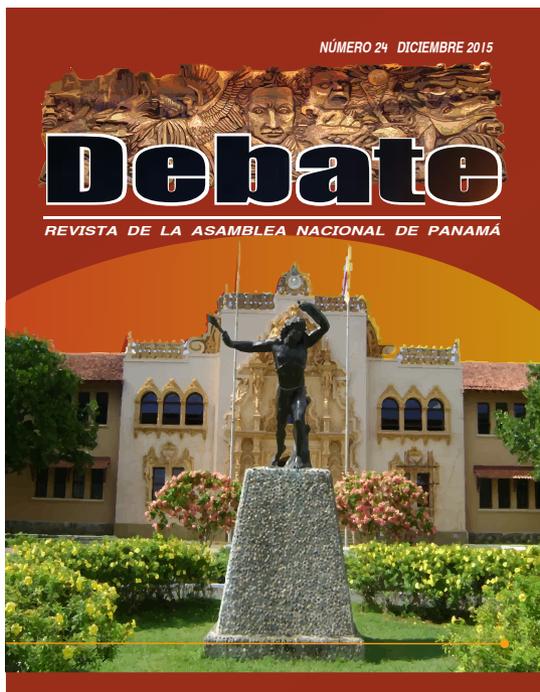


NÚMERO 24 DICIEMBRE 2015

Debate

REVISTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ





Escuela Normal de Santiago

Originalmente Escuela Normal de Santiago y a partir de 1941 Escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena Inició labores el 5 de junio de 1938 destinado a la formación de maestros de enseñanza primaria, establecido en el interior de la República, su entrada se encuentra custodiada por dos (2) leones tallados por Luis Cacelli (escultor italiano), el vestíbulo por cuatro águilas talladas en su parte superior.

La Escuela Normal de Santiago fue declarada Monumento Histórico Nacional mediante Ley 54 de 12 de diciembre de 1984.

Debate

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

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

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

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

cep@asamblea.gob.pa

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

Edición e impresión a cargo del Dpto. de Imprenta de la Asamblea Nacional en diciembre de 2015

Tiraje: 300 ejemplares.

Debate

**Número 24
Diciembre 2015**

Directiva de la Asamblea Nacional

H.D. Rubén De León Sánchez
Presidente

H.D. Katleen Levy
Primera Vicepresidente

H.D. Raúl Hernández
Segundo Vicepresidente

Franz E. Wever Z.
Secretario General

Anelis Bernal
Subsecretaria General

Centro de Estudios Parlamentarios

Marisol Martínez C.
Directora encargada
Centro de Estudio Parlamentario

Jaime Beitia F.
Coordinador de la Revista

Equipo de Apoyo
Karim Paredes
Mariela Laguna C.
Marcela Chang

Correctoras de Texto
Rosaura Rivera
Mgtra. Elena Quintanar

Arte y diagramación
Yanaris Cruz







ASAMBLEA NACIONAL

**DIRECTIVA
2015 - 2016**



Rubén De León Sánchez
Presidente



Katleen Levy
Primera Vicepresidente



Raúl Hernández
Segundo Vicepresidente



Anelis Bernal
Subsecretaria General



Franz Wever
Secretario General



Contenido

PRESENTACIÓN

.....7

ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS

Escuela Normal de Santiago, A mi Alma Máter

Yarinela María Alvarado

.....11

Retos deontológicos del ejercicio colectivo de la abogacía:

La necesidad de adoptar códigos de conducta

Darío Sandoval Shaik

.....19

**Protección de derechos del consumidor: Antecedentes,
evolución y estado actual**

Franklin Miranda Icaza

.....30

El derecho fundamental de la comunicación

dentro de un estado constitucional social de derecho

Pedro Brin

.....49

Asamblea Nacional en sesiones judiciales

Manuel J. Bennett M.

.....54

Importancia de la exposición de motivos en el proceso de formación de la ley

Andrés Wong Pimentel

.....58

El Instituto Nacional y el 9 de enero

Carlos Aguirre Castillo

.....69

**Las medidas conservatorias o de protección en general,
un imperativo procesal, en el proceso civil panameño**

Manuel Salvador Oberto

.....75

CONFERENCIA

Génesis y proyecciones de la carta de Jamaica

Mario Castro Arenas

.....91

**La figura del femicidio en la legislación penal panameña y
en el Derecho comparado**

Julia Elena Sáenz

.....101

LEGISLACIÓN AL DÍA

.....
Ley 37 del 12 de mayo 2015, *Que establece la enseñanza obligatoria de la asignatura Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América y dicta otras disposiciones*

.....107

DISCURSOS

.....
Discurso pronunciado por el H.D. Rubén De León Sánchez, Presidente de la Asamblea Nacional, periodo 2015 – 2016
1 de julio 2015

.....115

Discurso pronunciado por el Papa Francisco en Bolivia ante los movimientos populares

.....118

DOCUMENTOS DE INTERÉS

.....
Simón Bolívar - Carta de Jamaica

.....133

PRESENTACIÓN

La Asamblea Nacional en su función de “divulgar su labor legislativa de leyes y otros documentos”, se congratula con el Centro de Estudios Parlamentarios por la publicación de la revista Debate en su versión vigésima cuarta. Otrora, la revista Debate daba preferencia a la unidad temática, pero, dados su impacto y proyección cultural e informativo, abre su abanico a la multidisciplinariedad, por lo que hoy aparecen relacionados, diversos temas de nuestro diario acontecer. En su estructura, Debate XXIV es un soporte que incluye una monografía, siete artículos, una ley, dos discursos y una epístola histórica, cuya importancia se concatena con Panamá por la visión que, sobre la posición de nuestro Istmo, tuvo el Libertador.

Esta publicación que hoy se presenta, queda en el registro histórico institucional y se ofrece a la ciudadanía para que se beneficie con el conocimiento de temas nacionales de interés que, en esta ocasión más versátil, conjuga una selección diversa de artículos aportados por expertos conocedores de la temática que registra Debate XXIV.

Así, en los temas incluidos en esta edición 2015, se podrán ampliar referencias sobre la Escuela Normal de Santiago de Veraguas en el título “A mi alma máter” de la Dra. Yarinela María Alvarado. Conoceremos sobre los retos deontológicos del ejercicio colectivo de la abogacía en el artículo de Darío Sandoval Shaik, “La necesidad de adoptar códigos de conducta”. Ampliaremos nuestra cultura sobre “Protección de derechos del consumidor: Antecedentes, Evolución y

estado actual” en el artículo de Franklin Miranda Icaza.

Del entorno legislativo, Debate XXIV registra los textos “¿Por qué Panamá debe constituirse en un Estado Constitucional de Derecho? del Dr. Pedro Brin. “Asamblea Nacional en sesiones permanentes” de Manuel J. Bennett, “Importancia de la exposición de motivos en el proceso de formación de la ley” de Andrés Wong y “El Instituto Nacional y el 9 de enero” del historiador Carlos Aguirre Castillo “Las medidas conservatorias o de protección en general: un imperativo en el proceso civil panameño”, tema analizado en la monografía de Manuel Salvador Oberto.

Cabe destacar, además, las conferencias magistrales de Mario Castro Arenas con “Génesis y Proyecciones de la carta de Jamaica” y de la Doctora Julia Elena Sáenz con “La figura del femicidio en la legislación penal panameña en el derecho comparado”. En la sección de Legislación al día con la Ley 37 de mayo de 2015”, donde se restablece la Cátedra de Relaciones de Panamá y los Estados Unidos terminando esta edición, el discurso emitido por el Papa Francisco en su visita a Bolivia en julio de este año y la disertación que pronunció, como presidente de este parlamento, el Honorable diputado Rubén De León Sánchez al inicio del periodo legislativo. Y, como corolario histórico, se inserta la “Carta de Jamaica” del Libertador Simón Bolívar como reviviscencia del tema: una sola nación, América, con una capital, Panamá.

Es honorífico mencionar que la Asamblea Nacional pondera el esfuerzo de los autores de cada texto, ofrecidos con voluntad y profesionalismo, y los incluye como una forma de participación ciudadana y académica que nos permite continuar vigentes proyectándonos cultural, histórica y científicamente, dados los contenidos que, en procura de una actualización permanente, el Centro de Estudios Parlamentarios convoca y selecciona con prolija responsabilidad para conformar esta revista, un documento que cuenta, asimismo, con el aporte de los colaboradores de nuestra Institución: las correctoras del Departamento de Revisión y Corrección de Estilo, y los de la Imprenta parlamentaria. Y, de modo especial, subrayo a los funcionarios del CEP: quien lleva la coordinación de la revista Debate, Jaime Beitía, los colaboradores que participan en las tareas obligadas de la edición, y quien le da seguimiento, Marisol Martínez, directora del Centro de Estudios Parlamentarios.

Que el empeño puesto hoy en Debate XXIV se constituya en el norte de cultura que también motive y distinga positivamente la labor legislativa de este Primer Órgano del Estado.

Magíster Elena Del R. Quintanar



Ensayos y monografías



La Luz del Llano brilló en la tierra santiagueña y esta cuna tan pequeña por el mundo la irradió. La Escuela Normal surgió después de un esfuerzo ingente; el edificio imponente concretó aquella visión en bien de la educación, como el gran "sol esplendente".

Donna A. Petrocelli de Him

ESCUELA NORMAL DE SANTIAGO, A MI ALMA MATER

Yarinela María Alvarado

En honor a mi Alma Máter

Hace 77 años, un visionario estadista, Juan Demóstenes Arosemena, crea en nuestra querida provincia, Veragua, la majestuosa Escuela Normal J.D.A, obra física levantada en un inmenso llano, repleto de tradiciones y creencias campesinas, donde predominaba la leyenda de una luz nocturna, "LUZ DEL LLANO", que vagaba por el área y que representaba algo indicativo de tesoros escondidos, que saldrían a la superficie en algún momento. Hoy, esa luz representa un Monumento Histórico Nacional, bajo la Ley 54 de 12 de diciembre de 1984, la cual generó un gran empuje a la economía, cultura y educación, no solo de la provincia, sino del país.

Este año, con orgullo, celebramos el 77 Aniversario, trayectoria que ha marcado un compromiso con la misión de formar, de manera pedagógica, humanística, científica y tecnológica, a los estudiantes normalistas, a quienes los identificamos con nuestra cultura nacional, fundamentada en valores sólidos, en la participación democrática y el trabajo productivo

que promueve el mejoramiento de la calidad de vida.

La Escuela Normal es un verdadero faro de luz y esperanza en la educación nacional. Como visión, aspira a fortalecer la formación del estudiantado normalista, con un liderazgo proactivo, con sólidas bases humanísticas, culturales, científicas y tecnológicas, mediante la práctica efectiva de los principios democráticos y la investigación, para lograr las competencias básicas que le permitan a sus egresados desempeñarse con éxito y transformar la realidad nacional.

La Escuela Normal ha sido el principal motor en el desarrollo de una nueva concepción cambiante de la educación, centrada en los avances y beneficios del proceso educativo. Este Centro cuenta con un área total de terreno de 42,500 metros cuadrados, de los cuales 3,921 se destinaron para dormitorios; 4,123 para edificios de enseñanza; 870 para las casas del director y subdirector, y 518 dedicados a pasillos. Cuenta con una capacidad para 1,200 alumnos.

En la actualidad, la organización administrativa de la Escuela Normal J.D.A. está conformada por 111 administrativos y la organización docente por 118 profesores y por 856 estudiantes, con-

*Doctora en Ciencias de la Educación
Universidad Latina

formando junto con los padres de familia y la comunidad civil, la gran familia normalista.

Breve descripción de la escuela Normal Juan Demóstenes Arosemena: Monumento Histórico y alma máter de los educadores de todos los tiempos.

La fachada, de estilo plateresco y barroco, con columnas adornadas con efigies de reinas y figuras esculturales desnudas, es portentosa.

Se observa, en la cúpula, la efigie o medallón del ilustre panameño, Doctor Justo Arosemena hombre de letras, juriscónsulto y diplomático (1817-1885). La intención del Gobierno que construyó la Escuela Normal era que llevara el nombre de tan ilustre Patricio, pero la muerte prematura del Presidente Juan Demóstenes Arosemena (16 de diciembre de 1939), hizo cambiar esa intención, y se le otorgó el nombre de su creador, el cual lleva actualmente.

Al dirigirnos al Aula Máxima del plantel, nos encontramos a la entrada, con la Alegoría al tiempo, donde está colocado el Reloj que marcará las horas y minutos de la vida normalista.

En el mismo lugar, encontramos la Alegoría a la Filosofía, con los efigies de Platón y Aristóteles.

Platón (429-347) A.C., célebre filósofo griego, discípulo de Sócrates, Maestro de Aristóteles y autor de los magníficos diálogos: Fedón, Fedro, Gorgias, etc., en los cuales expone su filosofía, que es la más elevada expresión del idealismo y se aproxima, a veces, a la idea cristiana.

Con su nombre se relaciona al conocido axioma: "Es Platón mi amigo, pero es la verdad más amiga aún". (Amicus Platón, sed magis amica verites).

Aristóteles. (384-322 A. de J.C) Célebre filósofo griego, preceptor y amigo de Alejandro Magno y fundador de la escuela peripatética, es una de las inteligencias más vastas que ha producido la humanidad. Su historia de los animales, su retórica, su política, su metodología, etc., son obras que constituyen puntos de vista originales y profundos. Durante toda la Edad Media fue el oráculo de los filósofos y de los teólogos escolásticos, que lo conocían, pero que no siempre interpretaban bien sus doctrinas. Se cita con frecuencia el nombre de Aristóteles como la personificación del espíritu filósofo y científico.

En el centro del Vestíbulo, está el busto de bronce sobre pedestal, del Doctor Juan Demóstenes Arosemena, panameño ilustre, político, escritor y orador que ocupó posiciones oficiales de relieve hasta llegar a la Presidencia de la República (1936-1939). Fue el fundador de este Colegio (1938).

Penetramos en el vestíbulo, hermoso y artístico, estilo plateresco, con columnas geométricamente colocadas, adornos, alegorías y efigies de hombres importantes, tales como: Simón Bolívar (1783-1830), Libertador de América.

Debajo de la escalera de la izquierda, se encuentra la alegoría a la Agricultura, representada por el buey y El arado.

En la escalera de la derecha está la alegoría a las ciencias y artes.

Al comenzar por el primer panel o cuadro de la izquierda, encontramos el cuadro famoso de los borrachos o Coronación de Baco, cuyo original está en el museo de Prado, en Madrid y fue pintado por Diego Rodríguez de Silva y Velásquez, (1599-1620), pintor español perfecto, de la escuela española, entre cuyas obras merecen citarse, además: Las Hilanderas, Las Meninas, La Rendición de Breda, Los Retratos de Felipe IV, de las Infantas. Entre otras cosas.

En el cuadro panel tenemos el “Escudo de la Escuela Normal”, el mismo es el legítimo y auténtico, contiene lo siguiente: la efigie del guerrero veragüense Urraca, símbolo de lucha por la libertad istmeña; el istmo de Panamá con el sol en el poniente y la luna en el oriente, hora de nuestra separación de Colombia y el Canal de Panamá con un barco cruzando sus esclusas. El lema “labor Omnia Vinci”, (El trabajo todo lo vence), y por ultimo las espigas o manojos de arroz producto de la abundancia de su cultivo en la provincia de Veraguas y los laureles símbolos de gloria y triunfo.

En segundo cuadro, de un pintor contemporáneo, representa la entrada triunfal de Francisco Franco en Madrid, después de la Revolución Española.

El tercer cuadro es el juego de la Gallina Ciega, de Francisco de Goya y Lucientes (1746-1828), pintor español de la prodigiosa actividad que acometió todos los géneros con el mayor éxito.

Sus obras más populares son la Agua-fuertes conocida con el nombre de Los Caprichos. Se ha popularizado con la

célebre, Maja Desnuda.

En quinto panel representa el cuadro de Juana la Loca o Locutora de Amor, de Francisco Padilla, pintor español, natural de Zaragoza, autor de populares cuadros históricos. Este cuadro muestra a la Reina detenida en medio del campo, ante el catafalco de su esposo. Obra conmovedora y profunda. (Museo de Arte Moderno, Madrid). Juana La Loca (1497-1555), Reina de Castilla 1504, hija de Fernando e Isabel, esposa del archiduque de Austria, Felipe el Hermoso y madre de Carlos, quien murió en Tordesillas.

Después de la muerte de su esposo, el dolor turbo su razón y paseó durante varias semanas, de ciudad en ciudad, el cadáver de Felipe el Hermoso.

De regreso al palacio real, el sirviente narró toda la escena a su señor, quien después de oír el relato. Dijo: “Ya sé lo que debo hacer”. Al otro día, anuncio que el Rey iba a ordenar la confección de una gran Campana para la Catedral, tan grande que se oiría en todo su reino. Acto seguido, convocó a los obreros de toda la confianza para que en los sótanos o mazmorras del palacio se construyera un horno donde se iba a confeccionar la Campana, Sus órdenes secretas fueron: A todo noble que yo traiga aquí, le cortaré la cabeza.

Efectivamente, comenzaron los trabajos. El Rey confeccionó la lista de los noble rebeldes que sumaban quince (15), incluyendo al cabecilla. Cada día, el Rey invitaba a un noble rebelde a visitar los trabajos de la campana, invitación personal por cortesía, no podían rehusar, y tan pronto bajaban el sótano, los trabajado-

res o esbirros ejecutaban al visitante.

Cuando solo faltaba el badajo de la campana y, únicamente quedaba el noble rebelde y cabecilla del grupo, a quien el Rey había dejado ex profeso para último, lo invitó a visitar el sótano. Cuál no fue su sorpresa cuando vio, tirados por toda la mazamorra, que yacían los catorce cuerpos, sin cabeza, de sus compañeros de conspiración y rebeldía. Acto seguido se procedió a hacerle a él lo mismo que a los otros, pero su cabeza no se tiró al suelo, sino que fue colgada como badajo de la gran campana. Cuando se supo en todo el reino lo ocurrido, nadie osó protestar y el Rey gobernó, aunque durante pocos años.

Sexto panel es el banquete de Sancho Panza como gobernador de la ínsula de Barataria, isla imaginaria, cuyo gobierno obtuvo Sancho Panza, y donde experimenta, en medio de incidentes, cual más cómico, todos los inconvenientes que suelen acompañar al poder. Aluden con frecuencia los escritores a la efímera autoridad del escudero de Don Quijote, y sobre todo, al sentido con que administraba la justicia. En este cuadro, se ve al Doctor Tirte, afuera, quien, con su varita, le prohíbe los apetitosos bocados al glotón Sancho Panza.

El último cuadro representa la campana de Huesca, donde el Rey cristiano Ramiro II hizo degollar a quince rebeldes y colgar sus cabezas de la bóveda como "campana que se oyera en todo el reino". Existe la leyenda de que Ramiro II (923-950), Rey de León, Galicia, Austria y Castilla, por ser apenas un jovencuelo, y tener entre sus manos tantos estados o reinos, los nobles se negaban a prestarle

obediencia y vasallaje. No sabiendo qué hacer, dirigió sus cartas con un mensajero al Obispo, exponiéndole el problema y pidiéndole consejos. El señor Obispo, al leer la carta, y como se le solicitaba respuesta inmediata, invito al mensajero al jardín y tomando una tijera de podar, comenzó a recortar todas las ramas que sobresalían de las demás hasta ponerlas todas parejas o al mismo nivel. Terminando, dijo al mensajero; *"Cuéntale a tu amo lo que has visto"*.

Sobre la pared de la entrada al Aula Máxima, en la parte superior, se observa una placa con la efigie de Polidoro Pinzón, líder estudiantil normalista.

El Aula Máxima, escenario de más esplendidos e inolvidables acontecimientos

Al entrar a tan majestuoso escenario comenzando por la izquierda, nos encontramos con los lienzos de siempre recordado Maestro, Don Roberto Lewis, pintor nacional, autor de innumerables obras de arte de un valor incalculable, diseminadas por todo el territorio nacional y el extranjero.

En orden, podemos observar:

1. El descubrimiento del Fuego. El hombre de las cavernas que descubrió accidentalmente el fuego y, después de ese instante, su vida terrestre cambió casi por completo. Al volver a la vida anterior trató siempre de conservar y producir fuego, ya que en ello se le iba la vida misma. Este primer descubrimiento, el uso del fuego por el hombre primitivo, le abrió amplio horizonte de liberación.

2. El código de Hammurabi. Veinte siglos antes de Cristo, el creador y fundador del Imperio Babilónico consigna enseñanzas de la vida civil, religiosa y guerrera a su pueblo, estableciendo el primer código escrito que se conoce en la historia de la humanidad.
3. El escriba Egipcio. Representó la ciencia, la filosofía y la civilización antigua. La sabiduría egipcia fue lo más prominente entre los antiguos, los griegos, persas, macedonios, etc., Bebieron de esa fuente de agua. Se supone que los antiguos egipcios fueron herederos, en parte, de la sabiduría de los Atlantis.
4. El Mártir de Gólgota. Simboliza al Cristianismo, Doctrina que trajo al mundo un mensaje de amor, fe y esperanza entre los hombres. Proclamó la igualdad y fraternidad a la humanidad y dio a los hombres reglas para alcanzar la paz y la felicidad.
5. Nicolás Copérnico. Personifica los adelantos en la Edad Media, Astrónomo polaco (1473-1543), demostró el doble movimiento de los planetas sobre sí mismos y alrededor del Sol, teoría que fue condenada más tarde por la iglesia como contraria a las Sagradas Escrituras. Maestro intelectual de Galileo (1564-1642).
6. Época Moderna. la representa el descubrimiento del vapor por Jaime Watt, ingeniero escocés (1736-

1819), quien concibió el principio de la máquina de vapor de doble efecto. Jorge Stephenson (1781-1848) incorporó la máquina a vapor al ferrocarril.

Sobre el escenario principal, siguiendo el mismo rumbo, podemos admirar la bella alegoría: *"El nacimiento de la Aurora"*, hermoso lienzo lleno de brillantes colores, en un conjunto formado por brioso corcel y hermoso varón.

Al frente, en lo más alto, vemos hermosas muchachas indicando las materias y actividades que se realizan en el colegio, así como los colores de los primeros uniformes de las normalistas. Se observa el escudo ideado por Don Roberto Lewis y que como dijimos antes, solo señala los colores del uniforme y las siglas de la escuela.

La joven normalista que aparece al frente de la alegoría con el dedo sobre los labios imponiendo silencio para la augusta aula máxima es Marta Clavel, oriunda del distrito de Cañazas, quien posteriormente fue profesora de la Escuela Normal.

En el último tramo, a la derecha del escenario, con vívidos colores, está el Holocausto de la Raza, representado la egregia figura o emperador mejicano Guatimozín Cuauhtémoc, muerto en 1522. Cortés le hizo dar muerte acusándolo de haber conspirado. Cuentan que, antes de morir, le hizo tenderse con su ministro sobre un lecho de carbones encendidos con sus tesoros. Como el ministro suplícaba a su amo que hablara para liberarse del suplicio, le respondió con entereza: ¿Crees, acaso, que estoy en un lecho de rosas?

Indudablemente, este holocausto de la raza autóctona es lo que ha decidido al Gobierno mejicano a tener como lema y símbolo que pone al pie de todos sus documentos oficiales, *“Por mi raza hablará mi espíritu”*.

Debajo de este cuadro. Se presenta una escena de nobleza indígena, es decir, un grupo de princesas indias llevadas en andas por esclavos o servidores. Solo se presenta la raza kuna, pues fueron omitidos los **chocoes, guaimés y los doraes**.

Hemos dejado para último, la Escena Campesina, ubicada en la parte baja, a la izquierda del escenario, por la sencilla razón de que ese lienzo, hermoso por cierto, tiene los siguientes errores de contenido:

1. El rancho no es el típico de nuestros campesinos.
2. El sombrero que lleva el carretero no es el nuestro, más bien parece de un ambiente urbano.
3. La carretera de los bueyes no es la nuestra es la típica de Costa Rica.
4. La vestimenta del muchacho no corresponde a la de los nuestros, pues no es clásico montuno.
5. La pollera de la muchacha está mixtificado: la falda es la del diario o montuna, y la chaqueta corresponde a la de la fiesta de gala. Nunca se visten así nuestras campesinas.
6. La guadaña no es herramienta típica

del panameño. El machete o *“Collins”* y el garabatos; son los nuestros.

Hemos considerado, como disculpa para nuestro querido Maestro Don Roberto Lewis, el hecho de él nunca viajó al interior, y menos a Santiago. Sus cuadros los hizo en la ciudad de Panamá, con modelos citadinos y en un ambiente completamente urbano.

Asimismo, debemos abonarle que él hizo ese trabajo con mucha anticipación a la inauguración del Plantel. Obsérvese que al pie de los mismos y después de su firma, aparece la fecha de 1937, y la Escuela Normal fue inaugurada en 1938.

Toda la pared de la derecha del Aula Máxima, hasta la vigencia del Gobierno Revolucionario (1968), estaba en blanco. Sabíamos que don Roberto Lewis había trabajado en ello, pero antes de ser entregado al Gobierno.

La Escuela Normal inicia en el 2013 con el nuevo Bachillerato Pedagógico Bilingüe y Tecnológico, el cual tiene como principio estar acorde con los cambios que exige nuestro mundo, en una sociedad competitiva.

Es relevante resaltar que el pasado 25 de junio la familia Arosemena decide trasladar los restos mortales del Dr. Juan Demóstenes Arosemena a la Escuela Normal J.D.A. este gran estadista, al expresidente de la República, quien fundó la Escuela Normal de Santiago, basado en la necesidad educativa del país, ahora será el lugar donde descansan sus restos, en la entrada principal de esta casa de estudios que también lleva su nombre.

Luego de 75 años de su desaparición

física, mediante el Decreto Ejecutivo No. 325, se ordenó darle honores de funeral de Estado correspondiente a la investidura de Presidente de la República al traslado de los restos mortales del exgobernante. *“Nos sentimos felices que los restos de nuestro bisabuelo sean depositados en la Escuela Normal que lleva su nombre, porque el pueblo de Veraguas siempre fue muy querido por él y apreciamos este gesto. Agradezco a todo el pueblo por apoyarnos en la despedida de este gran hombre”*, dijo Malvina Arosemena, una de las bisnietas del exmandatario.

Como parte de los actos protocolares, la Bandera Nacional amaneció izada a media asta y el féretro donde yacen los restos, del también líder del Partido Liberal Nacional (PLN), fueron cubiertos con el tricolor panameño en la Catedral Santiago Apóstol donde permaneció en capilla ardiente, luego fue trasladado a la Escuela Normal de Santiago recorriendo la vía panamericana, donde autoridades y alumnos de este plantel educativo despidieron al ex mandatario.

A Arosemena se le reconocen, entre sus logros, la construcción del Estadio Nacional, la piscina Olímpica, la Granja Agrícola de Divisa, el cuartel de Bomberos de la ciudad de Panamá y la Escuela Normal de Santiago, que lleva actualmente su nombre, igualmente la designación de la flor del Espíritu Santo, como Flor Nacional de la República de Panamá, la renovación de estadio y otras obras.

Juan Demóstenes Arosemena B. fue el primer presidente de la República de Panamá por la convención Nacional Constituyente, durante el período de 1936 a 1939, fue alto funcionario del

Órgano Judicial, de la Secretaría de Relaciones Exteriores y miembro de la Academia Panameña de la Historia. Político y escritor panameño, nació el 24 de junio de 1879 en la Ciudad de Panamá y falleció el 16 de diciembre de 1939.

La Orden Vasco Núñez de Balboa, en honor del descubridor del mar del Sur, fue aprobada en la Asamblea Nacional en 1937, durante su gobierno.

¡Normal augusta, somos tus hijos por do vayamos irás también!, hoy te agradezco por la formación obtenida por medio de esos sabios docentes que me educaron íntegramente.

¡Normal Augusta, templo sagrado fuente inefable de inspiración faro y antorcha, sol esplendente de nuestra patria la redención! Hoy te juramos con toda el alma, honrar tu nombre sembrando el bien.

¡Gracias, querida Alma Máter, por todo tu aporte a la formación docente de cada uno de los panameños!

La Escuela Normal representa, para mí, parte de mi historia familiar. Por estas y muchas razones, cada vez que observo y camino por esta gran estructura, sé que las manos y las huellas de mis ancestros están en cada uno de los rincones de esta obra arquitectónica; en efecto, por mis venas corre un gran sentimiento, precisamente, por todo el aporte que ha generado a la nación durante 77 años, sirviendo de formadora de todos los niños y niñas de Panamá, quienes han aprendido a leer y a escribir, gracias a esos docentes egresados de este templo del saber que, con amor y abnegación,

le han dedicado esa sagrada vocación a esa niñez para que hoy nuestra nación sea considerada, internacionalmente, como un país en pleno crecimiento.

RETOS DEONTOLÓGICO COLECTIVO DE LA ABOGACÍA: LA NECESIDAD DE ADOPTAR CÓDIGOS DE CONDUCTA

Dr. Darío Sandoval Shaik¹

Palabras clave:

Conducta moral, Código de Ética y responsabilidad profesional del abogado, Colegio Nacional de Abogados, ejercicio colectivo de la abogacía, firmas de abogados, Código de Conducta.

I. Del origen y cometido de los códigos de ética profesional

Al margen del creciente nivel de descrédito que pueda estar enfrentando la profesión de abogado, no es de recibo ignorar que el alto nivel de organización que han alcanzado los juristas y la trascendencia de su función social a lo largo

de los últimos siglos ha provocado que este colectivo fomente el correcto actuar de sus miembros a través de Códigos de Ética adoptados en una gran cantidad de países, con el fin de orientar y regir la conducta moral de los abogados en el desempeño de sus funciones, realidad de la que no escapa la República de Panamá.

Para encontrar el más antiguo precursor de los actuales códigos de ética profesional (aunque no podría considerarse un código en el sentido contemporáneo del vocablo), debemos remontarnos al siglo V antes de Cristo con el "Juramento de Hipócrates", que constituye el más lejano antecedente de las normas a las que debe ajustarse la conducta moral de quienes ejercen un oficio, arte o profesión, en ese caso la de médico. En la actualidad, el Juramento Hipocrático es un juramento público de carácter ético que pronuncian ante la comunidad aquellas personas que van a empezar sus prácticas con pacientes o se gradúan en disciplinas de la sanidad como medicina, veterinaria, tecnología médica, fisioterapia, logopedia, odontología y enfermería.

Hoy, todo código de ética profesional puede ser definido como "la ordenación sistemática de principios, normas y reglas establecidos por un grupo pro-

¹Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María La Antigua. Director de la Revista Lex y miembro suplente del Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados de Panamá. Doctor en Derecho con especialización en Derecho Internacional Privado por la Universidad Complutense de Madrid.

²Para Julio Fidel Macías Hernández "son muy constantes y sonantes los eventos que deslucen la vigencia de la abogacía en la República de Panamá", lo que según el autor "...nos lleva a reflexionar sobre las circunstancias fácticas responsables de esta situación". Vid. J. F. MACÍAS HERNÁNDEZ, *Ética del Abogado: ensayo sobre la situación actual de la abogacía en Panamá*, Panamá, Cultural Portobelo, 2008, p. 5.

fesional o cuasi-profesional, para su propia vida, con el fin de regular y dirigir la conducta moral de sus miembros o sus relaciones mutuas”³. Así, podemos hacer alusión a los códigos de ética profesional de los abogados, trabajadores sociales, periodistas y muchos más. El denominador común de la definición es la existencia de dos conceptos básicos:

- 1) El de **“grupo profesional”**, entendiéndose que “profesional” alude de forma amplia a quien ejerce una ciencia, arte, ocupación de tipo no manual u oficio, con un nivel avanzado de especialización, de autonomía técnica y de fundamentos teóricos, producto de una extensa preparación y una competencia en un campo específico que posibilita la independencia, al menos relativa, en la ejecución de sus funciones⁴. Como consecuencia, la vigencia de un Código de Ética implica la existencia previa de un grupo de profesionales cohesio-

nado y suficientemente sólido, dispuesto a acatarlo y sostenerlo⁵; y

- 2) El de “conducta moral”, que no es otra cosa que el cometido del Código, que busca regular y dirigir la actividad profesional hacia la rectitud y la justicia. En atención a esa conducta que debe ser, se persigue asegurar que los medios empleados para alcanzar los fines en el ejercicio profesional sean convenientes no solo para el que la realiza, sino también para la sociedad o público en cuyo interés ha sido conferido un permiso, licencia o idoneidad profesional. De esta forma, se establece una clara diferencia entre el “saber hacer” del profesional, que incluye el conocimiento, la aptitud y la eficacia técnica de su “conducta moral” que le obliga a hacer las cosas de forma tal que se ciña a la consideración y respeto debidos a los demás. Sin ir más lejos, la buena conducta moral del abogado sería transgredida, por ejemplo, si traiciona el secreto profesional.

II. Principios rectores contenidos en el Código de Ética y Responsabilidad Profesional del Abogado

Habiendo hecho una aproximación al origen y cometido de los códigos de ética profesional, que permite concluir que existe una ética general aplicable a cualquier profesión como disciplina que aborda los deberes y los derechos profesionales de cada quehacer humano, al

³H. P. FAIRCHILD (Ed.), Diccionario de Sociología, México, FCE, 1963.

⁴Una profesión tal como se conoce desde el siglo XIX, es “un conjunto de conocimientos teóricos y prácticos, aplicados dentro de una estructura o actividades con funciones determinadas. Los conocimientos y actividades de una profesión se distinguen perfectamente de los de otras, y esta profesión tiende a organizarse para obtener mejor status y ventajas para sus miembros.” (B. OTTONI VIEIRA, Servicio Social, procesos e técnicas, Río de Janeiro, Agir Editora, 1969, p. 335).

⁵Vid. L. GRAZZIOSI, Códigos de ética del servicio social, Buenos Aires, Editorial Hvmánitas, 1978, p. 21.

mismo tiempo coexiste una ética singular a cada profesión por separado.

En el caso concreto de la ética forense (piedra angular de este breve ensayo), la misma hace referencia a un catálogo de principios y reglas que definen el campo en que ha de desenvolverse la conducta de toda persona que ejerce la abogacía.

En Panamá se han definido los principios rectores de la ética en el ejercicio profesional de la abogacía a través del Código de Ética y Responsabilidad Profesional del Abogado⁶. Sus postulados tienen una importante función frente al ejercicio profesional, ya que delimitan las conductas tipificadas como faltas a la ética del abogado que están consagradas en el artículo 37 del Código de Ética. Pasemos revista a los mencionados principios:

- > **Imperio de la Ley y de los Derechos Humanos.** Según el cual el abogado debe ser activo defensor de los Derechos Humanos y propulsor del principio del Imperio de la Ley, como base necesaria para el logro y preservación de una sociedad libre y justa.
- > **Función social del abogado.** Es necesario aclarar que la función social del abogado no es una concepción aislada, es decir, no se trata de asumir ocasionalmente algún poder sin remuneración a favor de una persona de escasos recursos. Asumir gratuitamente la defensa de un determinado

caso no es sinónimo de cumplir con la función social del abogado. Si bien, dicha situación es parte del aspecto social y revela el lado humano del jurista, no menos cierto es que la función social no solo abarca ese punto. Tampoco consiste únicamente en ser competente y diligente en la gestión de los negocios jurídicos encomendados. Esto es apenas el punto de partida, entendiendo que el desenvolvimiento de los abogados va más allá de la defensa de intereses que están envueltos en los casos que le han sido apoderados. Debe existir algo más, ese factor que completa éticamente la labor ya descrita y que hace al abogado partícipe necesario del desarrollo del Estado de Derecho y del bienestar común. Ese *“algo”* es, precisamente, su función social.

En resumen la función social del abogado consiste en colaborar no solo con los clientes, sino con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del Estado y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia. También se basa en cooperar con una fluida interacción social, procurando el desarrollo económico y social del país. Por lo tanto, el abogado está llamado, no solo a conocer el ordenamiento jurídico, sino a propiciar su ejecución y cumplimiento. Igualmente debe ser un ente promotor de los derechos de todos los ciudadanos, ya que vive en una sociedad con multitud de problemas que requieren soluciones colectivas. En consecuencia, el abogado debe difundir el conocimiento de la Constitución y la ley en todos los escenarios, con la fina-

⁶Aprobado en Asamblea General Plenaria en el marco del X Congreso Nacional de Abogados, el 27 de enero de 2011.

lidad de que los ciudadanos conozcan sus derechos, deberes y limitaciones a la autonomía de la voluntad impuestas por las normas de orden público. En ese sentido, es necesario que sea crítico de las normas vigentes y promueva reformas legales cuando advierta situaciones que ameriten mejores escenarios de regulación.

> **Solidaridad profesional.** De acuerdo con este principio, es deber esencial del abogado prestar con entusiasmo y dedicación su concurso personal para el mejor éxito de las asociaciones del abogado, en cuyo seno se fortalezca el sentido de solidaridad profesional tanto para la adecuada protección de los intereses de los abogados como para el más eficaz desempeño colectivo de las obligaciones sociales del gremio. También deberá estar siempre al día con las obligaciones que resulten de su relación con el Colegio Nacional de Abogados, tales como el pago de cuotas y de cargos que resulten del uso de las facilidades y servicios del Colegio.

> **Sobre el ejercicio profesional.** Establece el deber del abogado de actuar con irreprochable dignidad en el ejercicio de la profesión, y el deber de cuidar con todo esmero su honor, eludiendo cuanto pueda afectar su independencia económica, comprometer su decoro o disminuir la consideración general que debe siempre merecer. Igualmente, el abogado deberá abstenerse de ofrecer dádivas a los funcionarios y, especialmente, en pro de la defensa del decoro, no hará regalos de naturaleza alguna a los miembros del Órgano Judicial ni del Ministerio

Público, tenga o no en sus respectivos despachos negocios en tramitación. De acuerdo a este principio, el abogado también debe respetar y cumplir las disposiciones legales que establecen las incompatibilidades para ejercer la profesión y abstenerse de desempeñar cargos y ocupaciones incompatibles con el espíritu de las mismas. Adicionalmente, el abogado debe reconocer su responsabilidad cuando resultare de negligencia, error inexcusable o dolo, allanándose a indemnizar los daños y perjuicios ocasionados⁷.

> **El abogado y la administración de justicia.** Entraña la necesidad de aclarar el viejo tópico que la justicia está en crisis debido a la demora en que los jueces resuelven los casos. Esa es una inexactitud repetida sobre el sistema de justicia, ya que los abogados conocen de la problemática, pero no tienen conciencia de la urgencia de solucionarla, ni salen bien librados de ella si se tiene en cuenta que el proceso judicial se ha convertido en un tinglado donde resulta vencedor, no el que abraza la razón en las prue-

⁷El abogado debe entregarse a la defensa del asunto con la máxima dedicación y celo, ateniéndose a las exigencias técnicas y éticas adecuadas a la tutela jurídica de dicho asunto. Por lo tanto, es preciso recordar que los abogados en el ejercicio de la profesión están sujetos a responsabilidad civil, penal y disciplinaria, según proceda y, que de acuerdo con la llamada *lex artis*, corresponderá a los tribunales de justicia y/o al Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados, dependiendo del tipo de responsabilidad de que se trate, delimitar aquellos supuestos en los que el abogado no ha actuado con la diligencia debida.

bas y en los alegatos, sino el que más resistencia tenga frente a las arremetidas procesales de la contraparte. Por lo tanto, la función que realiza el abogado en el ejercicio de su profesión y en defensa de su cliente debe contribuir activamente a mejorar e incrementar la calidad de la justicia para alcanzar una justicia más temprana y eficaz, y para esto es necesario modernizar y humanizar el proceso de formación de la profesión de abogado como instrumento colaborador de la administración de justicia⁸.

- > **El abogado y la clientela.** A mi juicio, incluye una serie de deberes que no están siendo suficientemente inculcados en las Facultades de Derecho, lo que trae como consecuencia lógica que un elevado porcentaje de las denuncias que investiga el Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abogados provengan de clientes que perciben que sus representantes no han cumplido, a cabalidad, sus deberes éticos en la relación de patrocinio judicial o de debido asesoramiento técnico.

La abogacía es una profesión liberal, por lo tanto, el abogado es libre de asumir o no la atención de un negocio jurídico, cualquiera que sea su opinión personal sobre los méritos del mismo, pero si la asume, debe emplear en ella todos los medios lícitos.

Cuando la relación abogado-cliente inicia con defectos de información y

documentación, relacionados con el incumplimiento del deber del abogado de especificar y documentar una propuesta de honorarios y gastos para que el cliente, a su vez, tenga la posibilidad de dar su consentimiento informado.

- > **El secreto profesional.** Determina que es un deber del abogado guardar los secretos y confidencias de su cliente. Este deber perdura aún después de la terminación de los servicios y se extiende a los empleados y colaboradores del abogado y ni este ni aquellos podrán ser forzados a revelar tales confidencias, salvo que ello sea autorizado por el cliente. El abogado que sea objeto de una acusación por parte de su cliente, puede revelar el secreto profesional que su acusador le hubiere confiado, si es necesario para su defensa.
- > **Obigatoriedad de cumplir con el mandato asumido.** Que impele al abogado a atender todo trámite hasta su finalización, a menos que se le revoque el poder o que renuncie al mismo por causas justificadas, tales como razones de honor y de decoro, la persistencia por parte del cliente en una gestión inmoral, la insistencia del cliente en la prestación de una defensa baladí, el incumplimiento unilateral injustificado por el cliente de un convenio u obligación con respecto al abogado, la incompetencia o conflicto de intereses que le impidan proseguir su gestión o efectividad y otras causas que admitan la debida justificación. En todo caso, el abogado debe dar aviso de su renuncia al cliente con razonable anticipación a

⁸Cfr. J. F. MACÍAS HERNÁNDEZ, op. cit., p. 17.

fin de que el cliente pueda obtener los servicios de otro abogado.

Con respecto a la renuncia al poder por el incumplimiento en el pago de honorarios, en ocasiones el abogado que toma el relevo omite su deber de solidaridad para con el colega, en el sentido de que asume la representación del cliente a sabiendas de que su antecesor no ha visto satisfecho el pago de sus honorarios profesionales.

> **Honorarios profesionales.** Alude al respeto y apego a la Tarifa mínima de honorarios profesionales de los abogados en la República de Panamá, aprobada en la Asamblea General Plenaria del Colegio Nacional de Abogados celebrada el 19 de febrero de 2000 y establecida mediante Acuerdo N° 49 de 24 de abril de 2001, de la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia. De esta manera, como es lógico, la conducta de competencia desleal y de falta a la ética consiste en convenir honorarios por una cifra inferior a los fijados en la tarifa.

> **Conflicto de intereses.** Indica este principio rector el deber indeclinable del abogado, antes de aceptar el poder, de revelar al cliente todas las circunstancias que existen en sus relaciones con las partes y cualquier interés que tenga en la controversia y que pueda determinar el ánimo del cliente respecto del escogimiento de su apoderado. Asimismo, el abogado no deberá asesorar, patrocinar o representar, simultánea o sucesivamente a quienes tengan intereses contrapuestos en un caso particular, sin perjuicio de que pueda realizar con

el consentimiento de todas las partes interesadas, las gestiones que redunden en provecho común. Cuando se presente el conflicto de intereses, el abogado debe declinar la prestación del servicio o renunciar a la representación de una de las partes.

> **Relaciones con los colegas y con la contraparte.** Señala que cuando los abogados que estén asociados en una causa no puedan ponerse de acuerdo sobre un asunto de interés vital para el cliente, la diferencia de opiniones debe exponerse con toda franqueza a este, para que decida. La decisión del cliente deberá ser aceptada, a menos que la naturaleza de la diferencia sea tal que impida al abogado, cuya opinión ha sido adversada a seguir cooperando eficazmente. En este último caso, es deber del abogado separarse del cargo.

Entre los abogados debe haber una cordialidad que enaltezca la profesión, respetándose recíprocamente, sin dejarse influir por la antipatía o resentimiento que exista entre las partes. Igualmente, los abogados deberán abstenerse de proferir entre sí, expresiones malévolas o injuriosas y de aludir a antecedentes personales, ideológicos, políticos o de otra naturaleza.

El abogado también debe tratar siempre a la contraparte y a los testigos con ecuanimidad, guardando el debido respeto y consideración para con ellos.

No debe comunicarse directamente con la contraparte que ya está repre-

sentada por abogado. En el caso de que sea posible negociar o llegar a un arreglo sobre el asunto en litigio, debe tratar solamente con el apoderado de dicha parte. Tampoco puede inducir a la contraparte a sustituir el poder para llegar a una transacción.

Por último, el abogado se abstendrá de:

- a) Realizar directamente o por interpuesta persona, y en cualquier forma, gestiones encaminadas a desplazar o sustituir a un colega en asunto profesional;
- b) Ofrecer sus servicios o prestarlos a menor precio, para impedir que se encargue de él otro abogado
- c) Propiciar la elusión o el retardo del pago de los honorarios debidos a un colega.

> **Publicidad de sus actuaciones y promoción de los servicios que presta:** El abogado debe evitar cualquier declaración o publicación en los medios de comunicación en relación con litigios pendientes o futuros, salvo que la contraparte no cumpla con este precepto, siempre que lo haga ejerciendo su derecho de aclaración o de réplica, cuando en un medio de comunicación se refieran a la causa o litigio en cuestión tergiversando los hechos. Lamentablemente, los medios de comunicación social se han convertido en una especie de pasarela de abogados litigantes que acuden a ellos un día sí, y otro también, para hacer declaraciones sobre sus litigios pendientes, en flagrante violación a la ética profesional. Por esta razón se hace necesario dotar al Tribunal de Honor del Colegio Nacional de Abo-

gados de Panamá de la facultad de actuar de oficio cuando se percate de la existencia de una posible falta a la ética del abogado para que, en tal caso, inicie la causa correspondiente.

Finalmente, el abogado debe abstenerse de toda publicidad engañosa o excesiva, entendiéndose por publicidad engañosa aquella que hace referencia a características o información relacionada con algún servicio que induce a error o confusión por la forma inexacta, limitada, falsa, exagerada, parcial o tendenciosa en que se presenta.

III. La escasa regulación deontológica del ejercicio colectivo de la abogacía

Los principios y deberes éticos de los abogados descritos previamente regulan una serie de actividades en el marco de la asesoría: la representación judicial o administrativa. No obstante, prácticamente todos se concentran en el ejercicio del profesional del Derecho cuando se desenvuelve de manera individual, pasando por alto que esa no es la única realidad que conoce la abogacía panameña.

Al momento de la elaboración de este ensayo, la Sala IV de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia había otorgado alrededor de veintidós mil certificados de idoneidad para el ejercicio de la profesión de abogado. De ellos, un importante número de juristas desempeña sus funciones desde una perspectiva colectiva, es decir, como miembro de una de las muchas firmas de abogados constituidas bajo la forma jurídica de

Sociedad Civil⁹, en las que se producen situaciones prácticas que no están contempladas dentro de los parámetros de regulación del Código de Ética.

Veamos algunos supuestos relacionados al ejercicio colectivo de la abogacía que no están regulados en nuestro Código de Ética. A continuación, el tratamiento que reciben en el Código Deontológico de la Abogacía Española (en adelante CDAE) y en el Estatuto General de la Abogacía Española (en adelante EGAE):

A) El ejercicio de la **libertad de defensa**. El derecho de defensa corresponde a todos los abogados con independencia de la función que realicen. Por lo tanto, el abogado tiene el derecho y el deber de defender y asesorar libremente a sus clientes sin utilizar medios ilícitos o injustos, ni el fraude como forma de eludir las leyes. Igualmente, tiene plena libertad para aceptar o rechazar el asunto en que se solicite su intervención, sin necesidad de justificar su decisión. De acuerdo al

artículo 28.5 del EGAE, **la libertad de defensa se extiende a cada uno de los miembros de un despacho colectivo**, al señalar que *“los abogados miembros de un despacho tendrán plena libertad para aceptar o rechazar cualquier cliente o asunto del despacho, así como plena independencia para dirigir la defensa de los intereses que tengan encomendados. Las sustituciones que se produzcan se atenderán a las normas de funcionamiento del respectivo despacho, sin precisar la solicitud de venia interna.”*

B) Diligencia. Supongamos que el abogado “Miranda”, socio Director de una firma de abogados, tiene contratados a tres jóvenes licenciados que recién han obtenido sus idoneidades. Uno de ellos llamado “Fernández”, se va de vacaciones y no informa sobre el vencimiento de un término dentro de un proceso dirigido por “Miranda”, por lo que no se presenta un recurso de apelación de uno de los clientes de la firma. Frente a una demanda de responsabilidad civil presentada por dicho cliente ¿quién responde? “Fernández” personalmente, al estar ya ejerciendo como abogado idóneo? O ¿responderá siempre “Miranda” por su calidad de representante legal? O, ¿acaso responderá personalmente “Miranda”, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que pueda corresponder a “Fernández”? o ¿Es que responderán tanto el titular de la firma de abogados como los tres colaboradores, al tratarse de una responsabilidad solidaria en aras de la protección del cliente?

Aplicando el artículo 13.10 del CDAE, la

⁹Atendiendo a los distintos organigramas de las firmas de abogados panameñas, los deberes éticos atribuibles individualmente a sus miembros son impuestos por el Código de Ética y Responsabilidad Profesional sin distinción de la nomenclatura de sus cargos, ya sea que se trate de un socio fundador, socio director, socio administrador, socio senior, socio, asociado senior, asociado, asociado internacional senior, asociado internacional, abogado senior, abogado, asistente legal, asesor, consultor, consejero senior, consejero o cualquier otro tipo de cargo que se desempeñe en ejercicio de la idoneidad profesional conferida por la Sala IV de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia.

responsabilidad será asumida individualmente por el abogado que dirija el asunto, incluso por las actuaciones de pasantes y colaboradores que hayan intervenido, sin perjuicio de la facultad de repetir la responsabilidad, si procediera y sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria que pueda corresponder directamente a estos. En el caso del ejercicio colectivo de la abogacía, todos los abogados que hayan intervenido en un asunto responderán civilmente frente al cliente de forma personal, solidaria e ilimitada de acuerdo con el artículo 28.7 del EGAE, así como, en su caso, la propia sociedad profesional.

IV. Los códigos de conducta y su adopción voluntaria por parte de las firmas de abogados

Tal como ha quedado patente con algunos ejemplos, diversas actuaciones relacionadas al ejercicio colectivo de la abogacía se traducen en auténticos vacíos en el Código de Ética y Responsabilidad Profesional del Abogado. Ante esta situación, algunas firmas de abogados han considerado oportuno y necesario dotar a todos sus abogados y colaboradores de un manual que establezca los fundamentos y directrices que deben guiar su desempeño profesional, así como las reglas éticas que deben implementar en el cumplimiento de las gestiones asignadas a cada uno de ellos, como complemento de las disposiciones del Código de Ética y Responsabilidad Profesional del Abogado.

El propósito de la adopción voluntaria de estos códigos de conducta es que cada integrante de la firma, al adherirse a estos, tenga el deber inexcusable de

mantener una conducta digna y honorable, y de ejercer su oficio con criterio profesional, en defensa de los mejores intereses de la firma y sus clientes.

El ámbito de aplicación de los referidos códigos suele alcanzar a todos los abogados y colaboradores que se desempeñen en la firma y sus empresas filiales, de forma remunerada o no, los cuales quedan supeditados a la observancia de todo lo establecido en el Código de Conducta. Las personas que realizan pasantías o prácticas profesionales, en adición a lo anterior, también quedan sujetas a los convenios o acuerdos de cooperación que para tales fines haya suscrito la firma.

Algunos de los principios orientadores de los deberes de los abogados y colaboradores comúnmente incorporados a los Códigos de Conducta son los siguientes:

- > **Integridad.** Actuar con probidad, exteriorizando una conducta honesta que no pueda ser objeto de reproche, y procurando el uso correcto de los recursos de la firma, evitando cualquier beneficio o ventaja personal.
- > **Prudencia.** Actuar con pleno conocimiento de los asuntos sometidos a su gestión, y con la misma diligencia que un buen administrador emplearía para con sus propios bienes. Su conducta debe inspirar confianza en los clientes, tanto en las actuaciones como en la veracidad de las comunicaciones propias de la firma.
- > **Equidad.** Todo abogado, y colaborador de la firma, debe tener permanente disposición y lealtad para

el cumplimiento de sus funciones, reconociendo a cada uno lo que le es debido, tanto en sus relaciones con el Estado y sus funcionarios, como con el cliente, sus superiores y subordinados.

- > **Comedimiento.** En todo momento se deben desarrollar las funciones y labores con el respeto y la sobriedad que distinguen a los auxiliares de la justicia en el cumplimiento de su deber.
- > **Idoneidad y capacitación.** Deben entenderse como la aptitud técnica y el mejoramiento de los conocimientos y destrezas que faciliten el cumplimiento de los objetivos de la firma.
- > **Confidencialidad.** Debe guardarse reserva y abstenerse de difundir toda información, hechos y asuntos de la firma y de los clientes, con los límites consagrados por la normativa de prevención de los delitos de blanqueo de capitales y financiamiento del terrorismo. Tampoco deberá utilizarse la información confidencial para beneficio personal.
- > **Igualdad de trato.** Ningún abogado ni colaborador de la firma debe realizar actos discriminatorios en su relación con los clientes o con sus compañeros de trabajo.
- > **Uso adecuado de los activos de la firma.** Los abogados y colaboradores deben salvaguardar los bienes de la firma y utilizar, de forma racional, aquellos bienes que le fueran asignados para el ejercicio de sus funciones, evitando su abuso, dilapidación

o desaprovechamiento. Tampoco pueden emplearlos para uso particular o fines distintos para los que fueron destinados, excluyéndose de tal concepto, las actividades que por razones de protocolo o capacitación se deban realizar fuera del horario o lugar habituales de desarrollo de sus funciones.

- > **Solidaridad.** Ante situaciones de contingencia, se debe asistir a los colaboradores en la realización de tareas que por sus características no sean las estrictamente relacionadas a un cargo, en caso de que resulte imprescindible para superar dificultades y lograr los objetivos que la firma persigue.
- > **Debida diligencia.** Cada abogado debe cumplir con los requisitos y procedimientos del “Manual Conozca a su Cliente”, si es que la firma tiene adoptado uno.
- > **Gestión eficiente.** Todas las gestiones y transacciones serán anotadas y sustentadas documentalmente en los libros y registros de la firma, utilizando para ello, los principios de contabilidad generalmente aceptados.
- > **Conflicto de intereses.** Ante la existencia o posibilidad de un conflicto de intereses, los abogados y colaboradores deberán revelarlo formalmente a la administración de la firma, expresando motivadamente los detalles de la situación. La firma no podrá representar a un cliente que tenga un conflicto de intereses con otro cliente de la firma.

> **De las relaciones con el gremio jurídico.** La firma no debe permitir que sus servicios profesionales sean utilizados para hacer posible el ejercicio de la abogacía a personas no idóneas, sean éstas naturales o jurídicas. La firma acepta competir respetando la cordialidad que debe enaltecer la profesión de abogado, dentro de un marco profesional, ético y de tolerancia a la sana competencia. Los abogados y colaboradores se abstendrán de realizar gestiones encaminadas a desplazar o sustituir a un colega en asunto profesional, u ofrecer sus servicios o prestarlos a menor precio, para impedir que se encargue de él otro abogado. También se abstendrán de propiciar la elusión o el retardo del pago de los honorarios debidos a un colega.

BIBLIOGRAFÍA

Monografías y ensayos

- * ARTO DE PRADO, M.: Manual CTO de Derecho. Deontología Profesional, Madrid, 2012.
- * FAIRCHILD, H. P. (Ed.): Diccionario de Sociología, México, FCE, 1963.
- * GRAZZIOSI, L.: Códigos de Ética del Servicio Social, Buenos Aires: Hvmanitas, 1978.
- * MACÍAS HERNÁNDEZ, J. F.: Ética del Abogado: ensayo sobre la situación actual de la abogacía en Panamá, Panamá: Cultural Portobelo, 2008.
- * MENÉNDEZ, A.: Ética Profesional, México: Herrero, 1962.
- * OTTONI VIEIRA, B.: Servicio Social, procesos e técnicas, Río de Janeiro: Agir, 1969.

Normativa nacional e internacional

- * CÓDIGO DEONTOLÓGICO DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA (CDAE), aprobado en 2002 por el Pleno del Consejo General de la Abogacía Española.
- * CÓDIGO DE ÉTICA Y RESPONSABILIDAD PROFESIONAL DEL ABOGADO, Aprobado en Asamblea General Plenaria en el marco del X Congreso Nacional de Abogados, el 27 de enero de 2011. Publicado en Gaceta Oficial No. 26796, de 31 de mayo de 2011.
- * ESTATUTO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA (EGAE), aprobado por el Real Decreto 658/2001.
- * Ley Nº 9 de 18 de abril de 1984, por la cual se regula el ejercicio de la Abogacía. Publicada en Gaceta Oficial No. 20,045 de 27 de abril de 1984 (Reformada por la Ley Nº 8 de 16 de abril de 1993).
- * Ley Nº 2 de 1 de febrero de 2011, que regula las medidas para conocer al cliente para los agentes residentes de entidades jurídicas existentes de acuerdo con las leyes de la República de Panamá. Publicada en Gaceta Oficial Nº 26713-C de 1 de febrero de 2011.

Jurisprudencia

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA de 24 de junio de 1994 (Magistrado Ponente: Arturo Hoyos).

PROTECCIÓN DE DERECHOS DEL CONSUMIDOR: ANTECEDENTES, EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL

Dr. Franklin Miranda Icaza

I.-ANTECEDENTES, A NIVEL MUNDIAL, DE LA LEGISLACIÓN PROTECTORA DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR

Estos antecedentes de la protección a los derechos del consumidor no nacen en un lugar determinado del planeta o porque se le se le hubiese ocurrido a un determinado tratadista de Derecho, ya que nacen y se forjan a la luz de la actividad económica del hombre influido por la Revolución Francesa, por la Revolución Industrial y por otros sucesos que, lentamente, van delineando el contorno de esta legislación.

Es importante, aunque sea sólo en forma somera, estudiar los cambios que se fueron dando hasta llegar a la protección al consumidor, como la conocemos hoy día. Así, dividiremos este estudio en las distintas etapas en las que fue surgiendo esta protección.

A. La Revolución Francesa

(etapa del individualismo liberal)

Es conocido que el contrato, como figura jurídica y desde el Derecho Romano, ha permanecido invariable frente a los avances del conocimiento del hombre, lo cual le ha dado fortaleza a esta institución.

Posterior a la Revolución Francesa y sus *"Derechos del Hombre y el Ciudadano"*, el Estado adquirió un papel

secundario en el escenario político, pues su tarea quedó prácticamente enmarcada en garantizar las libertades individuales: el individuo y su voluntad se convierten en los instrumentos principales de la vida social y económica, trascendiendo al plano político.

En este período se garantizó la protección a la libertad individual y otros derechos. Y la figura del contrato también es influida por este liberalismo y se hizo pieza fundamental en el engranaje del Derecho. Al mismo tiempo el Código napoleónico y su enaltecimiento máximo del principio de la autonomía de la voluntad hace imperar la cultura contractual.

Algunos aspectos más sobresalientes de este código siguen hoy día vigentes en los principios que fueron el norte de esta codificación.

El jurista ARRUBLA PAUCAR (Las Transformaciones en la contratación mercantil, Las transformaciones del Derecho Mercantil Moderno, 1ª. Edición, Biblioteca Jurídica Diké, Medellín, Colombia, 1988, pp.166-167) señala que *"el código de Napoleón encumbra la libertad humana al punto de declarar que el contrato tiene categoría de ley entre las partes, con límites excepcionales como lo son el orden público y las buenas costumbres"*.

Para el citado código existen principios como los siguientes:

- 1) La primacía del principio de la autonomía de la voluntad en toda la vida social: los individuos son dueños de sus actos y toman sus decisiones.
- 2) El contrato genera obligaciones y requiere el consensualismo y sólo excepcionalmente el formalismo.
- 3) Sólo se limita dicha autonomía por el orden público y las buenas costumbres.
- 4) En su artículo 1101 establece que el contrato es una convención por la cual uno o más personas se obligan a dar, hacer o no hacer algo.
- 5) Su artículo 1109 establece la validez del consentimiento cuando no esté viciado.
- 6) El artículo 1118 establece que la lesión no vicia el consentimiento, sino sólo en ciertos contratos y con respecto a determinadas personas.
- 7) Su artículo 1156 señala que se debe atender más a la voluntad común de las partes que al texto literal del contrato. Y el 1163 establece que, en caso de duda, el contrato se interpretará a favor del deudor y en contra del acreedor de la obligación.

Estas disposiciones napoleónicas sirvieron de modelo e inspiración a nuestras codificaciones.

B. La masificación en los contratos

Como quiera que el Derecho (por lo

menos filosóficamente) trata de buscar el ideal de justicia, se orienta a ir regulando poco a poco las prácticas comerciales para que se cumpla tal ideal. Por eso se incorporan en nuestras legislaciones reglas que inciden en la libertad de contratación del comerciante, de modo que se pueda salvaguardar el interés de la comunidad reflejado en el consumidor particular.

CARNELUTTI (“Cómo nace el Derecho”, Monografías Jurídicas, 2ª ed. Edit. Temis, S.A., Bogotá 1994, p.12) afirma claramente que “el contrato es la expresión de un equilibrio logrado por las fuerzas contrarias de los combatientes”. Pero ese equilibrio ya no existe, porque hoy día es clara la desigualdad de las partes, lo que provoca lo opuesto: un desequilibrio en la contratación.

La población mundial ha tenido un gran crecimiento, lo cual ocasiona el aumento de sus necesidades, lo que origina una masificación en las relaciones contractuales. Por ello los comerciantes y las grandes empresas producen en serie y en gran escala, y ofrecen productos o servicios que no tienen la calidad, la eficiencia y la seguridad que necesita y merece la población a la que van dirigidos los mismos. Tales comerciantes determinan e imponen unilateralmente las condiciones de sus ventas y, además, desvían hacia el público su responsabilidad y los riesgos del negocio dentro de los límites del mercado. Esto nos señala claramente el desequilibrio existente entre el empresario y el consumidor.

Al respecto, ANTÓN MENGER (cit. por PARRA QUIJANO, Jairo, Derecho Civil Tomo I, Parte General, Edit. Temis, S.A., Bogotá, 1992, p. 4) critica el supuesto equilibrio contractual, señalando que se trata de “una ficción que se traduce, en la realidad, en una profunda desigualdad de la parte económica, cultural y socialmente más débil frente al adversario más fuerte, por la sencillísima razón de que, como se sabe, no existe una desigualdad mayor que la de tratar las desigualdades de modo igual”.

Al respecto de la desigualdad contractual de hoy podemos señalar, como ejemplo, a la contratación bancaria, donde la misma se hace más pesada y más evidente, y donde ocurren muchos abusos en contra de la parte débil, que es el consumidor bancario.

C. Acerca de los derechos del consumidor y los intereses difusos o colectivos

El Derecho avanza y cambia porque grandes hombres (como León Duguit y su “Función Social del Derecho”) aportan sus ideas, comentarios, censuras y sugerencias, todo lo cual (desde los siglos XIX y comienzos del XX) revoluciona el sistema liberal existente y da paso a principios como el de solidaridad y el de justicia social. Estos son principios que se recogen en la Constitución de Querétaro de 1917 y la de Weimar en 1919, con lo cual se inicia el constitucionalismo social.

Estos principios influyeron en diversas ramas del Derecho que protegen

esos derechos sociales, tales como el Derecho del Trabajo, Derecho Económico y el Derecho de la Seguridad Social, con lo cual el papel del Estado pasa de un simple espectador de las actividades económicas del particular, sino que interviene para regularlas. Por eso interviene y ampara los derechos de los más débiles en sus relaciones con los más fuertes, y así trata de restablecer el equilibrio inexistente en estas relaciones particulares. En nuestro estudio específico, participa para proteger los derechos de los consumidores que son víctimas del mercantilismo.

Como ejemplo de lo dicho, la Constitución española, en su reforma de 1978, estableció la protección de los consumidores en su artículo 51 y otras normas.

Muchos autores (como Miguel Ángel Rodríguez, en “Los derechos del consumidor”, Acta Académica No.15, Universidad Autónoma de Centroamérica, San José, noviembre 1994 p.168) coinciden en la tesis de que los derechos de los consumidores forman parte de los derechos humanos, tesis que nosotros compartimos plenamente, ya que incluye derecho tales como el derecho a la seguridad personal y alimentaria, a un medio ambiente sano, al acceso libre al mercado y obtener sus productos y servicios.

En este momento es necesario precisar qué debemos comprender por protección al consumidor lo que, como vimos, recae en manos del Estado.

A partir de la Carta Europea de Protección a los Consumidores, del Consejo de Europa de mayo 1973 y del Programa Preliminar para una Política de Protección e Información a los consumidores de la Comunidad Económica Europea de 1975, se ha reconocido los derechos fundamentales del consumidor. Posteriormente, una gran cantidad de países acogió estos derechos, culminando en la Resolución de la Organización de las Naciones Unidas número 39-248 del 9 de abril de 1985, conocida como la Declaración Universal de los Derechos del Consumidor. Estos derechos son: el derecho a la seguridad, el derecho a ser informado, el derecho a elegir, el derecho a ser escuchado, el derecho a la reparación de daños, el derecho a la educación y el derecho a un medio ambiente saludable.

En realidad estos derechos fueron declarados como una propuesta a todos los países miembros de la ONU, para que en sus legislaciones los acogieran, los establecieran y los protegieran.

A estos derechos se les denomina por los autores como derechos “difusos” porque son aplicables a una masa amorfa, indeterminada e indefinida de personas, que constituyen una serie de grupos intermedios que se encuentran comprometidos en la sociedad de hoy. ENRIQUE VESCOVI (Teoría General del Proceso, Editorial Temis, S.A., Bogotá, p.322) señala que en este ámbito “surgen intereses que no responden a una categoría precisa justamente porque son, como se ha dicho, “fragmentarios”, también superindividuales, y por otro lado

difusos, desde que no encuentran tras sí un grupo colectivo individualizable y, menos, jurídicamente compacto, como puede ser la persona jurídica o colectiva”.

De nuestra parte, es dable aclarar que en estos casos de intereses difusos con incidencia en la figura del consumidor, el bien jurídico tutelado no es un consumidor sino una pluralidad de consumidores que estuvieron expuestos al servicio o producto deficiente ofrecido por un proveedor. Por ello surge en la jurisprudencia anglosajona del **common law**, especialmente en la norteamericana, la llamada **class action (klassaction** en Alemania) y que se encuentra también recogida en otros países con otras denominaciones, que permite a asociaciones de consumidores y a las autoridades de protección a los consumidores, concurrir a la formulación de demandas en beneficio y representación de un número plural de consumidores afectados por el mismo problema, sin necesidad de que se requiera poder especial de ellos.

Nuestra Corte Suprema de Justicia panameña, en resoluciones de su Sala Tercera, ha reconocido (en diversas sentencias) la noción de intereses difusos o derechos difusos. Por ejemplo, en resoluciones de 12 de marzo de 1992 y de 22 de junio de 1994, reconoció “..los intereses o derechos difusos los cuales pueden definirse como aquellos en los cuales existe una indeterminación en sus titulares, dado su carácter supra-individual, una indivisibilidad del bien jurídico sobre el cual recaen y

una ausencia de relación entre sus titulares”.

Es necesario que precisemos quién es el “consumidor”, o sea a quién se le considera consumidor. En primer lugar es interesante recordar que el Presidente de los EE.UU., John F. Kennedy, dijo en 1962 (en el Mensaje Especial al Congreso sobre protección de los intereses de los consumidores) que “consumidores, por definición, somos todos nosotros”. Esto es cierto: todos, en una medida u otra, somos consumidores de bienes y servicios.

En el Malony Report británico de 1962, (citado por POLO, Eduardo, “La Protección del consumidor en el Derecho Privado”, Estudios de Derecho Mercantil en homenaje al profesor Eduardo Polo, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid 1981, p.830), en el que había un análisis para conocer todas las cuestiones que afectan al consumo en sus variados aspectos, en su párrafo número 2 definía al consumidor como “aquel que compra o alquila mercancías para su o consumición privados”.

Jean Calais-Auloy y Frank Steinmetz (Droit de la Consommation, 4a. ed., Editions Dalloz, Paris 1966, cuya cita tradujimos nosotros) señalan que “los consumidores son las personas físicas o morales de derecho privado que se procuran o utilizan bienes o servicios para un uso profesional”.

Para no abundar en definiciones de otros autores, para nuestra definición de consumidor extractamos lo necesario y lo conceptuamos como la persona natural o jurídica que adquiere

o utiliza bienes o servicios para su uso personal sin fines económicos. O sea, como se le conoce, el consumidor final.

D. Antecedentes panameños de la legislación protectora del consumidor

1) A nivel constitucional

En la era republicana, en las Constituciones se inició (con la de 1903) el espíritu que inspiró a los constituyentes, que luego se reprodujo en Constituciones posteriores hasta nuestra actual Constitución de 1972.

a) Constitución de 1904 (de solo 149 artículos)

Este era un texto constitucional marcadamente individualista, propio de la época, que no contenía ningún cambio sustancial del modelo colombiano anterior a la república (1986), ya que se mantuvo la posición del Estado espectador no intervencionista y no había sobrevenido en el cuerpo constitucional el constitucionalismo social.

Su artículo 30, del Título III (“De los Derechos Individuales”) establecía (extraído de FÁBREGA, Jorge, Constituciones de la República de Panamá, Litho Impresora Panamá, S.A., Panamá 1987, p.13) :

“Artículo 30: Las obligaciones de carácter civil que nazcan de contratos o de otros actos,

hechos u omisiones que las produzcan, **no podrán ser alteradas ni anuladas por el Poder Ejecutivo ni por el Legislativo.**" (El resaltado es nuestro).

Además, su artículo 38 nos indica más claramente el espíritu constitucional que existía, pues disponía: "No habrá monopolios oficiales". Interpretando **a contrario sensu** esta norma, se permitían los monopolios particulares. Por otra parte, el artículo 146 de la excerpta constitucional señalaba: que "los monopolios existentes y demás privilegios continuarán hasta la terminación de los respectivos contratos legítimos, si no fuere posible celebrar con los concesionarios convenios equitativos para su terminación inmediata".

Evidentemente, en esa época el Estado no cumplía función económica ni social alguna, pues la libre oferta y demanda regulaban el sistema económico. Ni siquiera había en la comentada Constitución un capítulo dedicado a la Economía Nacional, y no se establecieron normas para la protección del consumidor: el Estado no intervenía en la Economía.

b) Constitución de 1941.

Sus modelos fueron la Constitución de Querétaro de 1917 (Revolución Mexicana) y la de Weimar de 1919 y recoge el constitucionalismo social que viene de las mismas y, por ende,

cambió radicalmente su orientación, pues el Estado ya no se abstiene y sí asume los deberes de asistencia social, protección al trabajador, a la familia y a la educación nacional, entre otros. Estableció el principio de la función social de la propiedad privada y valiosas instituciones como el recurso de amparo, la acción de inconstitucionalidad y la jurisdicción contencioso-administrativa.

Su artículo 45 gira ciento ochenta grados en el tema de la libertad de contratación que había establecido la Constitución de 1904 así:

"Artículo 45: Se garantiza la libertad de contratación, sujeta a las limitaciones y restricciones que establezcan las leyes por razones de orden social".

Por otra parte, introduce el Título XII sobre la Economía Nacional y Hacienda Pública, y su artículo 153 (contrario al sistema económico anterior) señalaba:

"Artículo 153: El Estado prestará los servicios de la Administración y podrá asumir la prestación de servicios de utilidad pública. Podrá igualmente reglamentar las tarifas de las empresas privadas de utilidad pública y los precios de artículos de primera necesidad, cuando así lo exijan los intereses de la comunidad, e intervenir por la Ley en la vigilancia y coordina-

ción de industrias y empresas. La Ley definirá las empresas de utilidad pública. No habrá monopolios regidos por intereses particulares”.

Vemos cómo se establece aquí un concepto de intervencionismestatal en las áreas económicas particulares y en los artículos de primera necesidad. Se destaca el párrafo final del artículo transcrito, que marca el cambio de la era del Estado individualista a la del Estado Social.

c) Constitución de 1946.

Esta Constitución perfeccionó las instituciones creadas en la de 1941: esa fue su mayor importancia. Pero en el tema de la protección al consumidor desarrolla un papel más activo por parte del ente gubernamental, pues se regula la intervención estatal en las empresas privadas para cumplir con los fines de la justicia social que en ella se establecen (capítulo 3º. de su Título III y, por primera vez, se restringen las prácticas monopolísticas de los particulares que ocasionen perjuicios al público y, además, se establece la acción popular para denunciar esas prácticas.

El artículo 217 de su Título X (“Hacienda Pública”) sujetaba la libertad de contratación a los límites del orden social:

“Artículo 217: Ningún impuesto indirecto ni aumento del mismo comenzará a cobrarse

sino sesenta días después de promulgada la Ley que establezca el impuesto o el aumento. El gobierno nacional, por intermedio de la oficina de regulación de precios o del organismo oficial que haga sus veces, tomará en todo caso las medidas convenientes para que la aplicación del artículo anterior **no redunde en perjuicio del consumidor**” (El resaltado es nuestro).

No obstante, tales normas se orientaban sólo a la regulación de precios y no a una protección integral de los derechos de los consumidores. Sin embargo, el artículo 227 introducía la facultad del Ejecutivo de intervenir en cualquier empresa privada para hacer que se cumplieran los fines de justicia social que establecía el Título III de dicha Constitución.

Finalmente, el artículo 236 prohibía cualquier contrato, combinación o acción que afectara el libre comercio y la competencia, con efectos monopolísticos que afectaran al público (o sea, a los consumidores). Resulta de gran importancia este artículo, pues fue el antecedente original (a nivel constitucional) de la Ley 29 de 2996 (primera ley que reguló la protección de los derechos del consumidor), ya que marca el interés del Estado en imposibilitar prácticas monopolísticas que afecten el libre comercio, la competencia y al consumidor.

Aquí encontramos la realidad de que, al igual que la tenden-

cia predominante a nivel mundial de la época, la protección al consumidor (a pesar de que nació dentro de la normativa que defendía la competencia y el libre comercio) no formaba parte de las normas constitucionales sobre el interés del Estado de imposibilitar prácticas monopolísticas que afecten al libre comercio, a la competencia y al consumidor.

Dicho más claramente, la protección al consumidor no formaba parte de las normas defensoras de la competencia y el libre comercio. Estas últimas protegían más bien el derecho de la competencia, que propugna por la inexistencia de monopolios y prácticas monopolísticas; si bien es innegable que benefician al consumidor de forma indirecta, no era éste el bien jurídico principal de su tutela.

d) La Constitución Política de 1972

Esta Constitución resultó ser el producto más atípico que ha existido en nuestra historia constitucional: se estableció un sistema militarizado de gobierno con Omar Torrijos como líder máximo y a quien la Constitución de 1972 le otorgó poderes extraordinarios. Además, se creó un Consejo Nacional de Legislación (como un órgano legislativo) dependiente y supeditado al Órgano Ejecutivo, con lo cual se desnaturalizó la doctrina universal de la separación de los

poderes.

Pero esta excerpta constitucional tuvo que ser modificada en varias ocasiones para resolver situaciones políticas del momento o por necesidades de las clases económicamente dominantes. Sin embargo, se mantuvieron los principios económicos de libre competencia en beneficio del consumidor.

d.1. Acto Reformatorio de 1978

Este Acto, apresurado por cierto, introdujo modificaciones orientadas a demostrar ante los ojos norteamericanos que Panamá era un país democrático. En las modificaciones se estableció, principalmente, la extensión del período presidencial a seis años y transformación del Consejo Nacional de Legislación en un órgano con 57 miembros elegidos en forma indirecta y directa.

d.2. Acto Constitucional de 1983 y Actos Legislativos No.1 de 1983 y No.2 de 1994

Estas reformas mantienen los preceptos de la Constitución de 1946, pero en 1983 no hubo la voluntad política de llamarla Constitución de 1983.

Para el Doctor César Quintero (Evolución Constitucional de Panamá, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1988, pp.59-60) "el llamado Acto Constitucional de 1983 técnicamente no es un acto reformativo de la

Constitución de 1972, sino una nueva Constitución ...el nuevo documento constitucional es formal e ideológicamente análogo a la demoliberal Constitución de 1946”.

Como hemos señalado, salvo una que otra variación, este Acto Reformatorio mantiene los mismos principios de la ya vista Constitución de 1946. Sin embargo, veremos los dos artículos más importantes relacionados con esta investigación: el 279 y el 290 del Título X (“La Economía Nacional”).

“Artículo 279: El Estado intervendrá en toda clase de empresas dentro de la reglamentación que establezca la Ley, para hacer efectiva la justicia social a que se refiere la presente Constitución y, en especial para los siguientes fines:

1. Regular por medio de organismos especiales las tarifas, los servicios y los precios de los artículos de cualquier naturaleza, y especialmente los de primera necesidad.
2. Exigir la debida eficacia en los servicios y la adecuada calidad de los artículos mencionados en el aparta anterior.
3. Coordinar los servicios y la producción de artículos. La Ley definirá los artículos de primera necesidad”.

Pero el artículo 292 hace extensiva la norma a los artículos de cualquier naturaleza, y el principio de justicia social se extiende a toda la Constitución.

d.3. Actos Legislativos No. 1 de 2004(aprobación) y No. 2 de 2004 (ratificación)

Este acto reformatorio mantuvo los principios generales iniciados en la Constitución de 1946, haciendo extensiva la protección al consumidor a todos los artículos de primera necesidad, y reforzó el papel del Estado como interventor en la economía para asegurar que no hubieran en el país monopolios particulares ni componendas ni arreglos que tendiesen a restringir el libre comercio y la competencia que, en definitiva, perjudicaran al consumidor.

De igual modo reconoce, dentro del artículo 282 de su Título XII (“La Economía Nacional”) las figuras de la justicia social necesaria y la facultad del Órgano Ejecutivo de regular precios y tarifas de cualesquiera artículos, especialmente los de “primera necesidad”.

A pesar de que el Título XII citado se centra en garantizar al capital privado el beneficio económico de su inversión, no deja de mantener el mismo principio, que ya tenía su artículo 279 antes de estas reformas de 2004 (hoy artículo 284), consistente en normas que buscan proteger al con-

sumidor, aunque no lo menciona como tal y que, igualmente, no mencionaba esta Constitución en su texto anterior.

De la misma manera, estas reformas no alteran la prohibición de actos que restrinjan el libre comercio y la competencia y que tengan efectos de monopolio, lo cual se hace contener en el artículo 295. Esta prohibición, como señalamos en páginas anteriores (ver nuestros comentarios a la Constitución de 1946), fue más bien para proteger a los empresarios e inversionistas contra otros empresarios e inversionistas, aunque (quizá de forma indeseada) alcanzan a proteger al consumidor, a quien esta norma tímidamente llama “el público”.

Sin embargo, el artículo 49 de esta Constitución (texto actual) sí recoge varios de los derechos universales del consumidor (tal como los declaró la ONU), como lo son el de obtener bienes y servicios de calidad, derecho a la información veraz, clara y suficiente sobre los productos y servicios que adquiere, la libertad de elección y condiciones de trato equitativo y digno. Todo esto además de recoger otros derechos universales, cuales son el derecho a la educación y defensa del consumidor (a quien por primera vez llama por su nombre) y las sanciones correspondientes por violar estos derechos, conforme a la Ley.

Son estos derechos estableci-

dos hoy día en la Constitución los que han servido de marco y de punto de partida a las normas legales que veremos a continuación.

2) A nivel reglamentario y legal

En principio, el Estado panameño ha invertido esfuerzos legislativos para desarrollar su facultad de regular precios, en especial de artículos de “primera necesidad”. Es por ello que abundamos en leyes, decretos y otras disposiciones regulando esta facultad estatal.

a) Decreto 14 de 15 de mayo de 1918

Este texto creó la figura del Administrador Nacional de Alimentos, cuyo función principal fue vigilar la cantidad y calidad de productos de primera necesidad. No conceptuó qué se entiende por “primera necesidad”, falla en la que incurren todas nuestras normas constitucionales y legales hasta hoy día. Es más, hoy día se ha agregado la expresión “canasta básica”, otro término retórico creado para significar lo mismo que “productos de primera necesidad”, cuyo contenido conceptual no conocemos en las normas.

b) Decreto 98 de 15 de julio de 1925: creó un ente estatal llamado “Inspección de Artículos de Segunda Mano”(¿?).

- c) Decreto 23 de 16 de abril de 1941:** creó la Comisión de Control de Precios de Artículos de Primera Necesidad, decreto que fue de corta vigencia, restablecida después por Decreto 175 de 1941.
- d) Decreto 114 de 31 de julio de 1942:** creó un organismo paralelo a la Comisión creada en 1941, llamado Oficina de Control de Precios, adscrita al Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias.
- e) Decreto 18 de 8 de marzo de 1943,** que fija precios máximos a determinados productos.
- f) Decreto 52 de 1944,** que reglamenta la venta al por mayor y al detal de productos de primera necesidad.
- g) Ley 8 de 3 de julio de 1946** creó la Interventoría Nacional de Precios, adscrita al Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública. Su función principal fue regular los precios al por mayor y al detal de productos de primera necesidad.
- h) Decreto-Ley 2 de 28 de junio de 1949:** eliminó la Interventoría Nacional de Precios y adscribió sus funciones a la Secretaría de Comercio del Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias.
- i) Decreto-Ley 23 de 8 de septiembre de 1950,** que creó la Comisión de Precios, Racionamientos y Abastos, que un año más tarde se convirtió en la Dirección de Precios y Abastos.
- j) Ley 19 de 14 de febrero de 1952,** que creó la Oficina de Regulación de Precios, independiente de todo Ministerio, compuesta la Junta de Ajustes (de siete miembros) y un director. La citada junta se integraba por un miembro del Consejo de Economía Nacional como presidente de la Junta, y representantes de los consumidores, los sindicatos, los comerciantes mayoristas y otro de los agricultores, todos con su respectivo suplente.
- k) Decreto 60 7 de marzo de 1969:** derogó la Ley 19 de 1952 y volvió a crear la Oficina de Regulación de Precios, conformada por una Junta de Ajustes y un Director. En este caso se estableció que la Junta estaría compuesta por nueve miembros y se amplió las facultades de la Junta de la Ley 14 de 1952, otorgándole un poco más de poder, especialmente en la regulación de los precios, de acuerdo con la política de desarrollo nacional del Órgano Judicial. Posteriormente esta Ley y su Oficina de Regulación de precios fueron derogadas y reemplazadas por la Ley 29 de 1996.

I) Ley 110 de 30 de diciembre de 1974.

Constaba de pocos artículos, y en ella se limitan ciertos contratos y se establece un antecedente de la cláusula abusiva (que se introdujo formalmente en 1996 en la Ley 29), se dispone la facultad de revisión de ciertos contratos por el Ministerio de Comercio e Industrias y se dictan algunas reglas sobre la publicidad de bienes y servicios.

Novedades que instaura esta ley.

1. 1 Ámbito de la Ley.

Se sujetan a esta Ley las ventas al por menor de bienes muebles destinados al uso personal o del hogar, la prestación de servicios y las cuentas rotativas de crédito. En la norma del artículo 1 se esboza por primera vez el concepto del consumidor final o producto final, que hoy día tipifica a la figura del consumidor.

1.2 Nulidad de renuncia de derechos.

Por otro lado, en su artículo 3 se declara la nulidad de estipulaciones que impliquen renuncia o adulteración de derechos de los compradores, y se aclara que esta norma se aplica aunque el contrato sea de ventas, prestación de servicios o de cuentas rotativas.

Claramente, esta norma fue un antecedente de la actual regulación de las cláusulas abusivas, pues implica protección de la Ley ante una estipulación de los contratantes que involucre renuncia

de derechos expresamente reconocidos precisamente por la Ley. Adicionalmente, el artículo 4 obligaba a las empresas acreedoras a mantener una copia de los contratos a disposición de la Dirección General de Comercio, para que puedan ser examinados por tal entidad.

1.3. Reglas sobre publicidad.

La Ley advierte, en su artículo 7, que "todo anuncio o aviso publicitario referente a las transacciones de que trata esta Ley, deberá ajustarse a la verdad, cuidando el anunciante que no se tergiversen los hechos y que dicho anuncio o publicación no induzca a error o confusión. Las afirmaciones que se refieren a la naturaleza, composición, origen, cualidades sustanciales o propiedades de los productos o servicios, serán siempre exactas y susceptibles de comprobación en cualquier momento".

Se introduce mediante esta ley formal la figura de la publicidad engañosa, la cual sería recogida y mayormente reglamentada por la Ley 29 de 1996, y posteriormente por la Ley 45 de 2007, con lo cual se busca proteger al consumidor de los comerciantes engañosos.

1.4. Regulación de contratos a plazo.

Se introduce en el Capítulo II la obligación de que estos contratos consten por escrito y se señalan ciertos requisitos que deben cumplirse.

1.5. Regulación de las cuentas

rotativas de crédito.

El Capítulo III regula estas cuentas y se establecen los requisitos a cumplir, todo lo cual (en su mayoría) se mantuvieron posteriormente en la Ley 29 de 1996.

1.6. Se crean Comisiones Mixtas de solución de conflictos.

Se crearon las Comisiones Mixtas de Arbitraje, conformada por representantes de vendedores, compradores y del Estado. Estas comisiones colaboraron un gran número de controversias entre vendedores y compradores (consumidores).

m) Ley 6 de 1987.

Si bien no establece protección general de derechos del consumidor, crea una serie de descuentos y ventajas para el sector de consumidores de tercera edad, jubilados y pensionados en nuestro país. Esta Ley ha sido modificada en varias ocasiones, en 1989, 1992 (Ley 18 de 7 de agosto de dicho año) en 1992 (Ley 15 de 13 de julio de dicho año) 2001, 2003 y 2008 y está vigente con sus modificaciones hasta hoy día y ha estado proporcionándole un alivio económico a las personas incluídas en sus normas, las cuales son más de trescientos mil.

n) Ley 29 de 1 de febrero de 1996.

La creación de esta Ley obedeció básicamente al deseo y propósito de los gobernantes de la República de Panamá para

que este país pudiera ingresar a la Organización Mundial del Comercio (OMC), para lo cual tenía que cumplir una serie de requisitos y legislaciones que dictar. Entre estos requisitos impuestos internacionalmente estaba el de abandonar la política de regulación de precios (que existía hasta ese momento) y reemplazarla por reglas de protección al consumidor. También se exigió la creación de reglas legales para proteger y regular la propiedad industrial, derechos de autor y conexos, regular la actividad asegurativa, creación de un ente regulador de servicios públicos, regular y proteger la defensa de la competencia, las prácticas monopolísticas y otras reglas. Todas fueron cumplidas por nuestro país y por eso, además de otros requisitos, estamos en la OMC.

Novedades que instaura la Ley 29

1) Se abandona la política y legislaciones sobre regulación de precios y se adopta la de normas de protección al consumidor, además de declarar como propósito general el de "proteger y asegurar el proceso de libre competencia económica, erradicando las prácticas monopolísticas y otras restricciones en el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, para preservar el interés superior del consumidor" (artículo 1) Resalta claramente que el propósito del legislador y del Ejecutivo con esta ley fue, una vez más

(como en casos constitucionales anteriores), proteger a la competencia y procurar su avance económico y la tranquilidad de su inversión, pues la Ley no es exclusiva para la protección del consumidor (ni siquiera menciona al consumidor en la denominación genérica de la Ley).

La cantidad de normas que le dedica es bajísima, comparada con los 246 artículos que tuvo esta excerta. Como vimos en su artículo 1, el legislador cree que protegiendo la libre competencia económica se “preserva el interés superior del consumidor”.

2) Se crea una entidad descentralizada del Estado con personalidad jurídica propia y con autonomía para su régimen interno e independencia en sus funciones, adscrita al Ministerio de Comercio e Industrias y bajo la fiscalización de la Contraloría General de la República, entidad que se denominó Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC), integrada por tres comisionados y una estructura administrativa y de personal. Además, se le asignan funciones para la protección de los derechos del consumidor, así como para la defensa de la competencia y prácticas monopolistas.

3) Se recogen con mayor desarrollo y claridad los derechos universales del consumidor que fueron recomendados por la ONU.

4) Se establece claramente el procedimiento administrativo

para la conciliación y para la decisión sobre los derechos del consumidor.

5) Se precisan los conceptos de proveedor y de consumidor, adoptando el criterio de que este último es el que recibe para su consumo un producto o servicio final, que no se incorpora a la cadena de producción económica del comprador.

6) Se faculta a la CLICAC para investigar ampliamente y sancionar la realización de actos prohibidos por esta Ley 29, así como para conocer los procedimientos administrativos que establece esta Ley.

7) Se instaura la llamada “acción de clase” para representar y defender los intereses y derechos difusos de los consumidores, para lo cual se le da iniciativa y personería a las asociaciones de consumidores organizados, a la CLICAC y a grupos de consumidores afectados por una situación particular por un producto o servicios de un proveedor o proveedores, para defender a un grupo afectado no identificado particularmente, y sin necesidad de que otorguen poder para representarlos.

8) Se regula con más amplitud la figura de la veracidad en la publicidad y figuras relacionadas, tales como el deber de corregir la publicidad engañosa, la integración de lo publicitado como parte del contrato, los derechos del consumidor ante tal publicidad,

así como el vínculo del proveedor con lo publicitado, y se establecen cargas a favor del consumidor y a cargo del proveedor como consecuencia de la publicidad no cumplida.

9) Sobre los productos se establece y regula el derecho del consumidor a la información de sus precios, contenidos, características, composición, fecha de vencimiento, garantías y condiciones de ella, la presunción de novedad de los productos adquiridos por el consumidor, vicios ocultos, seguridad en el precio, devolución al consumidor de lo pagado por él cuando proceda la devolución del bien.

10) Se crea la solidaridad del fabricante (cuando ha mediado su dolo, culpa, falta, negligencia o imprudencia de este último) y del proveedor ante el consumidor, cuando el producto adquirido por éste le ocasione daños a él, a su hogar o a su familia por vicios ocultos.

ñ) **Decreto Ley 9 de 20 de febrero de 2006**, esta Ley introdujo algunas modificaciones a la Ley 29 de 1996, más que todo en lo referente a la defensa de la competencia y poderes de la Autoridad. Poco nuevo aportó en materia de protección al consumidor. Dentro de lo poco innovó en este tema tenemos:

1) Se dio al fabricante, importador, distribuidor o provee-

dor la obligación de retirar los bienes en cuanto tenga conocimiento de que se ha hecho alguna llamada a retiro de productos, por defecto o por efecto dañino y se le señala la obligación de anunciarlo a través de medios reconocidos de circulación nacional y, además, a comunicárselo a la ACO-DECO y comunicarlo a todos y cada uno de los consumidores que lo adquirieron para que se presenten dentro de un plazo de 120 días siguientes a la publicación, para reemplazárselos, reparárselos o devolverle su dinero.

La ACO-DECO velará por que la difusión llegue a conocimiento de los consumidores afectados, para lo cual podrá instruir al agente económico, sobre la forma, medio de divulgación del anuncio y el texto. Si no lo cumple, el agente económico podrá ser multado.

2) En modificación al artículo 72 de la Ley 29 se introdujo un párrafo nuevo en el sentido de que los contratistas deben expresar el total de las sumas a pagar por ajustes al precio de construcciones nuevas, así como los casos en se podrán adoptar dichos ajustes.

De tal manera, si se trata de aumento de costos de materiales, la ACO-DECO establecerá los parámetros y procedimientos técnicos para verificar dichos ajustes.

3) Se delinearón más claramente las reglas sobre las cláusulas abusivas.

o) Decreto Ejecutivo número 4 de 8 de febrero de 2007, este

Decreto Ejecutivo se limitó a ordenar en un texto único el contenido de la Ley 29 de 1996 y las reformas introducidas por el Decreto Ley 9 de 2006.

p) Ley 45 de 31 de octubre de 2007 y su Reglamento (Decreto Ejecutivo 46 de 2009), esta Ley respondió,

en primer lugar, a la necesidad jurídico-constitucional de encuadrar dentro de una ley formal lo ya dispuesto por el Decreto Ley 9 de 2006, en vista de que, por razones constitucionales, no se puede legislar mediante decreto ley las reglas sobre protección de derechos del consumidor. Al mismo tiempo, se recogió la necesidad de adecuar las reglas de la Ley 29 a una realidad que había ido variando y agregando nuevas figuras comerciales y nuevas maneras de violar los derechos de los consumidores.

Esta Ley innovó pocas cosas, pues lo que hizo fue recoger las reglas que ya estaban en el texto único elaborado por el Decreto Ejecutivo 4 de 2007. Sin embargo, como la Ley anterior, dedicó mucha más normativa a la defensa de la competencia que a la protección de los derechos del con-

sumidor.

Innovaciones en materia de protección al consumidor:

- 1) Se establece el plazo general de tres meses de garantía para los bienes muebles, contado a partir de la entrega al consumidor. Sin embargo, deja abierta la puerta para que el plazo sea menor, dependiendo del producto.
- 2) Establece la responsabilidad del proveedor de asumir los gastos de traslado, flete y demás cargos necesarios para transportar los bienes hacia el lugar de su reparación, y desde el lugar donde le fue entregado al consumidor.
- 3) Determina con más claridad el derecho y las opciones de los consumidores al comprar o suscribir un contrato de promesa de compraventa de una construcción nueva para su residencia.
- 4) Aumenta a \$2,500.00 (que ya establecía el Decreto Ley 9 de 2006) el límite hasta el cual la ACODECO puede atender u decidir las controversias entre consumidores y proveedores.
- 5) Aclara mejor lo relativo a la acción de clase de las asociaciones de consumidores o grupo de consumidores.
- 6) Establece y precisa sanciones más fuertes para la violación de la Ley en el tema de los derechos del consumidor.
- 7) Mediante reforma introducida por la Ley 31 de 2010, que adicionó el artículo 2-A a la Ley 45 de 2007, "se consideran consumidores, siempre que adquieran

bienes y servicios como destinatario final en una relación de consumo, las personas jurídicas, incluyendo sociedades anónimas, fundaciones de interés privado, asociaciones sin fines de lucro, sociedades de responsabilidad limitada, entre otras”.

Esto aclara y extiende el concepto de consumidor hasta las personas jurídicas, siempre que se les considere como destinatarios finales.

- 8) Mediante la Ley 29 de 2008, que reformó el artículo 79 de la Ley 45, se da una mayor protección al adquirente o promitente comprador de una construcción nueva, permitiéndole incluso retirarse o desistir del proyecto por prolongación o incumplimiento del término para la entrega futura del inmueble, con derecho a obtener la devolución total de lo que hubiese entregado al constructor.

De igual modo, le da al consumidor el derecho de exigir rebajas proporcionales en el precio de las construcciones nuevas, cuando sus condiciones o especificaciones finales hayan variado sustancialmente las previstas en el contrato.

NOTA:

Este artículo tiene traducción al inglés.

BIBLIOGRAFÍA

- * ARRUBLA PAUCAR, Jaime, Las Transformaciones en la contratación mercantil, Las transformaciones del Derecho Mercantil Moderno, 1ª. Edición, Biblioteca Jurídica Díké, Medellín, Colombia, 1988.
- * CALAIS-AULOY, Jean y STEINMETZ, Frank, Droit de la Consommation, 4a. ed., Editions Dalloz, Paris 1966
- * CARNELUTTI , “Cómo nace el Derecho”, Monografías Jurídicas, 2ª ed. Edit. Temis, S.A., Bogotá, 1994.
- * FÁBREGA, Jorge, Constituciones de la República de Panamá, Litho Impresora Panamá, S.A., Panamá 1987
- * PARRA QUIJANO, Jairo, Derecho Civil Tomo I, Parte General, Edit. Temis, S.A., Bogotá, 1992.
- * POLO, Eduardo, “La Protección del consumidor en el Derecho Privado”, Estudios de Derecho Mercantil en homenaje al profesor Eduardo Polo, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid 1981.
- * QUINTERO, César, Evolución Constitucional de Panamá, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1988
- * RODRÍGUEZ, Miguel Ángel, “Los derechos del consumidor”, Acta Académica No.15, Universidad Autónoma de Centroamérica, San José, noviembre 1994.
- * VESCOVI, Enrique, Teoría General del Proceso, Editorial Temis, S.A., Bogotá. 2004.

EL DERECHO FUNDAMENTAL DE LA COMUNICACIÓN DENTRO DE UN ESTADO CONSTITUCIONAL SOCIAL DE DERECHO

Pedro Brin

Generalidades del tema

Los seres humanos podemos realizar todo, mas no es conveniente decirlo todo.

Según la filosofía árabe se recomienda tener cuidado de lo que se dice, de dónde se dice, de cómo se dice, de cuándo se dice y a quién se dice.

El derecho a la libertad de opinión tiene los siguientes vértices

- 1º Del derecho a la libertad de expresión, en cuyo ejercicio se exponen ideas y sentimientos por medio de la palabra o de cualquier otro signo exterior.
- 2º Del derecho a la libertad de difusión, en cuyo ejercicio se propagan o divulgan hechos, actitudes, costumbres, conocimientos, convicciones o creencias.
- 3º Del derecho a la libertad de información, en cuyo ejercicio se dan o reciben opiniones y noticias.

Estas libertades emanan de un punto nodal que no es otro que uno de los sostenes de todo Estado, el derecho funda-

mental a la libertad. Siendo así, expresamos: estas tres libertades tienen como cimiento común la libertad de opinión que se desarrolla gradualmente dentro de una jerarquía de exteriorizaciones. De la libertad de opinión surgen, las libertades de expresión, difusión e información. Sin el derecho primario a estar siempre inmune de coacción en sus juicios subjetivos sobre los valores, mal puede el hombre expresar, difundir, informar o ser informado en condiciones de plena libertad.

A las libertades mencionadas anteriormente son conocidas como libertades de comunicación, pues como ya expresamos forma parte de ese contexto.

Luego de la dimensión material-jurídica desarrollada pasaremos a tratar los vectores más destacados dentro de un estado constitucional social de derecho en función del derecho fundamental de la comunicación.

La Constitución Política de Panamá

La nueva constitución Política de Panamá, en su artículo 37 expresa lo siguiente:

"Toda persona puede emitir libremente su pensamiento de palabra, por escrito o por cualquier otro medio, sin sujeción a censura previa; pero existen las responsabilidades legales cuando por alguno de estos

Licenciado en derecho y ciencias políticas,
asesor de la secretaría técnica de gobierno

medios se atente contra la reputación o la honra de las personas o contra la seguridad social o el orden público.”

El ejercicio de las libertades de difusión, expresión e información es, como fue dicho, restringible por la ley, pues, entraña para sus titulares deberes y responsabilidades con respecto a la sociedad y a los demás hombres. Estas expresiones no son otras cosas que consignar allí una garantía sagrada en toda organización estatal de tipo democrático, acorde con la naturaleza social del hombre, cual es la libertad de expresión, pero que, al igual que cualquier otra, está subordinada en su ejercicio a inexcusables limitaciones. En todo tiempo la prensa debe afrontar consecuencias jurídicas negativas cuando lo que se publique vulnere otros derechos humanos igualmente preciosos o las bases mismas que dan estabilidad a la comunidad”. Por ello, podemos colegir que el artículo 37, se reduce a dos precisiones. La primera, que la información, deber ser “veraz e imparcial”. La segunda, que los medios masivos de comunicación, siendo libres, “tienen responsabilidad social”. Esta posición del legislador obliga a buscar el límite del ejercicio de las libertades de la comunicación tanto en los preceptos constitucionales sobre los deberes y responsabilidades de las personas, como en las normas de los tratados internacionales sobre Derechos Humanos.

La Constitución Política en su artículo 17 establece de manera subyacente la inalienabilidad de los derechos fundamentales, donde la persona debe hacer respetar sus propios derechos y no violentar aquellos derechos de terceros; he aquí el concepto de inalienable que, en tér-

minos prácticos, significa no traspasar la línea. Por consiguiente, quien ejerce sus derechos de comunicación está sometido a las consecuencias que comporta la infracción del ordenamiento jurídico por el uso impropio, excesivo o injusto de los derechos públicos subjetivos, o por el ataque a bienes jurídicamente tutelados.

Control al derecho fundamental a la comunicación

Existen dos sistemas que a lo largo de la historia han empleado las autoridades del Estado para controlar el ejercicio de los derechos civiles y políticos. El uno es el régimen preventivo de las libertades públicas, también conocido como régimen de control a priori (previo). El otro es el régimen represivo o de control posteriori. Con respecto a las libertades de expresión, difusión e información, solo a partir del siglo XIX el régimen preventivo cedió el paso al represivo, aunque todavía hoy algunos estados combinan la aplicación de ambos.

Libertad responsable

La punibilidad en el ejercicio de la libertad en la comunicación surge en razón de acciones efectuadas por un medio de comunicación, sus agentes o colaboradores cuando estos infrinjan, injurien, calumnien o algún tipo de contravención contra terceros, o sujetos de la información. El ordenamiento constitucional panameño da libertad al ejercicio de la comunicación sin afectar el orden público, social, las buenas costumbres y la integridad moral-sicológica de los sujetos de la información, por ello, el Estado no puede ejercer censura ni utilizar medios alternos para la restricción de actividades que vayan en contra de la libertad de expresión. Así lo establece el artículo 13.3 del Pacto de San José.

Como se expresó en el acápite anterior el principio de inalienabilidad obedece a que los derechos fundamentales tienen las características de ser limitados frente a sus ejercicios en cuestión de asegurar, proteger, tutelar los derechos de terceras personas. Por tal razón, la libertad de comunicación debe ejercerse dentro de un contexto de responsabilidad social, paz y tranquilidad ciudadana.

¿Cómo funciona un Estado de Derecho donde se ejerce la censura?

En todo Estado constitucional social de Derecho no puede ser permitido la censura al derecho fundamental de la comunicación ni menos, a la libertad de expresión. La censura administrativa tiene una ominosa tradición en la historia de los infortunios de la democracia, pues siempre ha sido una de los instrumentos favoritos de los gobiernos liberticidas. Ella resulta del todo incompatible con un auténtico Estado de derecho, ya que al desjudicializar la guarda de libertades fundamentales de comunicación hace su ejercicio inseguro y lo pone al inmediato alcance de la arbitrariedad. *“La censura es la menor de dos hermanas despreciables: la otra se llama inquisición.”*

El Estado panameño en la actualidad tiene, dentro del ejercicio de la libertad de comunicación, la figura de la autocensura, donde los medios de comunicación televisiva, radial y otros regulan sus programas con el propósito de no afectar los estados psicológicos, emocionales, educativos y culturales del auditorio. Aún así, consideramos que el desarrollo de la tecnología ha provocado un libertinaje, a través de los medios, a saber: internet, twitter, facebook, instagram, whatsapp y otras, por lo cual el Estado debe establecer normas que regulen estas acciones

seudoperiodísticas y de comunicación.

“La censura-escribió don Manuel Azañas la última medida a que puede apelar un gobierno que se estime, y la última vejación que pueden sufrir los periódicos”

Hay que aclarar que la conceptualización de la censura nada tiene que ver con las disposiciones legales sobre clasificación de películas, en cuanto ella tenga por único fin calificarlas como aptas o no aptas para determinado público, teniendo en cuenta las diversas edades de estos. Como ya explicamos, el artículo 13,4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos admite que los estados regulen el acceso a los espectáculos públicos, para proteger moralmente a niños y adolescentes. Nada impide, por lo tanto, que un comité de clasificación de películas señale cuáles filmes son para menores y cuáles no.

Protección constitucional del ejercicio de la libertad de comunicación

El ordenamiento jurídico constitucional panameño en su artículo 40 establece lo siguiente: Toda persona es libre de ejercer cualquier profesión u oficio sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad social, colegiación, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias. No se establecerá impuesto o contribución para el ejercicio de las profesiones liberales, de los oficios y de la artes.

Luego de esta excerta constitucional huelga decir que poco o nada valdría que una constitución proscriba la censura oficial, si el ejercicio de las libertades de comunicación está expuesto a la brutal arrogancia de los violentos o, si

para mantenerse a salvo deben los periodistas practicar la autocensura. Por los especiales deberes y responsabilidades que pesan sobre los profesionales del periodismo, es obligación prioritaria de las autoridades garantizar a cada uno de ellos el derecho a la verdad: un derecho cuya intangibilidad se vulnera cuando la independencia y la libertad de su actividad profesional es coaccionada.

El derecho de hábeas data

Uno de los derechos especialmente protegidos por la Constitución Política es el que corresponde al de hábeas data. Este principio obedece a la facultad que tiene toda persona de exigir a las entidades públicas y privadas que contengan en sus bases de datos elementos que sean propios de su personalidad o cualquier situación relacionada con alguna acción presentada en razón de su condición de persona. Es por ello, que las entidades públicas deben conocer y manejar la deontología que el legislador insertó en esta norma.

Para definir y diferenciar documentos públicos oficiales de los particulares es importante indicar lo siguiente:

En primer término, aquellos que reposan en una oficina pública. Además, no deben tener carácter de reservado, con las excepciones que determine la ley.

Los documentos que reposan en las oficinas públicas pueden ser:

1. Oficiales, si emanan de los servidores públicos, de los particulares que desempeñan funciones públicas, o de los particulares que tie-

nen asignado o atribuido un servicio público.

2. Particulares, si emanan de personas de condición privada.

De conformidad con lo que establece el artículo 42 de nuestra Carta Magna los documentos oficiales se hallan, por regla general, abiertos a la consulta y a la reproducción.

La comunicación frente al sistema democrático

En todo sistema democrático la opinión pública obedece a que las sociedad son el eco natural más o menos espontáneo, de los sucesos y de la situación actual en sus espíritus y en sus juicios. Su intención de expresarse nace del elemento humano que tiene toda persona que goza del pleno ejercicio efectivo de su derecho a la libre búsqueda de la verdad y a la trasmisión de pensamiento y vivencias. Las libertades de comunicación son derechos cuya raíz emanan de la naturaleza del hombre, y su presencia en el interior del cuerpo social no depende, en modo alguno, de que el ordenamiento jurídico las contemple o las ignore, pues por estar en el mundo de los derechos fundamentales pueden estar tipificados o no en cualquier norma, ya que si no lo está, su carácter de ser pretérito al derecho, a la existencia del hombre como persona tiene su condición de inalienabilidad, es decir, son entes que existen por sí mismo al surgir la persona.

Esta conceptualización está radicada en la parte final del artículo 17 sobre "Garantías Fundamentales".

"Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse

como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”.

Luego de las simetrías materiales-jurídicas expresadas en nuestra disertación podemos colegir que el lector absorba los lineamientos legítimos legales definidos, puedan ejecutar el derecho a informar y a ser informados dentro del principio de inalienabilidad. Así queda claro que en todo Estado constitucional social de Derecho, la participación ciudadana, junto al mandato de la ley y los derechos fundamentales son el sostén de todo sistema democrático.

ASAMBLEA NACIONAL EN SESIONES JUDICIALES

Manuel J. Bennett M.

El artículo 160 de la Constitución Política de la República le asigna a la Asamblea Nacional funciones judiciales, para los efectos de, si diera lugar, investigar, procesar y juzgar al presidente de la República y a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, si en la ejecutoria de estos cargos se vieran involucrados en algún hecho delictivo.

Nos permitimos transcribir el artículo 160 de la Constitución Política:

Artículo 160. *Es función judicial de la Asamblea Nacional conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra el Presidente de la República y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y juzgarlos, si a ello diere lugar, por actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones en perjuicio del libre funcionamiento del poder público o violatorios de esta Constitución o las leyes.*

Estas funciones judiciales de la Asamblea Nacional las lleva a efecto por conducto de la Comisión de Credenciales y así mismo, por el Pleno de la Asamblea Nacional. De esta manera el artículo 50 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (RORI), conocido también como Ley 49 del 4 de diciembre de 1984, con todas sus modificaciones, establece los temas sobre los cuales tiene competencia la Comisión de Credenciales; el tema de funciones judiciales de la Asamblea Nacional, esto se consagra en los numerales 7 y 8 de éste artículo; que el numeral 7 el que directa-

mente nos conecta con el artículo 160 de la Constitución Nacional.

Nos permitimos transcribir el artículo 50 del Reglamento orgánico régimen interno de la Asamblea Nacional y los numerales 7 y 8:

Artículo 50: Credenciales. La Comisión de Credenciales, Reglamento, Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales tiene como funciones estudiar, proponer proyectos y emitir conceptos sobre los siguientes temas:

7. Conocer, en primer lugar, sobre las situaciones previstas en el artículo 160 de la Constitución Política de la República.
8. Emitir concepto, al Pleno de la Asamblea Nacional, acerca de las acusaciones y denuncias que se presenten en contra del Presidente o Presidenta de la República, los Magistrados o Magistradas de la Corte Suprema de Justicia y demás funcionarios que determinen la Constitución Política y las leyes de la República.

Obsérvese entonces que a quienes corresponde en primera instancia por parte de la Asamblea Nacional atender las denuncias, querellas o quejas en contra del presidente de la República o los magistrados de la Corte es a la Comisión de Credenciales. Serán esta la que determine según los procedimientos y requisitos legales, si una denuncia en contra del presidente de la República o magistrado

de la Corte será admitida o no, siendo que en ambas situaciones (admitir o no), le corresponderá pronunciarse y poner en conocimiento al resto de los miembros de la Asamblea Nacional su decisión respecto a la admisión o no de la denuncia.

Efectivamente, si la denuncia no se admite por parte de la Comisión, la comunicación de esta decisión de no admitir no será más que eso; sin embargo, si por el contrario se admite la denuncia, a partir de ese momento y con la formal comunicación al resto de los miembros de la Asamblea Nacional, se convoca entonces a Sesiones Judiciales de la Asamblea Nacional. Por ello, corresponde entonces para todos los trámites remitirnos al Código Procesal Penal de la República de Panamá, la Ley 63 del 2008, y para estos procesos especiales nos remitimos al Título VII Capítulo I, Secciones 1ª. y 2ª. del Libro III de este Código.

Del artículo 467 al 477 del Código de procedimiento penal se desarrollan los juicios penales ante la Asamblea Nacional, para el caso del presidente de la República; y del artículo 478 al 480 se establece lo relacionado a los juicios penales ante la Asamblea Nacional, para el caso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Siendo que este segundo grupo (juicios contra magistrados de la Corte), remite en trámite exacto a los procedimientos para tramitación de denuncias contra el presidente de la República.

Y nos encontramos con que el artículo 467 del CPP establece la competencia para juzgar al presidente de la República y así mismo, el 478 establece la compe-

tencia para juzgar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; en ambos casos, esta competencia es adscrita a la Asamblea Nacional. El artículo 468 del CPP parte de tratar el tema de la presentación de la denuncia o querella, lo cual debe darse ante el secretario general de la Asamblea Nacional, quien a su vez debe remitirla a la Comisión de Credenciales; la cual decidirán sobre la admisibilidad o no de la denuncia o querella y en caso de que la Comisión de Credenciales decida admitir la denuncia o querella, deberá proceder a designar una Subcomisión de Garantías compuesta por tres de sus miembros *que ejercerán las funciones de Juez de Garantía* previstas en este Código.

Procedemos a transcribir el artículo 468 del Código de Procedimiento Penal:

Artículo 468. Presentación de la denuncia o querella. *La denuncia o querella contra el Presidente de la República será presentada ante la Secretaría General de la Asamblea Nacional, la cual será remitida a la Comisión Permanente competente para conocer de Estas causas, de acuerdo con su Reglamento Orgánico Del Régimen Interno.*

La Comisión, en caso de admitir la denuncia o la querella, designará a una Subcomisión de Garantías, compuesta por tres miembros, que ejercerá las funciones del Juez de Garantía previstas en este Código. Los miembros de la Subcomisión de Garantías serán reemplazados por sus suplentes en las actuaciones del Pleno de la Comisión.

Como se observa de la norma transcrita, nos encontramos que con la Subcomisión de Garantías se crea el primer tri-

bunal que conocerá la primera fase del proceso penal especial, y decimos primer tribunal ya que el proceso de transcurrir por todas sus etapas se compondría entonces de tres fases y por ello de tres tribunales, siendo el primero la Subcomisión de Garantías como tribunal de la primera fase o fase investigativa; luego de formalizada la acusación, se pasa entonces a la segunda fase o fase intermedia, el tribunal competente va a ser el Pleno de la Comisión de Credenciales, sin la participación de los tres miembros que ejercieron funciones como jueces de garantías (en su reemplazo actúan sus suplentes), fase esta que tendrá que decidir la admisión o no de pruebas y la práctica de las mismas; luego de esta, vendrá entonces la tercera fase o fase final, conocida también como la fase de juicio, la cual debe desarrollarse ante el Pleno de la Asamblea Nacional y, efectivamente, en ese momento las partes del proceso harán sus alegaciones y corresponderá al Pleno de la Asamblea Nacional (tercer tribunal) decidir la causa mediante votación secreta, la cual para concluir con decisión de culpabilidad o responsabilidad penal debe tener por lo menos dos terceras partes de los miembros del Pleno.

Como jueces en este proceso y según el segundo párrafo del artículo 468 del CPP, están revestidos de las mismas funciones que se prevé para los jueces en Código de Procedimiento Penal y estas están consagradas en el artículo 63 de este Código, que pasamos entonces a transcribir:

Artículo 63. Deberes de los Jueces. Sin perjuicio de lo que establece el Código Judicial y en proceso penal, los jueces

deben:

1. *Evitar toda dilación procesal, así como actos y actuaciones improcedentes o inconducentes, debiendo rechazarlos de plano.*
2. *Ejercer el poder de disciplina y aplicar las medidas de corrección establecidas por este Código para garantizar la transparencia y la eficiencia del proceso.*
3. *Corregir las actuaciones irregulares.*
4. *Motivar concisa y razonadamente las medidas que afecten los derechos fundamentales del imputado, de la víctima y de cualquier interviniente.*
5. *Decidir durante la audiencia los asuntos sometidos su consideración para lo cual no podrán abstenerse argumentando ignorancia, silencio, deficiencias o ambigüedades en las normas o principios aplicables.*
6. *Dejar expresa constancia del cumplimiento de derechos y garantías del imputado o las víctimas.*

Del artículo transcrito se puede inferir y reafirmar el hecho de que la Subcomisión de Garantías (al igual que los otros dos tribunales secuenciales del Proceso Penal Especial), son un tribunal con todas las características y prerrogativas que cualquier otro, donde sus jueces tienen funciones de decisión autónomas y, para el caso que nos ocupa en este tipo de proceso, estamos frente a un tribunal de única instancia, nadie es superior al

tribunal en estos procesos; siendo que ni el presidente de la Asamblea Nacional y ni la Comisión de Credenciales son superiores a la Subcomisión de Garantías o del Tribunal de Juicio y por ello en cada fase al tribunal que le corresponda le toca resolver los temas que, en su momento procesal, ante ellos se traiga.

Las Sesiones Judiciales de la Asamblea Nacional, al igual que la Subcomisión de Garantías para la fase Investigativa, la Comisión de Credenciales para la fase intermedia y el Pleno de la Asamblea Nacional para la fase de juicio son Tribunales Accidentales, no tienen un carácter permanente, son convocados por casos, denuncias o querellas, en particular, que hayan sido admitidas.

Así mismo, nos encontramos que el fiscal para estos procesos especiales no proviene de la Comisión de Credenciales; sino que es escogido del resto de los diputados que no forman parte de esta Comisión, y es así como lo detalla el primer párrafo del artículo 470 del *Código de Procedimiento Penal* que procedemos a transcribir:

Artículo 470. Designación del Fiscal. *El pleno de la Asamblea Nacional designará, siguiendo los trámites especiales para el nombramiento de servidores públicos establecidos en su Reglamento Interno, un Fiscal de entre de sus miembros que no forme parte de la Comisión Permanente referida.*

Se puede observar que la escogencia del fiscal, quien es una de las partes del proceso, tiene un total desarraigo de la Comisión de Credenciales, ya que el proceso busca garantizar la intervención

en cada una de sus fases de actores sin ideas preconcebidas del caso, por ello es que el fiscal no debe tener un conocimiento previo del caso, lo cual ocurriría si proviniera de la Comisión de Credenciales, y se puede observar la tendencia de que se busca garantizar autoridades distintas (salvo el caso del fiscal que sí actúa en las tres fases del proceso), ya que en cada una de estas se estará frente a jueces distintos: Fase investigativa, Subcomisión de Garantías; Fase Intermedia, Comisión de Credenciales (sin la intervención de los tres que fueron jueces de Garantías); y Fase de Juicio, Pleno de la Asamblea Nacional, donde no podrán participar los titulares de la Comisión de Credenciales que participaron en la Fase Intermedia.

En conclusión al estar la Asamblea Nacional en funciones judiciales y crearse entonces el primer tribunal accidental, denominado Subcomisión de Garantías, y según el avance del proceso y el nacimiento de mero derecho de los dos tribunales siguientes, que están sometidos ante la regla y procedimiento del Código Procesal Penal y cada uno de estos tribunales, iniciando por la Subcomisión de Garantías son tribunales de única instancia, por encima de ellos no hay ninguna otra autoridad, ni están subordinados a ningún otro ente y por ello tienen plena autonomía funcional y sus decisiones solo deben ser apegadas a las leyes y procedimientos.

Cualquier intervención que sobre sus decisiones, pretenda afectar algún individuo o ente, salvo que sea la Corte Suprema de Justicia, será jurídicamente abuso de autoridad o extralimitación de funciones públicas, lo cual en nuestro país ambas se constituyen en delito.

IMPORTANCIA DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY

Andrés Wong Pimentel

La ley es el instrumento jurídico que expresa la voluntad normativa de los representantes del pueblo, reunidos en el parlamento. Ella obedece a la necesidad de regular algún aspecto de la sociedad con carácter general, debe responder a los principios constitucionales y ser el instrumento normativo más adecuado para suplir la necesidad de regulación frente a otros de jerarquía inferior.

En consecuencia, la ley debe estar precedida de un marco jurídico y fáctico que sea la razón de ser de su existencia, ninguna ley debe nacer por el arbitrio o la ocurrencia de nadie, sino más bien, por el imperativo de normar alguna situación nueva para el Derecho o para adecuar normas existentes a la dinámica realidad imperante.

Desde inicios de la República conocemos de la existencia de la exposición de motivos que acompañan a la ley. De todos son conocidas las exposiciones de motivo de los códigos nacionales que se aprobaron en 1916, publicadas con el propósito de explicar el motivo de dictar esos cuerpos normativos para regular los aspectos de orden civil, administrativo, judicial, fiscal y de minas.

De allí que las exposiciones de motivos forman parte de nuestra costumbre y cultura legislativa que se ha ido arraigando con el paso del tiempo y sea de interés su estudio y discusión.

Noción y naturaleza jurídica de la exposición de motivos

Las exposiciones de motivos cumplen una función informativa a través de la cual el proponente de la iniciativa de ley explica a los legisladores las razones para introducir cambios a la legislación existente o para crear nuevas normas.

Podemos definir las exposiciones de motivos como enunciados que suelen acompañar a los proyectos de ley, en las que el proponente (Gobierno o legislador) explica los principios a los que responde y la finalidad perseguida, o, en general, declara los motivos que le han movido a proponer la regulación.

El jurista colombiano Diego Vivas Tafur comenta que “La exposición de motivos sirve para explicar y justificar la ley o acto legislativo, desde una perspectiva política, social o económica. Tiene un valor interpretativo; pero carece de valor normativo.”

Siendo fuente de interpretación de la norma jurídica, en calidad antecedente que expresa las motivaciones del proponente, como lo deja claro el artículo 9 del Código Civil, no podemos desdeñar su valor en ese sentido, sin embargo, su alcance no da para desentrañar derechos y obligaciones de ella, pero sí luces sobre el sentido y alcance de la norma.

Así lo dejó claro el Pleno de la Corte

Suprema de Justicia, en fallo de 8 de agosto de 2012 en conocimiento de una acción de inconstitucionalidad cuando dijo:

“Además del análisis externado, resulta de rigor remitirnos a la exposición de motivos de la ley que introdujo las normas atacadas, ya que en ella se desarrollan y clarifican algunos de los aspectos mencionados con antelación, además que se identifica el objeto y fin de la misma.”

También cabe decir que la exposición de motivos es un documento de carácter público que no está sujeto a ningún tipo de restricción en virtud de lo dispuesto en la Ley 6 de 2002 y que constituye la fundamentación que el proponente desea comunicar a los tomadores de decisión sobre la iniciativa.

La exposición de motivos carece de valor jurídico por sí sola, por lo tanto, no podría ser objeto de ningún tipo de acción pública, como nulidad o inconstitucionalidad.

Función de la exposición de motivos

La exposición de motivos cumple una doble función. En primer lugar, sirve para ilustrar a los diputados sobre la necesidad de dictar una ley. En ella se les pretende convencer que la propuesta es buena, que es conveniente, que resolverá algún problema o satisfará alguna necesidad social o de organización de la actividad pública. Es decir, esa función consiste en esclarecer al Legislativo las razones para aprobar el proyecto de ley y que inspiran su orientación.

La exposición de motivos pretende proporcionar al Parlamento el conocimiento

necesario para pronunciarse sobre un proyecto de ley. En este sentido, apunta la doctrina que se trata de un mecanismo de racionalización de la actividad legislativa, y también de control político en cuanto permiten conocer el sentido de la dirección que lleva el gobierno y la adecuación de los medios propuestos para alcanzar sus objetivos, así como contrastar todo ello con el Plan de Gobierno.

Por otro lado, con la ejecución de la ley podría acontecer algún problema de interpretación, en cuyo caso habría que recurrir a las reglas de hermenéutica establecidas en el Código Civil.

En materia de interpretación y aplicación de la Ley, el artículo 9 del Código Civil establece como fuente supletoria, en caso de oscuridad o ambigüedad los antecedentes del acto legislativo, cito:

Artículo 9. Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma **o en la historia fidedigna de su establecimiento.**

Como vemos, la exposición de motivos está incluida en los antecedentes que dan origen a la ley y a ella podría acudir el operador de justicia para desentrañar la voluntad del legislador y ordenar su aplicación conforme a esa voluntad.

Trámite de la exposición de motivos

La exposición de motivos no recibe ningún tratamiento en los debates de los

proyectos de ley. El Reglamento Interno ni siquiera dispone su lectura y mucho menos su discusión y aprobación. Ocasionalmente, algún presidente de comisión puede ordenar su lectura, pero termina siendo un acto discrecional del director del debate. En términos prácticos viene a ser un documento de consulta para cada diputado y las personas interesadas que desean saber la motivación de la iniciativa de ley.

Consideramos que para mayor eficacia de la función interpretativa de la exposición de motivos sería conveniente que concluidas las dos primeras lecturas o debates se revisara el texto original de la exposición de motivos y se le hicieran las adecuaciones que expliquen los cambios que la iniciativa recibió en esos debates.

Surgen una cuestión inmediata a este planteamiento: ¿Cómo se harían tales adecuaciones?

Si se decidiera adecuar la exposición de motivos al texto finalmente aprobado en la Asamblea, no cabe duda de que serían los propios diputados a quienes les correspondería aprobar tales cambios al documento.

Del mismo modo que los proyectos de ley pasan de segundo a tercer debate con un informe de revisión y estilo que presenta Secretaría General al Pleno, un nuevo texto de la exposición de motivos, adecuado a las modificaciones realizadas en los dos primeros debates podría acompañar al texto del proyecto, de forma tal que reciba la aprobación o el rechazo del Pleno conjuntamente con el proyecto.

¿Podría rechazarse un anteproyecto

de ley o un proyecto de ley que no presente la exposición de motivos? Consideramos que en estricto derecho no, ya que la Constitución no lo exige y lo deja al arbitrio de quien ejerce la iniciativa legislativa, sin embargo, ya forma parte de la costumbre parlamentaria y además constituye un medio de expresión que usa el proponente que intenta convencer con argumentos sobre las bondades de su propuesta. Por ello, la totalidad de los proyectos de ley que se presentan al Pleno están acompañados de la exposición de motivos.

Publicación de la exposición de motivos

Por otro lado, en los casos de los códigos Civil y de Comercio sus exposiciones de motivos fueron publicadas en Gaceta Oficial 2418 de 7 de septiembre de 1916, de forma posterior a la publicación en Gaceta Oficial de la Ley 2 de 1916 que los aprobó. Por ello en algunas ediciones privadas de dichos códigos se publican las exposiciones para ilustrar sobre los fundamentos que dieron origen a esos cuerpos normativos.

Sin embargo, en tiempos actuales no suele publicarse la exposición de motivos en la Gaceta Oficial, de suerte que solamente es posible tener acceso a ese documento buscando en los expedientes legislativos de los proyectos de ley que reposan en la Asamblea Nacional.

Afortunadamente, las principales piezas de esos expedientes, entre ellos la exposición de motivos, ya se escanea y se guardan las imágenes digitalizadas para optimizar su búsqueda y reproducción. Mientras se discute el proyecto de ley, se sube a la página web de la Asamblea;

infortunadamente cuando se sanciona la ley, ese documento no se publica con ella, por lo tanto el interesado debe ir personalmente al Órgano Legislativo para tener acceso a él. Sería muy conveniente que se mantenga en la página web de la Asamblea la exposición de motivos, una vez promulgada la Ley.

La exposición de motivos y el preámbulo

En el universo legislativo nacional encontramos leyes portadoras de considerandos, cual resolución, en la que se plasman ligeras motivaciones que forman parte del cuerpo de la ley. El Reglamento Interno y el Manual de Técnica Legislativa le denominan preámbulo, pero esta fórmula en la actualidad está en desuso.

La Constitución de 1941 introduce en su artículo 102 una fórmula que se replica en el artículo 174 de la Constitución Política vigente que dice:

“Las Leyes podrán ser motivadas y al texto de ellas precederá la siguiente fórmula:

LA ASAMBLEA NACIONAL DECRETA:

El Reglamento Interno de la Asamblea Nacional también se ocupa de la exposición de motivos y del llamado preámbulo en dos de sus artículos, el primero relativo a la reproducción de las iniciativas de ley y el otro acerca de la estructura de la ley. Veamos cada uno en detalle:

Artículo 114. Reproducción inmediata de la propuesta de ley. La

PODER LEGISLATIVO

LEY 7ª DE 1926
(DE 18 DE OCTUBRE)

por la cual se concede una autorización al Poder Ejecutivo.

La Asamblea Nacional de Panamá,

CONSIDERANDO:

Primer. Que es conveniente complementar el relleno de los terrenos nacionales situados en el Barrio de La Exposición, por razones de sanidad y con el fin de llevar a cabo la urbanización y venta de lotes en esa importante sección de la ciudad.

Segundo. Que la demora en la terminación de esa obra a la vez que causa perjuicios a muchos de los actuales dueños de lotes adquiridos en la confianza de poder edificar sobre ellos en plazo razonable, es conveniente a los intereses de la Nación porque le facilita la venta de lotes con lo cual se beneficia, tanto por las sumas que derivaría al Fisco con la venta de ellos y con el aumento del impuesto sobre inmuebles, cuanto por el embellecimiento con las nuevas construcciones modernas en ese lugar,

DECRETA:

Artículo único. Facúltase al Poder Ejecutivo para que lleve a efecto, por medio de licitación pública, o en la forma que lo estime conveniente a los intereses nacionales, la conclusión del relleno de los terrenos pertenecientes a la Nación, situados en el Barrio de La Exposición, y para que pueda pagar el costo de dicha obra, bien con dinero efectivo o con los lotes de los que se formen con el relleno mencionado.

Dada en Panamá, a los quince días del mes de Octubre de mil novecientos veintiséis.

El Presidente,

JULIO AROSEMENA.

El Secretario,

Antonio Alberto Valdés.

—

República de Panamá.—Poder Ejecutivo Nacional.—Panamá, 18 de Octubre de 1926.

Publíquese y ejecútase.

R. CHIARI.

El Secretario de Agricultura y Obras Públicas,

ENRIQUE LINARES.

Secretaría General sacará copias de los proyectos de leyes **con los mensajes y exposición de motivos que los acompañen**, el mismo día en que sean presentados a la Asamblea Nacional, para ser distribuidas entre sus miembros. Las copias podrán suministrarse en formato electrónico.

Artículo 115. Estructura básica de la propuesta de ley. Toda ley contendrá una parte dispositiva y un título. La parte dispositiva es aquella que, adoptada, contendrá la voluntad de la Asamblea Nacional. El título es la parte que describe el contenido de la ley. Además, **la ley podrá contener un preámbulo** que exprese los motivos de su aprobación, según señala el artículo 174 de la Constitución.

El primero de los artículos del reglamento se refiere a la conocida exposición de motivos, como documento adjunto a los proyectos de ley. A su vez, el segundo artículo ha denominado preámbulo a los considerandos que se insertaban en algunas leyes y que hoy esa práctica está en desuso. Los defensores de la tesis del preámbulo, sostienen que cuando la Constitución dice que las leyes puedan ser motivadas, la está asimilando a una resolución que en esencia consta de la parte motiva que sería el preámbulo y de la parte resolutive luego de la palabra Decreta donde van los artículos que expresan la voluntad del Órgano Legislativo.

¿Forma parte de la ley la exposición de motivos?

La motivación a la ley se presenta en un

documento aparte del proyecto de ley que se denomina exposición de motivos.

La fórmula que establece el artículo 174 de la Constitución deja fuera de la ley a la exposición de motivos, la cual no cabría dentro de la Ley por su naturaleza informativa que no encaja con la normativa de la ley. El preámbulo por ser un texto de menor extensión cabría en el texto de la ley, pero por su limitación no podría sustituir a la exposición de motivos.

Por otro lado, su extensión haría poco práctica la discusión dentro del texto de la ley, sin menoscabo de que pudiera recibir una aprobación igual a la que recibe el texto del proyecto de ley que pasa de segundo a tercer debate, pero en todo caso como documento aparte de la ley.

En consecuencia, la motivación a que alude el texto constitucional se ha estado llenando con la presentación de la exposición de motivos que acompaña al proyecto o anteproyecto de ley, como menciona el citado artículo 114 del Reglamento Interno.

Contenido de la exposición de motivos

Mediante Resolución No. 27 de 18 de marzo de 2009 La Asamblea Nacional aprobó el Manual de Técnica Legislativa que contiene las directrices para la elaboración de anteproyectos y proyectos de ley.

Según el acápite 9 del Título II Estructura de la Ley, del Manual:

“Todos los proyectos llevarán exposición de motivos, sin perjuicio del resto de la

documentación o de los antecedentes que su naturaleza particular exija.”

El acápite 10 se refiere al contenido de la exposición de motivos en los siguientes términos:

“La exposición de motivos cumplirá la función de describir el contenido del proyecto de ley e indicará su objetivo y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del proyecto de ley, pero no contendrá partes del texto del articulado.”

Y añade:

“Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas. Si la parte expositiva de la disposición es extensa, se dividirá en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto.”

En sí, la exposición de motivos debe contener información verídica, que pueda probarse mediante los estudios, informes, dictámenes o cálculos económicos que acompañen como documentación complementaria o **antecedentes** a la iniciativa, que permitan evaluar los hechos expresados en aquélla, así como sobre la necesidad y viabilidad de la ley.

Una exposición de motivos debería reflejar el contenido describiendo:

- la situación que se pretende modificar
- las razones por las que no puede alcanzarse mediante la legislación vigente
- las características de la norma

- la adecuación a los fines perseguidos y la valoración o determinación de los factores económicos y sociales que concurren en cada caso.

El contenido de una exposición de motivos debe responder a su finalidad de justificar la oportunidad política y la calidad técnico-jurídica del proyecto.

Como referencia para este análisis, cito el Manual de Técnica Legislativa del Senado de México, según el cual la exposición de motivos debe contener:

- > Objetivos de la ley.
- > Antecedentes.
- > Competencias que fundamentan.
- > Contenido, particularmente si se quiere enfatizar en algún elemento que oriente al intérprete.
- > Uso de lenguaje neutral pero descriptivo, no emotivo, de manera que hay que evitar el uso de lenguaje didáctico, las exhortaciones o expresiones de alabanza.

El jurista costarricense Hugo Alfonso Muñoz en su conocida obra Manual Centroamericano de Técnica Legislativa nos dice que la exposición de motivos debe contener:

“Una explicación sobre los antecedentes del proyecto, su justificación, la necesidad y oportunidad de su aprobación, derivada de un diagnóstico de la situación real; sus objetivos; la situación jurídica y fáctica prevaleciente en el momento de la presentación del proyecto; los defectos de la legislación vigente; el posible número de afectados y de casos que se resuelven con la nueva

legislación; la situación que prevalece en caso de no legislar; los costos del proyecto; las medidas complementarias que deben dictarse para lograr los objetivos propuestos y la incidencia sobre la situación normativa existente.

Deberá contener además, una explicación sucinta del impacto económico, fiscal, ambiental, cultural.

La indicación expresa de que la materia es reserva de ley.

Los aspectos más importantes que regula el proyecto.

El carácter general o concreto de la ley.

El señalamiento de los tratados internacionales vigentes en la materia.

La jurisprudencia judicial, en particular la constitucional, y la administrativa derivada de la aplicación de la ley vigente y la incorporación que ella se hace en el proceso”

Otras recomendaciones que encontramos en el Derecho comparado que pueden analizarse nos indican:

En principio la exposición de motivos no se divide. En caso de necesitar dividirla por su extensión se usarán números cardinales arábigos y se centrarán en el texto.

El lenguaje de una exposición de motivos es descriptivo y justificativo, no es normativo. Cumple tanto la función de describir y explicar contenidos del texto normativo propiamente como la de ofrecer criterios de interpretación que en su momento puedan ser invocados operadores jurídicos en el momento de la interpretación tales como jueces, administradores públicos, litigantes o destinatarios de las normas en general.

Frances Pau I Vall nos aconseja que “Tam-

bién debe evitarse que las exposiciones de motivos pretendan ser una obra doctrinal o un repaso de toda la historia.”

De conformidad, con lo que disponen las directrices de técnica normativa españolas, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005:

“La parte expositiva de la disposición (que en los anteproyectos de ley se denomina exposición de motivos). Cumplirá la función de describir su contenido:

Indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado.

Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.”

La exposición de motivos no debe abusar de la posición ideológica y no debe contener un elogio de la política del Gobierno, cuando sea autor de la iniciativa legislativa.

Tampoco deben incluir exhortaciones o declaraciones didácticas, entre otras razones por el sujeto al que van dirigidas.

Antecedentes que acompañan a la exposición de motivos

Un aspecto poco desarrollado en nuestro acontecer legislativo es la presentación de los antecedentes con la exposición de motivos, como lo recomienda el Manual

de Técnica Legislativa.

“Todos los proyectos llevarán exposición de motivos, sin perjuicio del resto de la documentación **o de los antecedentes** que su naturaleza particular exija.”

En nuestro derecho parlamentario no es una exigencia que los proyectos de ley vayan acompañados de antecedentes, pero sí sería muy útil para el proceso de formación de la ley como veremos.

En primer lugar, su presentación reduciría la brecha de la desigualdad entre Asamblea y Gobierno, en cuanto al manejo de información y ello equivaldría a que el Gobierno cumpla su deber de informar al Legislativo sobre los asuntos de su interés.

Por otro lado, la calidad de la ley no depende solo de su estructura interna, sino, sobre todo, de la relación que guardan con las circunstancias concretas que la motivan. En ello juega un papel importante el sustento fáctico que se presente con los antecedentes.

La capacidad de la ley para alcanzar sus objetivos intrínsecos está condicionada por la información disponible en el proceso de formación de la ley. No sería suficiente una exposición de motivos sin datos objetivos para evaluar la veracidad de los hechos expresados en aquélla.

La exposición de motivos debe venir acompañada de estudios científicos y profesionales, de informes de las autoridades que generan información (Contraloría, MEF, Superintendencias, etc.) fallos constitucionales, cálculos económicos, las corridas financieras, las estadísticas oficiales y similares que permiten com-

probar la veracidad de lo expresado en dicha exposición, así como sobre la necesidad y viabilidad de la norma propuesta.

La Asamblea estará en mejores condiciones de debatir cuanto más información pertinente y de calidad reciba del proponente de la iniciativa legislativa, en caso de que sea el Gobierno quien la proponga, cuanta más razón habrá para que la presente de forma completa ya que se encuentra en dominio de ella.

La presentación de los antecedentes que sustenten la exposición de motivos permite un debate sobre los presupuestos del proyecto de ley, antes que sobre los artículos en sí, para que la Asamblea legisle con reflexión y conocimiento de causa, en una muestra de transparencia en el ejercicio del poder. Ello redundaría en una mejor aceptación de las leyes aprobadas.

Contenido de los antecedentes

El contenido de los antecedentes debe guardar relación con el propósito de que la Asamblea pueda debatir con propiedad sobre los proyectos de ley. Es decir, de colocar a los legisladores en condiciones de pronunciarse sobre la materia a regular con pleno conocimiento de la situación del tema al momento de decidir sobre un proyecto, dotándolos de la información necesaria en poder del Gobierno.

La premisa básica es que la Asamblea debe contar al menos con igual cantidad y calidad de información con que ha contado el Gobierno para la elaboración del proyecto de ley.

Los antecedentes consisten en una serie

de trabajos o estudios previos, sustentados en documentación pertinente y veraz que facilitarían las tareas de:

1. Evaluar la efectividad y pertinencia de las medidas propuestas en el proyecto para la consecución de los objetivos definidos.
2. Estimar el alcance de sus consecuencias sociales, económicas y jurídicas.
3. Decidir sobre la necesidad o no de aprobar el proyecto de ley,

La pieza principal de los antecedentes constituiría un informe justificativo del proyecto que no pretenda absorber las funciones propias de la exposición de motivos, que describiera:

1. Los supuestos de hecho objeto de regulación.
2. La relación de las normas aplicables, la indicación de sus limitaciones o insuficiencias, su impacto en el ordenamiento jurídico vigente.
3. La valoración de los factores económicos, sociales, ambientales y culturales concurrentes y
4. Las proyecciones y previsiones presupuestarias.

A parte del informe justificativo del proyecto, se debería presentar un informe económico que estime las erogaciones que derivarán de la ejecución de la ley y su fuente de financiación. Dicho informe debe considerar no solo el impacto que la ley tendrá en las finanzas públicas, sino también en la economía en su conjunto.

Ambos informes elaborados por el Gobierno deben estar acompañados de dictámenes técnicos, elaborados por profesionales al servicio del Estado o de

particulares expertos en los temas que se pretenden regular.

La Ley alcanza su perfección cuando refleja su entorno y las circunstancias que motivan su aprobación, más que cuando cumple el aspecto formal y de técnica legislativa, por ello es indispensable que la Asamblea disponga de toda la información útil y necesaria al momento de discutir el proyecto de ley para apreciar la conveniencia de la nueva disposición y la viabilidad de la propuesta.

La conveniencia de una nueva norma comprende la explicación clara y completa de los objetivos que se pretenden lograr de manera global con la ley y con cada uno de los preceptos que la integran y, además, la explicación de las razones por las cuales esos fines no se pueden alcanzar con las disposiciones vigentes.

Valorar la fórmula elegida supone en realizar un examen técnico jurídico, es decir, comparar con otras fórmulas, por ejemplo: decreto, resolución; y de armonía con el orden constitucionalidad y con el ordenamiento jurídico nacional e internacional, así como de competencias para regular la materia.

En este aspecto, Martin Kriele nos comenta en su ponencia Máximas para el Arte de Legislar el método del historiador y teórico del derecho inglés Matthew Hale:

“Hale exige al reformador, en primer lugar, que dé noticia precisa de hasta dónde y por qué el derecho debe ser modificado o completado, es decir, que inconvenientes resultan de mantener la vigencia de la norma actual o qué defec-

tos tiene ésta. En segundo lugar, que formule con exactitud la propuesta de reforma e intente valorar previsoramente, agotando al máximo la experiencia, no sólo la ventajas, sino también los inconvenientes, mediatos e inmediatos, de la reforma. En tercer lugar, que se pese todas las ventajas e inconvenientes de la situación legislativa existente comparándolas con las de la proyectada. Y si después de este examen, la reforma resulta razonable debe, con todo, mantener la situación existente si la seguridad jurídica lo exige.”

Tengamos en cuenta que la mera obligatoriedad implícita en el deber de cumplimiento de la ley no es garantía de efectividad real. Para alcanzarla es necesario que exista la organización

administrativa y judicial que hagan eficaz su cumplimiento y que tanto administración como ciudadanos estén en capacidad de asumir sus costes.

El grado de aceptación o de rechazo de la norma debe ser tenido en cuenta al momento de aprobar una ley para que tenga viabilidad, por ello, unos antecedentes completos y pertinentes serían de mucha utilidad para los debates en sede legislativa.

Si los antecedentes no responden a este contenido, la Asamblea, a través de sus órganos políticos, debe requerir del Gobierno el envío de la documentación que considera necesaria.

En España, el cuestionario de evaluación que debe acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros (Acuerdo de 26 de enero de 1990), dedica su tercera parte a los

efectos sociales y económicos, con las siguientes preguntas:

¿Cuáles son las principales repercusiones económicas y presupuestarias del proyecto? (Memoria económica).

¿Puede hacerse frente a la aplicación del proyecto con los medios humanos actualmente disponibles?

En caso contrario, ¿qué medidas están previstas para solucionar las insuficiencias detectadas?

De aprobarse el actual proyecto, ¿qué efectos pueden preverse en cuanto a su aceptación o rechazo por los agentes sociales y sus organizaciones representativas?”

Es de primer orden que los parlamentarios dispongan de las estimaciones sobre las repercusiones económicas que la norma tendrá tanto en la administración pública como en los particulares, a fin de asegurar la aplicabilidad de ella.

Los antecedentes han de ser suficientes para permitir al legislador apreciar la necesidad de la norma, la idoneidad de la regulación propuesta y su viabilidad. Es decir, deberán contener los elementos que han llevado al titular de la iniciativa legislativa a la decisión de legislar sobre una materia con un contenido concreto.

En resumen los antecedentes deben incluir:

- > Cuantos estudios se hayan realizado sobre la necesidad de la norma y sus posibles efectos.
- > Los informes emitidos por distintos órganos u organizacio-

- nes de intereses
- > Las actas o acuerdos en que se plasme la audiencia o negociación con los afectados por la futura ley, así como la previsión de su aceptabilidad.
 - > Los estudios sobre la viabilidad de la norma, incluyendo su repercusión en la organización administrativa
 - > Y el informe sobre el coste económico de su ejecución

La Asamblea solicitará al autor de la iniciativa legislativa, los antecedentes que consideren necesarios para valorar la necesidad y efectos de la nueva ley, así como su incidencia en el ordenamiento jurídico.

Referencias

- * Curso de Técnica Legislativa. Congreso de los Diputados Fundación CEDET MÓDULO 2: PRINCIPIOS Y REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA: CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LEY EDICIÓN 3.
- * Muñoz, Hugo Alfonso. Manual Centroamericano de Técnica Legislativa.
- * Vivas Tafur, Diego. Técnicas Legislativas y Administrativas para el Congreso de la República.
- * Pau I Val, Francesc. La estructura de las leyes en España. Revista Debate 16, abril de 2009.
- * Kriele, Martin Máximas para el Arte de Legislar en La Función Legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar.
- * Constitución Política de la República de Panamá.
- * Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional de Panamá
- * Manual de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional de Panamá. Manual de Técnica Legislativa del Senado de México

EL INSTITUTO NACIONAL Y EL 9 DE ENERO DE 1964

Origen del Instituto Nacional

Es de conocimiento público el papel relevante que ha tenido el legendario **“Nido de Águilas”** en todo el quehacer político, social y cultural de la Nación panameña desde su creación, durante la primera década de la era republicana, hasta nuestros días. Y es por esto que nuestra conciencia cívica y nuestro deber como panameño nos obliga a rendir tributo, no tanto a la hermosa obra arquitectónica, sino al baluarte que esta representa en la lucha patriótica nacional de más de cien años, donde se han forjado una pléyade de nuestros más grandes hombres y mujeres que la Patria recuerda con honor y respeto.

El levantamiento del Instituto Nacional se dio con la administración del presidente José Domingo de Obaldía, a través de la sugerencia e iniciativa del doctor Abel Bravo, cuya propuesta de construcción fue aprobada mediante la Ley 22 de 1 de julio de 1907. Casi dos años más tarde, el 25 de abril de 1909, después de una serie de transacciones y papeleos, se lleva a cabo su transcendental inauguración en los edificios de la Escuela Manuel José Hurtado, con la presencia de los señores Eusebio A. Morales, secretario de Instrucción Pública, en ese entonces, y Justo F. Facio, quien tuvo el

privilegio de ser su primer rector. Pero no fue sino hasta el 17 de julio de 1911, cuando se lleva cabo la formal inauguración del actual edificio bajo la administración presidencial del doctor Pablo Arosemena, a quien se le otorgó el honor de iniciar el acto con la participación del doctor Heliodoro Patiño, secretario de Administración Pública en esa época.

Echando un vistazo atrás en el tiempo, nos enteramos que el área donde está ubicada la actual planta educativa se obtuvo por la compra de una hectárea de terreno situada en las faldas del cerro Ancón al general Domingo Díaz; y su construcción recayó bajo la responsabilidad del arquitecto italiano C. N. Ruggiero, encargado de la elaboración de los planos, y del panameño Florencio Harmodio Arosemena (presidente de Panamá, víctima del primer golpe de Estado durante la época republicana, ocurrido el 2 de enero de 1931) a quien le correspondió levantar los edificios. Los gastos de organización y construcción sumaron los ochenta mil balboas, aproximadamente.

Al comienzo de su gestión, el “Nido de Águilas” sólo albergó la Escuela Normal de Varones y la de Comercio e Idiomas, dándose las primeras catorce graduaciones de maestros el 31 de enero de 1913, y la entrega de los correspondientes diplomas estuvo a cargo del presidente de la República, doctor Belisario Porras.

Algunos años después, el 2 de marzo de 1919, cuando se establece la coedu-

Carlos Aguirre Castillo
Profesor de Historia de la Universidad de Panamá
(CRUA)
Chitré, 21 de febrero de 2014

cación en Panamá, mediante la Ley 25 de ese mismo año, el doctor Octavio Méndez Pereira, quien más tarde sería el fundador de nuestra ilustrísima Universidad Nacional de Panamá, como rector del Instituto Nacional, abre por primera vez las puertas a la educación femenina, brindando a la mujer panameña nuevas oportunidades que le permitieron incorporarse a la producción económica del país. Además, es meritorio recalcar que este complejo educacional sirvió de refugio a la primera forma de enseñanza superior en la República, acogiendo las primeras facultades de nuestra más alta "Casa de Estudio", durante la gestión presidencial del insigne doctor Harmodio Arias Madrid.

Como representante de la histórica lucha patriótica, los "aguiluchos" cuentan con un cúmulo de manifestaciones nacionalistas, destacándose entre ellas la **Jornada Heroica** del 12 de diciembre de 1947, debido al rechazo del Tratado Filós-Hines, relacionada con la ilegalidad de las bases militares implantadas en nuestro territorio por Estados Unidos de Norteamérica, durante la Segunda Guerra Mundial, so pretexto de brindar seguridad a la extinta Zona del Canal de Panamá y a sus áreas adyacentes; el **Movimiento Cívico** del 19 de marzo de 1958 y la **Siembra de Banderas** del 3 de noviembre de 1959 y, la más importante y significativa de todas: la **Operación Soberanía** del 9 de enero de 1964, llevada a cabo por el cumplimiento simbólico del **Acuerdo Chiari-Kennedy** de 1963.

El 9 de enero de 1964

Un grupo de aguiluchos se apersonó al despacho del doctor Dídimo Ríos, quien

fungía como rector del "Nido de Águilas" en ese momento, con la finalidad de solicitarle permiso para proceder a izar la bandera panameña en la antigua Zona del Canal, dentro de los predios del Colegio de Balboa, paralelamente a la bandera norteamericana. El loable rector no solamente otorgó el permiso, sino que les entregó, bajo máxima responsabilidad, la bandera que reposaba en la Dirección del plantel.

Al salir del Instituto Nacional, cerca de doscientos estudiantes marcharon pacíficamente a Balboa, pero las autoridades de "La Zona" solo permitieron el ingreso de una comitiva de algunos institutores, mientras que el resto permanecía custodiado por la policía zoneíta que había tendido un retén humano con pistolas y toletes. Algunos estudiantes de los primeros años, con sus caritas infantiles entre la inocencia y el patriotismo, según demuestran las fotografías de la época, enarbolaban pancartas de papel manila con inscripciones que decían "**PANAMÁ PARA LOS PANAMEÑOS**", sin siquiera imaginar la espantosa matanza que se avecinaba. Una vez traspasaron la barrera policial, se acercaron al capitán de la Policía de la Zona del Canal, Gaddis Wall, con quien entablaron una ardua conversación a fin de que accediera a sus peticiones. Después de una larga y acalorada discusión, el "comprensivo" capitán los escoltó camino a la Escuela Superior de Balboa, en donde se entrevistaron con el "gobernador" Robert Fleming quien, "sin dar ningún viso de complicidad", *accedió* a la izada de la bandera panameña en los predios del Colegio de Balboa a la par de la de Estados Unidos. Poco después, el capitán de la Policía intentaba convencer a los estudiantes zoneítas de la necesidad de hacer cumplir el **Acuerdo Chiari-Ken-**

nedy. Inmediatamente, y de forma sincronizada, los “zonians” rodearon el asta para evitar que los institutores izaran la bandera y cantaran el Himno Nacional. Acto seguido, se formó un forcejeo entre ambos bandos, al que se sumaron padres de familia y algunos policías, produciéndose, como era de esperarse: el desgarrar de nuestro emblema nacional y los edemas y moretones de los aguiluchos producto de los puñetazos, patadas, manguerazos y toletazos propinados por la turba enardecida de los zonians, mancillando así el honor de la Patria y de sus hijos en su propio suelo, y produciéndose de esta manera el mayor ultraje que ha sufrido pueblo alguno dentro de su propio territorio, y del cual todos los panameños tenemos un amargo recuerdo lleno de luto y dolor.

Anteriormente señalamos las frases: el “comprensivo” capitán y “sin dar ningún viso de complicidad”, nos referimos específicamente a la fingida actuación del capitán de la Policía, Gaddis Wall y del llamado “gobernador” Robert Fleming. Ambos tenían la máxima autoridad, dentro de sus dependencias, para arrestar a todo el que se opusiera al cumplimiento de un acuerdo de Estado. Incluso, el no hacerlo debía provocar sus destituciones y su procesamiento, a menos que la complicidad se hubiese originado en Washington.

Al enterarse el resto de los estudiantes de los hechos acaecidos, y contemplar la insignia tricolor hecha jirones ante la mirada impasible de los policías de la Zona, procedieron también a la quema de banderas norteamericanas. Estos actos fueron imitados también por estudiantes de otros colegios, a los que se unió la población civil en diferentes par-

tes del país principalmente en las ciudades de Panamá y Colón.

En la ciudad capital los forcejeos y empujones entre policías, estudiantes y la población civil recrudecieron, dando paso a los enfrentamientos propiamente dichos y produciendo, como ya sabemos, la primera víctima de la dispareja contienda: **Ascanio Arosemena** mientras los estudiantes tiraban palos y piedras, los policías y el ejército norteamericano, que ya había entrado en acción, tiraban bombas y balas de alto calibre. Grupos de soldados disparaban, sin cesar, contra la población enardecida de los caserones de El Límite. Incluso traspasaron la antigua avenida 4 de julio armados hasta los dientes para custodiar el Chase Manhattan Bank. Una fragata y un barco de guerra fueron enviados inmediatamente para proteger al “ejército indefenso”. Pero a la vez aguiluchos y parte de la población civil caían abatidos por las balas de las ametralladoras, otros permanecían con una actitud desafiante (como el David y Goliat de la Santa Biblia) frente a la cerca alambrada que partía el suelo patrio en dos naciones distintas.

La ciudad de Colón también puso sus muertos. Después de esparcirse la noticia, los enfrentamientos no se hicieron esperar los días 9,10 y 11 de enero. Además de los muertos, el líder estudiantil colonense, Juan Navas, fue herido durante la vil masacre norteamericana en Colón.

Por experiencia personal, puedo decir que la población de Puerto Armuelles, la ciudad que me vio crecer y sede urbana de la extinta Chiriqui Land Company, se manifestó de una manera muy singular. Tenía alrededor de nueve años y

recuerdo claramente como hombres y mujeres enardecidas, a eso de la seis de la tarde del mismo 9 de enero de 1964, una vez que se enteraron de los sucesos, marcharon por las calles portando antorchas rumbo a La Zona porteña y Panistón, donde vivían los norteamericanos que ocupaban altos cargos en la compañía bananera, pero al llegar se percataron de que ya habían sido evacuados.

No es nuestra intención describir, en este corto espacio, todos los eventos que se suscitaron el 9, 10 y 11 de enero de 1964, pero sí analizar algunas actuaciones específicas como la de la Guardia Nacional y la del propio presidente de la República, en ese entonces, Roberto F. Chiari. Se supone, y así lo establece la Constitución Política de la República que el brazo armado de un país existe o es configurado para proteger el territorio nacional y a sus ciudadanos, incluyendo a los extranjeros, por supuesto, que conviven con nosotros en esta *Nación*. Entonces... ¿por qué en las imágenes que nos han llegado hasta ahora no aparece un solo policía? ¿Dónde estaban y quién les dio la orden de esconderse? ¿Por qué el presidente Chiari no rompió las relaciones diplomáticas con Estados Unidos inmediatamente, sino después de 24 horas? Al parecer el gobierno de turno no quería involucrarse, ni quería contravenir las disposiciones de su jefe del Norte, pero... ¿acaso no era su obligación velar por la seguridad de la población? ¿Qué hubiese hecho el presidente de Estados Unidos si sus habitantes sufrieran una agresión parecida en su propio suelo?

No es necesario escribir la respuesta porque estoy seguro que todos la compartimos por igual.

José Stoute, al respecto, nos dice lo siguiente: "En efecto, todo el aparato represivo fue acuartelado y la ciudad quedó totalmente bajo el control de las masas. La Guardia Nacional quedó prisionera de una contradicción insalvable: o reprimía la movilización, inaugurando con ellos una previsible guerra civil urbana de consecuencias impredecibles y resultados inciertos, o salía a la calle en cumplimiento del mandato constitucional que la obligaba a luchar contra el invasor, en defensa de la soberanía y la integridad de la *Nación*. Como sabemos, optaron por atrincherarse en sus cuarteles" (1) Y con relación a la ignominiosa y cuestionable actuación del presidente de la República nos dice que "En este mismo sentido, me parece oportuno desmitificar la supuesta intervención nacionalista del entonces presidente Roberto F. Chiari. Sépase que la ruptura de relaciones diplomáticas no se produjo sino 24 horas después de iniciarse la carnicería, y solo fue posible gracias a la presión incontrollable de las masas. Entre 40,000 y 60,000 panameños rodearon el palacio presidencial e impusieron la ruptura diplomática. El presidente no tuvo otro camino. Sin el respaldo de la entonces Guardia Nacional, su negativa hubiese sido la señal para el asalto y ocupación física de la sede del poder ejecutivo. Es más, la ruptura diplomática era la salida menos comprometida frente a una multitud que exigía la entrega de armas para luchar contra el invasor". (2)

(1) <http://bolgaia.blogspot.com/2013/04/panama-significado-y-consecuencias-del.html>

2) <http://bolgaia.blogspot.com/2013/04/panama-significado-y-consecuencias-del.html>

Históricamente esta ha sido la actuación de la oligarquía criolla. Con tal de mantener sus privilegios, detentar el poder económico y contar con el beneplácito de sus jefes mayores, están dispuestos a arrojar las ovejas a los lobos hambrientos, sin el menor remordimiento y con el casi nulo sentimiento de culpabilidad; prueba de ello son las innumerables intervenciones norteamericanas solicitadas a lo largo del periodo colombiano y parte del republicano. Y con respecto al papel de la Guardia Nacional, aunque todos sabemos que estaba sujeta a las órdenes superiores, en un caso como este, donde observas como masacran a tus coterráneos en una guerra sin precedentes y contra un pueblo totalmente indefenso, otros han tomado las decisiones correctas: defender al país y a su gente.

Según Olmedo Beluche, a partir del 11 de enero, después que ya había pasado lo más crudo de la refriega, “El gobierno que cobardemente se había escondido empezó a sacar a la Guardia Nacional de los cuarteles hacia el 11 y 12 de Enero. Pero no lo hizo para defender a la nación agredida, sino para detener a los dirigentes populares de la insurrección, una gran cantidad de los cuales fue a parar a la cárcel Modelo”. (3)

Lo cierto es que tanto institutores, como estudiantes de otros colegios secundarios, universitarios y hasta la población civil se tiraron a la calle, sin importarles la consecuencias, porque lo único que los

movía era la dignidad, el alto sentido del honor, patriotismo y el respeto irrefutable por la soberanía panameña. El saldo fue de 22 muertos y más de 500 heridos al finalizar la **Gesta patriótica del 9 de enero de 1964**.

El Instituto Nacional en la actualidad

Ahora bien, ¿qué está ocurriendo con la actuación de algunos institutores actualmente? Parece que han perdido la brújula y ya no identifican el norte; sus acciones se han tornado en una violencia sin cuartel no solo en contra de la policía, sino del público en general. No tienen la mínima empatía con los transeúntes. Les importa un bledo el daño que puedan causarles a niños, mujeres embarazadas y ancianos. Han cambiado la actitud de antaño de una mirada altiva con dignidad, honor y respeto, dando la cara sin temor, por las capuchas y los pasamontañas. Provocan el caos sin miramientos y, algunas veces, se aprovechan de este para hacer sus fechorías: asaltos disimulados, saqueos a los centros comerciales y hasta vejaciones y falta de respeto a las féminas. Estos pequeños grupos estudiantiles no representan al “Nido de Águilas” que yo conocí en 1975, ni los valores y principios que siempre ha regido la conducta de la mayoría de sus estudiantes.

Permítanme unas líneas para exponerles sucintamente mis gratas experiencias con relación a este prestigioso plantel educativo. Es mi Alma Mater nocturna porque soy egresado de la ESNO, en 1977. Tuve el privilegio de realizar mi práctica docente con grupos de sexto año diurno, dictando la materia de Historia de las Relaciones de Panamá con

(3) <http://kaosenlared.net/america-latina/item/76916-dos-hitos-de-la-historia-paname%C3%B1a-9-de-enero-y-20-de-diciembre.html>

Estados Unidos, en 1983. Luego, en 1989, una vez más Dios me bendijo al darme la oportunidad de formar parte de la planta docente de la ESNO. Sin embargo, recuerdo que cuando entré por primera vez a esta escuela, los estudiantes de grados mayores promovían el aprendizaje, el hábito de la lectura, las buenas costumbres y la competencia académica entre los de menor grado. Un ambiente intelectual envolvía al nuevo, aunado a un espíritu de lucha implacable por los derechos ciudadanos y la soberanía panameña.

Cuando me tocó hacer mi práctica docente con los sextos años, a pesar de que desde muy joven he sido un asiduo lector, tuve que prepararme muy bien, noche y día, porque esos endiablados muchachos no dejaban de preguntar. Algunas veces llegué a pensar que se preparaban mejor que yo. Si por cualquier motivo, como es normal, cometía un error, inmediatamente algún estudiante me corregía, porque en Relaciones de Panamá con Estados Unidos estaban duchos. Leían constantemente: libros, periódicos, revistas y vivían atentos a los noticieros nacionales e internacionales. Y lo mejor de esto es que la mayoría pertenecía a círculos de estudio. Es por eso que cuando veo en la televisión estos actos vandálicos, perpetrados con capuchas y pasamontañas, siento mucha tristeza y una profunda preocupación por el rumbo que algunos grupos estudiantiles han tomado últimamente.

No tienen idea del daño que están causando a su propia **Alma Mater** y a ellos mismos y menos de lo que significa **SER INSTITUTOR**.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- * AGUIRRE CASTILLO, Carlos: "El Instituto Nacional en su LXXIV Aniversario" Estrella de Panamá. Suplemento El Istmo. Domingo 17 de julio de 1983.
- * ARIAS MADRID, Harmodio: "Mensaje sobre el Tratado de 1936 y la Universidad" Lotería No. 361, julio-agosto. Imp. Pmá., 1965.
- * ARAÚZ, Celestino y Patricia Pizzurno Gelós: Estudios sobre el Panamá Republicano. Edit. Manfer, S.A. Bogotá, 1996.
- * CASTILLERO, Ernesto J.: Historia de Panamá. Edit. Renovación, S.A. Panamá, 1982.
- * SOLER; Ricaurte: Panamá: Nación y Oligarquía. Ediciones Tareas. Panamá, 1976.

INTERNET

*<http://bolgaia.blogspot.com/2013/04/panama-significado-y-consecuencias-del.html>

*<http://kaosenlared.net/america-latina/item/76916-dos-hitos-de-la-historia-paname%C3%B1a-9-de-enero-y-20-de-diciembre.html>

LAS MEDIDAS CONSERVATORIAS O DE PROTECCIÓN EN GENERAL, UN IMPERATIVO PROCESAL EN EL PROCESO CIVIL PANAMEÑO

A. INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación tiene como finalidad primordial, estudiar el sentido y alcance de las medidas conservatorias o de protección general, las cuales constaban en nuestro Código de Procedimiento Civil en el artículo 569 del Código Judicial y por presiones políticas de las fuerzas reales de poder y la mala aplicación de los juzgadores, fueron injustamente derogadas de nuestro ordenamiento jurídico mediante Ley 19 de 26 de marzo de 2013. No pretendemos hacer un análisis político de la derogatoria de la figura, por el contrario, lo que nos motiva es resaltar la voz de alerta de la academia y explicar los inconvenientes procesales de su derogatoria y que estas recomendaciones lleguen a oídos receptivos y se reponga dicha institución procesal.

SUMMARY

This research has as its primary purpose, to study the meaning and scope of the protective measures or general protection, which had in our civil procedure code in Article 569 of the Judicial Code, and political impulses of the real power forces, combined with a wrong application of judges, they ended up being

unfairly repealed by legislation by Law 19 of March 26, 2013. We don't intend to do a political analysis of the figure repeal. What motivates us is to highlight the alarm Academy and explain the procedural shortcomings of its repeal and these recommendations reach receptive ears and that enhanced procedural institution.

B. CONCEPTO

Conjunto de disposiciones tendientes a mantener una situación jurídica o a asegurar una expectativa o derecho futuro; las integran los inventarios, las fianzas, cauciones y otras garantías personales o reales, las reservas, la administración provisional, las retenciones, los embargos, los depósitos, las promesas, el reconocimiento del hecho futuro hecho por el titular actual, la reserva de derechos (para que no se interprete la pasividad como renuncia o abandono), la hipoteca, la prenda y la cláusula penal.¹

Útiles para los acreedores de obligaciones aún no exigibles, las medidas conservatorias son aquellas de carácter preventivo que pueden solicitarse al juez con el propósito de proteger o salvaguardar la acreencia y en general, el patrimonio del deudor.²

Magíster. Manuel Salvador Oberto
Profesor de Derecho Procesal de la Universidad de Panamá

¹<http://www.monografias.com/trabajos82/medidas-protectoras-credito/medidas-protectoras-credito2.shtml#ixzz3ljOQDltz>

²CUBIDES CAMACHO. Jorge. OBLIGACIONES. 5ta Edición, Bogotá D.C., 2005.

C. GENERALIDADES

Es el conjunto de medidas autorizadas por la ley al deudor de un derecho real, personal, material o intangible a recurrir para su protección. Comprende los embargos conservatorios, la hipoteca judicial, la colocación de la cosa bajo custodia de un guardián en la venta condicional de muebles, la fijación de sellos, la oposición, el secuestro de una cosa contenciosa, entre otros. Debemos entender que las medidas consecutivas o de protección general, se aplicaran siempre que se trate a otra situación que no puede ser garantizada por secuestro o suspensión, pues necesitan unas medidas de consecuencia diferentes para garantizar la pre-tensión.

Algunos ejemplos establecidos en la jurisdicción civil y otras jurisdicciones por ejemplo son:

1. Las que pesan sobre derechos reales: poseen índole coercitiva las defensas reconocidas al propietario, la facultad de todo copropietario de obligar a los demás a costear los gastos de conservación de la cosa o derecho, salvo renuncia de su parte, el derecho de retener las aguas pluviales con obras adecuadas, las reparaciones y construcciones para evitar perjuicios con aguas que puedan desbordarse, las reparaciones ordinarias que el propietario pueda hacer a costa del usufructuario remiso, las extraordinarias que el usufructuario haga por abstención del dueño, las impuestas al usuario que consuma todos los frutos y al que tenga derecho de habitación y utilice toda la vivienda, las

requeridas para el uso y conservación de la servidumbre, lo dispuesto sobre la pared medianera, las voluntariamente ofrecidas por el dueño del predio sirviente, que solo puede librarse unilateralmente de ellas haciendo abandono de su finca al propietario del predio dominante, lo preceptuado sobre el hallazgo.

2. En los procesos sucesorios: Pueden mencionarse como medidas conservatorias las reservas hereditarias, las disposiciones urgentes que los albaceas aún mancomunados pueden adoptar las precauciones necesarias que los mismos albaceas han de tomar para la conservación y custodia de los bienes con intervención de los herederos presentes la facultad del heredero nombrado sin que ello implique aceptación tácita de herencia, siempre que se trate de administración provisional de actos de mera conservación.

El maestro Jorge Fábrega, de forma didáctica, las llamó medidas cautelares innominadas, precisamente por no entrar en el capítulo y título en que se recibe el secuestro y la suspensión pero esta denominación se hace desde la perspectiva de forma, no de fondo.

La academia, en un sentido formal y amplio incluso, las ha llamado medidas cautelares doblemente innominadas, por no estar nominadas en el capítulo y título de las medidas cautelares, también lo son por tener un nombre que deriva del caso concreto, que no es ni secuestro, ni suspensión, siempre teniendo en cuenta que estas son consecuencias for-

males como que las medidas consecutorias, no son exactamente una medida cautelar porque los distingue la prueba sumaria que exige un *nexum* de causalidad con el bien objeto de consideración el cual no pudo ser remplazado.

3. También en la jurisdicción de familia: En esta esfera, como medidas conservatorias específicas y adoptando como esquema el Código de la Familia, cabe citar las que tienden a evitar que el marido pueda perjudicar a la mujer en la administración de los bienes comunes parafernales cuando ha dado causa al divorcio, o si contra él se dirige acción de nulidad matrimonial, el señalar sumariamente la persona obligada a dar alimentos en casos de urgencia si se duda del obligado entre varios, la licencia judicial para enajenar bienes inmuebles filiales, las resoluciones que hayan de tomarse en caso de ausencia, el afianzamiento de la tutela.

D. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS EN TORNO AL TEMA

Cuando el Proyecto Fábrega ve la luz en abril de 1987 con la entrada en vigencia del Nuevo Código Judicial de inmediato la comunidad jurídica comenzó a asimilar los esnobismos procesales que estrenaba el nuevo Código. Entre estas, llamó poderosamente la atención las medidas conservatorias o de protección en general y las que produjeron la discusión de su naturaleza jurídica e inmediatamente los juristas patrios comenzaron a ubicarlas en el mapa conceptual jurídico.

Muchos las consideraron como medidas “subsidiarias” a las medidas cautelares, como lo son el secuestro y la suspensión. En la primera fase de adecuación de los litigantes al nuevo Código, no se hizo esperar la aclaración del maestro generacional Pedro Barsallo, quien dejó claro que las medidas conservatorias no eran subsidiarias a las cautelares, que incluso se podían pedir a la vez ya que las medidas eran autónomas y advertía a sus estudiantes que dichas medidas no eran distintas a la naturaleza cautelar, pero si tenían que ser determinadas y determinables (razón por la cual el ala dominante de la jurisprudencia siempre concluyó que el bien conservado o protegido no podía ser reemplazado por otro bien o por caución, como podemos observar en el Fallo de 26 de octubre de 1999. R.J. Octubre de 1999. Págs. 78-79 (Medidas cautelares innominadas).

“No es lo apropiado, en opinión de la Sala, otorgarle a las medidas innominadas el carácter de subsidiarias, ya que estas se pueden solicitar y se pueden decretar de manera autónoma, en atención a su finalidad, donde el objetivo es distinto al que persigue con la aplicación de las medidas cautelares típicas, como lo son el secuestro (art.523) y la suspensión (art.554).

La distinción entre una y otra también se desprende de los requisitos y de las notas características ínsitas en las tres medidas.

Es evidente que no son los mismos, por la sencilla razón de que tienen las mismas finalidades que las que tienen los del artículo 558 del Código Judicial.

Conviene no perder de vista que los efectos de las medidas cautelares innominadas o atípicas son distintos a los que se producen con las medidas cautelares reguladas de manera específica. Mientras que las innominadas buscan asegurar “los efectos de la decisión sobre el fondo” (art.558); las reguladas persiguen asegurar la cosa objeto de la demanda (art.554) o asegurar la ejecución del proceso (art. 523).

Esa situación nos obliga a analizar la necesidad a la que responden ambos tipos de medidas, que también difieren en el caso de las innominadas y es el caso de las otras medidas cautelares. En ese sentido, para justificarlas se sostiene que con las innominadas lo que “se pretende es impedir que el desarrollo de una situación de hecho vengan a frustrar en concreto la solución jurídica de un conflicto de intereses” (Las Medidas Cautelares Indeterminadas en el Proceso Civil, María Pía Calderón, pág.130); de allí que en las de esta clase, a diferencia de las otras, se exige, como lo hace nuestra legislación procesal, la presentación de la prueba sumaria de la necesidad de la medida. (Lo subrayado y en negrilla es nuestro).”

El maestro Jorge Fábrega incluyó en el Código Judicial, en el Título II capítulo I de MEDIDAS CAUTELARES y en el Capítulo IV, LAS MEDIDAS CONSERVATORIAS indicando que son medidas cautelares innominadas porque requieren de la apariencia del buen Derecho, el peligro en la demora, la caución porque cumplen los mismos requisitos de las medidas cautelares. Así, tenemos el Fallo de 9 de febrero del 2000, R.J., febrero del 2000.

Pág. 152-159, nuestro máximo Tribunal de Justicia se refiere a las medidas cautelares innominadas así:

Interpretación y alcance de las medidas conservatorias o de protección en general.

“La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia mediante fallo de 26 de octubre de 1999 dejó sentado lo que en esta oportunidad reitera, en el sentido de que las medidas conservatorias o de protección en general, a que alude el artículo 558 del Código Judicial, no son subsidiarias de las medidas cautelares típicas, lo que incluye el secuestro, como equivocadamente se deja ver en el fallo recurrido al indicar que, “cuando existe una medida cautelar típica para conseguir determinado fin, no se pueden utilizar las medidas genéricas o innominadas para sustituir la medida específica” (f.61); indicando con ello, a contrario sensu, el carácter subsidiario de las medidas genéricas a las cuales se pueda recurrir cuando no existe una típica, lo que no es jurídicamente cierto ya que las primeras, en atención a su finalidad, son autónomas y su procedencia no depende de la existencia o no de una medida específica o típica.

Es que a diferencia de las medidas cautelares típicas, como el secuestro, las medidas conservatorias o de protección en general, llamadas también innominadas, a las que se refiere el artículo 558 del Código Judicial, tienen su finalidad distinta tal como ya lo sostuvo la Sala, concordando en este aspecto el Tribunal Superior bajo el principio de que las mismas

son aplicables para el caso que exista temor justificado que antes de darse el reconocimiento judicial <<su derecho sufrirá un peligro inmediato o irreparable>>, lo cual quiere decir que la adopción de la medida está íntimamente ligada con la pretensión, ya que el fin es asegurar que el objeto litigioso vaya a sufrir una codificación que afecte, justamente, el estado actual del derecho reclamado.” (f.60)

El maestro Pedro Barsallo aclaró, que no necesariamente eran medidas cautelares porque tuviesen los mismos requisitos, que era una figura particular por tener que presentar prueba sumaria que justificase el motivo de la medida con el objeto al cual se le aplicaba la medida, por ello es muy distinta la medida conservatoria o de protección en general porque amerita un nexo de causalidad, una justificación del por qué el bien, no la pretensión, ha de ser sujeta a dicha medida y no puede ser sustituida por otro bien que no se haya determinado o que sea determinable. También vale la pena aclarar que las medidas conservatorias o de protección general no son un juzgamiento anticipado como podemos apreciar en la siguiente jurisprudencia, cuando la Corte en Fallo de 21 de febrero de 1992, Registro Judicial, febrero, 1992, página 261-264, dice:

Pleno de la Corte Declara que no es inconstitucional del párrafo 1° del artículo 556 del Código Judicial.

“La Corte considera que el párrafo 1° de este artículo no contraría el artículo 32 de nuestra Constitución Política, ya que “el mismo establece un trámite legal, con respecto a dichas medidas conservatorias o de protección gene-

ral, complementando por otras normas contenidas en el respectivo título y debiendo ajustarse, además, a las circunstancias del caso”. Añade que *“mal puede existir un juzgamiento anticipado, en el que no se da oportunidad a una parte de ser oída, cuando sabido es que las medidas cautelares tiene la especial característica de practicarse anticipadamente al proceso e inoída parte, para así garantizar sus resultados, conforme lo establecen nuestra legislación y la doctrina, tal como lo sostiene el señor Procurador General de la Nación en la opinión vertida en este caso”*. [Lo subrayado es nuestro].

De lo anterior queda claro que las medidas conservatorias no crean una indefensión para la parte afectada del debido proceso.

E. PROYECCION DE LA FIGURA EN EL CODIGO JUDICIAL PANAMEÑO

El ordenamiento jurídico panameño en materia civil contemplaba la figura procesal de las medidas cautelares como el mecanismo que tiene una persona para asegurar los resultados de un proceso en el cual reclamará un derecho que cree que le asiste.

En palabras sencillas, se persigue impedir que la persona natural o jurídica venda, cambie de nombre en forma simulada o real, el bien que debe garantizar el monto de la reparación económica de la demanda civil. Algunos sectores consideran que estas medidas conservatorias o de protección general se prestan a numerosas arbitrariedades de secuestros, allanamientos, congelamiento de cuentas bancarias, inmovilización de bienes y propiedades de otro

género que perjudican gravemente al demandado no obstante el supuesto lapso provisional dictado por el juez. Precisamente porque el juzgador, no razonó el nexum de causalidad entre el bien secuestrado y la prueba sumaria.

El Código Judicial contenía tres tipos de medidas cautelares: el secuestro, que cumple su finalidad de resguardo, principalmente, al reclamarse derechos de crédito (deudas); la suspensión, la cual busca garantizar derechos reales (por ej. la propiedad sobre los bienes); y las derogadas medidas conservatorias o de protección general que perseguían la tutela de otros derechos distintos a las deudas y los derechos reales.

Así por ejemplo, si una persona considera que quien lo representa tuvo malos manejos de sus finanzas, puede, pedir a través de la medida conservatoria o de protección en general, la suspensión preventiva del contrato de representación para que este representante no siga actuando a su nombre, hasta que se determine su correcto actuar. También se puede tutelar cautelarmente el derecho al nombre, imagen o reputación de una persona, hasta tanto se resuelva el proceso en el que se discute la posible afectación de estos derechos personalísimos.³

F. DEROGACION DE LAS MEDIDAS CONSERVATORIAS DEL CODIGO JUDICIAL

Como pudimos observar al derogarse la norma en el Código Judicial, otros códigos,

entre ellos el Código Internacional Privado, así como el Código de Procedimiento Penal, el Código de Trabajo y la Ley 8 de 1982, son normas que deben su origen al Código Fábrega de Procedimiento y que ahora quedan asimétricos procesalmente con la ausencia de las medidas conservatorias o de protección general a las cuales hacen referencias estos códigos que son posteriores al Código Judicial.

Mediante Ley 19 de 26 de marzo de 2013, la Asamblea Nacional derogó el artículo 569 del Código Judicial que rezaba de la manera siguiente:

Artículo. 569. Además de los casos regulados, a la persona a quien asista un motivo justificado para temer que durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial de su derecho sufrirá un peligro inmediato o irreparable, puede pedir al juez las medidas conservatorias o de protección más apropiadas para asegurar provisionalmente, de acuerdo con las circunstancias, los efectos de la decisión sobre el fondo. El peticionario presentará prueba sumaria y, además, la correspondiente fianza de daños y perjuicios.

La petición se tramitará y decidirá en lo conducente de acuerdo con las reglas de este Título.”

Las medidas cautelares conservatorias o de protección en general o innominadas son mecanismos establecidos en todos los procesos civiles modernos para, precisamente, mantener incólume el objeto del proceso, que no es otro que hacer valer los derechos subjetivos de las partes y el objetivo que cubre esta medida

³<http://laestrella.com.pa/opinion/medidas-conservatorias-jueces-abusadores/23477311>

es que se garantiza la igualdad.

El principal problema de la derogatoria de la figura procesal, es la ruptura de la armonía procesal la concordancia y la supletoriedad de otros códigos nacionales, por ejemplo, el Código Internacional Privado, recurrentemente discutido en la Asamblea Nacional, el cual fue vetado, precisamente, y corregido por el Parlamento, en este momento se encuentra pendiente de sanción por el Ejecutivo. Hemos anotado que el mismo remite al Título II, Capítulo IV, referido a las medidas conservatorias o de protección en general; normas estas que fueron derogadas. Igual suerte corren estos cuerpos jurídicos que analizaremos, a continuación.

G. CONSECUENCIAS NEGATIVAS POR LA AUSENCIA DE LAS MEDIDAS CONSERVATORIAS O DE PROTECCIÓN EN GENERAL

Mediante la Ley 7 de 8 de mayo de 2014, la Asamblea Nacional adoptó el Código de Derecho Internacional Privado y en sus artículos 161 y 180 hace referencia a la actuales derogadas medidas conservatorias y de protección general. La inscripción provisional de la demanda, contemplada en los artículos 1778 al 1780 del Código Civil panameño, así como en el artículo 1227 del Código Judicial, en la doctrina se considera como la anotación preventiva de un asiento provisional de un derecho eventual y transitorio. Es un asiento de menor solemnidad y más simple que la inscripción, con efectos más limitados y con una duración legalmente limitada, previsto para casos concretos, que actualmente los jueces utilizan como sucedáneo de las desaparecidas medidas

conservatorias o de protección general. Con la aplicación indebida de esta figura, muchos litigantes han aprovechado esta situación para evadir el hecho que con las medidas conservatorias y las medidas cautelares se debe caucionar para evitar posibles perjuicios a la pretensión incoada contra el demandado.

El artículo 161 del Código Judicial establece lo siguiente:

Artículo 161. El reconocimiento de la quiebra extranjera producirá sus efectos sin que medie exequátur cuando no se haya declarado proceso de quiebra alguno en el territorio de la República de Panamá sobre el fallido extranjero *o cuando no exista una masa de acreedores locales*. La nominación del síndico extranjero, así como las medidas conservatorias, no estarán sujetas a proceso de exequátur alguno. Sin embargo, la nominación del síndico extranjero deberá constar mediante resolución o decisión extranjera, debidamente apostillada y traducida al idioma español, señalando sus facultades, las cuales deben ser válidas ante el juez civil o de comercio, según sea el caso, ante quien deberá tomar posesión del cargo y obtener autorización para la ejecución de sus facultades.”

Por su parte, el artículo 139 del Anteproyecto de Ley del Código Internacional Privado dice:

Artículo 139 Anteproyecto de Ley. El reconocimiento de la quiebra extranjera producirá sus efectos sin que medie exequátur cuando no se haya declarado proceso de quiebra alguno en el territorio de la República de

Panamá sobre el fallido extranjero y *siempre que dicho fallido tenga activos en Panamá*. La nominación del síndico extranjero, así como las medidas conservatorias, no estarán sujetas a proceso de exequátur alguno. Sin embargo, la nominación del síndico extranjero deberá constar mediante resolución o decisión extranjera debidamente apostillada y traducida al idioma español, señalando sus facultades, las cuales deben ser validadas ante el juez civil o de comercio, según sea el caso, ante quien deberá tomar posesión del cargo y obtener autorización para la ejecución de sus facultades.

[Lo subrayado son cambios en el artículo].

Artículo 157 del Anteproyecto y 180 de la Ley 7 de 2014. La solicitud para que se declare, si debe o no cumplirse una sentencia del tribunal extranjero, será presentada en la Sala Cuarta de Negocios Generales, de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá, salvo que, conforme a los respectivos tratados, deba conocer del asunto otro tribunal. La Corte dará traslado a la parte que deba cumplir la sentencia y al procurador general de la Nación por el término de cinco días a cada uno y si todos estuvieran de acuerdo con que debe ejecutarse, lo decretará así.

En esta instancia, a petición de parte o de oficio, la Sala Cuarta, de Negocios Generales, actuando como tribunal de exequátur *podrá decretar medidas conservatorias o de protección de conformidad con el Capítulo IV del Título II del Libro II del Código Judicial*.

Si las partes no estuvieran de acuerdo y hubiera hechos que probar, la Corte

concederá un término de tres días para aducir pruebas y de quince días para practicarlas, sin perjuicio de conceder un término extraordinario para practicar pruebas en el extranjero. Vencido este, oír a las partes dando, sucesivamente a cada una, un término de tres días, expirado el cual decidirá si debe o no ejecutar la sentencia.

Si la Corte declara que debe ejecutarse la sentencia, se pedirá su ejecución ante el tribunal competente

La autenticidad y eficacia de las sentencias dictadas en país extranjero se establecen de conformidad con el artículo 877 del Código Judicial.

[Lo subrayado es nuestro]

a. En el Código de Procedimiento Penal (Sistema Penal Acusatorio)

Esta figura es novedosa para nuestro Sistema Procesal Penal, ahora con el Sistema Penal Acusatorio (SPA) que básicamente reproduce las medidas cautelares que existen en materia civil y las trae al proceso penal, pues recoge lo relativo a medidas de suspensión o medidas conservatorias generales, cuando las mismas sean necesarias para evitar que las situaciones que facilitan la comisión del delito continúen y así prevenir los efectos del hecho punible. (Artículo 270 C.P.P.)

Artículo 270. Medidas conservatorias innominadas. Cuando existan motivos justificados para temer que, mientras dure el proceso, puedan continuar las situaciones que facilitan la comisión

del delito, a solicitud de parte y con prueba suficiente, el juez podrá ordenar las medidas conservatorias, de protección o suspensión apropiadas, según las circunstancias, para prevenir los efectos del delito.

Lo anterior se traduce en que el título V del Libro I del Código de procedimiento penal establece lo referente a las medidas cautelares y lo divide en tres grandes grupos: las personales, las reales y las innominadas que, en el caso específico que nos ocupa, se refiere a las medidas conservatorias que este Código llama innominadas, que no es más cosa que la facultad que tiene el juez de adoptar acciones no contempladas en el Código a fin de evitar los efectos y consecuencias del hecho investigado por lo que se convierten en medidas de protección o de suspensión de acuerdo a lo antes establecido en el artículo 569 del Código Judicial, derogado ya, que el procedimiento penal solo permitía medidas cautelares de carácter personal y real, innovando en este sentido y ampliando su universo de aplicación.

b. En el Código de Trabajo

Las medidas conservatorias o de protección general a pesar de su derogación en el Código Judicial permanecieron vivas en normas de otros códigos, como el Código de Trabajo y otras legislaciones que hacen alusión a la norma derogada de Procedimiento Civil. Esta norma en el Código de Trabajo nació porque el Código de Procedimiento Civil existía y fue traída y adecuada al Código Laboral, inclusive, el Código de Trabajo cuenta con su Código de

Procedimiento donde permanece viva, la figura de las medidas conservatorias y de protección en general.

Artículo 716. Además de los casos regulados, la persona a quien asista un motivo justificado para temer que durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial de su derecho sufrirá daños o perjuicios inmediato o irreparable, puede pedir al juez las medidas conservatorias o de protección más apropiadas para asegurar, provisionalmente, de acuerdo con las circunstancias, los efectos de la decisión sobre el fondo. El peticionario presentará prueba, al menos indiciaria, de su derecho, además de la correspondiente caución por daños y perjuicios, que será de 10% a 15%, según las circunstancias.

La petición se tramitará y decidirá en lo conducente, de acuerdo con las reglas de este Título.”

c. **Ley 8 de 30 de marzo de 1982, Que crea los Tribunales Marítimos y dicta Normas de Procedimiento Marítimo, con las modificaciones, adiciones y supresiones adoptadas por las leyes 11 de 23 de mayo de 1986 y 12 de 23 de enero de 2009**

Inclusive, en la Sección 4ta de esta Ley, se hace referencia a las Medidas Conservativas o de Protección General, norma que fue derogada en el Código de Procedimiento Patrio:

“Artículo 206. Además de los casos

regulados, la persona a quien asista un motivo justificado para temer que durante el tiempo anterior al reconocimiento judicial de su derecho, este sufrirá un peligro inmediato o irreparable, puede pedir al juez las medidas conservativas o de protección más apropiadas para asegurar provisionalmente, de acuerdo con las circunstancias, los efectos de la decisión sobre el fondo. El peticionario presentará su petición acompañando la prueba sumaria y, además, la correspondiente fianza de daños y perjuicios, la cual en ningún caso será menor de mil balboas (B/. 1,000) ni mayor de cincuenta mil balboas (B/.50. 000.00). En casos de prohibición de enajenar o gravar naves u otros bienes, la fianza no será menor de diez mil balboas (B/. 10,000). La petición se tramitará y decidirá si es conducente de acuerdo con las reglas de este Capítulo.”

En la jurisdicción marítima la norma permite aplicar medidas conservatorias o de protección general para asegurar que no exista un peligro inminente e irreparable en perjuicio del demandante o peticionario que pueda garantizar el resultado del proceso, sin embargo, establece una caución para su perfeccionamiento.

H. NECESIDAD DE LA DEROGACIÓN DE LA LEY 19 DEL 26 DE MARZO DE 2013

Las medidas conservatorias y de protección general fueron derogadas mediante Ley 19 de 26 de marzo de 2013, contempladas en el artículo 569 del Código Judicial, sobre la base de que se dejaría una de las partes afectada e indefensa y que podría considerarse inconveniente a la

administración de justicia por haberse cometido ilegalidades en contra de los bienes de los demandados. Luego de la derogación de las medidas conservatorias, muchas han sido las posiciones de la comunidad jurídica en cuanto al tema. La primera posición que podemos resaltar es la que propone el restablecimiento de la figura procesal, pero que permita que el bien conservado o protegido pueda ser remplazado por otro bien, o por creación, como sucede con las medidas cautelares típicas. Esta posición ecléctica es inaceptable toda vez que la naturaleza de la prueba sumaria sobre el bien conservado y el nexum de causalidad entre la pretensión que hace el bien consensuado, determinado y determinable y, por lo tanto, irremplazable es lo que la distingue de dicha institución procesal.

Sobre este particular se ha pronunciado, enérgicamente, el magistrado Abel Zamorano, así:

El Instituto Colombo-Panameño de Derecho Procesal, presidido por Abel Zamorano, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, en una misiva a la Asamblea, indicó: “Con la derogación del artículo 569 se elimina una herramienta judicial en extremo necesaria para garantizar la real tutela efectiva de los derechos sustanciales de personas naturales y jurídicas, que en determinados supuestos de hecho, no tienen otra opción que ejercer medidas cautelares genéricas o inominadas para poder evitar un daño⁴, aunque, en efecto, esta modalidad de medida cautelar era ampliamente utilizada y formaba parte del paquete habitual de opciones procesales que junto con la medida cautelar de secuestro y las medidas de suspensión

servían para garantizar los resultados del proceso, la realidad es que hoy día ya no forma parte de nuestra legislación, puesto que su normativa ha sido derogada. Durante el tiempo que estuvo vigente demostró su utilidad y su necesidad más allá de cualquier cuestionamiento acerca de su existencia como instrumento permisivo del abuso y de la ilegalidad, sin embargo, dicha utilidad podría verse mejorada con la introducción de este artículo pero, amerita de una reforma según se encontraba la norma en vida, puesto que además de que cuente con la apariencia del buen Derecho, del peligro en la demora, fianza por los posibles daños y perjuicios, así como la prueba sumaria, solamente restituía el bien al cual le era aplicada la medida, impidiendo que pudiese reemplazarse por otra que no fuese el bien objeto de la medida. Por ello, apelamos a la reincorporación del artículo de las medidas conservatorias o de protección, en general, no de manera idéntica a su antecesora, pero sí las bondades de la medida con alternativas o sustitutivas y así poder implementar un sistema coherente tendiente a manejar los problemas de las medidas conservatorias o de protección y, para ello, necesitamos del Poder Legislativo para implementar modificaciones en los ordenamientos penales nacionales, la adopción de tales medidas por parte de los jueces y tribunales y que, en general, de que se puede acudir a medidas alternativas para enfrentar conductas abu-

sivas sin que se ponga en riesgo la seguridad de las partes en el desarrollo de un proceso”.

Es evidente cómo en el Instituto Colombo-Panameño de Derecho Procesal, los profesores del Departamento de Derecho Procesal, los estudiantes de Maestría en Derecho Procesal de la Universidad de Panamá, el Colegio Nacional de Abogados y otros gremios de la academia propugnan por la inmediata reincorporación de esta figura procesal, al Código de Procedimiento Civil.

I. LAS MEDIDAS CONSERVATORIAS O DE PROTECCIÓN GENERAL Y EL FENÓMENO DE LA REVIVISCENCIA DE LA LEY

La Ley 19 de 26 de marzo de 2013 que derogó el artículo 569 del Código Judicial trae a la vida jurídica dicho artículo para que se produzca el fenómeno de la reviviscencia de la ley, que es la recuperación de vigencia de una ley que había sido derogada por otra. Es decir, que lo que había dejado de tener vigencia vuelve a recobrarla. Para que esto se produzca hay que cumplir las reglas establecidas en el artículo 37 del Código Civil en el que se disponen dos supuestos:

- 1) Que la ley que había sido derogada ‘aparezca reproducida en una nueva ley’.
- 2) cuando una ley posterior a la derogada disponga, de modo expreso, que la norma que estaba derogada ‘recobra su vigencia’, lo cual va a requerir ‘que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que pone en vigor’.

El Fallo de 27 de octubre de 1993 dictado

⁴http://impresa.prensa.com/panorama/Cuestionan-reforma-Codigo-Judicial_0_3616138432.html#sthash.yC4hzJQ5.dpuf

por la Sala Tercera la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia del entonces Magistrado Arturo Hoyos, cobra vida por estos días al servir de fundamento para dar vigor a una ley derogada mediante la aplicación de la reviviscencia que puede ser propia o impropia. La propia ocurre justamente cuando la norma derogada por aquella que ha sido declarada nula por inconstitucional, recupera su vigencia por sí misma, y revive. Y es impropia cuando es necesaria la manifestación de voluntad del legislador expresada al momento de expedir la ley que deroga a la anterior, reflejada en el acto de transcripción literal de la disposición recuperada o por la publicación simultánea de esta con aquella. La reviviscencia impropia es la que recoge el artículo 37 del Código Civil, en tanto que la propia se ha establecido por la jurisprudencia en el citado Fallo de la Sala Tercera, de modo tal que las medidas conservatorias o de protección general deben tratarse bajo la reviviscencia impropia contemplada en el Código Civil, en su artículo 37 ya que indique, de manera expresa, que recobra su vigencia.

Este Código reenvía a una norma inexistente, ya que el Capítulo IV, artículo 569 fue derogado. La segunda posición que ha exigido la comunidad jurídica es que se presente un nuevo proyecto de ley que restituya el Capítulo IV, del Título II del Código Judicial específicamente el artículo 569 del Código Judicial. Esta posición también presenta un problema de tipo parlamentario, ya que la nueva ley no estaría modificando la Ley 19 de 26 de marzo de 2013, razón por la cual, lo que parlamentariamente procedería es presentar un anteproyecto que derogue la ley que derogó el artículo 569 del Código Judicial y se perfeccione el fenó-

meno jurídico de la reviviscencia de la norma jurídica.

CONCLUSIONES

Que las medidas conservatorias o de protección general, sean consideradas causales innominadas desde el punto de vista didáctico y formal.

Que las medidas conservatorias o de protección general, desde un punto de vista procesal y de fondo, son distintas a las cautelares, pues exigen una prueba sumaria que vincule el bien protegido con la pretensión y lo garantice razón por la cual, el bien sacado del comercio no puede ser reemplazado por otro, ni por caución.

RECOMENDACIONES

Que es urgente restablecer las medidas conservatorias o de protección general que constaban en el Título II, Capítulo IV, artículo 569 del Código Judicial, pues su derogación ha trastocado la concordancia con otros cuerpos jurídicos.

Que es necesario que se presente un anteproyecto a la Asamblea Nacional que derogue la Ley 19 de 26 de marzo de 2013 (Ley que deroga el artículo 569 del Código Judicial) y al derogarse esta ley, se restituya, nuevamente, la institución procesal, en virtud del fenómeno de la reviviscencia de la norma jurídica.

REFERENCIAS

- * CABANELLAS DE TORRES. Guillermo. DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO DE DERECHO USUAL. Argentina. 2006.
- * CÓDIGO DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.
- * CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.
- * CÓDIGO DE TRABAJO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.
- * CÓDIGO JUDICIAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.
- * LEY 8 DE 30 DE MARZO DE 1982.

INFOBIBLIOGRAFÍA

http://impresa.prensa.com/panorama/Cuestionan-reforma-Codigo-Judicial_0_3616138432.html#sthash.yC4hzJQ5.dpuf

<http://laestrella.com.pa/opinion/medidas-conservatorias-jueces-abusadores/23477311>

<http://www.monografias.com/trabajos82/medidas-protectoras-credito/medidas-protectoras-credito2.shtml#ixzz3ljOQDltz>



Conferencias



GENÉISIS Y PROYECCION DE LA CARTA DE JAMAICA

Mario Castro Arenas

La unión de los pueblos americanos surgió, primero, como un proyecto político español forjado por los asesores ilustrados de Carlos III. Hacia la primera mitad del siglo XVIII la decadencia del imperio español planteó salidas estratégicas al monarca Borbón para contrarrestar el desmoronamiento del imperio y la formación de estados americanos independientes del control económico y político de la corona hispana. Para impedir la disolución del imperio colonial, y ya no para rescatarlo, el Conde de Aranda, el Duque de Floridablanca, el humanista peruano Pablo de Olavide, concibieron el proyecto de crear una comunidad de colonias americanas que, poco a poco, descentralizara el régimen colonial, y suprimiera las imperfecciones administrativas acumuladas a partir del imperio de los Austrias. Bajo la impronta del liberalismo que ganaba terreno en Europa, la monarquía decidió aflojar las manos del conservadorismo colonial intransigente, pero manteniendo el poder con un ensayo de Commonwealth que solamente fue una apariencia ilusoria y quimérica de autonomía americana real. El plan fue audaz pero irrealizable en los hechos. Por no entender el proyecto borbónico, España se precipitó en el desastre. Hacia la primera mitad del siglo XVIII, las rentas provenientes del Nuevo Mundo se redujeron hasta el extremo de generar una forzada austeridad de gastos que reconoció la gravedad de la crisis económica dentro y fuera de España. Se liquidó la Audiencia de Panamá. El

situado, esto es el presupuesto de gastos administrativos, procedente de las arcas del virreinato del Perú, bajó seriamente las disponibilidades presupuestales, reduciéndose a la mitad la plaza de soldados españoles acantonados en el Istmo. Los sueldos llegaban con retraso tan grande del Perú, al punto que los soldados, para poder sobrevivir en ese fatídico lapso de impago, vendían los sueldos a los astutos especuladores que, agravando la situación, controlaban la venta que obligaba a reclutas y oficiales a comprar mercadería en las mismas naves.

La economía española quedó en escombros. "Cuando España entró en el siglo XIX, continuaba siendo en gran parte una sociedad estática. Tres cuartas partes de la población vivían en el campo y una proporción aún más amplia de la riqueza y el trabajo seguía concentrada en el sector primario (agrícola) de la economía. Pero la producción agrícola no crecía al paso del crecimiento de la población experimentando por el país desde finales del siglo XVIII y al extenderse la guerra por gran parte del territorio, no era difícil prever tiempos difíciles para el campo. Por otro lado, sólo en Cataluña se podía entrever una embrionaria capacidad industrial, pudiéndose afirmar que en fecha tan avanzada como en 1869, la industria española ni siquiera podía dar cuenta del cinco por ciento de las exportaciones". Donald L. Shaw. Historia de la literatura española, El siglo XIX.

Ariel.

España no daba esperanzas de alguna clase, mientras América hervía de frustraciones, rencores y rebeldías agazapados en la conciencia revolucionaria creciente en todas sus clases sociales. Un joven venezolano, heredero de minas y haciendas, subió una mañana húmeda de 1810 a la cima del Monte Aventino de Roma, acompañado de un primo y un maestro vestido como un campesino rústico. Simón Rodríguez y Fernando del Toro acompañaron al caraqueño ataviado como un petimetre de París para solemnizar un juramento que parecía escapado de un friso griego o de una figura escultórica de la Roma de la antigüedad: "¿ Con que éste es – dijo- el pueblo de Rómulo y de Numa, de los Gracos y los Horacios, de Augusto y de Nerón, de César y de Bruto, de Tiberio y de Trajano? Aquí todas las grandezas han tenido su tipo y todas las miserias su cuna. Octavio se disfrazaba con el manto de la piedad pública para ocultar la suspicacia de su carácter y sus arrebatos criminales. Bruto clava el puñal en el corazón de su protector para reemplazar la tiranía de César con la suya propia. Antonio renuncia a los derechos de su gloria para embarcarse en las galeras de una meretriz, sin proyectos de reforma. Sila degüella a sus compatriotas, y Tiberio, sombrío como la noche, y depravado como el crimen, divide su tiempo entre la concupiscencia y la matanza. Por un Cincinato hubo cien Caracallas. Por un Trajano cien Calígulas y por un Vespasiano cien Claudios". Después de esta introducción del imperio romano, que reflejaba las virtudes y calamidades de la búsqueda histórica del buen gobierno de la cultura emblemática de la civilización occidental, el joven Simón Bolívar prometió ante los ojos

sorprendidos y los oídos enaltecidos de su pariente y su maestro : " Juro delante de usted, juro por el Dios de mis padres, juro por ellos, juro por mi honor y por la Patria, que no daré descanso a mi brazo ni reposo a mi alma hasta que haya roto las cadenas que nos oprimen por voluntad del poder español".

El joven nacido en Caracas, con el juramento del Monte Sacro, se unió a la legión de compatriotas americanos que en las buhardillas del exilio europeo, como Francisco de Miranda en 1790, y en las celdas de los claustros conventuales, como los jesuitas Salas de Chile, Pozo del Perú y su paisano Juan Pablo Vizcardo Guzmán con la "Carta a los Españoles Americanos", rumiaron la posibilidad de una patria americana grande y solidaria para expulsar el colonialismo impuesto por la fuerza de las armas cuatrocientos años atrás. Fueron precedidos por un ilustre limeño que había colaborado con Carlos III y sus asesores, don Pablo de Olavide y Jáuregui, ligado a los enciclopedistas franceses, especialmente a Voltaire. Miranda buscó el apoyo de los más importantes políticos y de las logias masónicas inglesas, para fundar un estado soberano que se extendiera desde las orillas del río Misisipi hasta las riberas huracanadas del Cabo de Hornos, bajo la regencia de un Inca redivivo. Como rememora Raúl Porras Barrenechea, " las logias y sociedades secretas fundadas en 1797 por Miranda, particularmente la célebre " Logia Americana", recogieron el gran espíritu americanista de su fundador, reuniendo en su seno, como esbozo de una federación futura a miembros de todas las regiones de América, enfervorizadas por una idea común". El Congreso de Panamá, 1826. Imprenta La Opinión Nacional, calle de las Mantas 152, Lima.

Bolívar recibió en 1806 el segundo grado de la masonería en la logia parisina de San Alejandro de Escocia. Años más tarde arribó el prometido cuerpo militar de las logias inglesas.

Bolívar recorre Europa a la espera del tiempo de las acciones militares. En 1804 presencia la coronación de Napoleón Bonaparte en Saint-Cloud, Francia, y la segunda coronación del corso en Milán como rey de Italia. Asiste también a una gran revista militar de las fuerzas napoleónicas en Montechiaro, Italia. Todo indica que Bolívar no sucumbió a la fascinación de la gloria militar de Napoleón. Por el contrario, en discursos, mensajes y correspondencia abominó el despotismo napoleónico por conceptuarlo como representante del colonialismo francés en tierra americana. En clara alusión a Bonaparte, Bolívar expuso en la asamblea popular celebrada en 1914 en el convento de San Francisco de Caracas: "No es el despotismo militar el que puede hacer la felicidad de un pueblo, ni el mando que obtengo puede convenir jamás, sino temporariamente a la República. Un soldado feliz no adquiere ningún derecho para mandar a su patria. No es el árbitro de las leyes ni del gobierno; es el defensor de su libertad. Sus glorias deben confundirse con las de la República... elegid vuestros representantes, vuestros magistrados, un gobierno justo, y contad con que las armas que han salvado la República protegerán siempre la libertad y la gloria nacional de Venezuela."

La primera etapa de Bolívar fue de formación intelectual y de conocimiento vivo de las naciones mediante viajes por los países europeos. Su temperamento fue el de una persona inquieta, nerviosa

y rebelde. Abrumado por la tutoría de un tío, un cascarrabias ajeno a la sensibilidad social de la época, fuga de la casona patriarcal para refugiarse en la casa de su hermana María Antonia. Recibe lecciones de historia y geografía de Andrés Bello, Simón Rodríguez y el Marqués de Ustáriz. Su temprana visión del mundo excedía los límites comarcales. En París frecuenta salones y tertulias, en las que conoce a Flora Tristán, hija de peruano y francesa, luchadora incansable por los derechos de la clase trabajadora, precursora del socialismo contemporáneo, y conversa con el geógrafo alemán Alexander Humboldt y el naturalista francés Bompland.

La prematura viudez por el fallecimiento de María Teresa del Toro y Alayza en 1802, lejos de instalarlo en la frivolidad cortesana o en una desesperada soledad, nutre la decisión de dedicar su vida a la causa de la emancipación latinoamericana. A su regreso a Venezuela participa en las deliberaciones del cabildo de la primera república, que le nombra teniente justicia mayor de Yare. La junta de Caracas lo designa comisionado ante el gobierno británico, y luego se entrevista con el Ministro británico de Relaciones Exteriores Marqués de Wellesley. Tiene dotes para la negociación diplomática. Sin embargo, el fraccionalismo retórico de la junta y las facciones caudillistas poco a poco le convencen que debe alejarse del verbalismo político para ingresar a las acciones militares. Conoce el fracaso de los intentos de Francisco Miranda de organizar la invasión de Venezuela. Le inquieta la noticia de la invasión de las tropas napoleónicas en España.

Sobre las ruinas del terremoto que sacude Caracas, Bolívar renueva el juramento

mento del Monte Aventino en 1812, y pasa de las palabras a los hechos. Tomó el mando de Puerto Cabello, como comandante político y militar. La situación es confusa. Los prisioneros venezolanos se apoderaron del castillo de San Felipe y bombardearon Puerto Cabello. Bolívar intenta recuperar Puerto Cabello, mas la intervención de las fuerzas del capitán Domingo Monteverde y la reducida artillería le obligan a abandonar por el mar la plaza disputada. Por aquel entonces, en el mes de junio de 182, Francisco de Miranda arribó a La Guaira con el fin de embarcarse en la nave inglesa Sapphire y lanzarse a una ofensiva personal desconectada de los planes de los patriotas venezolanos comandados por Bolívar. Resultaba claro y contradictoria la descoordinación militar de los patriotas. Cada caudillo militar actuaba por su cuenta, con o sin el apoyo británico. Miranda y Bolívar se reunieron en la casa del coronel Manuel María Casas, comandante de la plaza, para coordinar las acciones . Se deduce de estos hechos que Miranda, gestor del viaje desde Inglaterra, ufano de sus títulos de precursor y veterano de combates en campos europeos, insiste en centralizar en su persona la estrategia de un país cuya situación real desconocía. Abrumado por la derrota de Puerto Cabello firmó la capitulación del ejército venezolano, sin consultar con los oficiales , que lo consideraron un acto de traición. Bajo esas circunstancias se produjo el episodio de la captura de Miranda cuando estaba entregado al sueño por una desconcertante acción de Bolívar y los oficiales Casas y Peña, con al apoyo de cuatro soldados armados. No solamente lo aprisionaron con grilletas, sino que lo entregaron al capitán español Monteverde. Los historiadores aún no se ponen de acuerdo sobre

lo que algunos consideran una traición de Miranda , pero otros estiman que fue una decisión excesiva de Bolívar , quien consideró fusilarlo . Ante el desacuerdo de la oficialidad se optó por entregó al noble precursor a Monteverde. La confusión en este grave episodio arrojó sombras sobre Bolívar, ya que se cree que entregó al precursor al enemigo como canje de un salvoconducto para embarcarse rumbo al extranjero. Miranda era una personalidad respetada en Europa. En Inglaterra, Francia, donde su nombre está en el Arco del Triunfo, y en la Rusia de los Zares, donde Catalina la Grande lo protegió del largo brazo español, cuyos agentes le seguían los pasos por todo el continente. Pero Miranda también fue un intransigente que pretendió ponerse al frente del mando central de las fuerzas liberadoras. Sus largos años de conspirador en Europa obviamente lo desconectaron de la realidad de las pugnas por el poder que estorbaban y dividían la situación política venezolana. Alguna vez se quejó de los bochinches que, a su entender, infestaban las filas de los patriotas. No obstante ello, es difícil justificar su apresamiento y mucho más su entrega a oficiales españoles por un acuerdo con Monteverde, como se dijo. Las autoridades hispanas para presentar el controvertido episodio con el fin de desprestigiar a Bolívar, como autor de la entrega de Miranda en un supuesto servicio de recompensa prestado al rey de España para otorgarle salvoconducto cuando estaba sitiado por Monteverde. Se escribió un despacho oficial que expresó “ “ Debe satisfacerse el pedido del coronel Bolívar, como recompensa al servicio prestado al rey de España con la entrega de Miranda”. Fue enviado a los peores presidios de España, donde finalmente murió sin doblegar su entrega a la causa

de los patriotas americanos.

La correspondencia privada de Bolívar no da explicaciones sobre este controvertido episodio que significó la condena a muerte de Miranda. Sin embargo, la hidalguía y la nobleza de Bolívar puestas en juego a lo largo de su trayectoria descartan cualquier especulación malévolas, sobre todo, sin conocerse qué motivos no esclarecidos influyeron en el arresto y entrega de Francisco Miranda a los enemigos que lo persiguieron por muchos años en Europa como símbolo del espíritu revolucionario.

El hecho transparente es que Bolívar reanudó su incesante lucha contra el poder español, al viajar a Curacao, ocupada por los ingleses. Después se reintegró a la escena territorial de la lucha en Cartagena de Indias. Allí encuentra que se habían formado varias juntas supremas en pugna por el poder político, fragmentándolo con asomos de un nacionalismo colombiano que receló algo de su origen venezolano y le regateó al principio el comando único que posteriormente le concedió el amplio mando militar que solicitó a los cartageneros. En Venezuela el Congreso Constituyente proclamó la independencia en 1811 y promulgó la Constitución Federal.

La gloria le abrió sus puertas a Bolívar, a partir de esta etapa. Liberó Cúcuta al frente del ejército organizado en Ocaña y Mompo, preparándose para invadir Venezuela con la autorización del Presidente de la Confederación de la Nueva Granada Camilo Torres. En Mérida fue proclamado Libertador el 23 de mayo de 1813. La Guerra Admirable lo impulsa a Cartagena y Caracas, cuya municipalidad le confirió el título de Capitán General

de los Ejércitos de los Ejércitos de Venezuela. A partir de entonces le acompañó el título de Libertador. Decretó la llamada Guerra Muerte ante la obstinada resistencia de los realistas a los que suman contingentes de llaneros.

Su arrolladora campaña tropieza con la resistencia de Boves, militar español concertado con llaneros que usan las lanzas para exterminar a los patriotas y a las poblaciones civiles con bárbara fiereza, en sangrientas jornadas narradas admirablemente por Arturo Uslar Pietri en la novela "Las lanzas coloradas", editada en 1931, en Madrid. La batalla desencadenada en Aragua de Barcelona ante los llaneros de Boves desembocó en una derrota que significó la recuperación del dominio territorial de los realistas españoles, Únicamente el Oriente venezolano y la isla Margarita estuvieron bajo el control de los patriotas republicanos. A juicio de algunos historiadores, la Segunda República estaba herida de muerte.

En este contexto histórico que se inician las reflexiones de Bolívar sobre el rumbo de la lucha de liberación nacional. El Manifiesto de Cartagena inicia el proceso de análisis político de Bolívar que es menester valorar para llegar a la Carta de Jamaica, como cima de sus meditaciones sobre el porvenir americano. La correspondencia de Bolívar con jefes militares y gobernadores revelan su temprana preocupación sobre las formas de gobierno. Pero en el memorial llamado el Manifiesto de Cartagena, redactado el 15 de diciembre de 1812, las reflexiones políticas del Libertador se constituyen como el primer gran documento en el que expresó su pensamiento a propósito del fracaso de la Primera República de Venezuela. Desmenuzó los errores que

llevaron a la destrucción de los cimientos políticos y administrativos de la Primera República. Señala con agudeza enfática las incongruencias en los nombramientos de teóricos de las ciencias políticas en posiciones que demandaban experiencias empíricas en la modelación de las instituciones republicanas.

“ Los códigos que consultaban nuestros magistrados no eran – piensa Bolívar - los que podían enseñarles la ciencia práctica del gobierno, sino los que han formado ciertos buenos visionarios que imaginándose repúblicas aéreas , han procurado alcanzar la perfección política, presuponiendo la perfectibilidad del linaje humano. Por manera que tuvimos filósofos por jefes, filántropos por legislación, dialéctica por táctica, y sofistas por soldados. Con semejante subversión de principios y de cosas. El orden social se sintió extremadamente conmovido , y, desde luego, corrió el Estado a pasos agigantados a una disolución universal, que bien pronto se vio realizada”.

Los dispositivos de la “ república de profesores” estuvieron impregnados de un concepto ingenuo de la bondad humana que debilitó la defensa de la república dominada por astutos españoles rejugados en una praxis política cuyo primer mandamiento fue el exterminio de los adversarios. Por estas razones de infortunada inocencia histórica, los magistrados se negaron a reclutar tropas veteranas curtidas en cien batallas, optando por organizar milicias carentes de disciplina militar, ávidas de sueldos que exprimieron los ingresos fiscales provenientes de la agricultura. En otras palabras, crearon batallones de burócratas pusilánimes en el instante capital de hundir la espada al enemigo, listo a aniquilarlo al menor

descuido. El Leviatán de Thomas Hobbes preside el pensamiento militar de Bolívar en esta etapa del decreto de la Guerra a Muerte. El hombre es el peor enemigo del hombre. El estado permanente de guerra se alzó como un pendón bañado de sangre al momento de enfrentarse a los llaneros del coronel español Boves, que no vacilaron en eliminar a los caraqueños que huían de los campos de batallas. La respuesta de los americanos debía ser tan dura como los ataques de los españoles que luchaban a muerte para defender las posesiones mal habidas desde la conquista.

Desde el ángulo ideológico, el Libertador achacó al sistema federal, que encandiló a los patriotas con los ideales apócrifos de la autonomía regional, como uno de los malos mayores. El federalismo prematuro engendró pronto la rivalidad de las provincias del interior contra Caracas, subdividida por disposición del Congreso federal. Por un lado atizó primero la guerra civil en Valencia y luego se propagó la semilla del separatismo administrativo a Coro y Maracaibo. Los regímenes locales se vieron obligados a imprimir billetes y acuñar nuevas monedas para aplacar legiones de funcionarios voraces de oficinistas, secretarios, jueces, magistrados, legisladores provinciales y federales. “ El papel moneda – increpó el Libertador al federalismo – remató el descontento de los estóolidos pueblos internos , que llamaron al comandante de las tropas españolas para que viniera a librarlos de una moneda que veían con más horror que la servidumbre”. Muchos años más tarde, los liberales colombianos , después de la independencia nacional, aprobaron una carta política utópica que permitió al régimen federal que los gobiernos locales tuvieran ejército y armamento pro-

prios, despedazando la república, y preparando el advenimiento del gobierno conservador de Rafael Núñez. Desde la implantación del federalismo venezolano, Bolívar, caudillo de ideas, se pronunció contra el utopismo que le dio derecho al voto a campesinos inmaduros débiles a las corruptelas de los caciques electorales urbanos.

Contrastando la inexperiencia de los políticos venezolanos que creyeron ver en el federalismo norteamericano la salida de las calamidades sociales, el Libertador puso el acento en el Manifiesto de Cartagena en el gran número de oficiales y soldados españoles que lidiaban por la conservación del imperio colonial de Indias a cualquier precio para mantener sus antiguas pitanzas. Repitió esta admonición estratégica: "No queda otro recurso para precavernos de estas calamidades que el pacificar rápidamente nuestras provincias sublevadas para llevar después nuestras armas contra los enemigos y formar de este modo soldados y oficiales dignos de llamarse las columnas de la patria".

LA CARTA DE JAMAICA

Con el Manifiesto de Cartagena y el discurso de Angostura, la Carta de Jamaica constituye uno de los documentos capitales del pensamiento político de Simón Bolívar. Se trata de una epístola dirigida al ciudadano inglés Henry Cullen el seis de setiembre de 1815, en respuesta a las preocupaciones del británico sobre la suerte de la gesta libertadora entonces bloqueada por el ejército español, y del autoexilio de Bolívar en Kingston, situación melancólica y traumática que podía prestarse a ser interpretada como

una señal premonitara de su abandono hipotético de las campañas, tras sus fracasos militares en Venezuela y Nueva Granada. La suerte personal de Bolívar era incierta. El gobierno inglés no le prestó alguna ayuda material y se mantuvo en una neutralidad diplomática que reveló que no deseaba emitir pruebas de su ingerencia abierta en asuntos españoles. Solo y sin recursos económicos, afrontó circunstancias críticas para solventar el pago de su alojamiento. El servicio de inteligencia español aprovechó la oportunidad para intentar eliminar a un adversario de su talla política. Estaba durmiendo en una hamaca por no poder albergarse en una pensión cuando intentó apuñalarlo un sicario desconocido.

Fue en medio de la soledad desgarrada del exilio que Bolívar reflexionó sobre su ambicioso proyecto hispanoamericano, agujoneado por la misiva del inglés Cullen, quizás un vocero de los ingleses interesados en conocer cuáles iba a ser los siguientes pasos del Libertador, atrapado por la insolvencia económica y desconectado de los centros de poder de Colombia y Venezuela.

La Carta de Jamaica, en rigor, representa un tratado de conceptos combinados sobre historia, derecho, ideología, geopolítica, antropología americanas. Un resumen de las ideas que bullían en la mente de un estadista, que era también un militar humanista al servicio de la revolución de su pueblo organizado contra el colonialismo español. Un estadista que analizó el pasado histórico para descifrar las claves del acontecer de su tiempo. Aclaró a Cullen que la tragedia americana se inició con la conquista, con la conducta sinuosa de los conquis-

tadores y la codicia lujuriosa del imperio español para usufructuar de las riquezas minerales. “ Tres siglos ha – dice Ud- - que empezaron las barbaridades que los españoles cometieron en el grande hemisferio de Colón . Barbaridades que la presente edad ha rechazado como fabulosas porque parecen superiores a la perversidad humana; y jamás serían creídas por los críticos modernos si constantes y repetidos documentos no testificasen estas infaustas verdades, El filantrópico obispo de Chiapas, el apóstol de América, Las Casas, ha dejado a la posteridad una breve relación de ellas , extractadas de las sumarias que siguieron en Sevilla a los conquistadores, con el testimonio de cuantas personas respetables había entonces en el Nuevo Mundo, y con los procesos mismos que los tiranos se hicieron entre si como consta por por los más sublimes historiadores de aquel tiempo”. Bolívar alude al encarcelamiento de Hernando Pizarro en un presidio español; al juicio severo de residencia contra Hernán Cortés; a la sentencia de tribunales españoles contra Pedrarias Dávila por el degollamiento de Vasco Núñez de Balboa; y a las reprimendas de la corona contra el virrey Francisco de Toledo por el ajusticiamiento en el Cuzco de Tupac Amaru I , entre otras muchas felonías. Además de los libros de Fray Bartolomé de Las Casas, no decartamos que hubiera leído los Comentarios Reales del Inca Garcilaso de la Vega y otros cronistas de Indias.

El exilado libertador pasa revista a la situación aflictiva de los virreinos del Perú, Nueva Granada, las provincias del Río de la Plata , el reino de Chile y la “ heróica y desdichada” Venezuela, la capitánía general de Guatemala, y las islas de Puerto Rico y Cuba. Calcula una población de 16 millones de americanos y una

escala militar de dos mil leguas de longitud y 900 de latitud. Basándose en estas cifras provisionales estalla la furia de Bolívar no solamente contra el imperio de la dominación sino contra la indiferencia de Europa. ¿ Y la Europa civilizada comerciante, civilizada y amante de la libertad, permite que una vieja serpiente , por sólo satisfacer su saña envenenada, devore la más bella parte de nuestro globo? ¿ Está la Europa sorda al clamor de su propio interes? ¿ No tiene ya ojos para ver la justicia? ¿ Tanto se ha endurecido para ser de este modo insensible?”

Débiles son las esperanzas de Bolívar sobre el apoyo europeo- Está al tanto de la invasión de España por tropas napoleónicas y el abandono de Carlos IV y Fernando VII. Conoce que Napoleón creó una nobleza de espada para que sus generales reemplazaran a los monarcas hispanos, distorsionando y envileciendo los cambios sociales de la Revolución Francesa. La Inglaterra, con sus reyes decorativos y sus cámaras dominadas por aristócratas, no buscaba un enfrentamiento abierto contra la monarquía española y sólo auxiliaba por lo bajo a los patriotas americanos.

El núcleo del pensamiento bolivariano reside en la búsqueda de un camino propio de gobierno. “ Nosotros somos un pequeño género humano ; poseemos un mundo aparte, cercado por dilatados mares, nuevo en casi todas las artes y ciencias, aunque en cierto modo viejo en los usos de la sociedad civil... no somos ni indios ni europeos sino una especie media entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores españoles”. Así en medio de las tinieblas de las estadísticas reales del Nuevo Mundo advierte Bolívar, “ me atrevo a aventurar algunas conjetu-

ras que, desde luego, caracterizo de arbitrarias, dictadas por un deseo racional y no por un raciocinio probable". América parte de cero, razona Bolívar. En el sistema de gobierno español no encaja ni tiene espacio, porque el imperio monopoliza todas las funciones de la administración pública y estigmatiza como siervos a los americanos, a menos que estén a su servicio. América tiene que inventar un nuevo sistema general de gobierno. En la primera etapa de las juntas populares se ensayó el federalismo. Sin embargo, la experiencia histórica demuestra que las instituciones federalista llevan a la anarquía y a la burocracia perezosa. La ausencia de centralización canibaliza la unidad administrativa y militar. El marqués de Montesquieu enseña que los sistemas políticos son relativos y deben adecuarse a las costumbres y temperamento de los habitantes de las naciones. "El Espíritu de las Leyes" es libro de cabecera del Libertador, no para imitarlo sino para explorar los principios alternativos de la monarquía absolutista con poderes que equilibren y atenuen o desestimen al despotismo. En el Emilio y la teoría del contrato social de Juan Jacobo Rousseau estudia las coincidencias y diferencias con el debate americano sobre nuevos regímenes de gobierno. En medio de la fragmentación que asoma en los primeros ensayos de federalismo en Venezuela, Bolívar postula resueltamente la construcción de la Patria Grande, la unidad de América del Sur en un período de ermentación secesionista. Desdeña una monarquía universal de América. Dice: "Para que un solo gobierno dé vida, anime, ponga en acción todos los resortes de la prosperidad pública, corrija, ilustre y perfeccione al Nuevo Mundo, sería necesario que tuviese las facultades de un Dios, y

cuando menos las luces y virtudes de de todos los hombres". En el repaso de los sistemas de gobierno imperantes en el siglo XIX, objeta al sistema federal que exige virtudes sin consonancia con la realidad, y cuestiona la monarquía mixta de aristocracia y democracia, que rige en Inglaterra. "Busquemos un medio entre extremos opuestos . que nos conducirán a los mismos escollos, a la infelicidad y el deshonor. Su propuesta es la formación de una asociación de los estados del istmo de Panamá hasta Guatemala que pronostica podrá ser con el tiempo el emporio del universo. " Sus canales acortarán las distancias del mundo, estrecharán los lazos comerciales de Europa, América y Asia; traerán a tan feliz región los tributos de las cuatro partes del globo. Acaso sólo allí podrá fijarse algún día la capital de la tierra como pretendió Constantino que fuese Bizancio la del antiguo hemisferio", profetizó Bolívar como un desafío todavía inconcluso en el istmo, pues no se trata únicamente de transportar mercancías sino de crear solidaridad espiritual.

La creación de la Gran Colombia, sobre la base de la unión de Venezuela y la Nueva Granda, brota de estas cavilaciones de un hombre que parecía estar en un estado de delirio afebrado en una isla dominada por lños ingleses. Bolívar admitió en 1815 que " es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo— qué ballo sería – exclamó con una euforia que pasó a pesadilla, primero, y a utopía después, que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos. Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes

de las repúblicas , reinos e imperiosa tratar de discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de otras partes del mundo.”

El Congreso Anfictiónico de 1826 cumplió parte de su proyecto. Hoy vivimos en la confusión de una behetría contemporánea que más divide que acerca a los pueblos. No nos abandona la esperanza , sin embargo, que los proyectos bolivarianos dejen la esfera de la retórica difusa de las naciones para ingresar a la unión solidaria del gran acuerdo soñado en la Carta de Jamaica.

LA FIGURA DEL FEMICIDIO EN LA LEGISLACIÓN PENAL PANAMEÑA Y EN EL DERECHO COMPARADO

RESUMEN

El delito de femicidio constituye una conducta delictiva que comprende aspecto de carácter social, familiar, psicológico y, por ende, jurídicos. Es un comportamiento que anula el reconocimiento que de los derechos humanos de igualdad y respeto a la dignidad humanos han establecido instrumentos jurídicos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre otros.

Este delito deja entrever un alto grado de peligrosidad por parte del victimario o agresor, puesto que manifiesta abiertamente un deseo misógino, por quien, en su momento y, en la figura de otra persona, le concibió y llevó en su vientre por espacio de nueve meses: su madre.

Pero, además, lo interesante de esta figura es que no incurre en ella solamente quien comete un homicidio en perjuicio de una mujer, por su condición de pertenecer a este género, sino todas aquellas personas que pertenecen o no, al estamento gubernamental y que facilitaron la falta de protección de los derechos de la víctima de femicidio.

JULIA ELENA SÁENZ

Directora del Observatorio Legislativo
Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas

Palabras Claves: delito, femicidio, feminicidio, violencia de género, mujer.

SUMMARY

The crime of femicide constitutes criminal conduct that includes appearance of social, familial, psychological character and, therefore, legal. It is a behavior that overrides the recognition that human rights of equality and respect for the dignity human have established international legal instruments, such as the Universal Declaration of human rights, among others. This crime reveals a high degree of endangerment by the perpetrator or perpetrator, since it openly expresses a misogynistic wish, by whom, at the time, and in the figure of another person, conceived him and carried in her womb for nine months; her mother. But, also, the interesting thing about this figure is that it incurs it only who commits a homicide to the detriment of a woman, by their condition of belonging to this genus, but all those people who belong or not to the Government establishment and that facilitated the lack of protection of the rights of the victim.

Key words: crime, femicide, femicide, gender-based violence, female.

Cuando hablamos del delito de femicidio lo primero que viene a nuestra mente, es establecer un marco conceptual del

mismo partiendo de hacer una diferenciación entre la figura del femicidio y el feminicidio. Una vez manifestado esto, diremos que el delito de femicidio consiste en aquel acto criminoso o hecho punible, que se materializa a través de una realización de actos idóneos concatenados entre sí, tendientes a transgredir el ordenamiento jurídico penal mediante el privar de la vida a una mujer debido a su género. Es decir, se mata a una mujer por ser mujer solamente; sin existir ninguna otra razón. Esto quiere se refiere, que no se priva de la vida a la mujer en defensa propia, o por inobservancia del deber de cuidado, o negligencia. Simplemente un sentimiento misógino, incidió en que se llevará a cabo este delito.

Por otra parte, el feminicidio no constituye per se una figura delictiva, ya que el mismo consiste en el conjunto de acciones promovidas por instituciones públicas (el Estado), instituciones privadas que al promover el estado de indefensión y dejar a la mujer carente de mecanismos jurídico-legales de protección de sus derechos humanos, hacen que esta se constituya en víctima del delito de femicidio. Además, bajo la cobertura del término feminicidio se establecen el grupo de delitos que se cometen en perjuicio de la mujer por su condición de género, llámese violación carnal, estupro, violencia doméstica, acoso laboral, violencia en la atención médica (al momento de parir).

Sin embargo, independientemente de lo expuesto en párrafos anteriores, he de indicar que en la realidad jurídica de la mayoría de los países, los términos femicidio y feminicidio se utilizan indistintamente para señalar que se ha privado de la vida a una mujer por su condición de

mujer, es decir, por pertenecer al género femenino.

El vocablo femicidio no es nuevo, ya que fue utilizado por primera vez, por el dramaturgo inglés de apellido Corry, en el año de 1801, al realizar una obra de teatro en la cual hacía una sátira de la vida en Londres. Con posterioridad, toma auge en la década de los 60, debido a un delito del sistema que comete el Estado Dominicano, a través de su Servicio de Inteligencia Militar, en perjuicio de las hermanas Mirabal. Luego, en Bruselas, en el año de 1974, en la organización del denominado Tribunal de Crímenes contra la mujer, la feminista Diana Russell, hace mención de este término públicamente, definiéndolo como **“El asesinato de mujeres realizado por hombres motivado por odio, desprecio, placer o un sentido de propiedad de las mujeres.”**.

La doctrina penal hace una clasificación del delito de femicidio, de la siguiente forma:

- a. Femicidio íntimo o familiar: cuando entre la mujer y su victimario existía algún grado de parentesco o amistad.
- b. Femicidio no familiar: cuando la mujer no conocía a su victimario.
- c. Femicidio sistemático: sobre todo en aquellos casos en que la víctima ha sido abusada sexualmente, torturadas, luego las matan y después, en forma denigrante para la dignidad de la mujer, la arrojan en barrancos, parajes solitarios o lugares públicos.
- d. Femicidio de conexión: cuando la víctima acudió en la ayuda

de otra mujer, contra quien iba dirigida la acción, y, ella o ambas fallecen.

- e. Femicidio infantil: cuando se priva de la vida a una menor de edad, por haber nacido mujer (niña).

En este mismo orden de ideas consideramos que el surgimiento de instrumentos internacionales como: la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belém Do Pará), con su Protocolo de enmienda; y, la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW), siendo todas aprobadas por Panamá y, por ende, forman parte de nuestro Derecho Positivo. Han ejercido presión para que la comunidad internacional crea conciencia de la situación e incluya dentro de sus legislaciones la figura del femicidio.

En cuanto a Panamá, este delito se establece mediante la ley 82 del 24 de octubre de 2013, presente en la Gaceta Oficial # 27,403. Esta ley, entre otras cosas define al femicidio en su artículo 4, de la siguiente manera: **“Causar la muerte a una mujer basada en la pertenencia al sexo femenino, por causa de la discriminación o cualquier otra forma de violencia.”**

En lo referente a las modificaciones que dicha ley le introduce al Código Penal Panameño, se encuentran las siguientes:

1. No constituye un eximente de culpabilidad cuando motivados por la costumbre o tradiciones culturales o religiosas se lleven a cabo delitos de violencia contra la mujer.
2. Se agrega como pena de carácter

principal: el tratamiento terapéutico multidisciplinario.

3. En los delitos contra la vida y la integridad personal; violencia doméstica; delitos contra la libertad e integridad sexual; y, delitos contra la trata de personas cuando la víctima sea una mujer; no se aplicará la pena de arresto domiciliario.
4. Constituye un delito de homicidio agravado, con punibilidad que oscila entre los veinticinco a treinta años de prisión, cuando:
 - a. Entre la mujer y su victimario exista relación de parentesco, de noviazgo, amistad, o de intimidad; relación de confianza, docente, laboral, subordinación o superioridad.
 - b. El hecho se comete en presencia de los hijos.
 - c. Hubo aprovechamiento, por parte del victimario, de una condición de riesgo o vulnerabilidad física o síquica, con respecto a la mujer.
 - d. Que debido a ritos grupales o por venganza se ultime a la mujer.
 - e. Por sentir menosprecio por el cuerpo de la mujer, para mutilarle su cuerpo, para satisfacer instintos de carácter sexual.
 - f. Por exponer el cadáver de la mujer en lugares públicos o privado o simplemente se le privo de su libertad antes de matarla.
 - g. Como medio de encubrir una violación.
 - h. Si la mujer está embarazada.
 - i. Por situaciones de desventaja con respecto a las relaciones de poder.
 - j. Solamente por su condición de

- mujer.
5. Inducir a una mujer a privarse de la vida (suicidarse) debido a que es víctima de maltrato.
 6. Cuando las lesiones personales se produzcan como consecuencia de violencia doméstica o violencia contra la mujer.
 7. Cuando se incurra en violencia psicológica debido a amenazas, intimidación, chantajes, acoso, se le obligue a realizar cosas que ella no quiere, sufrir humillaciones, vejaciones.
 8. El hostigar, acechar o discriminar sexualmente a una persona con la cual se tiene un vínculo laboral, escolar o religioso.
 9. El agredir física o patrimonialmente a un miembro de la familia.
 10. Cometer violencia económica contra la mujer, a través de conductas como: no permitirle una total disposición de sus bienes o derechos patrimoniales; afectar su patrimonio mediante firma de documentos; que se le oculten documentos de identificación personal, objetos personales o instrumentos de trabajos que constituyen una forma indispensable de realizar sus actividades económicas (su trabajo o negocio).
 11. El incumplir con las medidas de protección impuesta por el juez, a favor de la mujer, dentro del proceso penal.

En términos generales, la ley de femicidio introduce modificaciones en cuanto al código penal, en las siguientes figuras delictivas: delitos que atentan contra la vida y la integridad personal (homicidio y lesiones personales); delitos contra la integridad y libertad sexual (acoso

sexual); delitos contra el orden jurídico familiar y estado civil (violencia doméstica); delitos contra el patrimonio económico (hurto); delitos contra la administración de justicia (quebrantamiento de medidas de protección y de sanciones).

Por último, en cuanto al Derecho Comparado, podemos indicar que el código penal federal de México, contempla en su Libro II, Título Decimonoveno (Delitos contra la vida y la integridad corporal), en su Capítulo V, la figura del feminicidio, en su único artículo el 325, que a la letra dice: **“Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias: A quien cometa el delito de feminicidio se le impondrán de cuarenta a sesenta años de prisión y de quinientos a mil días multa..., el sujeto activo perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio. En caso que no se acredite el feminicidio, se aplicarán las reglas del homicidio.... Al servidor público que retarde o entorpezca maliciosamente o por negligencia la procuración o administración de justicia se le impondrá pena de prisión de tres a ocho años y de quinientos a mil quinientos días multa, además será destituido e inhabilitado de tres a diez años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.”**

Hemos podido observar, que con relación al código penal federal mexicano, no existe en realidad una diferencia en cuanto a la forma como manejan la figura delictiva, salvo que por ejemplo: se utiliza el término feminicidio, la pena es mayor y la sanción también se extenderá a todo

aquel funcionario que interviene en el proceso y perjudica intencionalmente a que se le haga justicia a la víctima, que en este caso es una mujer.

BIBLIOGRAFÍA

1. MARIÑO, Fernando. Femicidio. El Fin de la Impunidad. Ed. Tirant lo Blanch. España. 2013
2. PERAMATO M., Teresa. El femicidio y el feminicidio. Argentina. 2012
3. RUSSELL, Diana. El Femicidio. Estados Unidos de Norteamérica. 1986
4. Código Penal de Panamá. 2007
5. Código Penal Federal de México. 2014
6. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belém Do Pará".
7. Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres "CEDAW"



Legislación al día



LEY 37
De 12 de mayo de 2015

Que establece la enseñanza obligatoria de la asignatura
Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América
y dicta otras disposiciones

LA ASAMBLEA NACIONAL
DECRETA:

Artículo 1. Se establece la asignatura Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América que será incluida de manera obligatoria en la educación media de los centros educativos oficiales y particulares de la República de Panamá.

La enseñanza de la Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América deberá profundizar los hechos que contribuyeron a fortalecer las bases de la Nación panameña sobre las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América.

Artículo 2. La asignatura Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América deberá ser impartida por profesores panameños, quienes tendrán que poseer, por lo menos, uno de los títulos siguientes:

1. Licenciado en Historia.
2. Licenciado en Filosofía e Historia.
3. Licenciado en Geografía e Historia.
4. Licenciado en Relaciones Internacionales.

A los docentes que dictan la asignatura Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América se les impartirá permanentemente cursos o seminarios de perfeccionamiento académico.

Artículo 3. La asignatura Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América se impartirá de forma individualizada, intensiva y autónoma, a fin de salvaguardar la memoria histórica y el estudio del proceso formativo de la identidad nacional, desde su génesis hasta la actualidad.

Artículo 4. La enseñanza de la asignatura Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América deberá ser impartida durante el año académico, con una carga horaria de tres horas semanales.

Artículo 5. Para la determinación del contenido de la asignatura Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América se constituirá una comisión integrada por:

1. Dos representantes del Ministerio de Educación.
2. Dos docentes de universidades oficiales con especialidad en la materia.
3. Dos docentes de educación media en la especialidad.

Artículo 6. Las universidades oficiales y particulares y los centros de enseñanza superior deberán incluir la enseñanza de la asignatura Historia de las Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos de

América en todas sus carreras, durante el año académico.

Artículo 7. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se constituirá una comisión encargada de coordinar y actualizar los libros de texto oficiales que recojan la historia de Panamá en todos sus periodos, a fin de que en estos se incluya la historia del Istmo de Panamá desde sus orígenes hasta la época actual, incluyendo los pueblos aborígenes, así como las etapas de sus momentos históricos.

El contenido de estos libros será el que deba impartirse en los centros educativos oficiales y particulares de la República de Panamá.

Dicha comisión deberá revisar y actualizar los libros de texto oficiales cada cinco años.

Artículo 8. La comisión encargada de coordinar y actualizar los libros de texto oficiales estará integrada por:

1. El ministro de Educación, quien la presidirá y coordinará.
2. Un representante de la Dirección Nacional de Educación Media Académica del Ministerio de Educación.
3. Dos diputados de la Asamblea Nacional, preferiblemente, miembros de la Comisión de Educación, Cultura y Deportes.
4. Dos profesores de la Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá designados por su decano.
5. Dos docentes de educación media de la asignatura Historia de Panamá propuestos y escogidos por los gremios de educadores.

Artículo 9. Se adiciona el artículo 5-A a la Ley 42 de 2002, así:

Artículo 5-A. La asignatura Historia de Panamá deberá ser impartida en las universidades oficiales y particulares durante dos semestres o cuatrimestres, con una carga horaria de tres horas semanales.

Artículo 10. Se deroga el artículo 8-A de la Ley 42 de 2002.

Artículo 11. El artículo 8-B de la Ley 42 de 2002 queda así:

Artículo 8-B. La enseñanza de la asignatura Historia de Panamá será obligatoria para los estudiantes de educación media de los centros educativos oficiales y particulares, la que deberá ser impartida durante el año académico, con una carga horaria de tres horas semanales.

Artículo 12. El artículo 8-C de la Ley 42 de 2002 queda así:

Artículo 8-C. La asignatura Historia de Panamá deberá ser impartida por profesores panameños, quienes tendrán que poseer, por lo menos, uno de los títulos siguientes:

1. Licenciado en Historia.
2. Licenciado en Filosofía e Historia.
3. Licenciado en Geografía e Historia.

Artículo 13. El Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, reglamentará esta Ley.

Artículo 14. La presente Ley adiciona el artículo 5-A, modifica los artículos 8-B y 8-C y deroga el artículo 8-A de la Ley 42 de 5 de agosto de 2002 y deroga la Ley 48 de 14 de agosto de 2012.

Artículo 15. Esta Ley comenzará a regir

el día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 128 de 2014 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los diecisiete días del mes de marzo del año dos mil quince.

El Presidente,
Adolfo T. Valderrama R.

El Secretario General,
Franz O. Wever Z.



Discursos



DISCURSO PRONUNCIADO POR EL
H. D. RUBÉN DE LEÓN PRESIDENTE
ASAMBLEA NACIONAL
PERIODO 2015 - 2016

Excelentísimo señor **Juan Carlos Varela Rodríguez**, presidente de la República, su excelencia José Ayú Prado, presidente de la Corte Suprema de Justicia, su excelencia Isabel Saint Malo de Alvarado, vicepresidenta de la República y ministra de Relaciones Exteriores, honorable señora Elvecia Rujano de De León, reverendo Padre Remigio Santana, canciller de la Arquidiócesis de Panamá, honorable diputada Katleen Levy García, Primera, vicepresidenta de la Asamblea Nacional, honorable diputado Raúl Hernández, Segundo vicepresidente de la Asamblea Nacional, sus excelencias, ministras, ministros y viceministros de Estado, su excelencia Federico Humbert, contralor general de la República, sus excelencias miembros del Cuerpo Diplomático acreditado en nuestro país, honorables diputados, diputadas principales y suplentes, de la Asamblea Nacional; honorables magistrados de la Corte Suprema de Justicia, honorables Magistrados del Tribunal Electoral, honorable señora Kenia Porcell, procuradora general de la Nación, honorable señor Rigoberto González, procurador de la Administración, honorable señora Lilia Herrera, defensora del Pueblo, honorable señor Eduardo Peñalosa, fiscal Electoral, honorable señor Rafael Pino Pinto, gobernador de la provincia de Panamá, honorable señor José Blandón, alcalde del distrito capital, representantes de organismos internacionales, representantes de los partidos políticos, distinguidos directores y subdirectores de entida-

des autónomas y semiautónomas, honorable señor secretario y subsecretaria de la Asamblea Nacional, invitados especiales, miembros de la prensa. damas y caballeros.

En primer lugar, deseo agradecer a Dios por concederme esta oportunidad, que a la vez es un reto, de continuar sirviendo a mi país con esta nueva designación. Agradezco a mi esposa, a mis hijos, a mi familia y amigos y a los electores de la provincia de Veraguas, especialmente de mi Circuito 9-1 en Santiago, que me han dado la oportunidad de estar aquí.

Quiero agradecer a todos los colegas diputados de todas las bancadas, del Partido Panameñista, de Cambio Democrático, del Partido MOLIRENA, del Partido Popular y a la diputada de la bancada independiente por distinguirme con su voto. Escuché, en repetidas ocasiones, a representantes de distintas corrientes políticas de esta Asamblea y a distinguidos miembros de la sociedad civil, señalar que este Órgano del Estado necesitaba a una persona sencilla, honrada, ecuaníme y conciliadora para dirigirla.

Al haber escogido para tal propósito a este humilde ciudadano de la tierra de Urracá, con más de quince años de experiencia en temas legislativos y más de treinta y dos años de militar en el glorioso Partido Revolucionario Democrático, me siento sumamente honrado y acepto, sin vacilar, esa responsabili-

dad. Les aseguro que pondré todo mi empeño, mi energía y entusiasmo para llevar a cabo esa tarea.

El 4 de mayo del 2014, el país se abocó a definir su destino democrático y lo hizo... ¡El pueblo habló con su voto! Le entregó al Partido Panameñista y a su aliado electoral, el Partido Popular, la conducción del Órgano Ejecutivo, pero quiso la voluntad popular constituir una Asamblea Nacional con una correlación de fuerzas, que nos obligara, como partidos y como miembros de este Parlamento, formando parte de bancadas independientes, a la búsqueda permanente de los consensos para construir la gobernabilidad.

El país votó en contra de la corrupción y de una conducción política basada en la imposición y en la agresión interinstitucional, pero también votó por la profundización de la democracia participativa. Votó por el rescate de la institucionalidad del país. Votó, también, por la decencia en el ejercicio de la actividad política. Votó por los cambios profundos que aseguren la verdadera independencia de los poderes del Estado. Votó por una gobernabilidad que promueva un país más equitativo, con oportunidades para todos en el que la riqueza que todos producimos no beneficie, escandalosamente, a tan solo el veinte por ciento de los más ricos del país.

Luego, entonces, con independencia de nuestra condición política, desde esta Asamblea, honrar la voluntad popular para ser consecuentes con ese mandato, con ese anhelo expresado por nuestro pueblo, con esa tarea de reivindicación nacional entregada a nosotros los políticos.

El pacto de gobernabilidad no puede verse al margen del establecimiento de una agenda de Estado sobre educación, sobre seguridad ciudadana, transparencia, rescate de la institucionalidad y promoción de la justicia social. La gobernabilidad, entendida como un pacto de Estado, deberá recuperar para la Nación las instituciones que han sido laceradas por la corrupción que se desbordó en todas las instituciones.

El desfile, ante los estrados, de decenas de funcionarios y empresarios involucrados en la depredación de los recursos destinados a los más pobres, además de la certeza del castigo, debe ser la base del mandato de esta Asamblea para restablecer la Ley de Contrataciones Públicas, la identificación de los recursos para la institucionalización de la Carrera Administrativa y para el establecimiento de una ley de sueldos y salarios que contribuyan a la profesionalización, a la transparencia de la gestión pública y al combate a la corrupción.

El fortalecimiento de la institucionalidad democrática a través de las reformas electorales deberá garantizar, con una visión de Estado, el acceso a los puestos de elección popular por mandato del elector y no por el desenfrenado peso de la chequera que los pervierte.

La gobernabilidad deberá entenderse como la incorporación a la vida productiva de miles de jóvenes que son expulsados del sistema educativo. Centenares son víctimas del trabajo precario y decenas de ellos sucumben ante la violencia. La pobreza tiene cara de joven, por ello la promoción de proyectos para incentivar la juventud emprendedora deben verse

como una prioridad para esta Asamblea.

Veo a este Órgano del Estado cada vez más cerca del pueblo panameño, reconozco la atinada dirección de mi colega Adolfo Valderrama, quien abrió este hemisferio a los mejores intereses de la Nación.

Estoy convencido de que el Órgano Legislativo debe fortalecer su relación con todos los sectores de la sociedad panameña. Aspiro a que esta Asamblea Nacional recoja el verdadero sentir del pueblo panameño, donde se escuchen sus problemas, y además se resuelvan estos a través de las leyes necesarias para ello.

Reitero mi compromiso con el fortalecimiento institucional y democrático del país, mi esfuerzo será para que todos los diputados puedan expresar libremente sus opiniones, garantizando una presidencia para todos, sin discriminación alguna. Considero importante que la Asamblea acompañe al pueblo panameño en sus reivindicaciones sociales.

Fortaleceremos el rol fiscalizador que la Constitución da a la Asamblea Nacional, promoveré una armónica colaboración con los poderes Ejecutivo y Judicial en la aprobación de leyes que materialicen respuestas a los problemas sociales.

El éxito de mi carrera política está basada en la consulta ciudadana, creo que toda persona es capaz de contribuir a buscar soluciones a sus problemas, por lo cual expreso, me encontrarán como presidente al lado de los intereses del pueblo panameño.

Estoy dispuesto a ser facilitador desde

la Asamblea en la consolidación de los esfuerzos por garantizar la gobernabilidad legislativa y para que sigamos buscando soluciones a los graves problemas que enfrenta la sociedad panameña, siempre orientados en hacer de este país una nación más justa, democrática y participativa.

Hoy asumo la responsabilidad de dirigir este Órgano del Estado consciente de que por encima de nuestra voluntad y compromiso político-partidista está la misión de poner lo mejor de nosotros para cumplir con la voluntad nacional. Estos cinco años deben servir de transición hacia el perfeccionamiento de nuestra democracia.

Ha transcurrido el primer año de Gobierno, toca hacer un alto para el balance de los logros y los errores cometidos y empezar este segundo periodo con claridad meridiana de los objetivos a seguir a corto, mediano y a largo plazo.

Señor presidente, escuchemos con atención las críticas, hagamos nuestras las demandas de nuestro pueblo, no permitiremos que se frustren sus anhelos en la profundización de nuestra democracia.

Parafraseando a mi líder e inspirador, Omar Torrijos, **“Quien más consulta, menos se equivoca”**.

Muchas gracias.

DISCURSO PRONUNCIADO POR EL PAPA FRANCISCO EN BOLIVIA ANTES LOS MOVIMIENTOS POPULARES

Hermanos, hermanas. Buenas tardes a todos.

Hace algunos meses nos reunimos en Roma y tengo presente ese primer encuentro nuestro. Durante este tiempo los he llevado en mi corazón y en mis oraciones. Me alegra verlos de nuevo aquí, debatiendo los mejores caminos para superar las graves situaciones de injusticia que sufren los excluidos en todo el mundo. Gracias Señor Presidente Evo Morales por acompañar tan decididamente este Encuentro.

Aquella vez en Roma sentí algo muy lindo: fraternidad, garra, entrega, sed de justicia. Hoy, en Santa Cruz de la Sierra, vuelvo a sentir lo mismo. Gracias por eso. También he sabido por medio del Pontificio Consejo Justicia y Paz que preside el Cardenal Turkson, que son muchos en *la Iglesia* los que se sienten más cercanos a los movimientos populares. ¡Me alegra tanto! Ver la Iglesia con las puertas abiertas a todos Ustedes, que se involucre, acompañe y logre sistematizar en cada diócesis, en cada Comisión de Justicia y Paz, una colaboración real, permanente y comprometida con los movimientos populares. Los invito a todos, Obispos, sacerdotes y laicos, junto a las organizaciones sociales de las periferias urbanas y rurales, a profundizar ese encuentro.

Dios permite que hoy nos veamos otra vez. *La Biblia* nos recuerda que Dios escucha el clamor de su pueblo y quisiera yo también volver a unir mi voz a la de Ustedes: "*Las famosas tres T*": tierra, techo y trabajo para todos nuestros hermanos y

hermanas. Lo dije y lo repito: son derechos sagrados. Vale la pena, vale la pena luchar por ellos. Que el clamor de los excluidos se escuche en América Latina y en toda la tierra.

Primero de todo.

1. Empecemos reconociendo que necesitamos un cambio. Quiero aclarar, para que no haya malos entendidos, que hablo de los problemas comunes de todos los latinoamericanos y, en general también de toda la humanidad. Problemas que tienen una matriz global y que hoy ningún Estado puede resolver por sí mismo. Hecha esta aclaración, propongo que nos hagamos estas preguntas:

- ¿Reconocemos que las cosas no andan bien en un mundo donde hay tantos campesinos sin tierra, tantas familias sin techo, tantos trabajadores sin derechos, tantas personas heridas en su dignidad?
- ¿Reconocemos que las cosas no andan bien cuando estallan tantas guerras sin sentido y la violencia fratricida se adueña hasta de nuestros barrios? ¿Reconocemos que las cosas no andan bien cuando el suelo, el agua, el aire y todos los seres de la creación están bajo permanente amenaza?

Entonces, digámoslo sin miedo: necesitamos y queremos un

cambio.

Ustedes –en sus cartas y en nuestros encuentros– me han relatado las múltiples exclusiones e injusticias que sufren en cada actividad laboral, en cada barrio, en cada territorio. Son tantas y tan diversas como tantas y diversas sus formas de enfrentarlas. Hay, sin embargo, un hilo invisible que une cada una de esas exclusiones, ¿podemos reconocerlo? Porque no se trata de cuestiones aisladas. Me pregunto si somos capaces de reconocer que estas realidades destructoras responden a un sistema que se ha hecho global. ¿Reconocemos que este sistema ha impuesto la lógica de las ganancias a cualquier costo sin pensar en la exclusión social o la destrucción de la naturaleza?

Si esto así, insisto, digámoslo sin miedo: queremos un cambio, un cambio real, un cambio de estructuras. Este sistema ya no se aguanta, no lo aguantan los campesinos, no lo aguantan los trabajadores, no lo aguantan las comunidades, no lo aguantan los Pueblos... Y tampoco lo aguanta la Tierra, la hermana Madre Tierra como decía San Francisco.

Queremos un cambio en nuestras vidas, en nuestros barrios, en el pago chico, en nuestra realidad más cercana; también un cambio que toque al mundo entero porque hoy la interdependencia planetaria requiere respuestas globales a los problemas locales. La globalización de la esperanza, que nace de los Pueblos y crece entre los pobres,

debe sustituir esta globalización de la exclusión y la indiferencia.

Quisiera hoy reflexionar con Ustedes sobre el cambio que queremos y necesitamos. Saben que escribí recientemente sobre los problemas del cambio climático. Pero, esta vez, quiero hablar de un cambio en el otro sentido. Un cambio positivo, un cambio que nos haga bien, un cambio –podríamos decir– redentor. Porque lo necesitamos.

Sé que Ustedes buscan un cambio y no sólo ustedes: en los distintos encuentros, en los distintos viajes he comprobado que existe una espera, una fuerte búsqueda, un anhelo de cambio en todos los Pueblos del mundo. Incluso dentro de esa minoría cada vez más reducida que cree beneficiarse con este sistema reina la insatisfacción y especialmente la tristeza. Muchos esperan un cambio que los libere de esa tristeza individualista que esclaviza.

El tiempo, hermanos, hermanas, el tiempo parece que se estuviera agotando; no alcanzó el pelearnos entre nosotros, sino que hasta nos ensañamos con nuestra casa. Hoy la comunidad científica acepta lo que hace, ya desde hace mucho tiempo denuncian los humildes: se están produciendo daños tal vez irreversibles en el ecosistema.

Se está castigando a la tierra, a los pueblos y las personas de un modo casi salvaje. Y detrás de tanto dolor, tanta muerte y destrucción, se huele el tufo de eso que Basilio de Cesarea llamaba «el estiércol del

diablo». La ambición desenfrenada de dinero que gobierna. Ese es el estiércol del diablo. El servicio para el bien común queda relegado. Cuando el capital se convierte en ídolo y dirige las opciones de los seres humanos, cuando la avaricia por el dinero tutela todo el sistema socioeconómico, arruina la sociedad, condena al hombre, lo convierte en esclavo, destruye la fraternidad interhumana, enfrenta pueblo contra pueblo y, como vemos, incluso pone en riesgo esta nuestra casa común.

No quiero extenderme describiendo los efectos malignos de esta sutil dictadura: ustedes los conocen. Tampoco basta con señalar las causas estructurales del drama social y ambiental contemporáneo. Sufrimos cierto exceso de diagnóstico que a veces nos lleva a un pesimismo charlatán o a regodearnos en lo negativo. Al ver la crónica negra de cada día, creemos que no hay nada que se puede hacer salvo cuidarse a uno mismo y al pequeño círculo de la familia y los afectos.

¿Qué puedo hacer yo, cartonero, catadora, pepenador, recicladora frente a tantos problemas si apenas gano para comer? ¿Qué puedo hacer yo artesano, vendedor ambulante, transportista, trabajador excluido si ni siquiera tengo derechos laborales? ¿Qué puedo hacer yo, campesina, indígena, pescador que apenas puedo resistir el avasallamiento de las grandes corporaciones? ¿Qué puedo hacer yo desde mi villa, mi chabola, mi población, mi rancharío cuando soy diaria-

mente discriminado y marginado? ¿Qué puede hacer ese estudiante, ese joven, ese militante, ese misionero que patea las barriadas y los parajes con el corazón lleno de sueños pero casi sin ninguna solución para sus problemas?

Pueden hacer mucho. Pueden hacer mucho. Ustedes, los más humildes, los explotados, los pobres y excluidos, pueden y hacen mucho. Me atrevo a decirles que el futuro de la humanidad está, en gran medida, en sus manos, en su capacidad de organizarse y promover alternativas creativas, en la búsqueda cotidiana de «las tres T» ¿De acuerdo? (trabajo, techo, tierra) y también, en su participación protagónica en los grandes procesos de cambio, Cambios nacionales, cambios regionales y cambios mundiales. ¡No se achiquen!

2. Ustedes son sembradores de cambio. Aquí en Bolivia he escuchado una frase que me gusta mucho: «proceso de cambio». El cambio concebido no como algo que un día llegará porque se impuso tal o cual opción política o porque se instauró tal o cual estructura social. Dolorosamente sabemos que un cambio de estructuras que no viene acompañado de una sincera conversión de las actitudes y del corazón termina a la larga o a la corta por burocratizarse, corromperse y sucumbir.

Por eso me gusta tanto la imagen del proceso, los procesos, donde la pasión por sembrar, por regar serenamente lo que otros verán florecer, reemplaza la ansiedad por ocupar todos los

espacios de poder disponibles y ver resultados inmediatos. La opción es por generar proceso y no por ocupar espacios. Cada uno de nosotros no es más que parte de un todo complejo y diverso interactuando en el tiempo: pueblos que luchan por una significación, por un destino, por vivir con dignidad, por «vivir bien». Dignamente, en ese sentido.

Ustedes, desde los movimientos populares, asumen las labores de siempre motivados por el amor fraterno que se revela contra la injusticia social. Cuando miramos el rostro de los que sufren, el rostro del campesino amenazado, del trabajador excluido, del indígena oprimido, de la familia sin techo, del migrante perseguido, del joven desocupado, del niño explotado, de la madre que perdió a su hijo en un tiroteo porque el barrio fue copado por el narcotráfico, del padre que perdió a su hija porque fue sometida a la esclavitud; cuando recordamos esos «rostros y esos nombres» se nos estremecen las entrañas frente a tanto dolor y nos conmovemos... Todos nos conmovemos, porque «hemos visto y oído», no la fría estadística sino las heridas de la humanidad doliente, nuestras heridas, nuestra carne.

Eso es muy distinto a la teorización abstracta o la indignación elegante. Eso nos conmueve, nos mueve y buscamos al otro para movernos juntos. Esa emoción hecha acción comunitaria no se comprende únicamente con la razón: tiene un plus de sentido que sólo los pueblos entienden y que da su mística particular a los verdaderos movimientos populares.

Ustedes viven cada día, empapados, en el nudo de la tormenta humana. Me han hablado de sus causas, me han hecho parte de sus luchas ya desde Buenos Aires y yo se los agradezco. Ustedes, queridos hermanos, trabajan muchas veces en lo pequeño, en lo cercano, en la realidad injusta que se les impuso y a la que no se resignan, oponiendo una resistencia activa al sistema idolátrico que excluye, degrada y mata.

Los he visto trabajar incansablemente por la tierra y la agricultura campesina, por sus territorios y comunidades, por la dignificación de la economía popular, por la integración urbana de sus villas, por la autoconstrucción de viviendas y el desarrollo de infraestructura barrial, y en tantas actividades comunitarias que tienden a la reafirmación de algo tan elemental e innegablemente necesario como el derecho a «las tres T»: tierra, techo y trabajo.

Ese arraigo al barrio, a la tierra, al oficio, al gremio, ese reconocerse en el rostro del otro, esa proximidad del día a día, con sus miserias porque las hay, las tenemos y sus heroísmos cotidianos, es lo que permite ejercer el mandato del amor, no a partir de ideas o conceptos sino a partir del encuentro genuino entre personas, necesitamos instaurar esta cultura del encuentro porque ni los conceptos ni las ideas se aman; se aman las personas. a entrega, la verdadera entrega surge del amor a hombres y mujeres, niños y ancianos, pueblos y comunidades... rostros y nombres que llenan el corazón. De esas semillas de esperanza

sembradas pacientemente en las periferias olvidadas del planeta, de esos brotes de ternura que lucha por subsistir en la oscuridad de la exclusión, crecerán árboles grandes, surgirán bosques tupidos de esperanza para oxigenar este mundo.

Veo con alegría que ustedes trabajan en lo cercano, cuidando los brotes; pero, a la vez, con una perspectiva más amplia, protegiendo la arboleda. Trabajan en una perspectiva que no sólo aborda la realidad sectorial que cada uno de ustedes representa y a la que felizmente está arraigado, sino que también buscan resolver de raíz los problemas generales de pobreza, desigualdad y exclusión.

Los felicito por eso. Es imprescindible que, junto a la reivindicación de sus legítimos derechos, los Pueblos y sus organizaciones sociales construyan una alternativa humana a la globalización excluyente. Ustedes son sembradores del cambio. Que Dios les dé coraje, alegría, perseverancia y pasión para seguir sembrando. Tengan la certeza que tarde o temprano vamos de ver los frutos.

A los dirigentes les pido: sean creativos y nunca pierdan el arraigo a lo cercano, porque el padre de la mentira sabe usurpar palabras nobles, promover modas intelectuales y adoptar poses ideológicas, pero si ustedes construyen sobre bases sólidas, sobre las necesidades reales y la experiencia viva de sus hermanos, de los campesinos e indígenas, de los trabajadores excluidos y las familias marginadas, seguramente no se van a equivocar.

La Iglesia no puede ni debe ser ajena a este proceso en el anuncio del Evangelio. Muchos sacerdotes y agentes pastorales cumplen una enorme tarea acompañando y promoviendo a los excluidos en todo el mundo, junto a cooperativas, impulsando emprendimientos, construyendo viviendas, trabajando abnegadamente en los campos de la salud, el deporte y la educación. Estoy convencido que la colaboración respetuosa con los movimientos populares puede potenciar estos esfuerzos y fortalecer los procesos de cambio.

Y tengamos siempre presente en el corazón a la Virgen María, una humilde muchacha de un pequeño pueblo perdido en la periferia de un gran imperio, una madre sin techo que supo transformar una cueva de animales en la casa de Jesús con unos pañales y una montaña de ternura. María es signo de esperanza para los pueblos que sufren dolores de parto hasta que brote la justicia. Yo rezo a la virgen tan venerada por el pueblo boliviano para que permita que este Encuentro nuestro sea fermento de cambio. *El cura habla largo parece ¿no? Nooo (responden todos).*

3. Por último quisiera que pensemos juntos algunas tareas importantes para este momento histórico, porque queremos un cambio positivo para el bien de todos nuestros hermanos y hermanas, eso lo sabemos. Queremos un cambio que se enriquezca con el trabajo mancomunado de los gobiernos, los movimientos populares y otras fuerzas sociales, eso también lo sabemos. Pero no es tan fácil definir el contenido del cambio, podría decirse,

el programa social que refleje este proyecto de fraternidad y justicia que esperamos, *no es fácil de definir*.

En ese sentido, no esperen de este Papa una receta. Ni el Papa ni la Iglesia tienen el monopolio de la interpretación de la realidad social ni la propuesta de soluciones a los problemas contemporáneos. Me atrevería a decir que no existe una receta. La historia la construyen las generaciones que se suceden en el marco de pueblos que marchan buscando su propio camino y respetando los valores que Dios puso en el corazón.

Quisiera, sin embargo, proponer tres grandes tareas que requieren el decisivo aporte del conjunto de los movimientos populares:

3.1. La primera tarea es poner la economía al servicio de los Pueblos: Los seres humanos y la naturaleza no deben estar al servicio del dinero. Digamos NO a una economía de exclusión e inequidad donde el dinero reina en lugar de servir. Esa economía mata. Esa economía excluye. Esa economía destruye la Madre Tierra.

La economía no debería ser un mecanismo de acumulación sino la adecuada administración de la casa común. Eso implica cuidar celosamente la casa y distribuir adecuadamente los bienes entre todos. Su objeto no es únicamente asegurar la comida o un “decoroso sustento”. Ni siquiera, aunque ya sería un gran paso, garantizar

el acceso a «las tres T» por las que ustedes luchan. Una economía verdaderamente comunitaria, podría decir, una economía de inspiración cristiana, debe garantizar a los pueblos dignidad «prosperidad sin exceptuar bien alguno» (1) *Esta última frase la dijo el Papa Juan XXIII hace 50 años. Jesús dice en el evangelio que aquel que le dé espontáneamente un vaso de agua cuando tiene sed será acogido en el reino de los cielos. Esto implica «las tres T» pero también acceso a la educación, la salud, la innovación, las manifestaciones artísticas y culturales, la comunicación, el deporte y la recreación.*

Una economía justa debe crear las condiciones para que cada persona pueda gozar de una infancia sin carencias, desarrollar sus talentos durante la juventud, trabajar con plenos derechos durante los años de actividad y acceder a una digna jubilación en la ancianidad. Es una economía donde el ser humano en armonía con la naturaleza, estructura todo el sistema de producción y distribución para que las capacidades y las necesidades de cada uno encuentren un cauce adecuado en el ser social. Ustedes, y también otros pueblos, resumen este anhelo de una manera simple y bella: «vivir bien». *Que no es lo mismo que ver pasar la vida.*

Esta economía no es sólo deseable y necesaria sino también posible. No es una utopía ni una fantasía. Es una perspectiva extremadamente realista. Podemos lograrlo. Los recursos disponibles en el mundo, fruto del trabajo intergeneracional de los pueblos y los dones de la creación, son más que suficientes para el desarrollo integral de «todos los hombres y de todo el hombre». (2)

El problema, en cambio, es otro. Existe un sistema con otros objetivos. Un sistema que además de acelerar irresponsablemente los ritmos de la producción, además de implementar métodos en la industria y la agricultura que dañan la Madre Tierra en aras de la «productividad», sigue negándoles a miles de millones de hermanos los más elementales derechos económicos, sociales y culturales. Ese sistema atenta contra el proyecto de Jesús. *Contra la Buena Noticia que trajo Jesús.*

La distribución justa de los frutos de la tierra y el trabajo humano no es mera filantropía. Es un deber *moral*. Para los cristianos, la carga es aún más fuerte: es un mandamiento. Se trata de devolverles a los pobres y a los pueblos lo que les pertenece.

El destino universal de los bienes no es un adorno discursivo

de la doctrina social de la Iglesia. Es una realidad anterior a la propiedad privada. La propiedad, muy en especial cuando afecta los recursos naturales, debe estar siempre en función de las necesidades de los pueblos. Y estas necesidades no se limitan al consumo. No basta con dejar caer algunas gotas cuando lo pobres agitan esa copa que nunca derrama por sí sola. Los planes asistenciales que atienden ciertas urgencias sólo deberían pensarse como respuestas pasajeras, *coyunturales*. Nunca podrán sustituir la verdadera inclusión: ésta que da el trabajo digno, libre, creativo, participativo y solidario.

Y en este camino, los movimientos populares tienen un rol esencial, no sólo exigiendo y reclamando, sino fundamentalmente creando. Ustedes son poetas sociales: creadores de trabajo, constructores de viviendas, productores de alimentos, sobre todo para los descartados por el mercado mundial.

He conocido de cerca distintas experiencias donde los trabajadores unidos en cooperativas y otras formas de organización comunitaria lograron crear trabajo donde sólo había sobras de la economía idólatra y vi que algunos están aquí. Las empresas recuperadas, las ferias francas y las cooperativas de cartoneros

son ejemplos de esa economía popular que surge de la exclusión y, de a poquito, con esfuerzo y paciencia, adopta formas solidarias que la dignifican. ¡Y qué distinto es eso a que los descartados por el mercado formal sean explotados como esclavos!

Los gobiernos que asumen como propia la tarea de poner la economía al servicio de los pueblos deben promover el fortalecimiento, mejoramiento, coordinación y expansión de estas formas de economía popular y producción comunitaria.

Esto implica mejorar los procesos de trabajo, proveer infraestructura adecuada y garantizar plenos derechos a los trabajadores de este sector alternativo. Cuando Estado y organizaciones sociales asumen juntos la misión de «las tres T» se activan los principios de solidaridad y subsidiariedad que permiten edificar el bien común en una democracia plena y participativa.

3.2. La segunda tarea, eran 3, es unir nuestros Pueblos en el camino de la paz y la justicia.

Los pueblos del mundo quieren ser artífices de su propio destino. Quieren transitar en paz su marcha hacia la justicia. No quieren tutelajes ni injerencias donde el más fuerte subordina al más débil. Quieren que su cultura, su idioma,

sus procesos sociales y tradiciones religiosas sean respetados.

Ningún poder fáctico o constituido tiene derecho a privar a los países pobres del pleno ejercicio de su soberanía y, cuando lo hacen, vemos nuevas formas de colonialismo que afectan seriamente las posibilidades de paz y de justicia porque «la paz se funda no sólo en el respeto de los derechos del hombre, sino también en los derechos de los pueblos particularmente el derecho a la independencia» (3).

Los pueblos de Latinoamérica parieron dolorosamente su independencia política y, desde entonces llevan casi dos siglos de una historia dramática y llena de contradicciones intentando conquistar una independencia plena.

En estos últimos años, después de tantos desencuentros, muchos países latinoamericanos han visto crecer la fraternidad entre sus pueblos. Los gobiernos de la Región aunaron esfuerzos para hacer respetar su soberanía, la de cada país y la del conjunto regional, que tan bellamente, como nuestros Padres de antaño, llaman la «Patria Grande». Les pido a ustedes, hermanos y hermanas de los movimientos populares, que cuiden y acrecienten esa

unidad. Mantener la unidad frente a todo intento de división es necesario para que la región crezca en paz y justicia.

A pesar de estos avances, todavía subsisten factores que atentan contra este desarrollo humano equitativo y coartan la soberanía de los países de la «Patria Grande» y otras latitudes del planeta. El nuevo colonialismo adopta diversas fachadas. A veces, es el poder anónimo del ídolo dinero: corporaciones, prestamistas, algunos tratados denominados «de libres comercio» y la imposición de medidas de «austeridad» que siempre ajustan el cinturón de los trabajadores y de los pobres.

Los obispos latinoamericanos lo denunciamos con total claridad en el documento de *Aparecida* cuando afirman que «las instituciones financieras y las empresas transnacionales se fortalecen al punto de subordinar las economías locales, sobre todo, debilitando a los Estados, que aparecen cada vez más impotentes para llevar adelante proyectos de desarrollo al servicio de sus poblaciones». *Hasta aquí la cita.* (4) En otras ocasiones, bajo el noble ropaje de la lucha contra la corrupción, el narcotráfico o el terrorismo –graves males de nuestros tiempos que requieren una acción internacional coordinada– vemos que se impone a

los Estados medidas que poco tienen que ver con la resolución de esas problemáticas y muchas veces empeora las cosas.

Del mismo modo, la concentración monopólica de los medios de comunicación social que pretende imponer pautas alienantes de consumo y cierta uniformidad cultural es otra de las formas que adopta el nuevo colonialismo. Es el colonialismo ideológico. Como dicen los Obispos de África, muchas veces se pretende convertir a los países pobres en «piezas de un mecanismo y de un engranaje gigantesco». (5)

Hay que reconocer que ninguno de los graves problemas de la humanidad se puede resolver sin interacción entre los Estados y los pueblos a nivel internacional. Todo acto de envergadura realizado en una parte del planeta repercute en todo en términos económicos, ecológicos, sociales y culturales. Hasta el crimen y la violencia se han globalizado. Por ello ningún gobierno puede actuar al margen de una responsabilidad común.

Si realmente queremos un cambio positivo, tenemos que asumir humildemente nuestra interdependencia, es decir, nuestra sana interdependencia. Pero interacción no es sinónimo de imposición, no

es subordinación de unos en función de los intereses de otros. El colonialismo, nuevo y viejo, que reduce a los países pobres a meros proveedores de materia prima y trabajo barato, engendra violencia, miseria, migraciones forzadas y todos los males que vienen de la mano... precisamente porque al poner la periferia en función del centro les niega el derecho a un desarrollo integral. Y eso hermanos es inequidad y la inequidad genera violencia que no habrá recursos policiales, militares o de inteligencia capaces de detener.

Digamos NO entonces a las viejas y nuevas formas de colonialismo. Digamos SÍ al encuentro entre pueblos y culturas. Felices los que trabajan por la paz.

Y aquí quiero detenerme en un tema importante. Porque alguno podrá decir, con derecho, que «cuando el Papa habla del colonialismo se olvida de ciertas acciones de la Iglesia». Les digo, con pesar: se han cometido muchos y graves pecados contra los pueblos originarios de América en nombre de Dios. Lo han reconocido mis antecesores, lo ha dicho el CELAM *El Consejo Episcopal Latinoamericano* y también quiero decirlo. Al igual que San Juan Pablo II pido que la Iglesia y cito lo que dijo Él «se postre ante

Dios e implore perdón por los pecados pasados y presentes de sus hijos» (6). Y quiero decirles, quiero ser muy claro, como lo fue San Juan Pablo II: pido humildemente perdón, no sólo por las ofensas de la propia Iglesia sino por los crímenes contra los pueblos originarios durante la llamada conquista de América.

Y junto a este pedido de perdón y para ser justos también quiero que recordemos a millares de sacerdotes, obispos que se opusieron fuertemente a la lógica de la espada con la fuerza de la cruz. Hubo pecado y abundante, pero no pedimos perdón y por eso pido perdón, pero allí también donde hubo abundante pecado, sobreabundó la gracia a través de esos hombres de esos pueblos originarios. También les pido a todos, creyentes y no creyentes, que se acuerden de tantos Obispos, sacerdotes y laicos que predicaron y predicán la buena noticia de Jesús con coraje y mansedumbre, respeto y en paz; No me quiero olvidar de las monjitas que anónimamente van a los barrios pobres llevando un mensaje de paz y dignidad, que en su paso por esta vida dejaron conmovedoras obras de promoción humana y de amor, muchas veces junto a los pueblos indígenas o acompañando a los propios movimientos populares incluso hasta el martirio.

La Iglesia, sus hijos e hijas, son una parte de la identidad de los pueblos en Latinoamérica. Identidad que tanto aquí como en otros países algunos poderes se empeñan en borrar, tal vez porque nuestra fe es revolucionaria, porque nuestra fe desafía la tiranía del ídolo dinero. Hoy vemos con espanto cómo en Medio Oriente y otros lugares del mundo se persigue, se tortura, se asesina a muchos hermanos nuestros por su fe en Jesús. Eso también debemos denunciarlo: dentro de esta tercera guerra mundial en cuotas que estamos viviendo, hay una especie de *-fuerzo la palabra-* genocidio en marcha que debe cesar.

A los hermanos y hermanas del movimiento indígena latinoamericano, déjenme transmitirle mi más hondo cariño y felicitarlos por buscar la conjunción de sus pueblos y culturas, eso que yo llamo *poliedro*, una forma de convivencia donde las partes conservan su identidad construyendo juntas la pluralidad que no atenta, sino que fortalece la unidad. Su búsqueda de esa interculturalidad que combina la reafirmación de los derechos de los pueblos originarios con el respeto a la integridad territorial de los Estados nos enriquece y nos fortalece a todos.

3. 3. Y la tercera tarea, tal vez la más importante que debemos asu-

mir hoy, es defender la Madre Tierra.

La casa común de todos nosotros está siendo saqueada, devastada, vejada impunemente. La cobardía en su defensa es un pecado grave. Vemos con decepción creciente como se suceden una tras otra cumbres internacionales sin ningún resultado importante. Existe un claro, definitivo e impostergable imperativo ético de actuar que no se está cumpliendo. No se puede permitir que ciertos intereses –que son globales pero no universales– se impongan, sometan a los Estados y organismos internacionales, y continúen destruyendo la creación.

Los Pueblos y sus movimientos están llamados a clamar, a movilizarse, a exigir –pacífica pero tenazmente– la adopción urgente de medidas apropiadas. Yo les pido, en nombre de Dios, que defiendan a la Madre Tierra. Sobre éste tema me he expresado debidamente en la Carta Encíclica *Laudato sí'* que creo que les será dada al finalizar. Tengo dos páginas y media en esta cita, pero (como resumen basta (verificar y falta)

4. Para finalizar, quisiera decirles nuevamente: el futuro de la humanidad no está únicamente en manos de los grandes dirigentes, las grandes potencias y las élites. Está fundamentalmente

en manos de los Pueblos; en su capacidad de organizar y también en sus manos que riegan con humildad y convicción este proceso de cambio. Los acompaño. Y cada uno Digamos juntos desde el corazón: ninguna familia sin vivienda, ningún campesino sin tierra, ningún trabajador sin derechos, ningún pueblo sin soberanía, ninguna persona sin dignidad, ningún niño sin infancia, ningún joven sin posibilidades, ningún anciano sin una venerable vejez.

Sigan con su lucha y, por favor, cuiden mucho a la Madre Tierra. Rezo por ustedes, rezo con ustedes y quiero pedirle a nuestro Padre Dios que los acompañe y los bendiga, que los colme de su amor y los defienda en el camino dándoles abundantemente esa fuerza que nos mantiene en pie: esa fuerza es la esperanza, y una cosa importante la esperanza que no defrauda, gracias.

Y, por favor, les pido que recen por mí. *Y si alguno de ustedes no puede rezar, con todo respeto, les pido que me piense bien y me mande buena onda.*



Documentos de interés



Simón Bolívar - Carta de Jamaica
 Colaboración: Mgtra. Elena del R. Quintanar.
 Fuente: Simón Bolívar, *Doctrina del Libertador*, Caracas,
 Fundación Biblioteca Ayacucho, pág. 66.

Muy señor mío:

Me apresuro a contestar la carta del 29 del mes pasado que V. me hizo el honor de dirigirme, y yo recibí con la mayor satisfacción. Sensible, como debo, al interés que V. ha querido tomar por la suerte de mi patria, afligiéndose con ella por los tormentos que padece desde su descubrimiento hasta estos últimos períodos, por parte de sus destructores los españoles, no siento menos el comprometimiento en que me ponen las solícitas demandas que V. me hace, sobre los objetos más importantes de la política americana. Así, me encuentro en un conflicto, entre el deseo de corresponder a la confianza con que V. me favorece, y el impedimento de satisfacerla, tanto por la falta de documentos y de libros, cuanto por los limitados conocimientos que poseo de un país tan inmenso, variado y desconocido como el Nuevo Mundo. En mi opinión es imposible responder a las preguntas con que V. me ha honrado. El mismo barón de Humboldt, con su universalidad de conocimientos teóricos y prácticos, apenas lo haría con exactitud, porque aunque una parte de la estadística y revolución de América es conocida, me atrevo a asegurar que la mayor está cubierta de tinieblas, y por consecuencia, sólo se pueden ofrecer conjeturas más o menos aproximadas, sobre todo en lo relativo a la suerte futura, y a los verdaderos proyectos de los americanos; pues cuantas combinaciones suministra la historia de las naciones, de otras tantas es suscepti-

ble la nuestra por sus posiciones físicas, por las vicisitudes de la guerra, y por los cálculos de la política. Como me conceptúo obligado a prestar atención a la apreciable carta de V., no menos que a sus filantrópicas miras, me animo a dirigir estas líneas, en las cuales ciertamente no hallará V. las ideas luminosas que desea, mas sí las ingenuas expresiones de mis pensamientos. «Tres siglos ha, dice V., que empezaron las barbaridades que los españoles cometieron en el grande hemisferio de Colón.» Barbaridades que la presente edad ha rechazado como fabulosas, porque parecen superiores a la perversidad humana; y jamás serían creídas por los críticos modernos, si constantes y repetidos documentos no testificasen estas infaustas verdades. El filantrópico obispo de Chiapa, el apóstol de la América, Las Casas, ha dejado a la posteridad una breve relación de ellas, extractada de las sumarias que siguieron en Sevilla a los conquistadores, con el testimonio de cuantas personas respetables había entonces en el Nuevo Mundo, y con los procesos mismos que los tiranos se hicieron entre sí; como consta por los más sublimes historiadores de aquel tiempo. Todos los imparciales han hecho justicia al celo, verdad y virtudes de aquel amigo de la humanidad, que con tanto fervor y firmeza denunció ante su gobierno y contemporáneos los actos más horrorosos de un frenesí sanguinario. ¡Con cuánta emoción de gratitud leo el pasaje de la carta de V. en que me dice «que espera que los sucesos que sigue-

ron entonces a las armas españolas, acompañen ahora a las de sus contrarios, los muy oprimidos americanos meridionales!» Yo tomo esta esperanza por una predicción, si la justicia decide las contiendas de los hombres. El suceso coronará nuestros esfuerzos; porque el destino de América se ha fijado irrevocablemente; el lazo que la unía a la España está cortado; la opinión era toda su fuerza; por ella se estrechaban mutuamente las partes de aquella inmensa monarquía; lo que antes las enlazaba ya las divide; más grande es el odio que nos ha inspirado la Península que el mar que nos separa de ella; menos difícil es unir los dos continentes, que reconciliar los espíritus de ambos países. El hábito a la obediencia; un comercio de intereses, de lueces, de religión; una recíproca benevolencia; una tierna solicitud por la cuna y la gloria de nuestros padres; en fin, todo lo que formaba nuestra esperanza nos venía de España. De aquí nacía un principio de adhesión que parecía eterno; no obstante que la inconducta de nuestros dominadores relajaba esta simpatía; o por mejor decir este apego forzado por el imperio de la dominación. Al presente sucede lo contrario; la muerte, el deshonor, cuanto es nocivo, nos amenaza y tememos; todo lo sufrimos de esa desnaturalización madrastra. El velo se ha rasgado; ya hemos visto la luz y se nos quiere volver a las tinieblas; se han roto las cadenas; ya hemos sido libres, y nuestros enemigos pretenden de nuevo esclavizarnos. Por lo tanto, la América combate con despecho; y rara vez la desesperación no ha arrastrado tras sí la victoria. Porque los sucesos hayan sido parciales y alternados, no debemos desconfiar de la fortuna. En unas partes triunfan los independientes, mientras que los tiranos en lugares diferentes, obtienen sus ventajas,

¿cuál es el resultado final? ¿no está el Nuevo Mundo entero, conmovido y armado para su defensa? Echemos una ojeada y observaremos una lucha simultánea en la misma extensión de este hemisferio. El belicoso Estado de las Provincias del Río de la Plata ha purgado su territorio y conducido sus armas vencedoras al Alto Perú, conmoviendo a Arequipa, e inquietando a los realistas de Lima. Cerca de un millón de habitantes disfruta allí de su libertad. El reino de Chile, poblado de 800,000 almas, está lidiando contra sus enemigos que pretenden dominarlo; pero en vano, porque los que antes pusieron un término a sus conquistas, los indómitos y libres araucanos, son sus vecinos y compatriotas; y su ejemplo sublime es suficiente para probarles que el pueblo que ama su independencia, por fin lo logra. El virreinato del Perú, cuya población asciende a millón y medio de habitantes, es sin duda el más sumiso y al que más sacrificios se le han arrancado para la causa del rey; y bien que sean varias las relaciones concernientes a aquella porción de América, es indubitable que ni está tranquila, ni es capaz de oponerse al torrente que amenaza a las más de sus provincias. La Nueva Granada, que es, por decirlo así, el corazón de la América, obedece a un gobierno general, esceptuando el reino de Quito que con la mayor dificultad contienen a sus enemigos, por ser fuertemente adicto a la causa de su patria, y las provincias de Panamá y Santa Marta que sugren, no sin dolor, la tiranía de sus señores. Dos millones y medio de habitantes están esparcidos en aquel territorio que actualmente defienden contra el ejército español bajo el general Morillo, que es verosímil sucumba delante de la inexpugnable plaza de Cartagena. Mas si la tomare será a costa de grandes pérdi-

das, y desde luego carecerá de fuerzas bastantes para subyugar a los morigeros y bravos moradores del interior. En cuanto a la heroica y desdichada Venezuela, sus acontecimientos han sido tan rápidos y sus devastaciones tales, que casi la han reducido a una absoluta indigencia y a una soledad espantosa, no obstante que era uno de los más bellos países de cuantos hacían el orgullo de la América. Sus tiranos gobiernan un desierto, y sólo oprimen a tristes restos que escapados de la muerte, alimentan una precaria existencia: algunas mujeres, niños y ancianos son los que quedan. Los más de los hombres han perecido por no ser esclavos, y los que viven combaten con furor en los campos y en los pueblos internos hasta expirar o arrojar al mar a los que, insaciables de sangre y de crímenes, rivalizan con los primeros monstruos que hicieron desaparecer de la América a su raza primitiva. Cerca de un millón de habitantes de contaba en Venezuela; y sin exageración se puede asegurar que una cuarta parte ha sido sacrificada por la tierra, la espada, el hambre, la peste, las peregrinaciones; excepto el terremoto, todos resultados de la guerra. En Nueva España había en 1808, según nos refiere el barón de Humboldt, 7,800,000 almas con inclusión de Guatemala. Desde aquella época, la insurrección que ha agitado a casi todas sus provincias, ha hecho disminuir sensiblemente aquel cómputo que parece exacto; pues más de un millón de hombres han perecido, como lo podrá V. ver en la exposición de Mr. Walton que describe con fidelidad los sanguinarios crímenes cometidos en aquel opulento imperio. Allí la lucha se mantiene a fuerza de sacrificios humanos y de todas especies, pues nada ahorran los españoles con tal que logren someter a los que han tenido la desgracia de

nacer en este suelo, que parece destinado a empaparse con la sangre de sus hijos. A pesar de todo, los mexicanos serán libres, porque han abrazado el partido de la patria, con la resolución de vengar a sus pasados, o seguirlos al sepulcro. Ya ellos dicen con Raynal: Llegó el tiempo, en fin, de pagar a los españoles suplicios con suplicios y de ahogar a esa raza de exterminadores en su sangre o en el mar. Las islas de Puerto Rico y Cuba, que entre ambas pueden formar una población de 700 a 800,000 almas, son las que más tranquilamente poseen los españoles, porque están fuera del contacto de los independientes. Mas ¿no son americanos estos insulares? ¿No son vejados? ¿No desearán su bienestar? Este cuadro representa una escala militar de 2,000 leguas de longitud y 900 de latitud en su mayor extensión en que 16,000,000 americanos defienden sus derechos, o están comprimidos por la nación española, que aunque fue en algún tiempo el más vasto imperio del mundo, sus restos son ahora impotentes para dominar el nuevo hemisferio y hasta para mantenerse en el antiguo. ¿Y la Europa civilizada, comerciante y amante de la libertad, permite que una vieja serpiente, por sólo satisfacer su saña envenenada, devore la más bella parte de nuestro globo? ¡Qué! ¿está la Europa sorda al clamor de su propio interés? ¿No tiene ya ojos para ver la justicia? ¿Tanto se ha endurecido para ser de este modo insensible? Estas cuestiones, cuanto más las medito, más me confunden; llego a pensar que se aspira a que desaparezca la América; pero es imposible porque toda la Europa no es España. ¡Qué demencia la de nuestra enemiga, pretender reconquistar la América, sin marina, sin tesoros, y casi sin soldados! Pues los que tiene apenas son bastantes

para retener a su propio pueblo en una violenta obediencia y defenderse de sus vecinos. Por otra parte, ¿podrá esta nación hacer comercio exclusivo de la mitad del mundo sin manufacturas, sin producciones territoriales, sin artes, sin ciencias, sin política? Lograda que fuese esta loca empresa, y suponiendo más, aun lograda la pacificación, los hijos de los actuales americanos unidos con los de los europeos reconquistadores, ¿no volverían a formar dentro de veinte años los mismos patrióticos designios que ahora se están combatiendo? La Europa haría un bien a la España en disuadirla de su obstinada temeridad, porque a lo menos le ahorraría los gastos que expende, y la sangre que derrama; a fin de que fijando su atención en sus propios recintos, fundase su prosperidad y poder sobre bases más sólidas que las de inciertas conquistas, un comercio precario y exacciones violentas en pueblos remotos, enemigos y poderosos. La Europa misma, por miras de sana política debería haber preparado y ejecutado el proyecto de la independencia americana, no sólo porque el equilibrio del mundo así lo exige, sino porque este es el medio legítimo y seguro de adquirirse establecimientos ultramarinos de comercio. La Europa, que no se halla agitada por las violentas pasiones de la venganza, ambición y codicia, como la España, parece que estaba autorizada por todas las leyes de la equidad a ilustrarla sobre sus bien entendidos intereses. Cuantos escritores han tratado la materia se acordaban en esta parte. En consecuencia, nosotros esperábamos con razón que todas las naciones cultas se apresurarían a auxiliarnos, para que adquiriésemos un bien cuyas ventajas son recíprocas a entrambos hemisferios. Sin embargo ¡cuán frustradas esperanzas! No sólo los europeos,

pero hasta nuestros hermanos del Norte, se han mantenido inmóviles espectadores de esta contienda, que pur su esencia es la más justa, y por sus resultados la más bella e importante de cuantas se han suscitado en los siglos antiguos y modernos; porque ¿hasta dónde se puede calcular la trascendencia de la libertad del hemisferio de Colón? «La felonía con que Bonaparte, dice V., prendió a Carlos IV y a Fernando VII, reyes de esta nación, que tres siglos ha, aprisionó con traición a dos monarcas de la América Meridional, es un acto muy manifiesto de la retribución divina, y al mismo tiempo una prueba de que Dios sostiene la justa causa de los americanos, y les concederá su independencia.» Parece que V. quiere aludir al monarca de México Moctezuma, preso por Cortés y muerto, según Herrera, por el mismo, aunque Solís dice que por el pueblo; y a Atahualpa, Inca del Perú, destruido por Francisco Pizarro y Diego Almagro. Existe tal diferencia entre la suerte de los reyes españoles y los reyes americanos, que no admiten comparación; los primeros tratados con dignidad, conservados, y al fin recobran su libertad y trono; mientras que los últimos sufren tormentos inauditos y los vilipendios más vergonzosos. Si a Quauhtemotzin, sucesor de Moctezuma, se le trata como emperador, y le ponen la corona, fue por irrisión y no por respeto, para que experimentase esta escarnio antes que las torturas. Iguales a la suerte de este monarca fueron las del rey de Michoacán, Catzontzin; el Zipa de Bogotá, y cuantos Toquis, Incas, Zipas, Ulmenes, Caciques y demás dignidades indianas sucumbieron al poder español. El suceso de Fernando VII es más semejante al que tuvo lugar en Chile en 1535 con el Ulmén de Copiapó, entonces reinante en aquella comarca. El español Almagro pretextó, como Bona-

parte, tomar partido por la causa del legítimo soberano, y en consecuencia llama al usurpador como Fernando lo era en España; aparenta restituir al legítimo a sus estados y termina por encadenar y echar a las llamas al infeliz Ulmén, sin querer ni aun oír su defensa. Este es el ejemplo de Fernando VII con su usurpador; los reyes europeos sólo padecen destierros, el Ulmén de Chile termina su vida de un modo atroz. «Después de algunos meses, añade V., he hecho muchas reflexiones sobre la situación de los americanos y sus esperanzas futuras; tomo grande interés en sus sucesos; pero me faltan muchos informes relativo a sus estado actual y a lo que ellos aspiran: deseo infinitamente saber la política de cada provincia como también su población; si desean repúblicas o monarquías, si formarán una gran república o una gran monarquía? Toda noticia de esta especie que V. pueda darme, o indicarme las fuentes a que debo ocurrir, la estimaré como un favor muy particular.» Siempre las almas generosas se interesan en la suerte de un pueblo que se esmera por recobrar los derechos con que el Criador y la naturaleza le han dotado; y es necesario estar bien fascinado por el error o por las pasiones para no abrigar esta noble sensación; V. ha pensado en mi país, y se interesa por él; este acto de benevolencia me inspira el más vivo reconocimiento. He dicho la población que se calcula por datos más o menos exactos, que mil circunstancias hacen fallidos, sin que sea fácil remediar esa inexactitud, porque los más de los moradores tienen habitaciones campestres, y muchas veces errantes; siendo labradores, pastores, nómadas, perdidos en medio de espesos e inmensos bosques, llanuras solitarias, y aislados entre lagos y ríos caudalosos. ¿Quién será capaz de

formar una estadística completa de semejantes comarcas? Además, los tributos que pagan los indígenas; las penalidades de los esclavos; las primicias, diezmos y derechos que pesan sobre los labradores, y otros accidentes, alejan de sus hogares a los pobres americanos. Esto es sin hacer mención de la guerra de exterminio que ya ha segado cerca de un octavo de la población, y ha ahuyentado una gran parte; pues entonces las dificultades son insuperables y el empadronamiento vendrá a reducirse a la mitad del verdadero censo. Todavía es más difícil presentir la suerte futura del Nuevo Mundo, establecer principios sobre su política, y casi profetizar la naturaleza del gobierno que llegará a adoptar. Toda idea relativa al porvenir de este país me parece aventurada. ¿Se pudo prever, cuando el género humano se hallaba en su infancia rodeado de tanta incertidumbre, ignorancia y error, cuál sería el régimen que abrazaría para su conservación? ¿Quién se habría atrevido a decir tal nación será república o monarquía, esta será pequeña, aquella grande? En mi concepto, esta es la imagen de nuestra situación. Nosotros somos un pequeño género humano; poseemos un mundo aparte, cercado por dilatados mares; nuevos en casi todas las artes y ciencias, aunque en cierto modo viejos en los usos de la sociedad civil. Yo considero el estado actual de la América, como cuando desplomado el imperio romano, cada desmembración formó un sistema político, conforme a sus intereses y situación, o siguiendo la ambición particular de algunos jefes, familias, o corporaciones; con esta notable diferencia que aquellos miembros dispersos volvían a restablecer sus antiguas naciones con las alteraciones que exigían las cosas o los sucesos; mas nosotros, que apenas con-

servamos vestigios de lo que en otro tiempo fue, y que por otra parte, no somos indios, ni europeos, sino una especie media entre los legítimos propietarios del país, y los usurpadores españoles; en suma, siendo nosotros americanos por nacimientos, y nuestros derechos los de Europa, tenemos que disputar estos a los del país, y que mantenernos en él contra la invasión de los invasores; así nos hallamos en el caso más extraordinario y complicado. No obstante que es una especie de adivinación indicar cuál será el resultado de la línea de política que la América siga, me atrevo a aventurar algunas conjeturas que desde luego caracterizo de arbitrarias, dictadas por un deseo racional, y no por un raciocinio probable. La posición de los moradores del hemisferio americano ha sido por siglos puramente pasiva; su existencia política era nula. Nosotros estábamos en un grado todavía más abajo de la servidumbre, y por lo mismo con más dificultad para elevarnos al goce de la libertad. Permítame V. estas consideraciones para elevar la cuestión. Los estados son esclavos por la naturaleza de su constitución o por el abuso de ella; luego, un pueblo es esclavo cuando el gobierno, por su esencia o por sus vicios, holla y usurpa los derechos del ciudadano o súbdito. Aplicando estos principios, hallaremos que la América no solamente estaba privada de su libertad, sino también de la tiranía activa y dominante. Me explicaré. En las administraciones absolutas no se reconocen límites en el ejercicio de las facultades gubernativas: la voluntad del Gran Sultán, Kan, Dey y demás soberanos despóticos, es la ley suprema, y esta es casi arbitrariamente ejecutada por los bajaes, kanes y sátrapas subalternos de la Turquía y Persia, que tienen organizada una opresión de que participan los súbditos

en razón de la autoridad que se les confía. A ellos está encargada la administración civil, militar, política, de rentas, y la religión. Pero al fin son persas los jefes de Hispahan, son turcos los visires del gran señor, son tártaros los sultanes de la Tartaria. La China no envía a buscar mandatarios militares y letrados al país de Gengis Kan que la conquistó, a pesar de que los actuales chinos son descendientes directos de los subyugados por los ascendientes de los presentes tártaros. ¡Cuán diferente era entre nosotros! Se nos vejaba con una conducta que, además de privarnos de los derechos que nos correspondían, nos dejaba en una especie de infancia permanente con respecto a las transacciones públicas. Si hubiésemos siquiera manejado nuestros asuntos domésticos en nuestra administración interior, conoceríamos el curso de los negocios públicos y su mecanismo. Gozaríamos también de la consideración personal que impone a los ojos del pueblo cierto respeto maquinal, que es tan necesario conservar en las revoluciones. He aquí por qué he dicho que estábamos privados hasta de la tiranía activa, pues que no nos está permitido ejercer sus funciones. Los americanos, en el sistema español que está en vigor, y quizá con mayor fuerza que nunca, no ocupan otro lugar en la sociedad que el de siervos propios para el trabajo, y cuando más el de simples consumidores; y aun esta parte coartada con restricciones chocantes; tales son las prohibiciones del cultivo de frutos de Europa, el estanco de las producciones que el rey monopoliza, el impedimento de las fábricas que la misma península no posee, los privilegios exclusivos del comercio hasta de los objetos de primera necesidad; las trabas entre provincias y provincias americanas para que no se traten, entienden, ni

negocien; en fin, ¿quiere V. saber cuál era nuestro destino? Los campos para cultivar el añil, la grana, el café, la caña, el cacao y el algodón; las llanuras solitarias para criar ganados; los desiertos para cazar las bestias feroces; las entrañas de la tierra para excavar el oro, que puede saciar a esa nación avarienta. Tan negativo era nuestro estado que no encuentro semejante en ninguna otra asociación civilizada, por más que recorro la serie de las edades y la política de todas las naciones. Pretender que un país tan felizmente constituido, extenso, rico y populoso, sea meramente pasivo ¿no es un ultraje y una violación de los derechos de la humanidad? Estábamos, como acabo de exponer, abstraídos y, digámoslo así, ausentes del universo cuanto es relativo a la ciencia del gobierno y administración del Estado. Jamás éramos virreyes ni gobernadores, sino por causas muy extraordinarias; arzobispos y obispos, pocas veces; diplomáticos, nunca; militares, sólo en calidad de subalternos; nobles, sin privilegios reales; no éramos, en fin, ni magistrados ni financistas, y casi ni aun comerciantes; todo en contraversión directa de nuestras instituciones. El emperador Carlos V formó un pacto con los descubridores, conquistadores y pobladores de América que, como dice Guerra, es nuestro contrato social. Los reyes de España convinieron solemnemente con ellos que lo ejecutasen por su cuenta y riesgo, prohibiéndoles hacerlo a costa de la real hacienda, y por esta razón se les concedía que fuesen señores de la tierra, que organizaran la administración y ejerciesen la judicatura en apelación; con otras muchas exenciones y privilegios que sería prolijo detallar. El rey se comprometió a no enajenar jamás las provincias americanas, como que a él no tocaba otra jurisdicción que

la del alto dominio, siendo una especie de propiedad feudal la que allí tenían los conquistadores para sí y sus descendientes. Al mismo tiempo existen leyes expresas que favorecen casi exclusivamente a los naturales del país, originarios de España, en cuanto a los empleos civiles, eclesiásticos y de rentas. Por manera que con una violación manifiesta de las leyes y de los pactos subsistentes, se han visto despojar aquellos naturales de la autoridad constitucional que les daba su código. De cuanto he referido, será fácil colegir que la América no estaba preparada para desprenderse de la metrópoli, como súbitamente sucedió por el efecto de las ilegítimas cesiones de Bayona, y por la inicua guerra que la regencia nos declaró sin derecho alguno para ello, no sólo por la falta de justicia, sino también de legitimidad. Sobre la naturaleza de los gobiernos españoles, sus decretos conminatorios y hostiles, y el curso entero de su desesperada conducta, hay escritos del mayor mérito en el periódico *El Español*, cuyo autor es el Sr. Blanco; y estando allí esta parte de nuestra historia muy bien tratada, me limito a indicarlo. Los americanos han subido de repente y sin los conocimientos previos, y, lo que es más sensible, sin la práctica de los negocios públicos, a representar en la escena del mundo las eminentes dignidades de legisladores, magistrados, administradores del erario, diplomáticos, generales, y cuantas autoridades supremas y subalternas forman la jerarquía de un Estado organizado con regularidad. Cuando las águilas francesas sólo respetaron los muros de la ciudad de Cádiz, y con su vuelo arrollaron a los frágiles gobiernos de la Península, entonces quedamos en la orfandad. Ya antes habíamos sido entregados a la merced de un usurpador extranjero. Después, lisonjeados con la

justicia que se nos debía con esperanzas halagüeñas siempre burladas; por último, inciertos sobre nuestro destino futuro, y amenazados por la anarquía, a causa de la falta de un gobierno legítimo, justo y liberal, nos precipitamos en el caos de la revolución. En el primer momento sólo se cuidó de proveer a la seguridad interior, contra los enemigos que encerraba nuestro seno. Luego se extendió a la seguridad exterior; se establecieron autoridades que sustituimos a las que acabábamos de deponer encargadas de dirigir el curso de nuestra revolución y de aprovechar la coyuntura feliz en que nos fuese posible fundar un gobierno constitucional digno del presente siglo y adecuado a nuestra situación. Todos los nuevos gobiernos marcaron sus primeros pasos con el establecimiento de juntas populares. Estas formaron en seguidas reglamentos para la convocación de congresos que produjeron alteraciones importantes. Venezuela erigió un gobierno democrático federal, declarando previamente los derechos del hombre, manteniendo el equilibrio de los poderes y estatuyendo leyes generales en favor de la libertad civil, de imprenta y otras; finalmente, se constituyó un gobierno independiente. La Nueva Granada siguió con uniformidad los establecimientos políticos y cuantas reformas hizo Venezuela, poniendo por base fundamental de su Constitución el sistema federal más exagerado que jamás existió; recientemente se ha mejorado con respecto al poder ejecutivo general, que ha obtenido cuantas atribuciones le corresponden. Según entiendo, Buenos Aires y Chile han seguido esta misma línea de operaciones; pero como nos hallamos a tanta distancia, los documentos son tan raros, y las noticias tan inexactas, no me animaré ni aun a bosquejar el cuadro de sus transac-

ciones. Los sucesos en México han sido demasiado varios, complicados, rápidos y desgraciados, para que se puedan seguir en el curso de su revolución. Carecemos, además, de documentos bastante instructivos, que nos hagan capaces de juzgarlos. Los independientes de México, por lo que sabemos, dieron principio a su insurrección en setiembre de 1810, y un año después, ya tenían centralizado su gobierno en Zitácuaro, instalado allí una Junta Nacional bajo los auspicios de Fernando VII, en cuyo nombre se ejercían las funciones gubernativas. Por los acontecimientos de la guerra, esta Junta se trasladó a diferentes lugares, y es verosímil que se haya conservado hasta estos últimos momentos, con las modificaciones que los sucesos hayan exigido. Se dice que ha creado un generalísimo o dictador que lo es el ilustre general Morelos; otros hablan del célebre general Rayón; lo cierto es que uno de estos dos grandes hombres o ambos separadamente ejercen la autoridad suprema en aquel país; y recientemente ha aparecido una Constitución para el régimen del Estado. En marzo de 1812 el gobierno residente de Zultepec presentó un plan de paz y guerra al virrey de México concebido con la más profunda sabiduría. En él se reclamó el derecho de gentes estableciendo principios de una exactitud incontestable. Propuso la Junta que la guerra se hiciese como entre hermanos y conciudadanos, pues que no debía ser más cruel que entre naciones extranjeras; que los derechos de gentes de guerra, inviolables para los mismos infieles y bárbaros, debían serlo más para cristianos, sujetos a un soberano y a unas leyes; que los prisioneros no fuesen tratados como reos de lesa majestad, ni se degollasen los que rendían las armas, sino que se mantuviesen en rehenes para canjearlos; que no se

entrarse a sangre y fuego en las poblaciones pacíficas, no las diezmasen ni quintasen para sacrificarlas, y concluye que, en caso de no admitirse este plan, se observarían rigurosamente las represalias. Esta negociación se trató con el más alto desprecio; no se dió respuesta a la Junta Nacional; las comunicaciones originales se quemaron públicamente en la plaza de México, por mano del verdugo; y la guerra de exterminio continuó por parte de los españoles con su furor acostumbrado, mientras que los mexicanos y las otras naciones americanas no lo hacían, ni aun a muerte con los prisioneros de guerra que fuesen españoles. Aquí se observa que por causas de conveniencia se conservó la apariencia de sumisión al rey y aun a la Constitución de la monarquía. Parece que la Junta Nacional es absoluta en el ejercicio de las funciones legislativas, ejecutiva y judicial, y el número de sus miembros muy limitado. Los acontecimientos de la Tierra Firme nos han probado que las instituciones perfectamente representativas no son adecuadas a nuestro carácter, costumbres y luces actuales. En Caracas el espíritu de partido tomó su origen en las sociedades, asambleas, y elecciones populares; y estos partidos nos tornaron a la esclavitud. Y así como Venezuela ha sido la república americana que más se ha adelantado en sus instituciones políticas, también ha sido el más claro ejemplo de la ineficacia de la forma democrática y federal para nuestros nacientes Estados. En Nueva Granada las excesivas facultades de los gobiernos provinciales y la falta de centralización en el general, han conducido aquel precioso país al estado a que se ve reducido en el día. Por esta razón sus débiles enemigos se han conservado contra todas las probabilidades. En tanto que nuestros compatriotas

no adquieran los talentos y las virtudes políticas que distinguen a nuestros hermanos del Norte, los sistemas enteramente populares, lejos de sernos favorables, temo mucho que vengan a ser nuestra ruina. Desgraciadamente, estas cualidades parecen estar muy distantes de nosotros en el grado que se requiere; y por el contrario, estamos dominados de los vicios que se contraen bajo la dirección de una nación como la española, que sólo ha sobresalido en fiereza, ambición, venganza y codicia. Es más difícil, dice Montesquieu, sacar un pueblo de la servidumbre, que subyugar uno libre. Esta verdad está comprobada por los anales de todos los tiempos, que nos muestran las más de las naciones libres sometidas al yugo, y muy pocas de las esclavas recobrar su libertad. A pesar de este convencimiento, los meridionales de este continente han manifestado el conato de conseguir instituciones liberales, y aun perfectas; sin duda, por efecto del instinto que tienen todos los hombres de aspirar a su mejor felicidad posible, la que se alcanza infaliblemente en las sociedades civiles, cuando ellas están fundadas sobre las bases de la justicia, de la libertad, y de la igualdad. Pero ¿Se puede concebir que un pueblo recientemente desencadenado, se lance a la esfera de la libertad, sin que, como a Icaro, se le deshagan las alas y recaiga en el abismo? Tal prodigio es inconcebible, nunca visto. Por consiguiente, no hay un raciocinio verosímil que nos halague con esta esperanza. Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria. Aunque aspiro a la perfección del gobierno de mi patria, no puedo persuadirme que el Nuevo Mundo sea por el momento regido por una gran república;

como es imposible, no me atrevo a desearlo; y meno deseo aún una monarquía universal de América, porque este proyecto, sin ser útil, es también imposible. Los abusos que actualmente existen no se reformarían, y nuestra regeneración sería infructuosa. Los Estados americanos han menester de los cuidados de gobiernos paternos que curen las llagas y las heridas del despotismo y la guerra. La metrópoli, por ejemplo, sería México, que es la única que puede serlo por su poder intrínseco, sin el cual no hay metrópoli. Supongamos que fuese el Istmo de Panamá, punto céntrico para todos los extremos de este vasto continente; ¿no continuarían estos en la languidez, y aun en el desorden actual? Para que un solo gobierno dé vida, anime, ponga en acción todos los resortes de la prosperidad pública, corrija, ilustre y perfeccione al Nuevo Mundo, sería necesario que tuviese las facultades de un Dios, y cuando menos las luces y virtudes de todos los hombres. El espíritu de partido que al presente agita a nuestros Estados, se encendería entonces con mayor encono, hallándose ausente la fuente del poder que únicamente puede reprimirlo. Además, los magnates de las capitales no sufrirían la preponderancia de los metropolitanos, a quienes considerarían como a otros tantos tiranos; sus celos llegarían hasta el punto de comparar a estos con los odiosos españoles. En fin, una monarquía semejante sería un coloso deforme, que su propio peso desplomaría a la menor convulsión. Mr. de Pradt ha dividido sabiamente a la América en 15 a 17 Estados independientes entre sí, gobernados por otros tantos monarcas. Estoy de acuerdo en cuanto a lo primero, pues la América comporta la creación de 17 naciones; en cuanto a lo segundo, aunque es más fácil conseguirlo, es menos

útil; y así, no soy de la opinión de las monarquías americanas. He aquí mis razones. El interés bien entendido de una república se circunscribe en la esfera de su conservación, prosperidad y gloria. No ejerciendo la libertad imperio, porque es precisamente su opuesto, ningún estímulo excita a los republicanos a extender los términos de su nación, en detrimento de sus propios medios, con el único objeto de hacer participar a sus vecinos de una constitución liberal. Ningún derecho adquieren, ninguna ventaja sacan vencéndolos, a menos que los reduzcan a colonias, conquistas, o aliados, siguiendo el ejemplo de Roma. Máximas y ejemplos tales están en oposición directa con los principios de justicia de los sistemas republicanos; y aun diré más, en oposición manifiesta con los intereses de sus ciudadanos; porque un Estado demasiado extenso en sí mismo o por sus dependencias, al cabo viene en decadencia, y convierte su forma libre en otra tiránica; refleja los principios que deben conservar, y ocurre por último al despotismo. El distintivo de las pequeñas repúblicas es la permanencia; el de las grandes, es vario, pero siempre se inclina al imperio. Casi todas las primeras han tenido una larga duración; de las segundas sólo Roma se mantuvo algunos siglos, pero fue porque era república la capital y no lo era el resto de sus dominios, que se gobernaban por leyes e instituciones diferentes. Muy contraria es la política de un rey, cuya inclinación constante se dirige al aumento de sus posesiones, riquezas y facultades; con razón, porque se autoriza a crecer con estas adquisiciones, tanto con respecto a sus vecinos como a sus propios vasallos, que temen en él un poder tan formidable cuanto es su imperio, que se conserva por medio de la guerra y de las conquis-

tas. Por estas razones pienso que los americanos, ansiosos de paz, ciencias, artes, comercio y agricultura, preferirían las repúblicas a los reinos, y me parece que estos deseos se conformarán con las miras de la Europa. No convengo en el sistema federal entre los populares y representativos, por ser demasiado perfecto y exigir virtudes y talentos políticos muy superiores a los nuestros; por igual razón rehúso la monarquía mixta de aristocracia y democracia que tanta fortuna y esplendor ha procurado a Inglaterra. No siéndonos posible lograr entre las repúblicas y monarquías lo más perfecto y acabado, evitemos caer en anarquías demagógicas o en tiranías monócratas. Busquemos un medio entre extremos opuestos que nos conducirían a los mismos escollos, a la infelicidad y al deshonor. Voy a arriesgar el resultado de mis cavilaciones sobre la suerte futura de la América; no la mejor, sino la que sea más asequible. Por la naturaleza de las localidades, riquezas, población y carácter de los mexicanos, imagino que intentarían al principio establecer una república representativa en la cual tenga grandes atribuciones el poder ejecutivo, concentrándolo en un individuo que si desempeña sus funciones con acierto y justicia, casi naturalmente vendrá a conservar una autoridad vitalicia. Si su incapacidad o violenta administración excita una conmoción popular que triunfe, este mismo poder ejecutivo quizás se difundirá en una asamblea. Si el partido preponderante es militar o aristocrático, exigirá probablemente una monarquía, que al principio será limitada y constitucional y después inevitablemente declinará en absoluta; pues debemos convenir en que nada hay más difícil en el orden político que la conservación de una monarquía mixta; y también es preciso convenir en

que sólo un pueblo tan patriota como el inglés es capaz de contener la autoridad de un rey y de sostener el espíritu de libertad bajo un cetro y una corona. Los Estados del Istmo de Panamá hasta Guatemala formarán quizás una asociación. Esta magnífica posición entre los dos grandes mares podrá ser con el tiempo el emporio del universo. Sus canales acortarán las distancias del mundo; estrecharán los lazos comerciales de Europa, América y Asia; traerán a tan feliz región los tributos de las cuatro partes del globo. ¡Acaso sólo allí podrá fijarse algún día la capital de la tierra, como pretendió Constantino que fuese Bizancio la del antiguo hemisferio! La Nueva Granada se unirá con Venezuela, si llegan a convenirse en formar una república central, cuya capital sea Maracaibo o una nueva ciudad que, con el nombre de Las Casas (en honor de este héroe de la filantropía), se funde entre los confines de ambos países, en el soberbio puerto de Bahía-honda. Esta posición, aunque desconocida, es más ventajosa por todos respectos. Su acceso es fácil, y su situación tan fuerte, que puede hacerse inexpugnable. Posee un clima puro y saludable, un territorio tan propio para la agricultura como para la cría de ganados, y una grande abundancia de maderas de construcción. Los salvajes que la habitan serían civilizados, y nuestras posesiones se aumentarían en la adquisición de la Goajira. Esta nación se llamaría Colombia como un tributo de justicia y gratitud al criador de nuestro hemisferio. Su gobierno podrá imitar al inglés; con la diferencia de que en lugar de un rey habrá un poder ejecutivo electivo, cuando más vitalicio, y jamás hereditario si se quiere república; una cámara o senado legislativo hereditario, que en las tempestades políticas se interponga entre las olas populares y los

rayos del gobierno, y un cuerpo legislativo de libre elección, sin otras restricciones que las de la Cámara Baja de Inglaterra. Esta constitución participará de todas formas, y yo deseo que no participe de todos los vicios. Como esta es mi patria, tengo un derecho incontestable para desearla lo que en mi opinión es mejor. Es muy posible que la Nueva Granada no convenga en el reconocimiento de un gobierno central, porque es en extremo adicta a la federación; entonces formará por sí sola un Estado que, si subsiste, podrá ser muy dichoso por sus grandes recursos de todos géneros. Poco sabemos de las opiniones que prevalecen en Buenos Aires, Chile y Perú; juzgando por lo que se trasluce y por las apariencias, en Buenos Aires habrá un gobierno central en que los militares se lleven la primacía por consecuencia de sus divisiones intestinas y guerras externas. Esta constitución degenerará necesariamente en una oligarquía o una monocracia, con más o menos restricciones, y cuya denominación nadie puede adivinar. Sería doloroso que tal cosa sucediese, porque aquellos habitantes son acreedores a la más espléndida gloria. El reino de Chile está llamado por la naturaleza de su situación, por las costumbres inocentes y virtuosas de sus moradores, por el ejemplo de sus vecinos, los fieros republicanos del Arauco, a gozar de las bendiciones que derraman las justas y dulces leyes de una república. Si alguna permanece largo tiempo en América, me inclino a pensar que será la chilena. Jamás se ha extinguido allí el espíritu de libertad; los vicios de la Europa y del Asia llegarán tarde o nunca a corromper las costumbres de aquel extremo del universo. Su territorio es limitado; estará siempre fuera del contacto inficionado del resto de los hombres; no alterará sus leyes, usos y prácti-

cas; preservará su uniformidad en opiniones políticas y religiosas; en una palabra, Chile puede ser libre. El Perú, por el contrario, encierra dos elementos enemigos de todo régimen justo y liberal: oro y esclavos. El primero lo corrompe todo; el segundo está corrompido por sí mismo. El alma de un siervo rara vez alcanza a apreciar la sana libertad; se enfurece en los tumultos, o se humilla en las cadenas. Aunque estas reglas serían aplicables a toda la América, creo que con más justicia las merece Lima por los conceptos que he expuesto y por la cooperación que ha prestado a sus señores contra sus propios hermanos, los ilustres hijos de Quito, Chile y Buenos Aires. Es constante que el que aspira a obtener la libertad, a lo menos lo intenta. Supongo que en Lima no tolerarán los ricos la democracia, ni los esclavos y pardos libertos la aristocracia; los primeros preferirán la tiranía de uno solo, por no padecer las persecuciones tumultarias y por establecer un orden siquiera pacífico. Mucho hará si concibe recordar su independencia. De todo lo expuesto, podemos deducir estas consecuencias: las provincias americanas se hallan lidiando por emanciparse; al fin obtendrán el suceso; algunas se constituirán de un modo regular en repúblicas federales y centrales; se fundarán monarquías casi inevitablemente en las grandes secciones, y algunas serán tan infelices que devorarán sus elementos, ya en la actual, ya en las futuras revoluciones; que una gran monarquía no será fácil consolidar; una gran república imposible. Es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería por consiguiente tener un solo gobierno que confederase los diferentes

Estados que hayan de formarse; mas no es posible porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América. ¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios, a tratar de discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra con las naciones de las otras tres partes del mundo. Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración; otra esperanza es infundada; semejante a la del abate St. Pierre que concibió al laudable delirio de reunir un congreso europeo para decidir de la suerte de los intereses de aquellas naciones. «Mutaciones importantes y felices, continúa, pueden ser frecuentemente producidas por efectos individuales. Los americanos meridionales tienen una tradición que dice que cuando Quetralcohuatl, el Hermes o Buhda de la América del Sur, resignó su administración y los abandonó, les prometió que volvería después que los siglos designados hubiesen pasado, y que él reestablecería su gobierno y renovarían su felicidad. Esta tradición, ¿no opera y excita una convicción de que muy pronto debe volver? ¿concibe V. cuál será el efecto que producirá, si un individuo apareciendo entre ellos demostrase los caracteres de Quetralcohuatl, el Buhda del bosque, o Mercurio, del cual han hablado tanto las otras naciones? ¿no cree V. que esto inclinaría todas las partes? ¿no es la unión todo lo que se necesita para ponerlos en estado de expulsar a los españoles, sus tropas, y los partidarios de la corrompida España, para hacerlos capaces de establecer un imperio poderoso, con un

gobierno libre, y leyes benévolas?» Pienso como V. que causas individuales pueden producir resultados generales, sobre todo en las revoluciones. Pero no es el héroe, gran profeta, o Dios del Anahuac, Quetralcohuatl, el que es capaz de operar los prodigiosos beneficios que V. propone. Este personaje es apenas conocido del pueblo mexicano, y no ventajosamente; porque tal es la suerte de los vencidos aunque sean Dioses. Sólo los historiadores y literatos se han ocupado cuidadosamente en investigar su origen, verdadera o falsa misión, sus profecías y el término de su carrera. Se disputa si fue un apóstol de Cristo o bien pagano. Unos suponen que su nombre quiere decir Santo Tomás; otros que Culebra Emplumada; y otros dicen que es el famoso profeta de Yucatán, Chilan-Cambal. En una palabra, los más de los autores mexicanos, polémicos e historiadores profanos, han tratado con más o menos extensión la cuestión sobre el verdadero carácter de Quetralcohuatl. El hecho es, según dice Acosta, que él estableció una religión, cuyos ritos, dogmas y misterios tenían una admirable afinidad con la de Jesús, y que quizás es la más semejante a ella. No obstante esto, muchos escritores católicos han procurado alejar la idea de que este profeta fuese verdadero, sin querer reconocer en él a un Santo Tomás como lo afirman otros célebres autores. La opinión general es que Quetralcohuatl es un legislador divino entre los pueblos paganos de Anahuac, del cual era lugar-teniente el gran Motekzoma, derivando de él su autoridad. De aquí se infiere que nuestros mexicanos no seguirían el gentil Quetralcohuatl aunque pareciese bajo las formas más idénticas y favorables, pues que profesan una religión la más intolerante y exclusiva de otras. Felizmente, los directores de la

independencia de México se han aprovechado del fanatismo con el mejor acierto, proclamando a la famosa virgen de Guadalupe por reina de los patriotas, invocándola en todos los casos arduos y llevándola en sus banderas. Con esto, el entusiasmo político ha formado una mezcla con la religión que ha producido un fervor vehemente por la sagrada causa de la libertad. La veneración de esta imagen en México es superior a la más exaltada que pudiera inspirar el más diestro profeta. Seguramente la unión es la que nos falta para completar la obra de nuestra regeneración. Sin embargo, nuestra división no es extraña, porque tal es el distintivo de las guerras civiles formadas generalmente entre dos partidos: conservadores y reformadores. Los primeros son, por lo común, más numerosos, porque el imperio de la costumbre produce el efecto de la obediencia a las potestades establecidas; los últimos son siempre menos numerosos aunque más vehementes e ilustrados. De esto modo la masa física se equilibra con la fuerza moral, y la contienda se prolonga, siendo sus resultados muy inciertos. Por fortuna, entre nosotros la masa ha seguido a la inteligencia. Yo diré a V. lo que puede ponernos en aptitud de expulsar a los españoles, y de fundar en gobierno libre. Es la unión, ciertamente; mas esta unión no nos vendrá por prodigios divinos, sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos. La América está encontrada entre sí, porque se halla abandonada de todas las naciones, aislada en medio del universo, sin relaciones diplomáticas ni auxilios militares y combatida por la España que posee más elementos para la guerra, que cuantos nosotros furtivamente podemos adquirir. Cuando los sucesos no están asegurados, cuando el Estado es débil, y cuando las empresas

son remotas, todos los hombres vacilan; las opiniones dividen, las pasiones las agitan, y los enemigos las animan para triunfar por este fácil medio. Luego que seamos fuertes, bajo los auspicios de una nación liberal que nos preste su protección, se nos verá de acuerdo cultivar las virtudes y los talentos que conducen a la gloria: entonces seguiremos la marcha majestuosa hacia las grandes prosperidades a que está destinada la América Meridional; entonces las ciencias y las artes que nacieron en el Oriente y han ilustrado la Europa, volarán a Colombia libre que las convidará con un asilo. Tales son, señor, las observaciones y pensamientos que tengo el honor de someter a V. para que los rectifique o deseche según se mérito; suplicándole se persuada que me he atrevido a exponerlos, más por no ser descortés, que porque me crea capaz de ilustrar a V. en la materia.

Soy de V.

SIMON BOLIVAR

La Carta de Jamaica

Documento que *Simón Bolívar* escribió en Kingston el 6 de septiembre de 1815, y el cual estaba dirigido a un inglés quien se presume pudo haber sido Henry Cullen, súbdito británico, residenciado en Falmouth, cerca de Montego Bay, en la costa norte de Jamaica. La edición en inglés de dicha carta tuvo el título de *A friend* y en castellano, *Un caballero de esta isla*. El texto más antiguo que se conoce es el manuscrito borrador de la versión inglesa conservado en el Archivo Nacional de Colombia Bogotá, en el fondo Secretaría de Guerra y Marina, volumen 323. La primera publicación conocida de la Carta en castellano apareció impresa en 1833, en el volumen XXI, Apéndice, de la Colección de documentos relativos a la vida pública del Libertador, compilada por Francisco Javier Yáñez y Cristóbal Mendoza. No se ha localizado el manuscrito original castellano, ni se conoce copia alguna entre 1815 y 1883, salvo las 2 publicadas en inglés, de 1818 y 1825.

La Carta de Jamaica y su contexto histórico

Al llegar Bolívar a Kingston en 1815, contaba con 32 años. Para este momento llevaba apenas 3 años de plena responsabilidad en la *lucha de emancipación*, pues esta actividad la inicia a partir de la declaración del *Manifiesto de Cartagena* el 15 de diciembre de 1812. Durante este período desarrolló una intensa actividad militar. Primero, en 1813, con la *Campaña Admirable*, que lo llevó vertiginosamente en pocos meses a Caracas el 6 de agosto de 1813 para intentar la refundación de la República, empresa

que termina en 1814, en fracaso frente a las huestes de José Tomás Boves. Luego de este fracaso regresa a la Nueva Granada, para intentar repetir la hazaña de la *Campaña Admirable*, acción que es rechazada por sus partidarios. Sintiendo incomprendido en Cartagena de Indias, decide tomar *el 9 de mayo de 1815 el camino de destierro hacia Jamaica, animado por la idea de llegar al mundo inglés y convencerlo de su cooperación con el ideal de la independencia Hispanoamericana*. En Kingston vivirá desde mayo hasta diciembre de 1815, tiempo que dedicó a la meditación y cavilación acerca del porvenir del continente americano ante la situación de la política mundial.

La Carta de Jamaica fue concluida el 6 de septiembre de 1815 en Kingston. En ella analiza Bolívar en una primera parte, cuales habían sido hasta ese momento los sucesos históricos en todo el continente americano en la lucha por la libertad. En términos generales, era un balance del esfuerzo realizado por los patriotas en los años transcurridos desde 1810 hasta 1815. En la parte central del documento se exponen las causas y razones que justificaban la decisión de los "españoles americanos" por la independencia. Posteriormente, termina con una llamada a la Europa para que coopere con la obra de liberación de los pueblos hispanoamericanos. En la tercera y última parte, profetiza y argumenta sobre el destino de México, Centroamérica, la Nueva Granada, Venezuela, Buenos Aires, Chile y Perú. Finalmente, culmina Bolívar su reflexión con una imprecación que repetirá hasta su muerte: la necesidad de la unión entre los países americanos. Aunque la Carta de Jamaica fue escrita nominalmente a Henry Cullen, está claro que

su objetivo fundamental era llamar la atención de la nación liberal más poderosa del siglo XIX, Inglaterra, a fin de que se decidiese a involucrarse en la independencia americana. No obstante, cuando los británicos finalmente accedieron al llamado de Bolívar, éste prefirió la ayuda de Haití.

En su "Convocatoria del Congreso de Panamá" de 1824, Bolívar explicaba su visión: "(...) una asamblea de plenipotenciarios de cada Estado que nos sirviese de consejo en grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran dificultades, y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias".

Otro objetivo importante de la necesaria formación de una unión de las repúblicas latinoamericanas era su papel en la política internacional pues las nuevas repúblicas aspiraban a ser reconocidas y aceptadas por las potencias mundiales, y Bolívar opinó que esto sería más fácil si fueran "una grande nación". Soñaba que la "gran patria americana" podría jugar un papel muy importante en el mundo y competiría con las demás potencias mundiales.

En su Carta de Jamaica de 1815, manifestaba su sueño: "¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojala que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras partes del mundo".



15 AÑOS DE GESTIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA

En este año el Centro de Estudios Parlamentarios cumple 15 años de haber sido fundado, mediante resolución de directiva N° 14 del 11 de diciembre del 2000 presidida por el Legislador Laurentino Cortizo Cohen y como Secretario General el Licenciado José Gómez Núñez dándole como misión y visión la provisión de información y documentación, de estudios e investigaciones y a la actualización de los asesores legales y técnicos de la institución los cuales son los actores principales en el asesoramiento legislativo de los diputados a efecto de contribuir a un eficaz funcionamiento del Primer Órgano del Estado.

Hoy nos sentimos satisfechos de cumplir con los objetivos confiados, nuestro recurso humano ha aumentado, nuestro espacio físico ha crecido, contamos con profesionales dispuestos a dar sus mejores conocimientos a la institución.

Las tareas de organización del programa de Viernes Académico, foros, ciclos de conferencias seminarios, diplomados y publicaciones como la Revista Debate nos ha permitido proyectarnos y desarrollarnos a nivel nacional e internacional.

En hora buena recibimos la grata información que hemos sido elevados a Dirección mediante la Resolución de Directiva N° 99 del 14 de septiembre de 2015, y nos sentimos congratulados con esta asignación y aceptamos el reto con mucha responsabilidad.

Nos comprometemos en el marco de los 15 años de aniversarios del Centro de Estudios Parlamentarios, hoy Dirección, a darle continuidad al esfuerzo de perfeccionamiento y modernización de la Asamblea Nacional de la Republica de Panamá.

Debate

Contenido



Ensayos y monografías

Escuela Normal de Santiago, A mi Alma Máter
Yarinela María Alvarado

Retos deontológicos del ejercicio colectivo de la Abogacía:
La necesidad de adoptar códigos de conducta
Darío Sandoval Shaik

Protección de derechos del Consumidor: Antecedentes,
evolución y estado actual
Franklin Miranda Icaza

El derecho fundamental de la comunicación
dentro de un estado constitucional social de derecho
Pedro Brin

Asamblea Nacional en sesiones judiciales
Manuel J. Bennett M.

Importancia de la exposición de motivos
en el proceso de formación de la ley
Andrés Wong Pimentel

El Instituto Nacional y el 9 de enero
Carlos Aguirre Castillo

Las medidas conservatorias o de protección
en general, un imperativo procesal, en el
proceso civil panameño
Manuel Salvador Oberto



Conferencias

Génesis y Proyecciones de la carta de Jamaica
Mario Castro Arenas

La figura del femicidio en la legislación penal panameña y
en el derecho comparado
Julia Elena Sáenz



Legislación al día

Ley 37 del 12 de mayo 2015, Que establece la enseñanza
obligatoria de la asignatura Historia de las Relaciones
entre Panamá y los Estados Unidos de América, y
dicta otras disposiciones.



Discursos

Discurso pronunciado por el H.D. Rubén De León Sánchez,
Presidente de la Asamblea Nacional, periodo 2015 – 2016.
1 de julio 2015

Discurso pronunciado por el Papa Francisco en Bolivia:
Ante los movimientos populares
Santa Cruz, Bolivia 9 de julio 2015



Documentos de interés

Simón Bolívar - Carta de Jamaica



Palacio Justo Arosemena
Plaza 5 de Mayo
Panamá, República de Panamá
Tel. (507) 512-8111
www.cep@asamblea.gob.pa

ISSN 1681 - 889X