón</u>				
Distrito Municipal de Colón	8,246	2,060	10,308	
Distrito Municipal de Buenavista	1,458	364	,822	
Distrito Municipal de Gatún	606	151	757	
Distrito Municipal de Chagres	1,277	319	,596	
Distrito Municipal de Donoso	2,903	726	3,629	
Distrito Municipal de Portobelo	10,531	2,633	13,164	31,276
<u>Circuito Electoral de Bocas del Toro</u>				
Distrito Municipal de Bocas del Toro	2,625	656	3,281	
Distrito Municipal de Bastimentos	1,312	328	1,640	
Distrito Municipal de Chiriquí Grande	1,313	328	1,641	6,562
<u>Circuito Electoral de Coclé</u>				
Distrito Municipal de Aguadulce	3,074	768	3,842	
Distrito Municipal de Antón	2,792	698	3,490	

Distrito Municipal de Natá	5,888	1,472	7,360	
Distrito Municipal de Olá	3,756	939	4,695	
Distrito Municipal de Penonomé	12,667	3,167	15,834	42,360

Círculo Electoral de Chiriquí

Distrito Municipal de Alanje	7,487	1,872	9,359	
Distrito Municipal de Bugaba	1,059	265	1,324	
Distrito Municipal de David	9,613	2,403	12,016	
Distrito Municipal de Dolega	3,407	852	4,259	
Distrito Municipal de Gualaca	2,413	603	3,016	
Distrito Municipal de Remedios	,538	385	1,923	
Distrito Municipal de San Félix	2,230	557	2,787	
Distrito Municipal de San Lorenzo	2,309	577	2,886	
Distrito Municipal de Tolé	2,384	596	2,980	
40,550				

Círculo Electoral de Los Santos

Distrito Municipal de Chitré	2,378	594	2,972	
Distrito Municipal de Guararé	1,472	368	1,840	
Distrito Municipal de Las Minas	2,761	690	3,451	
Distrito Municipal de Las Tablas	5,047	1,262	6,309	
Distrito Municipal de Los Santos	4,023	1,006	5,029	
Distrito Municipal de Macaracas	3,199	800	3,999	
Distrito Municipal de Ocú	3,321	830	4,151	
Distrito Municipal de Parita	2,551	638	3,189	
Distrito Municipal de Pedasí	4,182	1,045	5,227	
Distrito Municipal de Pesé	3,318	830	4,148	
Distrito Municipal de Pocrí	3,302	825	4,127	
Distrito Municipal de Santa María	2,264	566	2,830	
Distrito Municipal de Tonosí	1,500	375	1,875	49,147

Círculo Electoral de Panamá

Distrito Municipal de Arraiján	,319	330	1,649	
Distrito Municipal de Balboa	3,220	805	4,025	

Distrito Municipal de Capira	1,501	375	1,876	
Distrito Municipal de Cinone	1,961	490	2,451	
Distrito Municipal de Chepo	3,157	789	3,946	
Distrito Municipal de La Chorrera	4,834 ,208	6,042		
Distrito Municipal de Chepigana	3,716	929	4,645	
Distrito Municipal de Panamá	16,406	4,102	20,508	
Población de Emperador	1,420	355	1,775	
Población de Gorgona	2,564	641	3,205	
Distrito Municipal de Pinogana	3,715	929	4,644	
Distrito Municipal de San Carlos	2,034	508	2,542	
Distrito Municipal de Taboga	,568	392	,960	59,268
<u>Circuito Electoral de Veraguas</u>				
Distrito Municipal de Calobre	3,670	917	4,587	
Distrito Municipal de Cañazas	3,824	956	4,780	
Distrito Municipal de La Mesa	3,561	890	4,451	
Distrito Municipal de Las Palmas	2,691 673	3,364		
Distrito Municipal de Montijo	1,800	450	2,250	
Distrito Municipal de Río Jesús	2,027	507	2,534	
Distrito Municipal de San Francisco		3,471	868	4,339
Distrito Municipal de Santa Fe	3,508	877	4,385	
Distrito Municipal de Santiago	9,219	2,304	11,523	
Distrito Municipal de	3,439	860	4,299	46,512
<u>Total de los circuitos</u>	<u>220,542</u>	<u>55,133</u>		<u>275,675</u>

* Gaceta Oficial No. 65 de 20 de Noviembre de 1904.

Debates y Mayorías en la Aprobación de Leyes

Salvador Sánchez González*

La siguiente es una breve exposición sobre la evolución del número de debates parlamentarios necesarios para aprobar un Proyecto de Ley en Panamá, y paralelamente sobre la evolución de la mayoría de votos necesaria para expresar la voluntad de la cámara en materia proplamente legislativa. Igualmente, se hacen algunos señalamientos referidos a las normas que regulan ambas materias en países de nuestro entorno.

El objeto de la exposición es señalar, por una parte, las alternativas de regulación de estas materias, lo que tiene relación con el proceso de toma de decisiones legislativas, y con el impacto que determinados arreglos institucionales tienen en la dinámica política parlamentaria.

Como puede observarse, este escrito tiene una intención puramente descriptiva, pero también pretende visibilizar algunos aspectos del diseño institucional relacionados con la gobernabilidad, y que por ser poco conocidos son usualmente dejados de lado incluso en estudios de corte institucionalista.

Los Tres Debates Parlamentarios

El trámite legislativo ordinario, al iniciar la República, consistía en un primer examen general del proyecto de ley sometido a la consideración de los Diputados, en el Pleno legislativo. Si ese examen resultaba favorable al proyecto, se remitiría a la Comisión respectiva, para que esta lo presentara nuevamente al Pleno, con Informe y propuestas alternativas de redacción. Devuelto al Pleno, este podía darle segundo debate (modificando el proyecto en la medida que se considerara conveniente), y remitirlo sucesivas veces a una Comisión denominada "de Revisión", hasta tanto se estuviera conforme con su redacción. En este punto se aprobaba el texto en segundo debate, y se sometía al día siguiente o posteriormente al tercer y definitivo debate, que giraba sobre la conveniencia del texto final sometido a la consideración de los Diputados.

La figura de los tres debates en días distintos, sin limitación al hecho de que fueran días consecutivos (como en otras legislaciones), proviene directamente de la disposición correspondiente de la Constitución colombiana de 1886.¹ Destaca, observado el mecanismo implantado con perspectiva histórica, que los tres debates se desarrollaban todos, en aquella época, en el Pleno de la Asamblea Nacional.²

La evolución de las disposiciones correspondiente merece ser comentada. La Constitución de 1904 era clara al exigir que los tres debates fueran plenarios (art. 99). De modo idéntico se expresó la Constitución de 1941 (art. 93). La Constitución de 1946 fue la que introdujo, en su artículo 127, la disposición que indica que es primer debate el que se da en Comisión. También indicó, en su artículo 125, y de forma contradictoria, que las "*leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable, en cada uno de los debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea.*" Pero la intención del constituyente había quedado clara y tuvo el consiguiente desarrollo en los reglamentos parlamentarios. Así, el Reglamento de 1952 reiteró la necesidad de los tres debates en días distintos (art. 294), y especificó que "... *todo proyecto de ley que se presente a la Asamblea, el Presidente lo pasará a una Comisión en que se le dará primer debate, la cual lo estudiará y devolverá con Informe dentro de un término prudencial que fijará el Presidente de la Asamblea.*"³

Bajo la Constitución de 1972, la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento (A.N.R.C.) y el Consejo Nacional de Legislación (C.N.L.) también son casos dignos de ser destacados. Debemos recordar, en primer lugar, que funcionaron paralelamente, y que expedían simultáneamente normas formalmente legales. Es así que durante el periodo comprendido entre 1972 y 1984 hay grupos distintos de leyes con la misma numeración.⁴ Esta función legislativa ejercida simultáneamente por dos órganos no se corresponde con la colaboración de las diferentes cámaras de un congreso bicameral, y no

confundirse con ese fenómeno.⁵ Así las cosas, en la versión inicial de la Constitución de 1972 surgió la novedad de que la A.N.R.C. ejercía sus competencias legislativas aprobando en un único debate los proyectos de ley a ella sometidos, y el C.N.L. en dos debates.

A partir de las reformas constitucionales de 1983, y hasta el momento en que escribimos estas líneas, el número de debates necesario ordinariamente para la aprobación de una ley en Panamá es de tres: uno en Comisión y dos plenarios.⁶ Dice el texto del artículo 166 de la Constitución Política vigente que ningún proyecto será Ley de la República "si no ha sido aprobado por la Asamblea Nacional en tres debates, en días distintos..." El mismo artículo indica que es "primer debate de todo proyecto de Ley el que se le da en la Comisión..." No existe mandato constitucional de que los debates se realicen en días no consecutivos.

El modelo descrito difiere en diversos aspectos con la situación vigente en algunos países de nuestro entorno. Por ejemplo, la Constitución de Costa Rica establece en su artículo 124 que todo "proyecto para convertirse en ley debe ser objeto de dos debates, cada uno en distinto día no consecutivo..." Venezuela señala en su Constitución que "para convertirse en ley todo proyecto recibirá dos discusiones, en días diferentes..."⁷ En Honduras, según su Reglamento Interior, si bien la norma es de tres debates, se admite en caso de urgencia la aprobación de leyes en dos o incluso en un único debate.⁸

La previsión en el derecho comparado de procedimientos de formación de la ley que señalan dos debates (y no tres), no significa por sí sola una diferencia significativa con respecto al procedimiento utilizado actualmente en Panamá. Frecuentemente involucra una caracterización como dictamen técnico del informe y las recomendaciones que produce la consideración de los proyectos de ley en las comisiones permanentes. Así, si bien se dan dos debates plenarios del proyecto de ley y una discusión en comisión, esa discusión es señalada en Panamá como "primer debate", y responde al mismo tipo de necesidades dentro del procedimiento de aprobación legislativa.

Otro rasgo interesante resulta de la falta en Panamá de un control plenario sobre las iniciativas de ley. Es decir, a diferencia de la regulación de la materia bajo la Constitución de 1904, no hay un debate que podríamos

describir como de oportunidad de la Iniciativa legislativa. Todos los proyectos y anteproyectos entran a la corriente legislativa, con la sola condición de cumplir los requisitos formales elementales.

Las Mayorías Necesarias para la Aprobación de Leyes

Como antecedente relativo al establecimiento formal de las mayorías necesarias para aprobar leyes en nuestro derecho parlamentario, vale recordar que durante el siglo XIX se impone la aplicación de la mayoría relativa (o mayoría absoluta de los diputados presentes al momento de la votación). Sucede así para aprobar un proyecto de ley en las constituciones del período colombiano. En ocasiones, esto se puede afirmar interpretando las normas poco específicas de los textos constitucionales, tal como sucede con la primera constitución colombiana que rigió en Panamá, la Constitución de Cúcuta de 1821. Igual sucede con la Constitución del Estado del Istmo de 1841 y con la primera Constitución del Estado Soberano de Panamá, de 1855. En todos estos casos, la simple lectura de las normas permite concluir con naturalidad que la mayoría necesaria para la toma de decisiones en el legislativo es la mayoría absoluta de los votos (o de los diputados presentes), y no la mayoría absoluta de los miembros de la cámara. Consistentemente, las mayorías calificadas se enuncian por eso, por ejemplo, como "dos tercios de los presentes". Así, podemos concluir, la "mayoría" necesaria para las aprobaciones regulares, sería también mayoría de los presentes.

En otros textos se desprende la conclusión de que la mayoría requerida es la de votos, o de los diputados presentes, de la lectura de expresas disposiciones constitucionales. Tal es el caso de la Constitución panameña de 1863, que requiere expresamente la mayoría relativa de los miembros presentes que constituyan quórum; mientras que la Constitución de 1865 requiere mayoría absoluta de los miembros presentes, aunque prevé la mayoría absoluta de todos los miembros para algunos casos (como mayoría reforzada). Esta última fórmula es también repetida en nuestras constituciones de 1868 y de 1870 (aunque la mayoría reforzada prevista es en ambos casos de dos tercios), y en las nuestras Constituciones de 1873 y 1875.

La Constitución Nacional de 1904 reproduce en su

artículo 99 la fórmula adoptada por el artículo 81 de la Constitución colombiana de 1886, que exigía la aprobación en cada cámara por mayoría absoluta de votos. Elocuentemente, el Reglamento aplicado en la Asamblea Nacional de 1912 dice que en su artículo 277 que *"la mayoría absoluta declara la voluntad de la Asamblea."* Pero en su artículo 19 ya había indicado que se entendía por mayoría absoluta *"todo número de votos acordes superior a la mitad del total de los votos emitidos, aún cuando esta mayoría la constituya una fracción, en caso de ser impar el número de los votantes."* Es decir, la mayoría necesaria para aprobar las leyes quedaba limitada a la mayoría de los votos de los diputados presentes al momento de la votación.

El procedimiento de formación de la Ley, según la Constitución de 1941, también exige mayoría absoluta de votos en los tres debates plenarios.

Por su parte, en la Constitución de 1946 se establecen mayorías distintas según el tipo de ley de que se trate: ordinarias u orgánicas. Quince de los veintiséis temas de posible desarrollo legislativo previstos expresamente en la Constitución de 1946 corresponden a leyes ordinarias. Según el artículo 125 de la Constitución de 1946 la mayoría necesaria para aprobar leyes orgánicas era la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, en cada uno de los debates, mientras que la mayoría de los presentes bastaba, en caso de que se debatiera una ley ordinaria. De esta forma, el establecimiento de mayoría absoluta de los diputados operaba claramente como un instrumento para producir un consenso mayor al debatir legislación especialmente importante.

El Reglamento de la Asamblea Nacional de 1952 desarrolló el significado de las distintas mayorías en su artículo 129, que dice: *"Entiéndase por mayoría absoluta todo número de votos acordes superior a la mitad del total de los componentes de la Asamblea y por mayoría relativa todo número de votos acorde, superior a la mitad del total de los Diputados asistentes a la sesión correspondiente."* Esta disposición está también recogida en el Reglamento de la cámara de 1967.

De igual forma, y coherentemente con lo dispuesto en la Constitución vigente de 1946, el Reglamento de 1952 dispuso en su artículo 198 que *"Los proyectos de leyes orgánicas necesitan para su curso en los debates el*

voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea. Los proyectos de leyes ordinarias, sólo requerirán la aprobación de la mayoría de los diputados asistentes a las sesiones correspondientes." Se trata de una disposición que también se encuentra reproducida en el artículo 200 del Reglamento de la Asamblea Nacional de 1967.

Entre 1972 y 1983 no existió distinción formal entre leyes ordinarias y orgánicas, pero se dispuso que tanto la A.N.R.C. como el C.N.L. debían aprobar las leyes por mayoría absoluta de sus integrantes.

La reintroducción de las categorías de ley orgánica y ley ordinaria en las reformas de 1983 dispuso también la necesidad de contar con mayoría absoluta de los legisladores para aprobar las leyes orgánicas. Así, el artículo 165 de la Constitución Política vigente señala que las *"leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las ordinarias solo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes."* Sin embargo, la Constitución, también a partir de la reforma de 1983, invirtió la relación cuantitativa entre leyes orgánicas y ordinarias. En contraste con la Constitución de 1946, la reforma de 1983 consideró leyes ordinarias únicamente la de amnistía política, la declaración de guerra (incluyendo el otorgamiento de facultades para negociar la paz),⁹ y la expedición del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa (hoy Asamblea Nacional). Se produjo así la paradoja de que las denominadas leyes ordinarias son más que infrecuentes. Entre los efectos que se derivan de esta situación se encuentra que se haya complicado el procedimiento de aprobación de leyes, al requerir mayoría absoluta para aprobar la inmensa mayoría de ellas. Un efecto no menos importante es la drástica reducción de los temas que pueden ser objeto de la iniciativa legislativa personal de los Diputados, que está asociada constitucionalmente a la generación de proyectos de leyes ordinarias.

En lo que respecta a las mayorías necesarias para aprobar la legislación común, en Costa Rica se entiende que las resoluciones de la Asamblea *"se tomarán por mayoría absoluta de votos presentes"*, salvo excepciones expresas de mayoría calificada.¹⁰

En Honduras, el Reglamento indica que las decisiones del Congreso Nacional “se tomarán por el voto de la simple mayoría de los diputados presentes”, salvo casos específicos determinados en la Constitución.

En Venezuela, se indica en el Reglamento de la cámara que las decisiones de la Asamblea Nacional se tomarán por mayoría absoluta, y se entiende por esta “la mitad más uno de los diputados y diputadas presentes.”¹¹

En Colombia, la distinción entre leyes orgánicas y leyes estatutarias, sirve para distinguir también el tipo de mayoría necesaria: de los votos, en el primer caso, de los miembros, en el segundo.¹²

Por su lado, en el Perú las leyes orgánicas requieren para su aprobación o modificación el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso (es decir, mayoría absoluta de miembros).¹³

En el debate público sobre opciones de reforma constitucional en Panamá, el tema de contar con una variedad de leyes con mayorías diferentes para su aprobación parlamentaria, ha estado muy presente. Por ejemplo, el Foro Visión 2020¹⁴ incluye la idea de las “leyes de rango constitucional”¹⁵, que serían leyes formales aprobadas con mayorías reforzadas. Estas leyes servirían para colocar en un nivel jerárquico subconstitucional materias frecuentemente elevadas a rango constitucional, lo que mantiene la posibilidad de su reforma periódica sin necesidad de tocar la Constitución.¹⁶

Por su lado, se ha señalado que el Anteproyecto de Constitución Política del Instituto de Estudios Nacionales (IDEN) contempla las leyes de rango constitucional. En dicho documento se describe (en su artículo 168) la variedad legislativa de “leyes orgánicas”¹⁷. Sin embargo, esa variedad se distingue por los temas que regula, y no por una mayoría agravada para su aprobación, pues la que se exige para ella es la misma que el Anteproyecto del IDEN exige para un listado exhaustivo de temas potencialmente legislables: la mayoría absoluta de los legisladores. Tan sólo con carácter residual se contempla la posibilidad de leyes aprobadas con una mayoría relativa.

Debo señalar que la caracterización de una ley como “de rango constitucional” supone la superioridad jerárquica de

esa ley sobre otras. Esa determinación es independiente de lo que se disponga sobre las mayorías necesarias para la aprobación de unas leyes u otras, que podrían o no ser constitucionales, por adecuarse o no su aprobación a esos dictámenes formales de la Constitución, pero que no presentarían diferencias jerárquicas en razón de las mayorías involucradas en su aprobación. Es el tipo de relación típica entre las leyes ordinarias y orgánicas en nuestro derecho constitucional actual.

Este último aspecto se deriva de la distinción constitucional entre iniciativa para proponer leyes orgánicas e iniciativa para proponer leyes ordinarias, que deja al Diputado individual sin espacio formal para las iniciativas de leyes orgánicas, que son la gran mayoría.

La vía para superar este problema ha sido el ingenioso mecanismo de los anteproyectos prohijados por las Comisiones Permanentes, que en la práctica produce un sistema en el que la iniciativa legislativa plena parece poder ser ejercida necesariamente por un número de Diputados (los que logren un voto favorable al prohijamiento de un anteproyecto de ley orgánica, usualmente el mínimo de cuatro sobre los siete miembros usuales de las Comisiones Permanentes).

Reflexiones Finales

Como conclusión de esta breve exposición parece quedar evidenciado que el procedimiento de aprobación de la ley en Panamá, en lo relativo a los aspectos examinados (número de debates necesarios, y mayoría necesaria para aprobar la ley), guarda notoria semejanza con los procedimientos comparables de la región, pero también visibles diferencias.

En lo que se refiere a los debates necesarios para aprobar una ley, la regla de los tres debates ha ido perdiendo su carácter exclusivo, conviviendo en el derecho comparado con instituciones tales como las Comisiones Legislativas Plenas, y los procedimientos excepcionales para el debate único o los dos debates parlamentarios. En el caso panameño lo que resalta es la evolución dada hacia la caracterización del trabajo de la Comisión Permanente como un debate parlamentario en sentido pleno, y no como una instancia de consulta más o menos técnica, orientada a la producción de un

dictamen, que debe ser considerado por el Pleno. Una primera valoración de esta evolución nos permite relacionar la conversión de la Comisión Permanente en sede del primer debate parlamentario con la progresiva formalización (o expectativa de formalización) de sus procedimientos, lo que permite intuir que está en el centro de los problemas de regulación jurídica y de funcionamiento práctico que se presentan con cierta frecuencia. La ausencia además de un primer debate plenario "sobre la conveniencia" de una iniciativa legislativa, podría tener relación con la gran cantidad de iniciativas legislativas que ingresan al curso formal de creación legislativa, pero que, sin viabilidad política de prosperar, congestionan la operación regular del Parlamento.

En lo que se refiere a las mayorías necesarias para la aprobación de leyes, es fácil observar cómo la mayoría absoluta de los miembros de una cámara es usualmente percibida como una mayoría agravada, destinada a ser utilizada en procedimientos que constitucionalmente se señalan como necesitados de consensos políticos amplios. La nota destacable de la regulación de esta materia en Panamá, por lo tanto, es que la existencia de esta mayoría sea la norma y no una excepción. Este aspecto se relaciona directamente con otros aspectos claves del diseño del procedimiento legislativo, tales como la clasificación de las leyes en orgánicas y ordinarias en la Constitución Política de Panamá. De igual forma, la descripción como orgánicas de casi todas las leyes que expide la cámara impacta negativamente en las posibilidades del ejercicio de la iniciativa legislativa individual del Diputado, por las razones ya expuestas. Pero la exigencia de mayoría absoluta para la aprobación de las leyes orgánicas así enunciadas en nuestra Constitución Política, impacta por sí sola en la dinámica político partidista.

Por ejemplo, el contexto de la aprobación de las leyes está en Panamá marcado claramente por esa necesidad de asegurar la mayoría absoluta de los miembros de la cámara. De ahí se derivan las prácticas de los grupos parlamentarios que pretenden incidir u orientar el proceso de producción legislativa. Un cambio en este respecto impactaría no sólo la forma en que interactúan los grupos parlamentarios, sino que podría preverse también un aumento relativo de la incertidumbre sobre el desenlace

del trámite de la legislación cuya aprobación no estuviera condicionada a la obtención de una mayoría absoluta de los miembros de la cámara.

Notas

*Director Nacional de Asesoría Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.

¹ Específicamente, el artículo 81 de la Constitución de 1886.

² Reglamento de la Convención Nacional de Panamá para su Régimen y Policía Interior, 1904, utilizado por la primera Asamblea Nacional, de 1906. Actualmente se reputa al trabajo de la Comisión Permanente como primer debate legislativo, dejándose sólo el segundo debate detallado y el tercer debate general, al Pleno de la Asamblea Legislativa.

³ Artículo 297 de la Resolución No. 12 de 12 de octubre de 1952, "Por la cual se adopta el Reglamento de la Asamblea Nacional".

⁴ Por ejemplo, existe la Ley 3 de 1973, Por la cual se aprueba el Convenio de Intercambio Cultural entre las Repúblicas de Panamá y Venezuela, expedida por la A.N.R.C., y la Ley 3 de 1973, Por la cual se autoriza al Órgano Ejecutivo para celebrar a nombre de la Nación Contrato de Compra sobre los Bienes, Instalaciones y otros Activos de la Compañía Panameña de Fuerza y Luz, expedida por el C.N.L. Igualmente, la A.N.R.C. expidió la Ley 5 de 1979, Por el cual se aprueba el Acuerdo sobre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y el C.N.L. aprobó la Ley 5 de 1979 Por la cual se toman medidas sobre empréstitos del Estado y se deroga la Ley 59 de 7 de octubre de 1975.

⁵ Sin embargo, hay interesantes formas de interacción. Así, por ejemplo, el artículo 149 de la Constitución Política de 1972 previó que el C.N.L. "*propondrá ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento las reformas a la división política del territorio nacional para que ésta las apruebe o impruebe.*" De forma similar, el artículo 141 de la misma Constitución Política dispuso que aunque correspondía a la A.N.R.C. la aprobación de las reformas constitucionales, la iniciativa de las mismas correspondía exclusivamente al C.N.L.

⁶ Pese a esto, las modificaciones a la Ley que aprueba

Presupuesto General del Estado son aprobadas exclusivamente a través de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional. Es decir, en un único debate, y pese a haber sido aprobada la Ley original en los tres debates comunes a todas las restantes leyes. Ver al respecto: Sánchez González, Salvador. *Cien Años de Labor Legislativa*. P. 362-363. En Castillero Calvo, Alfredo. **Historia General de Panamá**, Volumen III, Tomo I, Panamá, 2004, p. 355-372.

⁷ Artículo 207 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

⁸ Ver Artículo 51 del Decreto Número 24 que establece el Reglamento Interno del Congreso de Honduras, publicado en la Gaceta No. 23.925 de 1ero de febrero de 1983.

⁹ La última de las leyes que declaró la guerra fue la Ley 104 de 1941 "Por la cual se declara la existencia de un estado de guerra entre la República de Panamá y el Imperio del Japón y se toman otras medidas en relación a la conflagración actual." Publicada en la G.O. 8678 de 10 de diciembre de 1941. El estado de guerra con Alemania y el estado de guerra con Italia, fueron declarados mediante Decretos (Decreto No. 14 y No. 15 de 12 de diciembre de 1941). En lo relativo a las facultades otorgadas al Ejecutivo para negociar la paz, podemos remitirnos a la Ley 23 de 12 de febrero de 1919, "Por la cual se faculta al Poder Ejecutivo para hacer la paz", publicada en la G.O. 3031 de 20 de febrero de 1919.

¹⁰ Ver artículo 98 del Reglamento Interno, e igualmente los artículos 62 (mayoría absoluta de votos para decidir en las Comisiones Legislativas Plenas), y artículo 119 (mayoría absoluta de votos presentes para decidir en materia de resoluciones).

¹¹ Artículo 120, publicado el 17 de mayo de 2001 en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

¹² Ver artículos 151-153 de la Constitución colombiana de 1991. Se advierte que respecto a la formación de las leyes en Colombia, las leyes orgánicas no serían

las más sensibles, sino las estatutarias, razón por la cual se prevén mayores controles para su aprobación, controles que incluyen, además de la mayoría calificada ya indicada, el control preventivo de constitucionalidad.

¹³ Artículo 106º de la Constitución Política del Perú.

¹⁴ Foro de concertación política entre la sociedad civil, los partidos políticos, y el Estado, convocado por el Comité Ecuménico y auspiciado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹⁵ Propuesta No. 61 del Foro Visión 2020. En lo relativo a este asunto hay una mención al control de constitucionalidad de estas leyes por la Corte Suprema de Justicia, pero imaginamos que debe tratarse del Tribunal Constitucional, que mencionan en la Propuesta No. 74.

¹⁶ En España un procedimiento análogo (bajo la denominación de leyes "orgánicas") ha sido objeto de variadas interpretaciones tanto por el Tribunal Constitucional como por la doctrina, por los problemas prácticos que ha implicado su aplicación: la ambigüedad de las materias que sí admiten regulación mediante leyes de rango constitucional, la calificación de ese carácter por los dignatarios parlamentarios antes del trámite legislativo, la incorporación de normas de las descritas como de exclusivo desarrollo mediante leyes orgánicas, junto a otras no-orgánicas en el mismo texto legal, la potencial inconstitucionalidad de las leyes que desborden los límites respectivos, la relación jerárquica entre Constitución y Ley Orgánica y entre Ley Orgánica y Ley Ordinaria, entre otros.

¹⁷ Según el artículo 168 del Anteproyecto del IDEN, son orgánicas las leyes que regulan íntegramente los Órganos Superiores del Estado, y sus instituciones y dependencias directas; las que organizan los entes autónomos, semiautónomos, regionales o municipales, así como los servicios públicos, y las que codifican las diferentes ramas del Derecho.

Evolución histórica de la Cláusula de Caducidad de los Proyectos de Ley. Los efectos de la derogación del artículo 169 de la Constitución Política

Agapito González Gómez*

Contenido dispositivo del artículo 169

Mediante el artículo 29 del **Acto Legislativo No. 1 de 2004**, que reformó la Constitución Política de 1972¹, se derogó expresamente el artículo 169 del texto constitucional entonces vigente. Este precepto, disponía lo que sigue:

Artículo 169. Los proyectos de ley que queden pendientes en un periodo de sesiones, solo podrán ser considerados como proyectos nuevos.

Pese al escueto contenido normativo del precepto supratranscrito, sus efectos materiales en el contexto del trámite de formación de las leyes, al concluir todo periodo de sesiones de un año calendario, fueron los siguientes:

1. Todos los proyectos de ley que no hubieren sido aprobados en tercer debate por el Órgano Legislativo, aunque hubieren sido aprobados en primero o segundo debate, quedaban archivados y debían ser presentados, como proyectos nuevos, si este fuere el interés del proponente.
2. Todos los proyectos de ley que no hubieren sido aprobados en primer debate, también quedaban archivados.
3. Los anteproyectos de leyes que no hubieren sido prohijados por las Comisiones respectivas, también quedaban archivados y, de mantenerse el interés por parte del Diputado proponente, debía presentarlo nuevamente en el nuevo periodo de sesiones.
4. No quedaban, sin embargo, archivados ni precisaban de nueva presentación ni debate, los proyectos de ley que hubieren sido objetados por el Presidente de la República, porque a su favor obraba una interpretación constitucional excluyente que les

reconocía plena vigencia jurídica, no solo después de vencido el periodo de sesiones, sino también después de vencido el Periodo Constitucional del Órgano Legislativo que lo hubiere aprobado. La consecuencia era que muchos de los proyectos de ley en estas condiciones quedaron en un auténtico limbo jurídico que significó, en la práctica, su archivo.

5. Y el último efecto práctico, derivado de los anteriores, es que la Asamblea únicamente podía conocer el proyecto de ley que hubiere quedado pendiente, siempre que este sea presentado nuevamente por el titular de la iniciativa legislativa.

Tales efectos constitucionales se traducían, a fin de cuentas, en un retroceso al proceso legislativo, pues no solo suponía la obligación de quienes ejercían la iniciativa legislativa de replantearla, sino que forzaba a la Asamblea Nacional a darles tratamiento como proyectos nuevos recién presentados, con la consiguiente réplica de las deliberaciones, consultas y debates previamente adelantados, en un escenario parlamentario exactamente igual al que existía antes de la nueva presentación. Adicionalmente, la disposición obraba como mecanismo de presión al trabajo legislativo, ya que el Pleno, ante la inminencia de que el periodo de sesiones concluyera, solía acelerar los pasos del proceso interno de formación de la ley para aprobar el proyecto.

La interpretación extensiva del derogado artículo 169 alcanzaba también a los anteproyectos de ley que, al no haber sido prohijados dentro del periodo de sesiones, igualmente debían ser presentados en el nuevo periodo de sesiones por los titulares originales de la iniciativa para ser sometidos, una vez más, a la consideración de la Comisión competente. Se trataba de una interpretación extensiva, porque la norma constitucional en examen, solo se refería a los "proyectos de ley" que quedaren pendientes.

Ahora bien, la derogación del señalado precepto es explicable desde una perspectiva de producción legislativa procesalmente eficiente que no esté a merced del transcurso inexorable del tiempo que supone la sucesión de un nuevo periodo de sesiones. Y esto debe ser así, porque si todo Proyecto de Ley –tal como se le concibe– entraña el ejercicio de una iniciativa legislativa plena de los estamentos que constitucionalmente la poseen, y todo proyecto aprobado en primer o segundo debate, entraña a su vez, la manifestación de la voluntad política expresada en el voto, no parece hacer sentido alguno que la Asamblea deba reiniciar todo un trabajo previamente logrado en torno a un proyecto de ley.

En este contexto, la derogación del artículo 169 de la Constitución apunta hacia un reconocimiento institucional y permanente de la intención implícita en quien ejerce una iniciativa legislativa o de la voluntad política que subyace en la aprobación de un proyecto de ley en cualquiera de los tres debates.

Ahora, la pregunta que debemos formularnos para comprender mejor los efectos prácticos de la derogación del mencionado artículo, es la siguiente: ¿por qué existía una norma como esta en la Constitución, que obraba como auténtico freno al desempeño y rendimiento en la labor legislativa? La respuesta solo podrá encontrarse en el origen constitucional del precepto derogado.

II. Marco histórico referencial de la norma

Una revisión en retrospectiva de la norma comentada nos permite establecer que su precedente más remoto se encuentra en la Constitución de la Confederación Granadina de 1858, cuyo artículo 39 dispuso:

Artículo 39. Todo proyecto de acto legislativo que quede pendiente en las sesiones de un año, al discutirse en las siguientes se considerará como proyecto nuevo, sujeto, por consiguiente, a sufrir todos los debates que prescribe esta Constitución.

De acuerdo a la mencionada Constitución, el Poder Legislativo de la Confederación era ejercido por el Senado y la Cámara de Representantes, las cuales se reunían ordinariamente, una sola vez al año, en sesiones que duraban hasta sesenta días y que iniciaban el primero de

febrero. Por entonces, la Confederación la conformaban los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander.

Aunque con ligera variación, esta norma fue preservada, subsiguientemente, en las Constituciones Colombianas que también rigieron en el Istmo panameño. En efecto, la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, artículo 60, estableció lo siguiente:

Artículo 60. Todo proyecto legislativo que, al ponerse en receso las Cámaras, quede pendiente, se tendrá como proyecto nuevo cuando se discuta en las sesiones inmediatas.

Asimismo, el artículo 91 de la Constitución de 1886 dispuso:

Artículo 91. Los proyectos de ley que queden pendientes en las sesiones de un año no podrán ser considerados sino como proyectos nuevos, en otra Legislatura.

Las Cámaras de los Estados Unidos de Colombia se reunían en sesiones ordinarias que duraban hasta noventa días, los cuales iniciaban el primero de febrero de cada año. Por su lado, las Cámaras Legislativas colombianas, bajo el régimen de la Constitución de 1886, se reunían en sesiones ordinarias que duraban hasta ciento veinte días, los cuales iniciaban el primero de julio, cada dos años.

En circunstancias en que el poder legislativo, como ha quedado establecido, solo se reunía por periodos de sesiones que llegaban hasta los noventa días, todos los años, o por ciento veinte días, cada dos años, resultaba comprensible que los proyectos de leyes que no hubieren sido aprobados, debieran ser tratados en el próximo periodo de sesiones, como proyectos nuevos, porque el receso constitucional –excepción hecha de la posibilidad que las cámaras se reunieran en sesiones extraordinarias se extendía por diez meses, tiempo durante el cual la voluntad política expresada en torno a una propuesta de ley, lo mismo que el contenido dispositivo de esta, podía mutar o, incluso, desaparecer.

En todo caso, se observa que la norma transcrita

traía un contenido que, aunque dejaba sin efectos las deliberaciones y debates adelantados al proyecto de ley, reconocía validez jurídica a la iniciativa legislativa al permitir su consideración en los periodos de sesiones siguientes, pero como proyectos nuevos sometidos una vez más a todos los debates o, como decía más claramente en la Constitución de 1886, se tendrían "como proyecto nuevo cuando se discuta en las sesiones inmediatas."

Esto sugiere que la voluntad del Constituyente de antaño no era restarle validez jurídica al documento; al contrario, estos podrían ser tratados en el nuevo periodo de sesiones aunque para esto fuere necesario que se reiniciaran los debates, lo que permitía que la voluntad de los diputados pudiera variar la voluntad declarada en los debates previos según las nuevas circunstancias de cada caso.

Y esta fue precisamente la regla trasladada a nuestro ordenamiento jurídico, a los inicios de la República de Panamá, con la adopción de la Constitución Política de 1904. El Estatuto Fundamental que rigió los destinos de la novel nación, en su artículo 109, prohijó la comentada regla legislativa en los siguientes términos:

Artículo 109. Los proyectos de ley que queden pendientes en las sesiones de un año, no podrán ser considerados sino como proyectos nuevos en la otra Legislatura.

Conviene tener presente que por aquellos días la Asamblea Nacional se reunía dos veces al año en sesiones ordinarias que duraban noventa días, pero que podían ser prorrogadas hasta por treinta días más. A partir de 1941, la Asamblea Nacional se reunía solo en los años impares, en un periodo de sesiones que duraban cuatro meses. Con la Constitución de dicho año, el tratamiento de los proyectos pendientes al concluir un periodo de sesiones, estuvo previsto en el artículo 101, así:

Artículo 101. Los proyectos de ley que queden pendientes en un periodo de sesiones, no podrán ser considerados posteriormente, sino como nuevos proyectos.

La Asamblea Nacional volvió a reunirse anualmente, por mandato de la Constitución de 1946, en un periodo de sesiones de cuatro meses que comenzaba el primero de septiembre y se extendía hasta el treinta y uno de enero del año siguiente. Los proyectos pendientes al concluir dicho periodo de sesiones, eran tratados con arreglo a la siguiente regla:

Artículo 135. Los proyectos de ley que queden pendientes en un periodo de sesiones solo podrán ser considerados como proyectos nuevos.

Este sistema subsistió hasta la entrada en vigencia de la Constitución de 1972, con la cual desapareció toda previsión en tal sentido. La razón fundamental de su desaparición puede encontrarse en el hecho de que el ejercicio de la función legislativa correspondía a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y al Consejo Nacional de Legislación; la primera sesionaba solo un mes al año, pero el segundo, se reunía por once meses al año², de modo que la función legislativa, en la práctica, no se veía interrumpida.

Con la formación de la Asamblea Legislativa como corporación llamada a ejercer la función legislativa mediante el Acto Constitucional de 1983³ que reformó la Constitución Política de 1972, la norma comentada fue reincorporada al ordenamiento jurídico, en forma de artículo nuevo, con el siguiente texto que, como se puede advertir, se corresponde al artículo 169, ahora derogado:

Artículo Nuevo. Los proyectos de ley que queden pendientes en un periodo de sesiones, solo podrán ser considerados como proyectos nuevos.

III. Consideraciones Jurídicas de la norma

La anterior reseña de la evolución histórica del precepto constitucional revela que los sucesivos textos, al pretender superar a sus predecesores en la redacción, solo consiguieron uno alternativo, que era tan escueto como confuso, con las consecuencias conocidas de atribuirle un efecto jurídico nunca pensado por sus diseñadores originarios. Esto es, que la razón de ser de la norma, en el contexto de un Órgano Legislativo que se reunía una vez cada dos años, incluso por periodos tan cortos como sesenta días, era razonablemente comprensible, pues

no se podía concebir que, en estricta dinámica parlamentaria, transcurrido un prolongado interregno entre un periodo y otro, se pretendiera reconocer legítimamente validez de los debates adelantados a los proyectos de ley sin que estos hubieran alcanzado su aprobación final.

Sin embargo, la norma forzaba que la iniciativa pendiente fuera reasumida en el próximo periodo de sesiones, sin que para ello precisara de nueva presentación. La única condición, como expresaba el artículo 109 de la Constitución de 1904, era que los proyectos de ley no podrían “ser considerados sino como proyectos nuevos en la otra Legislatura.” O dicho de forma más clara, como lo disponía el artículo 60 de la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, que todo proyecto legislativo que quede pendiente al momento que las Cámaras entraran en receso “se tendrá como proyecto nuevo cuando se discuta en las sesiones inmediatas.”

Y es que la frase “se tendrá como proyecto nuevo cuando se discuta en las sesiones inmediatas” tenía la virtud de darle una suerte de tratamiento preferencial al proyecto presentado y tratado en el periodo de sesiones inmediatamente anterior, de manera que la iniciativa legislativa era respaldada y apoyada, en tanto que el trabajo y las deliberaciones avanzadas, eran aprovechadas. Por ese motivo, el proyecto de ley, aunque se le daba tratamiento de una iniciativa nueva, no requería nueva presentación y no tenía por qué requerirla, pues la presentación del proyecto de ley entrañaba la expresión de un concierto de voluntades en torno a la necesidad de que se legislara sobre la materia.

Por otro lado, la previsión de que la propuesta de ley fuera tratada como proyecto nuevo, suponía que la Asamblea Nacional y las cámaras colombianas, según el caso, tendrían entre sus manos los proyectos previamente presentados, como punto de partida para iniciar el trabajo legislativo, sin que fuere necesario que los proponentes tuvieran que reintentar su iniciativa legislativa.

Ahora bien, toda esta clara previsión constitucional, como hemos podido percibir, fue gradualmente subvertida con la adopción de nuevas Constituciones. Puede atribuirse al Constituyente de 1941, la responsabilidad de haber cercenado innecesariamente el precepto jurídico, en aras de la simplicidad y sencillez de la norma. Y ello fue

así, porque al establecer que los proyectos pendientes en un periodo de sesiones “no podrán ser considerados posteriormente, sino como nuevos proyectos”, sugería claramente que deberían ser retomados por la Asamblea Nacional, siempre que les diera tratamiento de propuestas nuevas, esto es, que reiniciara su primer debate y así sucesivamente.

En adición, el artículo 135 de la Constitución de 1946, aunque decía lo mismo, suscitó una interpretación en el sentido de que los proyectos quedaban archivados al concluir el periodo de sesiones y únicamente podrían ser considerados por la Asamblea Nacional como proyectos nuevos, pero a condición de que fueran presentados otra vez por sus proponentes originales. Se trató de una interpretación que, inequívocamente, marchó por sendas contrarias al espíritu como fue concebida la norma desde sus orígenes. Y es que la consecuencia de reiterar la presentación de una propuesta legislativa y de reiniciar los trámites respectivos, comporta el atraso del proceso legislativo, especialmente si se considera que, al inicio de cada periodo de sesiones, se suelen integrar las Comisiones Permanentes mediante un proceso que a menudo se torna dilatado.

Por lo demás, cada inicio de periodo de sesiones supone, a su vez, una suerte de “borrón y cuenta nueva”, si se tiene presente que se elige nueva directiva, nuevos integrantes de las comisiones y, adicionalmente, todo trámite legislativo arranca desde el punto cero. Tal proceder no parece consistente con la idea de que el Órgano Legislativo es un ente permanente e ininterrumpido en el ejercicio de la función legislativa y, aunque se renueva cada cinco años, se integra por los Diputados que resulten electos para dicho periodo, pero con iguales atribuciones que sus antecesores.

Además, si la posibilidad de que los proyectos pendientes fueran tratados como proyectos nuevos -que no es lo mismo que replanteados otra vez-, fue aceptable en un escenario en que los periodos de sesiones, tanto de las Cámaras como de la Asamblea de Diputados, se distanciaban por lapsos tan extensos como un año y medio, y siendo que aun dentro de dicho contexto, el proyecto no era archivado ni tampoco requería de nueva

presentación; nada justifica la interpretación de que, a partir de la Constitución de 1946, se le dio al precepto examinado que conducía al archivo del Proyecto y forzaba al proponente original a promoverlo una vez más; todo lo cual es claramente contrario al carácter continuo del poder legislativo.

El hecho que tanto la directiva de la Asamblea Nacional como los miembros de las comisiones permanentes se renueven anualmente, responde al interés político de abrir espacios de participación en el proceso de toma de decisiones de los estamentos del Órgano Legislativo a las diversas corrientes representadas en los grupos parlamentarios. Tal renovación no pretende, por tanto, echar a un lado toda propuesta de ley no aprobada y demandar de nueva presentación en el próximo periodo de sesiones, como solía aplicarse el artículo 169 derogado.

Precisa tener presente, de otro lado, que la norma respondió históricamente a un hecho real: no era razonable esperar que un proyecto de ley fuera reasumido, en la misma forma, en el nuevo periodo de sesiones en el debate pendiente, si consideramos que el nuevo periodo solo tenía lugar transcurridos, al menos, unos ocho meses, en momentos en que la Asamblea Nacional se reunía solo por cuatro meses cada año.

Esto último cobra especial interés en el nuevo escenario que se presentó en el país desde las Reformas Constitucionales de 1983, cuando el periodo de sesiones del Órgano Legislativo se invirtió, ya que pasó de sesionar por cuatro meses al año y de tener ocho meses de receso, a sesionar por ocho meses y tener un receso de cuatro meses, dividido incluso en intervalos de dos meses cada periodo de receso. En estas circunstancias, la justificación histórica del precepto constitucional perdía terreno en un entorno más interconectado en el proceso legislativo que se disipaba furtivamente, porque el lapso entre cada periodo de sesiones se acortó a solo dos meses.

La norma obraba como un auténtico lastre a la productividad legislativa al paralizar, literalmente, todo el proceso legislativo con la llegada de un nuevo periodo de sesiones, hecho que tiene lugar cinco veces dentro de un mismo Periodo Constitucional, compuesto también por los mismos Diputados. En tales condiciones, devenía en ilegítima al estar concebida en un contexto distinto al

sobrevenido con las Reformas Constitucionales de 1983. Es por eso que su derogación se hacía inevitable, como efectivamente ocurrió.

IV. Situación de los proyectos de ley

Las previsiones que estaban concebidas en el espíritu, así como los efectos materiales producidos por el artículo 169 de la Constitución, han pasado a formar parte de la historia constitucional con su supresión definitiva. El nuevo escenario, sin embargo, propone algunas situaciones que necesariamente habrán de presentarse en el proceso de formación de las leyes con la sucesión de los periodos de sesiones en el Órgano Legislativo. La primera y, quizás más obvia, es la suerte que corren los proyectos de ley que queden pendientes al concluir el periodo de sesiones.

Dado que no existe una disposición constitucional ni legal que establezca una previsión especial para la situación, nos encontramos frente a un vacío jurídico, de cuya lectura se infiere que tales proyectos no pierden validez jurídica y, consiguientemente, pueden ser retomados en el debate en que quedó pendiente. O lo que es igual, los proyectos de ley conservan íntegramente todas sus características, incluida su identificación, así como su posición en el orden del día y, en general, el estatus que tenían al momento de concluir el periodo de sesiones respectivo.

Las razones que aconsejan una interpretación que privilegie y reconozca todo avance logrado en el proceso legislativo de un proyecto de ley, es consistente con la regla parlamentaria del respeto a la iniciativa legislativa del proponente y a la voluntad política expresada por el Órgano Legislativo a través de sus estamentos operativos. Por otro lado, si la función legislativa es permanente y continua, no debe verse interrumpida por la renovación anual de la administración de uno u otro estamento lo que, a la postre, responde a la regla parlamentaria de igualdad de oportunidades de participación a las fuerzas políticas representadas en este órgano colegiado. Toda interpretación debe, por tanto, conciliar estos dos principios parlamentarios.

Situación distinta a la aquí comentada, se presenta al finalizar un Periodo Constitucional y la renovación total aconsejable. Al respecto, resulta llamativa la propuesta

de todos los Diputados. En este caso y, suponiendo que para el momento que ocurra tal renovación, no exista una previsión legal, no resulta coherente que la nueva Asamblea Nacional deba instalarse con un lastre de proyectos de ley no tratados por un cuerpo de Diputados distinto; escenario en que tendríamos que aceptar que se quebrantaría el principio de continuidad y permanencia del Órgano Legislativo. Por esta razón -y solo en esta circunstancia- lo razonable es que los proyectos de ley pendientes queden archivados. Tales proyectos solo pudieran ser tratados por la nueva Asamblea Nacional si son propuestos nuevamente ante esta.

Todos estos efectos subsistirán de la forma planteada, hasta tanto no se legisle al respecto, pues toda interpretación en el sentido que, a falta de un efecto especialmente previsto, debe entenderse que los proyectos de ley pendientes fenecen con el periodo de sesiones en que fueron propuestos y debatidos, sería contraria al espíritu y a la filosofía que inspiró, tanto al precepto que le reconocía validez jurídica en calidad de proyecto nuevo, como al acto de su supresión del texto constitucional.

V. Situación de los anteproyectos de ley

La situación, sin embargo, se plantea distinta con los anteproyectos de ley que queden pendientes de prolijamiento por parte de las Comisiones Permanentes. Siendo que al no haber sido prolijados, tampoco se ha ejercido en propiedad, la iniciativa legislativa por parte de las Comisiones Permanentes, por lo que resulta evidente que deben ser replanteados por sus proponentes originales, porque de haber sido prolijados, existirían en su favor motivos para que sean reasumidos en el nuevo periodo de sesiones.

Y es que no puede ser de otra manera, pues si un Diputado presentó un anteproyecto de ley que fue remitido a una Comisión Permanente, sin que esta lo prolijara o acordara ejercer su iniciativa legislativa constitucional, y sus miembros son renovados con la entrada del nuevo periodo de sesiones, su reiteración resulta un imperativo lógico en el proceso legislativo, pues con ello se ratificaría la voluntad del Diputado proponente y, de paso, se concede oportunidad para que los nuevos integrantes de la Comisión Permanente hagan las deliberaciones pertinentes para presentarlo como proyecto de ley. Por tanto, es necesario y conveniente que los anteproyectos

de ley no prolijados sean replanteados, otra vez, por sus autores originales.

VI. Situación de los proyectos de ley objetados

La ambigüedad suscitada por la interpretación que se le atribuía al artículo 169 de la Constitución, no solo generaba problemas por la suerte que corrían los proyectos de ley pendientes de debates, pues se llegó a pensar erróneamente que debían ser presentados por sus proponentes, sino que los proyectos de ley objetados, contrariamente, no quedaban comprendidos en los denominados proyectos pendientes y, por tanto, conservaban su validez jurídica de manera infinita.

La mencionada interpretación produjo que algunos proyectos objetados quedaran en un limbo jurídico permanentemente, incluso tras la renovación del Periodo Constitucional de la Asamblea que los aprobó. Como consecuencia de esto, subsisten algunos proyectos en curso, tanto en Comisiones como en el Pleno, que aguardan pronunciamiento del Órgano Legislativo, sin que en su caso opere ninguna especie de caducidad especial, ni corra con respecto a ellos, forma alguna de prescripción o de preclusión de términos.

Con la derogación del artículo 169 de la Constitución, la condición de los proyectos de ley objetados no ha variado. Corren igual suerte que la experimentada hasta el presente: una vez que retornan objetados al Órgano Legislativo, quedan en un limbo jurídico mientras no sean reasumidos en los debates que correspondan según la extensión de la objeción.

De manera que, en cuanto a los proyectos objetados, la situación permanece inalterada, hasta tanto se adopte una disposición, al menos en sede legislativa, que señale un tratamiento especial o introduzca alguna suerte de caducidad especial.

En todo caso, la normativa que se adopte debe tener presente que, al tratarse de la renovación del Órgano Legislativo, al iniciar un Periodo Constitucional, los proyectos objetados conservan su validez jurídica y pueden ser asumidos por los nuevos Diputados, aunque acaso sea preciso que estos dispongan de un término para adoptar alguna decisión, pues vencido este, habrá de entenderse que quedan archivados.

VI. Necesidad de reglamentación especial

De lo que viene expuesto, se deriva la necesidad impostergable de que se ensaye un procedimiento especial que regule la situación de los anteproyectos y proyectos de ley pendientes al finalizar un periodo de sesiones. Suprimida la norma que le restaba toda legitimidad a los proyectos pendientes y forzaba su reiteración, se generará una acumulación material de los proyectos y anteproyectos de ley, que a lo largo de un Periodo Constitucional, puede alcanzar números insospechados de difícil manejo y control.

Aunque la acumulación pueda servir para fines estadísticos, apareja complicaciones de orden administrativo en el control de las iniciativas legislativas pendientes que, lejos de obrar a favor del rescate y preservación de la iniciativa, puede convertirse en un elemento inhibitorio que, en el caso de los proyectos pendientes en primer debate, desalienten la atención que deban darles los nuevos miembros de la Comisión competente, quienes no tendrían motivos para atender los asuntos no tratados por la anterior Comisión.

Por eso, me inclino por pensar que una solución más razonable a estos inconvenientes, es que todos los proyectos de ley pendientes en la Comisión, que no han sido aprobados en primer debate, sean reenviados a la Comisión por la Secretaría General, de preferencia con una numeración distinta, sin que para ello sea necesario que vuelvan a ser presentados por el titular de la iniciativa legislativa.

En el caso de los proyectos de ley pendientes de segundo y tercer debate, en contraste, pueden seguir su curso en el debate correspondiente. Lo mismo aplicaría para los proyectos cuyo debate fue suspendido, el cual sería reiniciado en el nuevo periodo de sesiones.

Para el caso de los proyectos de ley objetados, se precisará una reglamentación especial que disponga un trámite para los que fueron aprobados en pasados Periodos Constitucionales, como por ejemplo, una que proponga que pueda tenerse por acogida la objeción presidencial y, consecuentemente, ordenen su archivo inmediato, sin mayor trámite. También es menester reglamentar la suerte que corren los proyectos objetados que han retornado a la Asamblea Nacional, pero respecto

de lo cual, esta no ha emitido pronunciamiento alguno al concluir el periodo de sesiones que sigue a aquel en que fue aprobado. Se propone, por tanto, una especie de caducidad legislativa.

Finalmente, todo anteproyecto de ley que no hubiere sido prohiado, deberá ser presentado una vez más por el titular original de la propuesta de ley, con el propósito de que el Diputado declare y reitere su voluntad de que sea considerado como proyecto de ley, y sea sometido a la consideración de los nuevos miembros de la Comisión Permanente competente.

Todas estas previsiones deben ser adoptadas mediante reformas al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional. Entre tanto, el Pleno puede acordar, mediante resolución la adopción de un procedimiento especial que cobije tales previsiones, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 246 del Reglamento Interno, excepto en el caso de la regulación del curso que habrían de recibir los proyectos objetados que requieren de una disposición legal.

Notas:

* Secretario Técnico de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales. E-mail: agonzalezgomez@cableonda.net

¹ Publicada en la Gaceta Oficial No.25,176 de 15 de noviembre de 2004.

² La Constitución Política de 1972, no reguló el periodo de sesiones del Consejo Nacional de Legislación, lo cual fue dejado a su Reglamento Interno. De acuerdo al artículo 1 de dicho Reglamento, el Consejo se reunía desde el 15 de noviembre de cada año hasta el 10 de octubre del año siguiente (Ley 1 de 26 de diciembre de 1978). Mediante la Ley 54 de 23 de diciembre de 1980, el Consejo se reunía a partir del tercer lunes del mes de noviembre de cada año hasta el 30 de septiembre del año siguiente.

³ Publicado en la Gaceta Oficial No.19,790, de 13 de abril de 1983.

⁴ Acaso la opción de la derogación total del artículo 169 de la Constitución Política habría sido la menos aconsejable. Al respecto, resulta llamativa la propuesta de modificación

contenida en el Acto Legislativo No.1 de 29 de junio de 1992, promulgado en la Gaceta Oficial No. 22,070, con arreglo a la cual el artículo 169 quedaría así: "Los proyectos de ley que queden pendientes de primer debate en un periodo de sesiones, solo podrán ser considerados como proyectos nuevos". Con esta propuesta, quedaban

a salvo los proyectos pendientes de segundo y tercer debate. Como se recordará, este Acto Legislativo, que había sido aprobado en dos legislaturas, fue rechazado en referendo.n

El Papel Estratégico que Desempeñó Panamá en el Establecimiento del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

*Doctor Ricardo Alberto Arias **

Cuando la oficina de Naciones Unidas en Panamá me propuso que durante mi próxima visita a este país dedicara algo de tiempo a dar una explicación sobre el Consejo de Derechos Humanos, no pensé nunca que iba a ser en la Asamblea Nacional, ni mucho menos ante tan distinguida audiencia. Eso me pone en una tarea que espero poder cumplir a satisfacción de todos ustedes, pero que, sinceramente, no esperaba.

Si se quiere conocer mejor el Consejo de Derechos Humanos, recién creado, creo conveniente que examinemos, no solo su texto que bastaría con leerlo para saber lo que en él se encuentra, sino adentrarnos un poco más en el debate que se dio sobre cada uno de los temas. Creo que eso nos ayudará a comprender por qué se dan los distintos acuerdos, a comprender los procesos que se dan en Naciones Unidas y entender mejor la finalidad y propósito del Consejo de Derechos Humanos.

Permítame, antes de entrar en eso y, aunque sea brevemente, puntualizar algunos antecedentes mediatos e inmediatos al Consejo que me parecen de particular relevancia. El tema de derechos humanos y la protección de los derechos fundamentales aparece desde su inicio en la Carta de las Naciones Unidas como "hilo dorado conductor", señala el autor Bruno Simma, en su obra sobre la Carta de las Naciones Unidas. Es un tema que surge desde el inicio de la creación de las Naciones Unidas, existe en sus preámbulos, en sus funciones, y existe, particularmente, en las tareas asignadas al Consejo Económico Social.

Cuando se crean las Naciones Unidas, se crean tres Órganos principales, que son la Asamblea General, el Consejo Económico Social y el Consejo de Seguridad. Al Consejo de Seguridad se le da la tarea de velar por la paz y la seguridad internacional y al Consejo Económico Social, la tarea de velar por el desarrollo económico y la protección de los derechos humanos.

Poco después de la aprobación de la Carta, se acuerda la Declaración Universal de Derechos Humanos y se crea la Comisión de Derechos Humanos, como órgano subsidiario del Consejo Económico Social.

En los años transcurridos, desde esa creación hasta la actualidad, la Comisión de Derechos Humanos cumplió tareas importantísimas en el avance de estos derechos y se lograron firmar y suscribir a lo largo de la historia, convenios internacionales sobre derechos civiles y políticos, derechos económicos y sociales, los discapacitados, la discriminación, la tortura, la protección a los niños y muchos otros. Esa ha sido una labor que en alguna medida importante fue de la Comisión de Derechos Humanos.

En el año 2000, se celebra en Naciones Unidas una reunión de jefes de Estado y de gobierno con motivo del advenimiento del nuevo siglo, la cual se denominó la Cumbre del Milenio, la cual tuvo como propósito principal los temas vinculados al desarrollo social y estableció ocho parámetros, ocho objetivos que debían cumplirse a lo largo de quince años y se comprometieron, igualmente, a reunirse cinco años después a revisar el avance que se había dado en esos ocho objetivos; sin embargo, lo que pasó en esos cinco años fue muy diferente de lo que se tenía pensado en el año 2000. En esos cinco años, se dio el ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono, se dio la invasión a Afganistán, que contó con el apoyo de las Naciones Unidas; y se dio la invasión a Irak, que se dio al margen de Naciones Unidas. La Comisión de Derechos Humanos fue perdiendo credibilidad por diversos factores que se resumen en su politización, selectividad y doble rasero. Las críticas a la Comisión de Derechos Humanos eran generalizadas en Naciones Unidas.

Con este trasfondo, se celebra la Cumbre 2005, donde ya no solo se atienden los temas de desarrollo, sino los temas de seguridad, terrorismo, derechos humanos y reformas de Naciones Unidas.

En las conclusiones de esa Cumbre 2005, se estableció la creación de un Consejo de Derechos Humanos que debía reemplazar a la Comisión y se le encomendó al Presidente de la Asamblea a conducir consultas abiertas y transparentes e inclusivas para determinar los mandatos y objetivos claros de ese Consejo. Fueron esas consultas a nivel de todos los miembros de la Asamblea en la que a Panamá junto con Sudáfrica, en la persona del Embajador Dumisani Kumalo, nos tocó presidir.

En el proceso de esas consultas, se dieron más de treinta reuniones a nivel de todos los miembros de Naciones Unidas; igualmente, se dieron consultas individuales con distintos países, distintos grupos regionales y políticos de Naciones Unidas; fue una labor intensa de un nivel grande de entendimiento y de compromiso antes de llegar al documento de cinco páginas o seis páginas que hoy tenemos y que se conoce como el Consejo de Derechos Humanos.

Como decía, inicialmente, basta con leer el documento para saber su contenido, pero si me lo permiten, yo quisiera ir revisando el documento con ustedes y, al hacerlo, plantear las diferentes alternativas y las diferentes discusiones que se realizaron.

Creo que es importante para conocer el carácter del Consejo, subrayar algunas partes específicas en su preámbulo. En su preámbulo, la Resolución 60/251 dice que la Asamblea General reafirma la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y otros instrumentos de Derechos Humanos como guía o marco legal de su actuar. Dice, además, que reafirma que todos los derechos humanos son universales e indivisibles, están relacionados entre sí, son independientes y se refuerzan mutuamente.

Añade que todos los Estados, independientemente de cuál sea su sistema político, económico y cultural, tienen la obligación de promover y proteger todos los derechos y libertades fundamentales, y reconoce, por último, que la paz, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son pilares del sistema de Naciones Unidas.

Este concepto lo plasmó el Secretario General, en una forma muy clara y precisa, cuando dijo: "en el mundo no

habrá seguridad sin desarrollo, no habrá desarrollo sin seguridad y no habrá ninguno de los dos, si no se respetan los derechos humanos". En Naciones Unidas, hoy día, tanto la seguridad, el desarrollo, como la protección en los derechos humanos, forman una unidad integral.

Con este remarco, con este preámbulo, la Asamblea General decide crear el Consejo de los Derechos Humanos con sede en Ginebra en substitución de la Comisión de Derechos Humanos y como un órgano subsidiario de la Asamblea General y aquí se dio el primer debate. Algunos países hubiesen preferido que el Consejo de Derechos Humanos hubiera sido un órgano principal de la Organización, al igual de lo que es el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico Social y la Asamblea General. Se argumentaba que si la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los tres pilares de la paz y la seguridad mundial, el Consejo de los Derechos Humanos debía tener el mismo nivel que el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social. Sin embargo, el Consejo de Derechos Humanos se creó como un órgano subsidiario de la Asamblea General.

La importancia de este paso es el nivel de consideración de los derechos humanos; se pasó de un órgano subsidiario del Consejo Económico Social, a un órgano subsidiario de la Asamblea General. Además, la Resolución, y esto es importante para visualizar la forma en que el Consejo está llamado a proteger los derechos humanos, dice "la labor del Consejo estará guiada por los principios de universalidad, imparcialidad, objetividad y no selectividad, el diálogo internacional constructivo y cooperación a fin de impulsar la promoción y protección de los derechos humanos, es decir, de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al desarrollo".

En este capítulo hubo una fuerte discusión sobre si el derecho al desarrollo es parte fundamental de los derechos humanos, y las posiciones dentro de los distintos grupos requirieron de muchos esfuerzos para lograr un acuerdo final y que se incluyera el derecho al desarrollo junto a los otros derechos.

Pasa, entonces, la resolución a decir en la forma en que el Consejo va a cumplir con esta tarea de promoción y protección de los derechos humanos, y dice que lo hará mediante la prestación de asesoramiento de asistencia

técnica y el fomento a la capacidad de los Estados para lograrlo.

En esta sola frase se cambia el sistema existente en la Comisión de Derechos Humanos de optar, básicamente, por la sanción de los países que en alguna forma violan los derechos humanos, a un sistema más que de sanción, de cooperación y fomento a la capacidad técnica de los Estados. Aquí hay un cambio fundamental en la actitud de la Comisión al Consejo; igualmente, se crea lo que se llama el examen periódico universal. Bajo el Consejo, todos los Estados están sujetos a un proceso de revisión que, obviamente, se dará a lo largo de un periodo de tres a cinco años dependiendo de cómo se fomente, pero, en un momento dado, la actuación de todos los Estados va a ser examinada por el Consejo.

Bajo la Comisión, únicamente, se revisaban aquellos Estados que eran acusados ante la Comisión. Aquí se trata de un Consejo novedoso, distinto, que corresponde ahora desarrollar, pero que es un cambio significativo en el Consejo de Derechos Humanos y, cuando digo todos, solo para hacer énfasis, tanto Estados Unidos como Francia, China, India, Brasil, todos en algún momento, su actuación va a ser revisada por el Consejo y los resultados de esa revisión, si nos vamos al principio, van a ser utilizados para cooperar con esos países a solucionar los problemas que encuentren, más que a condenar a los países por tal o cual actuación.

De ahí, pasamos a la conformación del Consejo. La Comisión de Derechos Humanos tenía cincuenta y tres miembros; había diferentes posiciones, desde que la nueva entidad debía ser de carácter universal, hasta los que opinaban que debía tener un número muy reducido de miembros; unos hablaban de treinta o treinta y cinco y otros países opinaban que debía tener los mismos cincuenta y tres miembros que tiene el Consejo. El resultado final fue producto de un amplio debate, de amplias discusiones, en las que se acordó, de alguna forma, la posición intermedia que tuviera cuarenta y siete miembros, pero, a diferencia de la Comisión, los miembros del Consejo son, obviamente, electos por la Asamblea General y no por el Consejo Económico Social, y son electos por voto directo y secreto. Antes, en el Consejo Económico Social, la votación cuando había una nómina completa era, sencillamente, por aclamación,

pero ahora la resolución establece ciertos requisitos o condiciones, si se quiere, para ingresar al Consejo, dice la resolución: "los Estados miembros deberán tomar en cuenta los compromisos que cada uno de los países hagan en ese sentido".

Valga apuntar, en este momento, que lo importante en este nuevo proceso de Naciones Unidas, no es en qué situación se encuentra un país frente a su cumplimiento o adelanto de los derechos humanos; no se puede esperar que países con niveles de pobreza como existen hoy día, particularmente en África, tengan los mismos adelantos en materia de derechos humanos que tienen los países de Europa, especialmente los países nórdicos. Son distintos niveles de adelanto, lo importante es el proceso en que esos países van. Eso es lo que hay que tomar en consideración de lo que manda la carta de compromisos en los procesos de elección, todos los candidatos al Consejo presentaron una carta que establecía sus compromisos a futuro en materia de derechos humanos; por supuesto, que esos compromisos varían dependiendo del nivel de cada país, de cuál es su situación actual, pero todos adquirieron compromisos en ese sentido.

Otro aspecto importante del Consejo, y ahí si se sigue mucho el patrón existente en la Comisión, es la participación de las organizaciones no gubernamentales. En Naciones Unidas hay algunos campos donde la participación de organizaciones no gubernamentales es, sencillamente, inexistente. Otros, como el campo de derechos humanos, es sumamente activa. En las reuniones que se daban en la Comisión y se van a dar en el futuro en el Consejo, las organizaciones no gubernamentales participan casi a la par que los Estados Miembros. Ese es un factor importantísimo en este proceso, es algo que se hereda de la Comisión y que es uno de los aspectos positivos que tiene la Comisión y que se mantiene en el Consejo.

Por último, hay un compromiso de revisar lo acordado sobre este tema dentro de los próximos cinco años. Los debates en Naciones Unidas, para los que no han tenido la oportunidad de estar allá y, eso, obviamente, muchos de ustedes lo conocen, son muy difíciles, porque a

diferencia de lo que se da en una Asamblea Nacional, donde hay grupos políticos que tratan de ponerse de acuerdo y de adelantar los procesos y llegar a entendimiento rápidamente en los distintos temas, allá los países le dedican mucho tiempo a plantear su posición nacional. No se sienten con la obligación, sino en mucho menor grado que en una Asamblea Nacional de llegar a compromisos y acuerdos. Todas las posiciones en una Asamblea Nacional son de cada legislador. Él tiene la libertad de llegar a entendimientos y compromisos, allá es mucho más complejo, los Embajadores tienen que esperar las instrucciones de sus países para adoptar o cambiar una posición u otra, o sea, en el proceso del debate los cambios son menos frecuentes, todo eso hace este proceso mucho más complejo y mucho más difícil, pero, creo que, finalmente, lo que se logró en el Consejo de Derechos Humanos, es un paso importante hacia delante. Creo que los temas del manejo de los derechos humanos a través de la cooperación y el diálogo van a tener mejor resultado que hoy día, que era, básicamente, sancionar a los países que violaban los derechos humanos. Creo que la revisión universal, el procedimiento bajo el cual todos los países tienen que someterse a un examen por parte del Consejo va a resaltar cambios importantes en este campo y va a dejar de vivir el mundo entre los acusados y los acusadores, hoy todos tenemos que estar frente al Consejo y creo que ha sido un logro importante de la Asamblea General y de

Naciones Unidas, haber adoptado esta resolución.

Creo que si la tesis del Secretario General, de que no hay desarrollo sin seguridad, seguridad sin desarrollo y que no habrá ninguno de los dos, si no se protegen los derechos humanos, tiene validez. Creo que el mundo va a ser más seguro en la medida en que logremos avanzar en la protección de los derechos humanos, repito, entendidos como derechos humanos, políticos, sociales, económicos y culturales.

Agradezco mucho y me enorgullece la oportunidad de haber participado en este proceso; creo que para Panamá fue una distinción y para mí, personalmente, lo fue. En esa medida, debo agradecer al Presidente de la Asamblea, Jean Ping, el Presidente anterior, que fue el que me encargó este tema y, después, el Presidente actual, Jan Eliasson, que me mantuvo en el cargo y no puedo terminar sin hacer un reconocimiento personal, muy particular, al señor Tomás Guardia, que está hoy día en Cancillería, quien trabajó conmigo, incansablemente, durante todo este proceso. La tarea que me hubiese tocado a mí, hubiese sido mucho más difícil sin la presencia de estos funcionarios públicos.

Nota

**Embajador de Panamá ante las Naciones Unidas*

Victoriano Lorenzo: Bandido, Caudillo o Héroe

Porfirio De Cruz Samudio*

La Guerra de los Mil Días fue en todo Colombia un intento desesperado del Partido Liberal por derrocar el régimen de la Regeneración, implantado por Rafael Núñez y que durante cuarenta años constituyó un gobierno oscurantista, clerical y represivo de las libertades políticas y el mejoramiento social.

En esta guerra se aplicaron sistemáticamente los métodos de exterminio de pueblos enteros. Durante tres años fue saqueado el campo colombiano, dejando agotados los recursos naturales y humanos de la nación.

El 17 de octubre pasado se cumplió el primer centenario de ese levantamiento armado. Fue la guerra mas extendida, sanguinaria y costosa de vidas y bienes de todas cuantas hubo en el siglo XIX.

Según anota el historiador colombiano Carlos Eduardo Jaramillo en su obra Los Guerrilleros del Novecientos, en los tres años de guerra se desarrollaron alrededor de 536 combates e hicieron presencia, por lo menos, 326 guerrillas liberales y 29 conservadoras.

La composición de las guerrillas de principio de siglo era socialmente diversa-. Había hacendados y jefes políticos hasta mayordomos o peones, o simplemente combatientes que ganaban su título en el arrojito de los combates. Entre los militares de carrera se destacaron, entre otros, los generales Aristóbulo Ibáñez, José Domingo Caicedo, Juan Macallistes, Cesáreo Pulido, Belisario Porras y, de manera especial, debemos mencionar a Avelino Rosas, quien había guerreado al lado de Maceo por la Independencia de Cuba. Entre los jefes guerrilleros, muchos llegaron a ser legendarios, como Tulio Varón, Ramón Marín y el jefe indígena cholo Victoriano Lorenzo, este último en el Departamento de Panamá.

En Panamá, se levantaron los espíritus libertarios, agrupándose al lado del Partido Liberal, y alrededor de él se congregaron los mejores hombres, la flor y nata de la juventud panameña; además se repitió el mismo panorama de violencia, encarnizada y cruel de Colombia.

Demás está destacar la figura de Victoriano Lorenzo. De él dice Humberto Ricord: "hombre astuto, desconfiado, con buenos rudimentos de letras y habilidades manuales, con algunas ideas de organización militar aprendidas en la cárcel".

La noticia de que Victoriano se había instalado en plan de guerra al norte de Penonomé, atemorizó a los conservadores, conocedores de la valentía de este hombre.

Era lógico que las hazañas de Victoriano y sus guerrilleros, sembraran gran alarma en los pueblos de Coclé en donde comenzaron a exagerarse sus acciones bélicas.

La primera información oficial que se tuvo de las incursiones guerrilleras de Lorenzo consta en nota N° 20 de 23 de octubre de 1900, dirigida por el Prefecto de Coclé, señor Pinzón, al Secretario de Gobierno, en la que comunicaba que "existe una partida de ochenta hombres al mando de Victoriano Lorenzo...cometiendo toda clase de atropellos..." escondió 41 rifles, 5,060 cápsulas y 32 cartuchos de cañón vacíos, que fueron tomados y se encuentran en nuestro poder.

El adiestramiento recibido por Victoriano en los primeros encuentros de la revolución, le permiten convertirse en un guerrillero de mucha experiencia y la noticia de que Victoriano se había instalado en plan de guerra al norte de Penonomé, atemorizó a los conservadores, conocedores de su valentía. Esto determina que el General Albán enviara al General Sotomayor a tratar de liquidar las guerrillas, realizando esta una campaña de terror y represión, atropellos y crímenes horrendos los que posteriormente se le imputaron a Lorenzo.

Esta campaña de Sotomayor fue repelida con energía por Lorenzo, quien lo embosca en su táctica guerrillera y acaba con él.

Este triunfo de Victoriano es definitivo y marca, por decirlo así, la sentencia de Victoriano, ya que hace temer a los

Conservadores, pero también a los Liberales colombianos del peligro que este cholo representaba.

Inmediatamente el Cholo coclesano extiende su lucha guerrillera, desde la frontera de Coclé con Veraguas, hasta las inmediaciones de la provincia de Panamá.

Dice Conte Porras: "El terror de la montaña se siente gigante, cuando se hace dueño de la sierra, se acerca a las inmediaciones de Penonomé y le pone un ultimátum a los penonomeños "que desocupen el pueblo en veinticuatro horas o entrará a sangre y fuego".

Los Conservadores rompen la tregua y se produce la primera batalla dirigida personalmente por Lorenzo en el Puerto "El Gago", en la que salió con el triunfo Victoriano.

Ya se estaba fraguando la traición de Benjamín Herrera de eliminar a Porras y a Lorenzo, para hacerse dueño del movimiento.

El primer paso de esta traición se consuma al separar a Porras de Lorenzo lo que hace con engaños al extremo de otorgar a Lorenzo el grado de General para halagarlo. Arresta a Porras, este se escapa y se encuentra con Lorenzo lo que será el último encuentro de los dos caudillos. Estas son las palabras que cita Conte Porras de ese encuentro: "Doctor Porras, yo haré lo que usted ordene".

Vemos a un Lorenzo arrogante, lleno de triunfos. Se dice que Lorenzo pudo haber sostenido por muchos años más su dominio sobre las tierras altas del Istmo con su táctica guerrillera y su arrojo en el combate. Esto es a lo que temían tanto liberales como conservadores.

La pregunta del millón es ¿por qué razón un movimiento revolucionario que estaba arrollando al enemigo en toda la línea sufrió un viraje tal que tuvo que ir a la mesa de negociaciones?... No hay otra respuesta que la intervención de los Estados Unidos mediante el articulado del Mallarino-Bidlack. Esto hace que aún con la derrota militar de los conservadores en el Istmo la revolución liberal no toma el poder, porque se tiene que enfrentar con un poder mayor: el imperialismo norteamericano.

Recuerden que durante el combate naval entre las fuerzas liberales y conservadoras estaba anclado en la Bahía de Panamá un buque de guerra norteamericano. Esa era la amenaza de una intervención si el ejército liberal tomaba el poder, y es así que también debemos analizar la manipulación que llevaron al asesinato legalizado del General Victoriano Lorenzo. Los Estados Unidos obligaron a las partes a firmar la paz a bordo del buque yanqui Wisconsin, porque el Estado norteamericano necesitaba urgentemente sustituir a los franceses en la construcción de la vía interoceánica. El Canal de Panamá era el gran telón de fondo.

Lo demás es harto conocido. Victoriano Lorenzo fue juzgado y fusilado pasando sus ejecutores por encima del pacto del Wisconsin, que prohibía jurisdicción militar para el juzgamiento de hechos "comunes" que fueron las acusaciones a Victoriano. Fue acusado de crímenes de guerra y de robo. Absuelto del cargo de robo, fue condenado a muerte por el de varios "crímenes de guerra". Acaso en la guerra sostenida por ellos no hubo crímenes de parte y parte, acaso todas las guerras no llevan los horrores en sí mismas.

Clara está la intervención norteamericana en este pacto, cuando a solo cinco meses del fusilamiento de Lorenzo se pactó el Tratado Hay-Bunau Varilla, que le concedió a los Estados Unidos una franja de tierra de nuestro país a perpetuidad.

Muy pocas figuras se han dedicado a reivindicar al guerrillero liberal panameño, por eso en nuestra época quedan muchas lagunas, muchos vacíos, para el conocimiento histórico integral de Victoriano y de su asesinato.

Pero lo esencial no ha podido ser destruido, ni ocultado, ni difamado. Lorenzo es sin discusión alguna, uno de los grandes héroes del pueblo panameño.

Nota

**Catedrático de Historia de la Universidad de Panamá*

El Derecho Internacional Humanitario y la Asamblea Nacional

*Roberto Montañez**

El pasado 27 de junio, en el marco de la Conmemoración del Centenario de la Asamblea Nacional, con el coauspicio del Comité Internacional de la Cruz Roja y de la Comisión Nacional Permanente para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario, se realizó un Foro Internacional en el que se destacaron los 28 Convenios aprobados desde 1911 a la fecha, que refrendan los compromisos internacionales adoptados por el Estado panameño para la protección humanitaria.

Este Foro se constituyó en un espacio de reflexión sobre los compromisos adoptados por nuestro país en el marco de esta convocatoria del centenario de aprobación de los convenios y responsabilidades derivadas de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales; así como de los otros instrumentos que proveen una serie de medidas de aplicación en tiempos de paz, porque durante los escenarios de hostilidades no existen condiciones apropiadas.

El evento resultó un éxito, ya que se contó con la presencia de 13 Delegados de las Comisiones Nacionales del Derecho Internacional Humanitario en la región, técnicos del Comité Internacional de la Cruz Roja, así como representantes de los parlamentos de Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Colombia; además, fue prestigiado con la presencia de la Procuradora General de la Nación, del Procurador de la Administración, de Miembros de la Comisión Codificadora y Miembros de la Comisión Nacional Permanente del Derecho Internacional Humanitario. Fue inaugurado por el Diputado Agustín Escudé, quien a nombre del Presidente de la Asamblea Nacional, manifestó el compromiso del Parlamento panameño en la tarea de aprobar los Convenios y las normas humanitarias que se deriven de ellos como compromisos de Estado.

Es importante destacar la magistral exposición del Dr. Roko Setka Sagel, quien con sus reflexiones, concitó una serie de comentarios positivos de los delegados internacionales por la forma sucinta y sustanciosa como

se dieron a conocer los esfuerzos realizados por la República de Panamá desde la aprobación, en 1911, de los trece Convenios de La Haya y los demás tratados en cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados de Derecho Internacional Humanitario.

Por su parte, el Diputado Rogelio Paredes Robles, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, en forma elocuente, presentó las conclusiones del evento y destacó la importancia que han tenido estos instrumentos jurídicos que promueven la jurisdicción penal internacional contra los infractores de las normas del Convenio de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales, inspirados en mitigar los efectos y los medios para hacer la guerra y la protección de los no combatientes.

Además, la señora Maryse Limoner, Delegada Regional del Comité Internacional de la Cruz Roja en México, en su mensaje a los representantes de los parlamentos de la región, expuso la importancia de compartir las experiencias de sus países sobre la sanción en la legislación interna de los crímenes de guerra y la protección de los bienes culturales.

Durante el Foro, los expositores centroamericanos ratificaron la importancia de aplicar medidas nacionales a través de uno o varios ministerios gubernamentales, al cuerpo legislativo, a los tribunales, a la fuerza pública o a otros órganos estatales.

A manera de reflexión y docencia debemos destacar que las normas del derecho humanitario internacional tienen un reconocimiento de vieja data y surgieron como una necesidad de mitigar los estragos y las tragedias producidas durante los conflictos armados a los combatientes y a la población civil, importancia que cobró un inusitado significado luego de la cruenta y sangrienta Segunda Guerra, cuyos crímenes en masa conmocionaron a la conciencia crítica mundial y la creación de las Naciones Unidas y sus postulados en

defensa de la paz, que conllevaron posteriormente a la adopción de las Convenciones contra el Genocidio y los Convenios de Ginebra.

Ciertamente, el respeto del Derecho Internacional Humanitario (DIH) requiere esfuerzos por parte de los Estados en los ámbitos internacional y nacional, cuya finalidad es limitar los métodos, medios de combate y los efectos de los conflictos armados, protegiendo a las personas que no participan o han dejado de participar en las hostilidades. Los principales tratados han sido aceptados por casi todos los Estados.

Para alcanzar el común objetivo de asegurar un efectivo respeto por los derechos de las víctimas del conflicto armado, el primer paso, de carácter vital, es un compromiso internacional para cumplir los tratados del DIH, a través de la ratificación o adhesión a estos instrumentos. No obstante, este compromiso debe ir de la mano de una serie de medidas de tipo legislativo, reglamentario y práctico, las que cada Estado está obligado a emprender en el ámbito nacional para hacer efectivo el compromiso adquirido.

Panamá firmó y ratificó los principales Convenios de Ginebra de 1949 el 2 de febrero de 1967, mientras que los Protocolos I y II fueron aprobados el 30 diciembre de 1996. Mediante los Convenios de Ginebra de 1949, el Estado panameño se obligó internacionalmente a perseguir y castigar los actos constitutivos de infracciones a los usos o costumbres de la guerra, tanto en conflictos armados internacionales como en los que no tienen carácter internacional. Esta obligación se desarrolló aún más con la adopción de los Protocolos Adicionales I y II de 1977 que Panamá ratificó el 31 de mayo de 1995.

Un instrumento de particular relevancia es el Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional, aprobado por nuestro país mediante la **Ley 14 de 13 de marzo de 2002**, cuyo propósito es aplicar una jurisdicción penal para perseguir los crímenes de guerra, genocidio y de lesa humanidad. Su entrada en vigencia le dio consistencia a una vieja aspiración de hace cincuenta años que ha cristalizado el anhelo de contar con una jurisdicción penal internacional con carácter universal para conocer de los más graves crímenes internacionales.

La Corte Penal Internacional como los Convenios

de Ginebra contienen normas que requieren ser desarrolladas desde el punto de vista normativo por parte de los Estados. Precisamente porque una de las principales normas contiene mandatos de incriminación, por los cuales los Estados se obligan a incriminar en su ley penal interna determinada clase de crímenes, asignándoles una pena adecuada a su gravedad. Tal es el caso del crimen de genocidio y de las infracciones graves que contemplan los Convenios de Ginebra.

De allí la necesidad e importancia de fortalecer los principios del DIH a través de la aceptación universal de los instrumentos relevantes, de la aplicación de estos en el ámbito nacional y de la más amplia difusión posible de las reglas que ellos contienen.

Panamá, como hemos indicado, es parte de estos Tratados desde sus comienzos; sin embargo, permanece aún pendiente el cumplimiento de estos mandatos que requieren la modificación de la legislación doméstica. Una de las razones para este retraso podría ser el carácter excepcional de las normas del Derecho Internacional Humanitario, puesto que están destinadas a aplicarse en caso de conflictos armados.

Las obligaciones del Estado en el campo del DIH consisten en la obligación de respetar y hacer respetar estas normas. Bajo este concepto, la responsabilidad del Estado no es meramente individual en torno a cumplir con estas reglas, sino que conlleva una responsabilidad colectiva con otros Estados en orden a hacerlas cumplir. De allí la presencia activa de Naciones Unidas y del Comité Internacional de la Cruz Roja en acciones de la diplomacia humanitaria con la finalidad de proteger a los civiles, socorrer a los desamparados y mitigar los efectos de las condiciones de las víctimas.

Resulta oportuno destacar que en el Estatuto la Corte Penal Internacional se recomienda la incriminación de las infracciones graves a los Convenios de Ginebra, como los demás crímenes de competencia de la Corte que pasan a ser un elemento necesario para afirmar la jurisdicción de los tribunales nacionales sobre estos crímenes en virtud del principio de la complementariedad.

Nos enfrentamos, entonces, a la imperiosa necesidad de dictar normas complementarias para la implementación de los Tratados, haciendo mención, a

título ejemplar, que la Convención contra el Genocidio, aprobada mediante la **Ley 32 de 5 de diciembre de 1949**, impone a los Estados el deber de tipificar y sancionar en las respectivas legislaciones penales el delito de genocidio. Incluso este mismo mandato tiene el mismo alcance para las infracciones graves de los Convenios de Ginebra.

En este orden y como un esfuerzo colectivo, se ha avanzado en la adopción de medidas nacionales para cumplir las obligaciones internacionales en materia de Derecho Humanitario, a través del establecimiento de Comisiones Nacionales de Derecho Humanitario en la mayoría de los Estados de la región.

Por fortuna para nuestro país, desde hace nueve años funciona la Comisión Nacional integrada por diversas instituciones, como parte del compromiso que asumió el Estado panameño de darle difusión y aplicación de estas normas. En efecto, mediante el Decreto Ejecutivo No. 154 de 27 de agosto de 1997 se dispuso la creación de una comisión interministerial denominada "Comisión Nacional Permanente para la Aplicación del Derecho Internacional Humanitario," integrada por diversas instituciones y presidida por el Ministerio de Relaciones Exteriores; su Vicepresidencia corresponde a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Asamblea Nacional. Posteriormente, se le introducen modificaciones a través del Decreto No. 165 de 19 de agosto de 1999, ampliándose las instituciones participantes y creándose una Secretaría Ejecutiva.

Según mandato legal, corresponde a la Comisión Permanente estudiar y proponer a las autoridades competentes las medidas pertinentes para la aplicación efectiva de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales I y II de 1977, pudiendo a tal efecto elaborar anteproyectos de normas de orden legislativo o reglamentario que tengan por finalidad la aplicación de los aludidos instrumentos internacionales. Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión Permanente está facultada para recabar información y levantar inventario sobre legislaciones y reglamentos en materia del DIH, así como para difundir y asesorar a las instituciones públicas y privadas relacionadas con la materia.

Entre los logros alcanzados por las recomendaciones de la Comisión Nacional podemos destacar la aprobación de

la **Ley 32 de 4 de julio de 2001**, Que dicta disposiciones para la protección y el uso del emblema de la Cruz Roja y el de la Media Luna Roja. El objetivo principal de esta iniciativa legal fue reafirmar la protección de dichos emblemas, elevando la multa impuesta a su infracción por el uso pérfido de estos símbolos.

En el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión Permanente ha tenido como preocupación fundamental y prioritaria la incorporación a nuestro Derecho Interno de las normas de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos Adicionales de 1977. En tal sentido, la Comisión Codificadora ha abordado la implementación de la normativa internacional que regula esta materia en el Derecho Interno en materia de represión de los crímenes de guerra, a través del anteproyecto que recomienda a la Comisión Codificadora introducir tipos penales del Derecho Internacional Humanitario en nuestro ordenamiento jurídico.

En las recomendaciones de la Comisión Permanente del Anteproyecto para tipificar los crímenes de guerra, se comparó la tipología de los instrumentos internacionales con las de aquellas disposiciones del Código Penal panameño que pudieran existir sobre el tema. Además, se confrontó la normativa internacional con relación a las disposiciones vigentes en la materia, con el objeto de detectar los vacíos e insuficiencias existentes en dicha legislación. Al final, se concluyó con una propuesta normativa como corolario del estudio en la aplicación de las referidas disposiciones internacionales.

A los efectos antes señalados, entre los compromisos internacionales que obligan a Panamá en la materia se distinguen las normas que pueden ser aplicadas directamente de aquellas que precisan de un desarrollo normativo interno, distinguiendo en este último caso las que versan sobre materias de ley de las que son objeto de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo.

Otra área fundamental que ha cumplido la Comisión Permanente es la difusión del Derecho Internacional Humanitario dirigido a las distintas ramas de la Fuerza Pública, a través de la respectiva Academia de Policía, que está más directamente vinculada con su aplicación. Esta disciplina se ha incorporado a los planes de estudio un curso sobre Derechos Humanos y Derecho

Internacional Humanitario. La incorporación del DIH a los programas de estudio de los centros de formación y perfeccionamiento de la Policía Nacional han sido de extraordinario beneficio, porque se ha contado con el asesoramiento del Comité Internacional de la Cruz Roja en seminarios de contenidos relativos a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

La difusión, conocimiento y debida comprensión de las reglas del DIH resulta de capital importancia para su aplicación. De nada serviría dictar cátedra sobre el Derecho Humanitario en nuestras universidades si estas normas no se aplicaran en la práctica por sus destinatarios, en particular por los miembros de la Fuerza Pública, Sinaproc, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio Público, Ministerio de Gobierno y Justicia, la Policía Nacional, el Servicio Aéreo Nacional, el Servicio Marítimo Nacional y el Ministerio de Salud, instituciones que por definición deben estar preparadas para enfrentar escenarios de conflicto bélico.

Conforme a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 154 de 27 de agosto de 1997, en el ámbito educacional la Comisión Nacional podrá recomendar la incorporación del tema en el curriculum escolar a través del Ministerio de Educación en los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios de la enseñanza básica y a nivel universitario que se consideran temáticas vinculadas a este tipo de derechos, como el respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana y la educación para la paz.

La Comisión Nacional Permanente, en el marco de sus tareas, mantiene una fluida y permanente coordinación y colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja, especialmente a través de la Delegación Regional para Centroamérica, cuyo asesor jurídico participa como miembro consultor permanente de la Comisión Nacional. Incluso se ha dado inicio al inventario de los bienes culturales del país que son susceptibles de protección en caso de conflicto armado y algunos temas relativos a las convenciones sobre restricciones y prohibiciones de ciertas armas convencionales.

En tal sentido, la Comisión Nacional ha priorizado el mantenimiento de un efectivo intercambio de información, ámbito regional, en particular intercambiando experiencia técnico-legislativa sobre el seguimiento de los proyectos de ley para la aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

El establecimiento de la Comisión Nacional Permanente ha servido como una instancia de coordinación entre las distintas instituciones directamente vinculadas a la temática del Derecho Internacional Humanitario y ha permitido realizar un seguimiento periódico de las actividades de implementación del DIH en el ámbito nacional, lo que revela el cumplimiento de los compromisos adoptados por el país.

El propósito de garantizar la paz y la sobrevivencia humana es un compromiso colectivo, porque aunque se privilegie el diálogo y la negociación, los Estados siguen armándose, enfrentándonos a una realidad insoslayable en que los conflictos acontecen, pero la tragedia sería mayor si no existieran reglas para humanizar la guerra y mitigar los efectos del sufrimiento humano.

Finalmente, como elocuente muestra de que el debate sobre la aplicación del Derecho Internacional Humanitario no es un asunto exclusivo de la sociedad panameña, en el Foro organizado por el Comité del Centenario de la Asamblea Nacional, se pusieron de manifiesto los esfuerzos que se están haciendo en cada uno de los países de la región para sancionar los crímenes de guerra, crímenes de genocidio de lesa humanidad tipificados en Estatuto de la Corte Penal Internacional, lo que constituye un desafío para la Comisión Codificadora y la Asamblea Nacional de dotar a la sociedad panameña de instrumentos efectivos para sintonizar al país con las nuevas tendencias del Derecho Penal Internacional. En síntesis, este Primer Foro del DIH convocado por el Parlamento panameño en el marco de su Centenario, es un espacio de reflexión que ha sido tan constructivo como gratificante, y valdría la pena repetirlo en el elevado propósito de universalizar su aplicación.

Nota

**Secretario Técnico de Relaciones Internacionales*

La Formación Histórica de la Legislación Ambiental en Panamá y la Participación de la Asamblea Nacional

Magister Gabino Díaz Proll*

Para entender la compleja estructura de los sistemas jurídicos de protección del medio ambiente, es conveniente tomar en cuenta la manera como históricamente estos se han venido constituyendo. Por otra parte, la historia no es la misma en los países latinoamericanos que siguen la tradición romano-germánica, como en el caso de Panamá, que en los países de habla inglesa que siguen la tradición angloamericana del common law.

Como es sabido, Panamá, como el resto de los países de América Latina, comienzan a organizarse como Estado a comienzos del siglo IX, en torno a modelos políticos jurídicos semejantes a los que prevalecían en los países más avanzados y, conforme a las ideas predominantes, favorecen un régimen de propiedad y de uso de los recursos naturales, que tiene su base en los principios de la propiedad privada de los bienes que la naturaleza no hubiera hecho común a todos los hombres y del uso y disposición arbitraria de estos, con arreglo a la concepción de la propiedad como un derecho absoluto. Así lo expresan los códigos civiles y administrativos que se ponen en vigor en esa época, algunos de los cuales se mantienen en vigor, como el Código Civil panameño de 1917 y el Código Administrativo de 1919, los cuales contienen y regulan conductas que inciden significativamente en la protección del ambiente, no obstante que han sido expedidas sin ningún propósito ambiental. Se trata, pues, de una legislación que tiene una relevancia ambiental casual.

La legislación ambiental de los países del área y, por ende, de Panamá, experimentó una profunda transformación a partir de las primeras décadas del siglo XX, bajo la influencia de las ideas conservacionistas y en el marco de un cambio en la naturaleza del propio Estado.

En efecto, a partir de esta época se comenzaron a expedir leyes sobre los recursos naturales que establecieron de la legislación sectorial de relevancia ambiental que se

encuentra aún en vigor y son el componente principal de los sistemas jurídicos vigentes para la protección del medio ambiente en estos países.

Lo anterior, ha traído como consecuencia que el sistema administrativo para la gestión ambiental en Panamá, ha estado inserto en un marco político-administrativo poco adecuado para los fines de una correcta política ambiental, por parte de las instituciones encargadas de esa gestión.

Para comprender lo antes anotado, es necesario que revisemos la estructura organizativa del Estado panameño. Así, vemos, que a través del **Decreto 148 del 28 de diciembre de 1979**, por el cual se adoptaron medidas sobre la administración del Estado, se estableció para los efectos de coordinación en materia de planificación y ejecución de las políticas y programas del Estado, que este se dividirá en los siguientes sectores económicos: Sector Comercio, Industria y Turismo, Sector Banca y Finanzas, Sector Agropecuario, Sector Educación, Sector Salud, Sector Vivienda, Sector Trabajo, Sector Transporte y Sector Comunicación y Energía. Esto ha traído por consecuencia, que las funciones ambientales entre las instituciones que configuran la administración pública, se encuentren organizadas sobre la base de sectores bien definidos dentro del Gobierno.

Este grado de sectorización de la gestión ambiental es una de las características de la administración ambiental panameña. La situación que señalamos se aparta de la naturaleza eminentemente transectorial de la gestión ambiental. Por lo que esta no puede ser entendida como una función que le corresponde a cada institución por separado, sino que, por el contrario, esta debe entenderse como una función que debe tener en cuenta el conjunto de dichos componentes y a sus procesos de interacción. Esto, evidentemente, plantea una contradicción con el modo tradicional de organización de la administración

pública panameña; es decir, con la división de la función pública y, por tanto, de la gestión ambiental en sectores temáticos que son asignados a instituciones que son creados para ese efecto y que, por lo general, desarrollan sus tareas en forma independiente los unos de los otros, produciendo confusión en los mecanismos de aplicación de la Ley, especialmente entre los funcionarios públicos llamados a atender los asuntos relativos a las violaciones de las normas. Todo lo anterior da como resultado una gestión ambiental poco eficaz.

Esta fragmentación en las instituciones u organismos responsables del manejo ambiental, tiene el inconveniente de crear duplicidad de esfuerzo en la solución de problemas de orden ambiental, a la par de incongruencia en la direccionalidad del manejo ambiental. Uno de los principales resultados de tal sectorización, es la carencia de una política ambiental coherente, completa y globalizante que dirija la gestión ambiental, dándole fundamento y direccionalidad a la acción de gobierno.

Las instituciones que tutelan el medio ambiente se manejan aisladamente en el cumplimiento de sus funciones, especialmente, porque la legislación panameña contiene pocas disposiciones específicas que establezcan la intersectorialidad en el manejo ambiental. No obstante, se observa en la legislación actual un cierto grado de avance en cuanto a la transectorización de los organismos e instituciones encargados de la gestión ambiental. Así, desde hace años, Panamá ha enfrentado estos problemas ambientales, mediante la creación de algunos organismos que han tenido a su cargo la protección de ciertos recursos naturales o la protección del medio ambiente ante los efectos negativos de algunas actividades.

La creciente gravedad de los problemas ambientales y la idea de que estos deben ser enfrentados a partir de una visión histórica y sistémica del medio ambiente, llevó a nuestro país, a través de la Asamblea Nacional, a buscar una plena incorporación de la gestión ambiental a la función pública del Estado, de manera que considere todos los componentes del ambiente y sus interacciones, con la creación de la Autoridad Nacional de Ambiente, mediante la **Ley 41 de 1 de julio de 1998**, en donde se observa un cierto grado de avance en cuanto a la transectorización de los organismos e instituciones encargadas de la gestión ambiental.

Por otra parte, en los últimos años la legislación ambiental se ha comenzado a modificar en todo el mundo, como consecuencia del predominio de una visión renovada del tratamiento de los asuntos ambientales, que deriva de la llamada concepción holística y sistémica del ambiente que está transformando la legislación ambiental y que ha impulsado la expedición de ordenamientos jurídicos que establecen principios dirigidos a la protección del ambiente en su conjunto, que consideran la totalidad de sus componentes y de sus procesos de interacción. Se trata de la legislación propiamente ambiental que, como se ha dicho, se inspira en una concepción holística del ambiente, pero considerándolo como un todo organizado a la manera de un sistema.

En Panamá y en algunos países latinoamericanos ya existen ciertos ordenamientos jurídicos que responden a estas características: la Ley General de Ambiente de Panamá (1998), el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente en Colombia (1976), la Ley para la Protección y Mejoramiento del Ambiente en Guatemala (1986), y el Código del Ambiente y los Recursos Naturales en Perú (1990).

En relación con el marco constitucional, la mayor parte de las Constituciones Políticas, contienen algunas disposiciones de relevancia ambiental que configuran el marco jurídico dentro del cual se desarrollan sus respectivos sistemas jurídicos para la protección del ambiente. La mayoría de estas disposiciones constitucionales responden a Leyes Fundamentales promulgadas a partir de 1972, que coincide con la realización de la histórica Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que se realizó en Estocolmo en 1972.

La Constitución de Panamá de 1972 fue la primera en incorporar una disposición en este sentido, al prescribir que era un deber fundamental del Estado velar por un medio ambiente sano y libre de contaminación (artículo 118), pero, luego de las reformas de 1978 y el acto constitucional de 1983, nuestra Constitución pasó a tener todo un capítulo sobre Régimen Ecológico (artículos 118 al 121).

Finalmente, cabe señalar que en la formación de la legislación ambiental en Panamá, ha tenido una especial

importancia la Asamblea Nacional, como ente facultado para la expedición de estas leyes. Se observa así, una importante tendencia de incorporar en la facultad de expedir normas jurídicas, a los distintos sectores de la sociedad involucrados en el tema. Han sido innumerables las reuniones realizadas por la Comisión de ambiente con la comunidad, con las instituciones públicas con competencia, antes de expedir una ley de protección del medio ambiente, evidenciando así que la gestión ambiental no puede continuar siendo considerada como un "sector" más del Estado. Es indispensable que ella supere el esquema de sectorización que es característico de la administración pública y se proyecte, como una función que es eminentemente transectorial. La gestión ambiental debe ser una responsabilidad compartida con la sociedad civil y, en ese aspecto, la Asamblea Nacional ha contribuido a este logro.

Bibliografía Consultada

CONSTITUCIONES

Constitución Política de la República de Panamá. 1972 (Reformada en 1978 y 1983)

Constitución Federal de la República de Brasil. 1988

Constitución Política de la República de Colombia. 1991

Constitución Política de la República de Cuba. 1976 (reformada en 1992)

Constitución Política de la República de Chile. 1980

Constitución Política de la República de Ecuador. 1979 (reformada en 1983)

Constitución Política de la República de El Salvador. 1983

Constitución Política de la República de Guatemala. 1985

LEYES GENERALES DE AMBIENTE

Ley 41 de 1 de junio de 1998. Ley General de Ambiente de Panamá.

Ley 1333 del 27 de abril de 1992. Ley General del Medio Ambiente de Bolivia.

Ley 33 del 10 de enero de 1981. Protección del Medio Ambiente y del Uso Racional de los Recursos Naturales de Cuba.

Decreto 374 del 21 de mayo de 1976. Ley para la Prevención y Control de la Contaminación Ambiental del Ecuador.

Decreto 68-86 del 28 de noviembre de 1986. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente de Guatemala.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del 28 de enero de 1988 de México.

Ley del 16 de junio de 1976. Ley Orgánica del Ambiente de Venezuela.

CÓDIGO DEL MEDIO AMBIENTE

Código Nacional de Recursos Naturales, Renovables y de Protección al Medio Ambiente de 18 de Diciembre de 1974 de Colombia.

Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del 18 de Septiembre de 1990 de Perú.

LIBROS

Congreso Nacional de Derecho Ambiental. Unión Mundial para la Naturaleza. Centro de Legislación Ambiental. Costa Rica. 1992.

Derecho Ambiental Mexicano. Raúl Brañes

Editorial Universo Veintiuno. México, 1987.

Manual de Legislación Ambiental de Panamá. Marco Tulio Hernández. Panamá 2000.

Derecho y Medio Ambiente. César Lorenti. José María Bosh Editor, Barcelona, España, 1996.

Nuevo Régimen Jurídico del Medio Ambiente. Julio Corroza Umaña, Biblioteca Jurídica Dike. Medellín, Colombia 1994.

Manual de Derecho Ambiental. Martín Ramón Mateo.

Edigrafos, S.A. Madrid, España, 1995.

De la Economía a la Ecología. Jorge Richman.

legislación Ambiental N.2. PNUMA Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 1993.

Legislación Ambiental General en América Latina y el Caribe. PNUMA.

Serie de Legislación Ambiental N.L. PNUMA. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. 1992

Derecho y Contaminación. Fernando De Trazegnies.

Documentos de Conservación, Lima, Perú. 1988.

La pobreza de la Política Económica. Juan Jované.

Panamá 1995. CECADE, Serie Alternativas.

Hacia un Nuevo Orden Ecológico Mundial. Manuel Cifuentes Vargas.

Editorial Carsa. S.A. México 1990.

Movimiento de los Trabajadores y Ecología.

Colección CLAT X Congreso. Brasil. 1993

Nota

**Abogado, Consultor en Legislación Ambiental y Asesor Legal de la Secretaría Técnica de Ambiente y Asuntos Agropecuarios*