

NÚMERO 25 MAYO 2017



Debate

REVISTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ



100 ANIVERSARIO DEL NACER DEL DR. JUSTO ARCEVEÑA - 2017







**ASAMBLEA NACIONAL
DIRECTIVA
2016-2017**



Rubén De León Sánchez
Presidente



Luis Eduardo Quiros
Primer Vicepresidente



Yanibel Ábrego Smith
Segunda Vicepresidente



Anelis Bernal
Subsecretaria General



Franz Wever
Secretario General



Contenido

PRESENTACIÓN

..... 10

MONOGRAFÍAS

.....
Justo Arosemena: Forjador de la nacionalidad panameña
(Conmemorando 200 años de su natalicio 1817 – 2017)
Jaime Flores..... 15

.....
El Financiamiento privado de las campañas electorales, lavado de dinero y
financiamiento del terrorismo.
Héctor Mella..... 32

.....
Objeción por inexequibilidad total o parcial de un proyecto de ley
José Bermudez..... 42

.....
Tecnología y tendencia para la sostenibilidad
Angela Laguna Caicedo..... 58

.....
Las Cargas Dinámicas como paradigma probatorio en los procesos de
responsabilidad Civil Medica
Manuel salvador Oberto Solanilla..... 64

.....
El descubrimiento de la mar del Sur
Mario Castro Arenas..... 84

.....
El actual imperio norteamericano vs decadencia del antiguo imperio romano
Carlos Aguirre Castillo..... 115

.....
La Paradiplomacia en Panamá
José Manuel Aguana Martínez..... 124

.....
Libre antes y después
José Vicente Domínguez..... 131

ENSAYOS

.....
Ley 37 de Descentralización y sus modificaciones

Jaime Beitia Fernández

..... 139

**La epistemología aplicada al conocimiento jurídico y en particular
a la ciencia de la legislación**

Fabio P. Castillo G.

..... 150

LEGISLACIÓN AL DÍA

.....
Ley 16 de junio de 2016

*Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y dicta disposiciones
sobre Mediación y Conciliación Comunitaria*

..... 165

.....
Resolución de Directiva N° 99 de 14 de septiembre 2015

*La cual cleva a la categoría de Dirección, al Centro de Estudios Parlamentarios
y Red global de Información Legal (GLIN)*

..... 202

.....
Resolución de Directiva N° 198 de 5 de octubre de 2015

*Que reforma el procedimiento para los trámites de las iniciativas ciudadanas
presentadas ante la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación
Ciudadana*

..... 210

DISCURSOS

.....
**Palabras del HD Rubén De León Sánchez, Presidente de la Asamblea
en ocasión de la sesión de instalación del tercer período legislativo**

2 de enero 2017

..... 216

**Palabras del HD. Luis Eduardo Quirós, primer vicepresidente de la
Asamblea Nacional y presidente de la Comisión del Bicentenario del
Natalicio del Doctor Justo Arosemena**

15 de Septiembre 2016

..... 220

DOCUMENTOS HISTÓRICOS DE INTERÉS

Tarjetas de invitación para los actos de la inauguración del canal de Panamá en 1914 y tarjeta de invitación para la inauguración del canal de Panamá ampliado 2016	
.....	227
Resolución N° 167 de 15 de septiembre de 2016	
<i>Por la cual se constituye la Comisión del Bicentenario del Natalicio del Doctor Justo Arosemena</i>	
.....	228
Decreto legislativo número 21 (de 26 de febrero de 1946) por el cual se honra la memoria del Doctor Justo Arosemena	
.....	230





Presentación

PRESENTACIÓN

Es significativo que esta publicación se edite dentro del marco del Bicentenario de don Justo Arosemena, ya que su legado como jurista fue reconocido póstumamente al darle su nombre a la sede de la Asamblea Nacional de Panamá, como Palacio Justo Arosemena, es por ello que nuestra portada se ilustra en honor a los 200 años del natalicio de este ilustre panameño, abogado, periodista, escritor, historiador, sociólogo y diplomático.

Esta edición Inicia con un recuento histórico que alimenta sustancialmente nuestros conocimientos, titulado, Justo Arosemena: Forjador de la nacionalidad panameña, escrito por el historiador y licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, Jaime Flores Cedeño, compartiendo con nuestros lectores una gama de datos públicos y personales de este insigne panameño.

De la herencia cultural del ilustre personaje sobresale su vasta reflexión intelectual y una praxis política que tanto ha contribuido a forjar las más profundas convicciones del alma nacional.

Seguidamente, entramos en el ámbito electoral con el tema: El financiamiento privado de las campañas electorales, lavado de dinero y financiamiento del Terrorismo, escrito por el licenciado en Derecho y Ciencias Políticas Hector Mella, donde nos advierte del manejo del dinero sucio supuestamente utilizado en campañas electorales.

Es muy importante conocer de temas como: Objeción por inexequibilidad total o parcial de un proyecto de ley, escrito por el licenciado José Bermudez, colaborador de la Dirección de Estudios Parlamentarios, donde nos permite conocer de hechos históricos de la cual proviene la objeción por inexequibilidad, aplicada por el Ejecutivo y regulada desde la primera Constitución de la Republica de 1904.

Cabe destacar en esta edición la participación de la ingeniera civil Angela Laguna Caicedo con su excelente artículo: Tecnologías y tendencias para la sostenibilidad donde nos ilustra cómo los recursos tecnológicos pueden contribuir a la sostenibilidad y a la productividad económica y social.

Del entorno legislativo tenemos el tema escrito por Fabio P. Castillo: La Epistemología aplicada al conocimiento jurídico y en particular a la ciencia de la legislación, que nos señala, que el derecho natural es el primer modelo epistemológico y tiene su desarrollo desde los griegos, siglo XVI, su conceptualización permite valorar la mediación de los hechos relacionados con el Derecho y la reflexión en cuanto a los procesos de formación de la Ley.

Las cargas dinámicas como paradigmas probatorio en los procesos deresponsabilidad civil médica, presentado por el magíster Manuel Salvador Oberto, profesor en Derecho

Procesal, analiza la responsabilidad civil médica, causas y negligencias médicas, presentando un argumento en el cual concluye que los casos de responsabilidad médica son difíciles por su misma naturaleza, es un artículo que difícilmente podemos dejar de leer.

Mario Castro Arenas, historiador, nos honra con léxico del español antiguo de América con el tema: El descubrimiento del Mar del Sur, presentando varios párrafos de cartas dirigidas a los reyes de España en contra de Vasco Nuñez de Balboa, donde el desenlace lo sorprenderá.

Presentamos un ensayo argumentativo sobre La Ley 37 de Descentralización y sus modificaciones, escrito por el sociólogo y diplomado en Derecho Parlamentario, Jaime Beitia Fernandez en donde muestra al lector algunas dificultades que presentará la descentralización en su desarrollo, principalmente en la participación ciudadana.

Se incluye en esta edición la Ley N° 16 de 17 de junio de 2016, Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz y se dictan disposiciones sobre mediación y conciliación comunitaria.

La Resolución de Directiva de la Asamblea N° 99 de 14 de septiembre de 2015 en la que se eleva a Dirección el Centro de Estudios Parlamentarios, colocando a nuestro Centro a nivel de otros centros de estudios elevados a Dirección, en Centro América y Sur América como Perú,

México, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y Argentina.

La Resolución N° 198 de 5 de octubre de 2015, Que reforma el procedimiento para el trámite de las iniciativas ciudadanas presentadas ante la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana.

Ademas presentamos en la sección documentos históricos, dos tarjetas de invitación a los actos de inauguración del canal de Panamá firmadas por el gobernador de la antigua Zona del Canal y la siguiente firmada por el mandatario actual.

Finalmente, queremos resaltar la aprobación en el Pleno de la Asamblea la Resolución N° 167, por la cual se constituye la Comisión del Bicentenario del natalicio del Dr. Justo Arosemena Quezada, en conmemoración a sus 200 años, la cual crea una comisión de notable, quienes coordinarán y organizarán las actividades para la celebración de tan importante e histórica fecha.

Las Asamblea Nacional, a través de nuestra Dirección, pondera la participación de todos los colaboradores de la Revista Parlamentaria Debate, cada texto ofrecido con voluntad y profesionalismo nos permite continuar con nuestra labor de proyectar cultura, historia y ciencia en el contexto parlamentario.

Les agradecemos en esta ocasión muy especial que representa para nosotros la edición número 25 a todos por su colaboración.

Que el esfuerzo por seguir en esta tarea constituya para nosotros y nuestros colaboradores innumerables éxitos y los exhortamos a que continúen apoyándonos con sus atinados escritos.

Dirección de Estudios Parlamentarios



Monografías



JUSTO AROSEMENA: FORJADOR DE LA NACIONALIDAD PANAMEÑA (1817-2017)

Por: Jaime Flores Cedeño

El doctor Justo Arosemena es uno de los personajes más importantes de la historia patria por todos los aportes que brindó a lo largo de su vida a favor del fortalecimiento de la nacionalidad. Se desempeñó en una vasta gama de profesiones que fueron ejercidas con loable éxito y prestigio. Ya sea como abogado, periodista, escritor, historiador, sociólogo o diplomático supo mantener sus principios y elevados valores morales. En la esfera política tuvo una activa participación parlamentaria en donde ejerció los cargos de diputado del Istmo y congresista de la República, logrando ganarse el respeto y la admiración de la población.

En el ámbito histórico, el primer Arosemena que llegó a Panamá fue Joseph Gregorio de Arosemena en el año 1681, según información del historiador Juan Antonio Susto en "Origen del apellido Arosemena en Panamá", publicado en la revista Lotería de 1944. Recientemente, el doctor Alfredo Castellero Calvo, en "Sociedad Económica y Cultura Material, Historia Urbana de Panamá la Vieja", argumenta que la primera persona documentada con el apellido Arosemena en esta tierra fue Ambrosio Arosemena, nacido en Portobelo hacia el año 1630, aunque agrega que se desconoce el

nombre de su progenitor.

En el caso específico de nuestro biografiado, tenemos que nació el 9 de agosto del año 1817 en la ciudad de Panamá, hijo de Mariano Arosemena y Dolores Quesada Velarde.

Sus abuelos por línea materna fueron Miguel Quesada y Catalina Velarde, de quien se ha escrito, procedía de una familia de nobles españoles naturales de la casa de Asturia. Sus abuelos por ascendencia filiopaternal fueron Pablo Arosemena, caballero de la Orden de Carlos III, y Rafaela Martina de la Barrera, prestigiosa dama española, hija del capitán Luis de la Barrera y Dávila, natural de Sevilla y de Isabel de Negreiros, con descendencia familiar procedente de Panamá y Lima.

De la unión de Pablo José Arosemena y Rafaela Martina de la Barrera nacieron, además de Mariano (1794) (padre de Justo Arosemena), sus tíos: Blas, (1789); Silvestre, (1790); Miguel, (1792); Gaspar, (1793); Pablo, (1796); Eduardo, Domingo, Diego, Vicente, Juan, Ana y Dominga.

Tuvo varios hermanos, algunos más conocidos que otros. Tenemos a Mariano Arosemena Quesada, médico y químico de profesión, autor de un estudio sobre

la fiebre amarilla, quien en Lima fue profesor de la Facultad de Medicina en la Universidad de San Marcos. Blas Arosemena Q., quien se desarrolló como matemático y agrónomo y fue miembro de la Comisión Exploradora Norteamericana del Canal en 1870. Otros hermanos, de los que no se tienen mayores datos, son: Martina, Manuela, Josefa Dolores, Carmen A. de Rice y Luisa A. de Diego.

En 1838, contrajo nupcias con Francisca de la Barrera. De esta unión, nacieron Tomás Demetrio, Inés Josefa del Carmen, Elisa Julia Victoria y José Fabio de las Mercedes. En 1850, falleció su esposa y volvió a casarse ocho años más tarde con Lousie Livingston, hija de un exministro estadounidense de Quito, de este matrimonio vio la luz José Arosemena L.

Los biógrafos de Justo Arosemena han coincidido en que Don Mariano Arosemena, su padre, influyó notablemente en la formación intelectual y política de su hijo. En cuanto a su madre, Doña Dolores Quesada, también se ha escrito que obtuvo toda una estela de valores morales y cívicos que le caracterizaron en cada momento de su vida.

Mariano Arosemena nació en el Istmo de Panamá el 26 de julio de 1794. Se distinguió por ser un ferviente patriota, además de poseer una prístina conducta ética. Su educación inicial la realizó en Panamá, luego de culminada esta, sus padres decidieron que continuara su

formación en Perú. En esta hermana República estudió humanidades y dedicó tiempo para instruirse en los idiomas inglés, francés, italiano, latín y portugués.

Una vez llegó a Panamá, a inicios de los años veinte, se dedicó a las actividades comerciales y periodísticas, logrando fundar en compañía de Manuel María Ayala, Juan José Argote y Juan José Calvo, la "Miscelania del Istmo" (1820), publicación semanal de corte liberal que propugnaba por la independencia del istmo y cuyas ediciones dan impulso a la imprenta en Panamá.

Mariano Arosemena fue uno de los próceres de la Independencia de Panamá (1821), tanto él como su hermano Gaspar aparecen como firmantes en la histórica Acta. No se alejó de la política en ningún instante de su vida. En 1825, ocupó un escaño en el Senado de la Gran Colombia, y para 1830 era firmante del Acta de pronunciamiento que separaba a Panamá de la Gran Colombia, movimiento político-social, liderado por el caudillo José Domingo Espinar.

En un escrito que Justo Arosemena le consagró a su padre "Centenario de un prócer", detalló parte de su trayectoria política: "Creado el Estado de Panamá por el Congreso de 1855, le tocó al Senador Arosemena (Mariano), como presidente de la Convención, firmar su primera Constitución Política. De 1855- 1868), el señor Arosemena ha figurado como designado para ejercer el Poder Ejecutivo, como procurador general del Estado

y varias veces, como diputado de sus asambleas”.

Mariano Arosemena fue un liberal en todo el sentido de la palabra: su pensamiento lo dejó plasmado en variados escritos que son en la actualidad piezas claves para comprender la historia de Panamá del siglo XIX. Recomendamos la lectura de “Apuntamientos históricos” y “La independencia del istmo”. En ambos, aparte de desarrollar aspectos históricos trascendentales de la época, nos transmitió las motivaciones que llevaron a los panameños a independizarnos de España y los hechos acaecidos después de este acontecimiento.

Falleció el 31 de mayo de 1868 a los 74 años, como consecuencia de un accidente tras caerse de un balcón.

Las semblanzas que se han escrito del doctor Arosemena, por lo general, no hacen referencia a su niñez, hecho que se debe, probablemente, a la inexistencia de suficiente documentación que aporte datos sobre esta importante etapa de su vida.

La causa consiste en que antes y durante el siglo XIX, cuando se abordaban relatos biográficos de hombres extraordinarios de la historia, lo que predominaba valorativamente eran las proezas de juventud y vida adulta por encima de las vivencias de la niñez o la infancia del individuo, debido a que no se consideraba como notable e influyente en el desarrollo de la personalidad. Este enfoque adquirió un giro con el avance de las teorías

freudianas que partieron analizando la conducta del ser humano como un todo y que incluye niñez, juventud y edad adulta.

Uno de los pocos datos que tenemos sobre su infancia se encuentra en el escrito antes referido publicado en 1894 y que trata sobre la vida de su padre. En su contenido narra, de forma elocuente, el ambiente de patriotismo que reinaba en su hogar desde 1821, cuando contaba con cuatro años de edad, haciendo especial énfasis a la existencia de un cuadro que su padre tenía en la casa con la inscripción: “Memoria al 28 de noviembre de 1821” y que, conforme a sus propias palabras, fue una de las más fuertes impresiones que tuvo de su niñez.

En la actualidad, es sabido, que los padres influyen en la personalidad de sus hijos y lo normal debe ser que les transmitan buenos valores y una conciencia social, para que en edad adulta puedan convertirse en ciudadanos ejemplares. En tal sentido, queda claro que la primera escuela parte con las enseñanzas que se reciben desde el hogar. Efectivamente, esto sucedió con el doctor Arosemena, quien recibió desde muy temprano una formación virtuosa de sus progenitores, basada en el respeto, la decencia y, principalmente, en el amor a su Patria.

Una vez alcanzó la edad escolar, sus padres tendrían que pensar en dónde recibiría la educación su hijo, tarea que no se planteaba fácil por la escasez de centros de enseñanza avanzados, y los

pocos que habían, tenían un contenido escolástico.

Recordemos, que la orientación religiosa de la educación en América Latina, en ese entonces, provenía de la Colonia y que, a pesar de los triunfos independentistas, continuó como modelo pedagógico en muchos planteles de la región. Luego, con la consolidación y el robustecimiento de las ideas liberales, se logró implementar, en diferentes centros de enseñanza, una educación laica, científica y humanística, con una abreviada influencia religiosa. Guiados por este contexto, sus padres decidieron que realizara estudios primarios en la escuela de Colombia y, los secundarios en el Colegio de Panamá, que en 1823 se transformó en el Colegio del Istmo. Egresado de estas aulas, viajó a Bogotá con el propósito de ingresar al prestigioso colegio Mayor de San Bartolomé, alma mater de grandes patriotas colombianos, como Antonio Nariño, José María Carbonell y Francisco de Paula Santander.

Este plantel estaba revestido de tradición e historia, fue inaugurado en 1604 por la Compañía de Jesús con el apoyo del arzobispode Santafé de Bogotá, Bartolomé Lobo Guerrero. En sus instalaciones se fundó en 1622 la Universidad de San Francisco Javier que después recibió el nombre de Pontificia Universidad Javeriana. En San Bartolomé recibió, en 1833, el bachiller en Humanidades y Filosofía. Este diploma le abrió las puertas para ingresar a la Universidad Central en donde cursó estudios de Derecho, los que

culminó en 1836, obteniendo el bachiller en Jurisprudencia. Un año después, en 1837, la Universidad de Magdalena y del Istmo le confirió los títulos de licenciado y doctor en Jurisprudencia.

Su práctica profesional la cumplió en Panamá, bajo la tutoría del connotado abogado Esteban Febres Cordero, quien fungía como Rector del Colegio de Panamá, en su informe final sobre el desempeño de Arosemena señalaba:

“En una palabra, puedo asegurar en verdad y con la franqueza que me es propia, que en muchos casos he consultado mis dudas al señor Justo Arosemena, adhiriéndome regularmente a su modo de pensar y que lo considero en aptitud suficiente para ejercer la profesión de abogado en todas sus ramas aún con más propiedad que muchos recibidos. Su integridad a toda prueba, su adhesión al texto de la ley, y otras muchas prendas que lo recomiendan, sobre todo, un tino y juicio poco común a los de su edad, lo hacen acreedor a la estimación general... 1

A finales de los años treinta, cuando Justo Arosemena llegaba a su segunda década de vida era reconocido por la sociedad como un jurista destacado. En aquel entonces, se le aprecia actuando en defensa de los esclavos, lo que nos dice mucho de su noble espíritu humanista. En el año 1839, ejerció como profesor de Derecho en el Colegio de Panamá y por su profesionalismo ascendió al cargo de vicerrector. Su carrera docente

se obstaculizó en 1842 cuando fue removido debido a represalias políticas internas, viéndose obligado a exiliarse en Perú. En tierras incaicas abrió su oficina de abogado y participó en la fundación de los periódicos “El Tiempo”, “El peruano” y “La Guardia Nacional”.

Una de sus primeras experiencias políticas se dio en 1840, a la edad de 23 años, cuando el general Tomás Herrera proclamó el Estado del Istmo, el cual se prolongó por espacio de trece meses. Esta declaración fue el resultado de la inestabilidad política que se vivía en la República y las constantes guerras, cuyos efectos se hacían sentir en Panamá. Una década antes de la proclamación del Estado del Istmo habían acontecido en Panamá otros movimientos de carácter autonomistas encabezados por José Domingo Espinar (1830) y Juan Eligio Alzuru (1831). Ambos hechos históricos, si bien es cierto, tuvieron en sus inicios motivaciones personalistas, respondían a un sentimiento generalizado de libertad en desarrollo, que fue acentuándose en las décadas posteriores hasta la creación del Estado Federal.

Sobre el aporte de Arosemena en la proclamación del Estado del Istmo, los historiadores Enrique J. Arce y José Dolores Moscote, escribieron:

En efecto, nombradas por el Coronel Herrera, varias comisiones de notables que preparasen, como dice en su mensaje a la convención, los proyectos de constitución y otras leyes necesarias a la buena marcha

del Estado, el doctor Arosemena fue uno de los que más trabajaron en tal empresa hasta el extremo de que el Coronel Herrera, apreciando cumplidamente los múltiples talentos que adornaban al joven jurisconsulto, lo tomó como su brazo derecho en el despacho de muchos negocios que requerían consagración, inteligencia y amor sincero a la patria. 2

Otro aspecto a destacar de su juventud fue su profunda inclinación intelectual que se evidencia con la publicación de escritos políticos, sociales y económicos, que analizan, desde una visión objetiva y propositiva, el acontecer nacional, entre los cuales están: “Estado Económico del Istmo” (1839), “Apuntamientos para la Introducción a las Ciencias Morales y Políticas” (1840-1845), “Índice metódico de las leyes de la República vigentes hasta 1844” (1845), “Examen sobre la franca comunicación entre los dos océanos por el Istmo de Panamá” (1846), “Principios de moral política, redactados en un catecismo” (1848).

Al iniciar la segunda mitad de la década del cuarenta, el doctor Arosemena contaba con 28 años, en el quinquenio que siguió le correspondió presenciar dos hechos internacionales que trajeron notables consecuencias para Panamá: 1.

1 Octavio Méndez Pereira: “Justo Arosemena”, EUPAN, 1970, Panamá, pág. 12

2 José Dolores Moscote y Enrique J. Arce: “La vida ejemplar de Justo Arosemena”, Imprenta Nacional, 1956, pág. 54.

El descubrimiento de las minas de oro en California (1848), que provocó la llamada “Fiebre del Oro” y que desató un masivo movimiento migratorio de este a oeste en los Estados Unidos 2. El Tratado Clayton-Bulwer (1850) entre Estados Unidos y el Reino de la Gran Bretaña.

Estos hechos causaron un significativo impacto en los Estados Unidos, porque atrajo las ansias de riquezas y codicia en un amplio sector de la población estadounidense. Llegar a California no era tarea sencilla por la distancia, lo accidentado del territorio y la presencia de tribus indígenas que impedían el paso. Con estas dificultades a la vista, Panamá volvería a ser, por su privilegiada estrechez istmica y posición geográfica, la ruta idónea para hacer la travesía.

A Panamá arribaron cientos de viajeros y personajes muy parecidos a los bandidos que vemos en películas del viejo oeste, cuya meta era hacerse ricos de la noche a la mañana, tanto así, que la Compañía del Ferrocarril, con el fin de sanear la ruta de estos rufianes, decidió contratar los servicios de Ran Runnels, de quien se han escrito innumerables historias.

La numerosa migración de estadounidenses hacia Panamá favoreció la necesidad de construir un Ferrocarril que pudiera trasladar, de forma más rápida y expedita, a los buscadores de oro desde Colón hacia el centro de la ciudad de Panamá. Este proyecto de vía férrea se concretó, en 1850, con la firma del Contrato Stephens-Paredes, entre

la Nueva Granada y la Compañía del Ferrocarril de capital estadounidense, trabajos que concluyeron en 1855 3.

Tres días después de haberse pactado el Contrato, se suscribió el Tratado Clayton-Bulwer (1850), entre los Estados Unidos y La Gran Bretaña para la construcción de un futuro canal interoceánico y en donde se señaló a Nicaragua como una posible ruta para unir a ambos océanos. En su artículo primero, se estipulaba, que: “Los gobiernos de los Estados Unidos y la Gran Bretaña declaran por el presente que ni uno ni el otro obtendrá ni sostendrá jamás para sí mismo ningún predominio exclusivo sobre dicho Canal y convienen en que ni el uno ni el otro construirá ni mantendrá fortificaciones que lo dominen ó que estén en sus inmediaciones...”.

Este Tratado establecía acuerdos de exclusividad entre dos naciones poderosas, sobre la posible ruta interoceánica en Centroamérica. Se hacía patente que tanto los Estados Unidos como la Gran Bretaña habían tenido en el transcurso del siglo XIX un interés colonialista en el continente, recordemos a manera de ejemplo, que los Estados Unidos le arrebató a México más de la mitad de su territorio entre 1846 y 1848, y las sucesivas incursiones militares británicas en Centroamérica como fue el caso de Nicaragua.

En un discurso del año 1856, el doctor

Discurso pronunciado por el doctor Justo Arosemena en julio de 1856: “Contra la expansión colonialista de Estados Unidos”, publicado en la obra “Panamá y nuestra América, Justo Arosemena”, UNAM, México D. F. 1981

Arosemena teniendo claro este panorama exteriorizó las intenciones expansionistas que perseguían los Estados Unidos en el Continente, cuando enfatizó: "Hace más de veinte años que el águila del norte dirige su vuelo hacia las regiones ecuatoriales. No contenta ya con haber pasado sobre una gran parte del territorio mexicano, lanza su atrevida mirada mucho más acá. Cuba y Nicaragua son, al parecer, sus presas del momento, para facilitar la usurpación de las comarcas intermedias, y consumir sus vastos planes de conquista un día no muy remoto".⁵

Con estas palabras describió la política internacional de los Estados Unidos enmarcada en los lineamientos de la "Doctrina Monroe", consistente en colonizar por medio de la fuerza el Continente con la finalidad de expropiar sus riquezas naturales y minerales, y en donde Cuba, Nicaragua ni Panamá podrán escapar tal como bien lo visionó Arosemena.

Esta política colonialista fue la causa y el efecto de una nación capitalista e industrial en ascenso, que no poseía vastas riquezas naturales, ni minerales para desarrollarse como potencia económica y militar. La escasez de materia prima en sus latitudes la hizo recurrir a métodos de guerra, saqueo y expoliación en América Latina, profundizando con ello la línea de pobreza, miseria y desamparo en la región, siendo una de las principales consecuencias del subdesarrollo.

Tomando en cuenta esta realidad política,

es como surge el interés, inicialmente, de los Estados Unidos hacia Panamá para la construcción del futuro canal, obra que permitiría el paso transcontinental de su producción industrial y de su armada militar. Contrariamente fueron los franceses, y no los estadounidenses, quienes comenzaron la obra, y, que en definitiva, por la mala planificación, el despilfarro y las enfermedades, estos últimos la culminaron.

Los panameños al presenciar estos hechos aspiraban a tener una mayor participación en las decisiones que pudieran afectar su futuro. El camino que tomaron en los años subsiguientes para el cumplimiento de este objetivo fue la federación, el cual le garantizaba autonomía administrativa, política y económica, en contraposición del modelo centralista de gobierno.

Iniciándose la década del cincuenta, la realidad política en la Nueva Granada parecía estar cambiando, en cuanto a la forma de gobierno centralista, lo que era positivo para el objetivo autonomista y federalista, antes referido.

Parte del cambio político que se percibía se suscitó con la presidencia de José Hilario López, electo para el periodo (1849-1853), quien llegó al poder con el apoyo de los liberales. Durante los periodos que antecedieron al gobierno de López, la presidencia estuvo en manos de los conservadores, primero con el General Pedro Alcántara Herrán (1841-1845); y luego al mando del General Tomás Cipriano de Mosquera (1845-1849), quien

algunos años después se haría liberal.

Durante el gobierno de Alcántara, los federalistas recibieron un revés en 1843, con la aprobación de una nueva constitución de corte centralista, que le dio más fortalezas al Órgano Ejecutivo en menoscabo del Órgano Legislativo. Este acto constitucional dividió más a los partidarios del centralismo y el federalismo, enfrentados por el control del poder político.

El gobierno liberal del presidente López se opuso a la política conservadora. Durante su mandato se aprobó la ley de abolición de la esclavitud y de libertad de vientres, la cancelación de diezmos, la supresión del fuero eclesiástico, se estableció el juicio por jurado en causas criminales y se liberalizó la instrucción pública. Poco después, en 1853, con la llegada a la Presidencia de su sucesor el general José María Obando, se sancionó una nueva Constitución Liberal, favorable al destino de los panameños. El gobierno de Obando se interrumpió a raíz de un cuartelazo liderado por el general José María Melo en 1854.

Con esta coyuntura favorable, Justo Arosemena llegó en 1852 a la Cámara de Representantes en Bogotá, y gracias a su liderazgo y prestigio fue elegido presidente. Desde este hemiciclo fue

Discurso pronunciado por el doctor Justo Arosemena en julio de 1856: "Contra la expansión colonialista de Estados Unidos", publicado en la obra "Panamá y nuestra América, Justo Arosemena", UNAM, México D. F. 1981.

proponente de importantes proyectos de ley que serían foco de debate nacional, se identifican los Códigos de: Minería (1853), Enjuiciamiento en Asuntos Civiles (1853), Penal (1853), Leyes Complementarias del Código Penal (1853), Organización Judicial (1853) y Código Civil (1853), que en su mayoría se convirtieron en Ley de la República.

En materia legislativa su más significativo aporte fue la presentación el 1 de mayo de 1852 de un acto adicional a la Carta Magna para crear el Estado Federal de Panamá, y que a razón de las inestabilidades políticas de esos años, básicamente, la crisis reciente generada con la dictadura de José María Melo, se postergaría su discusión y sanción hasta el 27 de febrero de 1855.

El artículo 1 de este Acto Constitucional, firmado por Pedro Fernández Madrid, presidente del Senado, Tomás Cipriano de Mosquera, presidente de la Cámara de Representantes, y el panameño José de Obaldía, vicepresidente de la República, encargado del poder Ejecutivo, disponía, que: "El territorio que comprende las provincias del Istmo de Panamá, a saber: Panamá, Azuero, Veraguas y Chiriquí, forman un Estado Federal Soberano, parte integrante de la Nueva Granada, con el nombre de Estado de Panamá".

El ensayo titulado "El Estado Federal de Panamá", salió publicado en 1855, en sus páginas se sustentan las razones políticas sociales y económicas que nos diferenciaban de la Nueva Granada,

siendo esto, motivo suficiente para enrumbar al Istmo hacia el destino federalista, robusteciendo con ello el sentimiento de nacionalidad.

En uno de sus párrafos se dice:

“Ábrase el mapa de la América, póngase en manos de un extranjero poco versado en la geografía americana, márquese el Istmo de Panamá, y pregúntesele a qué nación pertenece, o si más bien no cree que constituye un Estado independiente. Es muy probable que al observar su singular posición, piense que no hace parte de los Estados vecinos; pero a lo menos es seguro que no verá razón para conjeturar que corresponde a la Nueva Granada...”

La elevación de Panamá a Estado Federal no fue del agrado de todos los panameños, dando lugar a profusas críticas de algunos ciudadanos que valoraban tal decisión con suma desconfianza. Al respecto, José Dolores Moscote y Enrique J. Arce nos dicen que “la envidia hacia Arosemena era lo que guiaba a los opositores”⁶. Esta apreciación no la compartimos, porque consideramos que la oposición se debía a intereses políticos de grupos y personas que creían que con la puesta en marcha del federalismo Arosemena se enraizaría en el poder y por ende serían desplazados de la Administración Pública.

Lo que no podemos negar es que también podía coexistir cierto escepticismo en determinados sectores sobre la capacidad de autogobernarse por medio de una

propuesta federal, ya que se carecía de experiencia y a todas luces resultaba ser algo nuevo.

Una vez establecido el Estado Federal de Panamá, la Asamblea del Istmo procedió a elegir a Justo Arosemena como Jefe Superior del nuevo Estado, en virtud de sus elevados méritos y, particularmente, porque a él se le debía el desarrollo y conclusión de este ansiado proyecto.

Arosemena aspiraba correlativamente a que otras provincias de la República se sumarían al proyecto federalista, así lo manifestó el 18 de julio de 1855 al ser juramentado por la Asamblea Constituyente como Jefe Superior Provisorio del Estado Federal de Panamá 7, cuando afirmó, que:

“Si el Estado Federal de Panamá, sabe aprovechar sus ventajosas condiciones y organiza la República verdadera; si esa organización corresponde en sus efectos a las esperanzas que la ciencia promete; si nuestra marcha sólida y próspera destruye con la elocuencia de los hechos las objeciones que frecuentemente se han opuesto al

6 Moscote y Arce, op. cit. pág. 249.

7 Arosemena, presentó renuncia ante la Asamblea Constituyente, el 28 de septiembre de 1855, una de las causas fue no estar de acuerdo con lo extenso del periodo de gobierno transitorio que culminaba el 1 de octubre de 1856. Esta acción fue vista como un acto de desprendimiento personal poco común en la política colombiana y que le dio más prestigio en la población.

8 Justo Arosemena “Panamá y Nuestra América”, UNAM, México 1981, pág. 152

*establecimiento del sistema federal en los pueblos de raza española, su adopción por toda la Nueva Granada será la consecuencia inmediata.”*⁸

La creación del Estado Federal de Panamá sirvió de ejemplo para que en años sucesivos las provincias de Antioquia, Santander, Cauca, Cundinamarca, Boyacá y Magdalena adoptasen el sistema federal.

La base legal de esta decisión política estaba contenida en el artículo 12 del Acto de adición constitucional de 1855 de Panamá, el cual disponía, que: “Una Ley podrá erigir en Estado que sea regido conforme al presente Acto Legislativo, cualquiera porción del territorio de la Nueva Granada. La Ley que contenga la creación de un Estado, tendrá la misma fuerza que el presente acto de reforma constitucional; no pudiendo ser reformado sino por los mismos trámites de la Constitución”⁹. En 1858, bajo la Presidencia de Mariano Ospina Rodríguez se aprobó una nueva Constitución Federal que reemplazó el nombre de la Nueva Granada, asumido en 1832, por el de Confederación Granadina.

Esta Constitución pone en marcha el sistema federal en la República al decir en su artículo 1 que: “Los Estados de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander, se confederan a perpetuidad, forman una nación soberana e independiente, bajo la denominación de “Confederación Granadina”, y se someten

a las decisiones del gobierno general, en los términos que se establecen en esta Constitución”.

El federalismo al igual que todo sistema político tuvo sus críticos, uno de ellos fue, Miguel Antonio Caro, ex presidente de la República. Él conceptuaba que esta decisión constitucional provocaría la desmembración del territorio nacional 10, lo que iría en contra de la unidad y gobernabilidad de la República.

Distintamente, el doctor César Quintero reflexionó lo siguiente: “Muchas críticas recibió el sistema federalista en lo que a Panamá concierne. Se criticó la breve vigencia de casi todas sus constituciones. Hemos de decir, sin embargo, que él constituyó un aprendizaje práctico de democracia y de autogobierno, que, gradualmente, se habría ido consolidando, como lo demuestra el hecho de la vigencia prolongada de su última Constitución que rigió hasta que fue abolido el Sistema Federal”¹¹.

El doctor Quintero se refiere en el último

⁹ Catalino Arrocha Graell “Historia de la Independencia de Panamá sus antecedentes y sus causas 1821-1903”. pág. 135, editora Chen S. A., 1993.

¹⁰ Manuel Arteaga Hernández y Jaime Arteaga Carvajal: “Historia Política de Colombia, editorial Planeta, Colombia, 1999, pág. 237.

¹¹ César Quintero “Evolución constitucional de Panamá”, escrito publicado en la obra de Jorge Fábrega, titulada “Estudios de derecho constitucional panameño”, editorial Jurídica panameña, Panamá, 1987.

párrafo a la Constitución de 1886 de Rafael Núñez, que devolvió a la República la puesta en vigor del régimen centralista, motivo crucial de descontento de los panameños y que abrió el camino independentista.

El Convenio de Colón y la Convención de Río Negro

En las elecciones presidenciales de 1857, salió triunfador Mariano Ospina, miembro fundador del partido Conservador, sus oponentes fueron el ex presidente Tomás Cipriano de Mosquera, respaldado por liberales y conservadores, y el político liberal Manuel Murillo Toro.

El presidente Ospina, como expusimos, sancionó la Constitución Federal de 1858, con el respaldo de su bancada conservadora, esto se debió a que muchos conservadores no estaban en contra del federalismo, principalmente, porque se había convertido en una aspiración de gran parte de la población. En el transcurso de su mandato, puso en marcha una agenda de persecución en contra de los liberales, esto agudizó las contradicciones políticas que desatarían otra guerra en la República.

Uno de los líderes que se alzaron en contra de las medidas persecutorias del Gobierno fue Tomás Cipriano de Mosquera, gobernador del Estado del Cauca. La guerra entre liberales y conservadores inició en 1860 y finalizó 1861, con el derrocamiento de Ospina y el ascenso provisional de Mosquera a la presidencia,

quien anunció la convocatoria a una Asamblea Constituyente, como una de las primeras acciones de su Gobierno.

El Istmo se mantuvo neutral en todo el desarrollo de la guerra, gracias a la firme determinación que asumió el gobernador José de Obaldía de no involucrarse en otra guerra ajena a los intereses de los panameños.

La República en aras de allanar el camino de la conciliación se planteó el objetivo de incorporar a Panamá al Tratado de "Paz", suscrito en Cartagena el 10 de septiembre de 1860.

En correspondencia con esta aspiración del gobierno, el nuevo gobernador pariteño, Santiago de la Guardia, comisionó a Justo Arosemena para que conjuntamente con el comisionado de la República Manuel Murillo Toro, se llegaría a un acuerdo.

El mismo se conoce como el Convenio de Colón (6 de septiembre de 1861), y consta de ocho artículos; su contenido constituye una muestra tangible del sentir autonomista de los panameños.

El propio Arosemena publicó pocos años más tarde, en 1863, un ensayo titulado: "El Convenio de Colón, o sea, los intereses políticos del Estado de Panamá, como miembro de la Unión Granadina", en donde recoge las incidencias del proceso de negociación.

En sus párrafos rememoraba, que:

“Discutidos con detención todos los puntos que lo merecían, y después de varias conferencias tenidas en el espacio de menos de dos días, quedó acordado el Convenio que se firmó en Colón el 6 de septiembre de 1860, y que es generalmente conocido. Todos sus artículos fueron meditados, y aceptados a sabiendas por el negociador granadino, en los términos que juzgó convenientes para ambas partes” 12.

En este Convenio se indica en el artículo 1 que: “El Estado Federal de Panamá se incorpora a la nueva entidad nacional que se denomina Estados Unidos de la Nueva Granada, y queda en consecuencia, formando uno de los Estados soberanos federales que componen dicha asociación en los términos del tratado que se ajustó en Cartagena el 10 de septiembre de 1860”.

A juicio de historiadores, lo que en el fondo había en este Convenio era ocultamente una declaración de independencia por el hecho de establecerse, entre otros temas: Que no habría en el Estado de Panamá otros empleados públicos con jurisdicción o mando que los creados por las leyes del Estado; la administración de justicia sería independiente en el Estado y los actos de sus funcionarios judiciales exequibles sin sujeción jamás a la revisión de otros funcionarios; se reconocía la neutralidad del Istmo en las guerras civiles, y, lo más importante, el Gobierno no podría ocupar militarmente ningún punto del territorio del Estado sin consentimiento expreso del gobernador, siempre que el mismo

Estado mantuviera la fuerza necesaria para la seguridad del tránsito de uno a otro mar. Al leer este Convenio nos damos cuenta de la influencia que tuvo Justo Arosemena en cada una de sus líneas.

Catorce días después de haberse suscrito este Convenio en la capital de la República, se firmó el Pacto de la Unión (20 de septiembre de 1861), que en su artículo 1, expresaba:

“Los estados soberanos e independientes de Bolívar, Boyacá, el Cauca, Cundinamarca, Magdalena y Tolima, se unen, ligan y confederan para siempre y forman una nación libre; soberana e independiente que se denominará Estados Unidos de Colombia”. Este pacto viene a ratificar y ampliar el Tratado de Cartagena firmado un año antes.

El gobernador De la Guardia no se sustraería de lo que se estaba dando en la República, y, en consecuencia, decidió aceptar el Pacto de la Unión, siempre que no tuviera contradicción con el Convenio de Colón.

Esta condicionalidad franca y abierta que planteaba Panamá no fue bien recibida por parte del Gobierno de la República, al grado que el presidente Mosquera ordenó la ocupación del Istmo de Panamá en junio de 1862.

Un héroe de esta encrucijada fue el

12 Ver Justo Arosemena, Gil Colunge, “Teoría de la Nacionalidad”, ediciones de la Revista Tarea, Panamá, 1968, p.35.

gobernador Santiago de la Guardia, miembro del partido Conservador, y con vasta trayectoria política, quien al informarse sobre la ocupación militar que estaba siendo objeto el Istmo, decidió levantarse en armas y trasladar la capital del Estado a la provincia de Veraguas.

Este prócer de la Patria murió combatiendo contra las tropas comandadas por Gabriel Neira, Pedro Goytía y Buenaventura Correoso el 19 de agosto de 1862, a la temprana edad de treinta y tres años.

Es lamentable que en la actualidad poco se conoce sobre la heroicidad demostrada por el gobernador Santiago de la Guardia, somos del criterio que su ejemplo de patriotismo no debe ser olvidado.

La Convención de Río Negro

El presidente Mosquera y los liberales en el poder convocaron en Río Negro 13, a una Convención Constituyente, con el propósito de darle mayor soberanía a los Estados, después de una desoladora guerra que terminó venciendo a los conservadores.

La Convención se instaló formalmente el 4 de febrero de 1863, y culminó el 8 de mayo del mismo año, con la sanción de la nueva Constitución Federal. Por el Estado de Panamá aparecen como firmantes: el doctor Justo Arosemena, a quien le correspondió el honor de ser presidente de esta histórica reunión, Gabriel Neira, Guillermo Lynch, Buenaventura Correoso, José Encarnación Brandao y Guillermo

Figueroa.

El artículo 1 de la Constitución establecía que: “Los estados soberanos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá, Santander y Tolima, creados respectivamente por los actos del 27 de febrero de 1855, 11 de junio de 1856, 13 de mayo de 1857, 15 de junio del mismo año, 12 de abril de 1861, y 3 de septiembre del mismo año, se unen y confederan a perpetuidad consultando su seguridad exterior y recíproco auxilio, y forman una Nación libre, soberana e independiente, bajo el nombre de “Estados Unidos de Colombia”.

En esta norma suprema se reflejó un avance significativo en materia de garantías individuales y derechos humanos. Se establecía el fin de la esclavitud, la no pena de muerte, libertad absoluta de imprenta, pensamiento y religión, garantías procesales, derecho a la propiedad, inviolabilidad del domicilio y de escritos privados.

El Gobierno se comprometía a no hacerle la guerra a los Estados sin la expresa autorización del Congreso y estaba obligado a agotar todos los medios de conciliación para la paz nacional.

La Constitución incrementó el poder del Senado al darle facultad para ratificar a los secretarios de Estado escogidos por el Poder Ejecutivo, a los agentes

13 El nombre correcto del municipio ubicado en el departamento actual de Antioquia es Rionegro y no Río Negro, como aparece en algunos textos.

diplomáticos, jefes militares y empleados superiores de diferentes departamentos administrativos.

En el transcurso de las deliberaciones los constituyentes decidieron que Mosquera se encargara transitoriamente de la presidencia de la República, por un periodo que promediaba el año, aunque siempre existía el temor de que quisiera perpetuarse en el poder más allá del término definido.

Estas dudas las observamos, explícitamente, en el discurso que disertó Justo Arosemena, en su calidad de presidente de la Convención, durante la sesión de juramentación presidencial, el 14 de mayo de 1863, al manifestar:

“Mi voz es débil; pero el puesto con que la Convención Nacional me ha honrado casi me impone el deber de conjuraros en nombre de nuestra querida patria, de su libertad, de su soberanía y de sus leyes, a que coronéis vuestra vida pública, dando el ejemplo de completa y absoluta sumisión a la voluntad del pueblo, expresada por medio de sus representantes.

Un solo paso en falso puede perderos para siempre en la estimación de vuestros conciudadanos, en la opinión de las naciones extranjeras y en el juicio severo de la historia. Tened presente que ésta no adula cuando no se escribe por los contemporáneos y que sobre vuestra tumba pudieran verter lágrimas, no de dolor por vuestra pérdida sino de

desconsuelo por los males que hubieseis causado...”

El presidente Mosquera ejerció su cargo sin mayores sobresaltos en cuanto al cumplimiento de la Constitución, pero, sí los tendría en su cuarto periodo presidencial (1866-1868), cuando al no poder controlar el Congreso, ordenó su clausura, cumpliendo de esta manera los presagios de algunos constituyentes de 1863, que no confiaban en que respetaría la norma constitucional.

La Constitución de Río Negro permaneció vigente por 23 años, hasta 1886, fecha en que entró a regir la nueva Carta Magna Centralista, impuesta por el presidente Rafael Núñez.

La nueva Constitución Centralista no cesó las guerras en Colombia y mucho menos dotó de estabilidad política a la Nación, en el caso de Panamá, agudizó más las diferencias políticas, cuando el propio presidente Núñez, en reacción a las múltiples rebeliones que se suscitaban en el Istmo, impuso en una acción sin precedentes, el artículo 201 en la Carta Magna que decía: “El Departamento de Panamá está sometido a la autoridad directa del Gobierno y será administrado con arreglos a leyes especiales”.

La puesta en vigor de este artículo acrecentó el sentimiento nacionalista de los istmeños que no descansaron en los años sucesivos hasta poner fin a tal ignominia que asfixiaba sus anhelos de paz, libertad e independencia.

Concluida su función constituyente en 1863, el doctor Arosemena fue designado

para ejercer funciones diplomáticas:

- Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en el Perú, de 1863 a 1866.
- Ministro residente en Francia e Inglaterra de 1871 a 1872.
- Enviado Extraordinario y ministro Plenipotenciario en Francia e Inglaterra de 1873 a 1874.
- Ministro residente en los Estados Unidos de América de 1879 a 1880.
- Ministro residente en los Estados Unidos de Venezuela en 1881 y enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en dicho país, desde septiembre del mismo año hasta junio de 1882.

Estos cargos fueron asumidos con algunos intervalos, el primero en 1869, cuando salió electo diputado de la Asamblea Legislativa del Estado Soberano de Panamá, y, luego, senador (1870-1871). En ambas cámaras resultó elegido como presidente, producto de su liderazgo y desempeño parlamentario.

Sus funciones diplomáticas no lo distrajerón de la producción intelectual. En 1870, publicó la obra: "Constituciones Políticas de la América Meridional, reunidas y comentadas", y que en ediciones posteriores, cambió su nombre por el de "Estudios Constitucionales sobre los gobiernos de América Latina".

Este es un libro de Derecho comparado, en donde el análisis de cada constitución contiene una breve historia

gubernativa del respectivo país desde su independencia, acompañado de observaciones generales y particulares de cada norma fundamental, el estudio lo hizo desde una perspectiva crítica, pero a su vez propositiva.

Después de una fecunda vida intelectual, política, diplomática, periodística y como jurista, Justo Arosemena falleció el 23 de febrero de 1896, en la ciudad de Colón a los 78 años de edad. En su testamento se evidencia que murió sin tener mayores recursos económicos y que carecía de propiedades significativas.

Fue un ejemplo en todo el sentido de la palabra, administrativamente, no llegó a ocupar posiciones públicas para enriquecerse ni para favorecer a amigos. Le dedicó gran parte de su vida a la actividad política y jamás pensó en militar en otro partido que no fuera el Liberal, colectivo en el que se mantuvo fiel hasta su muerte.

Se consagró intelectualmente por medio de la publicación de libros y ensayos en distintas etapas de su vida. Sus escritos, además de orientar el rumbo político de la sociedad en que vivía, contenían enseñanzas morales, incentivaban el patriotismo y fortalecían el sentimiento de Nación. Su principal obra: "El Estado Federal de Panamá", trascendió las épocas y fue mar de inspiración de panameños y panameñas que lucharon en el siglo XX por un Panamá libre, soberano e independiente.

Sobresalió por su actuar parlamentario,

ya sea como diputado, congresista o constituyente, fue siempre un hombre ejemplar que actuaba con elevado nivel cívico y propositivo. Don Aquileo Parra, jefe del partido Liberal, congresista y presidente de los Estados Unidos de Colombia lo describió así.

El doctor Octavio Méndez Pereira sintetizó en una ocasión su legado al decir de él, que: "No fue a la política buscando aplausos, honores, grandezas o triunfos efímeros. No hizo promesas vanas, ni excomulgó, ni insultó como energúmeno, ni tuvo envidia de nadie. Puso sencillamente al servicio de su patria todas sus luces y se echó todo entero a la realización de sus ideales elevados" 13. A 200 años de su natalicio su pensamiento y actuar político siguen estando presentes en el sentimiento nacionalista de cada panameño y representan un digno modelo a seguir por las presentes y futuras generaciones.

12 Otto Morales Benítez "Sancllemente, Marroquín, el Liberalismo y Panamá", Stamato Editores, Colombia, 1998, pag. 460.

13 Revista Lotería, Mayo de 1944.

BIBLIOGRAFIA

AROSEMENA, Justo. "Estudios Constitucionales sobre los gobiernos de la América Latina", obra reeditada por la Asamblea Nacional de Panamá en el año 2009.

AROSEMENA, Justo. "Centenario de un Prócer", escrito publicado en Lotería, No. 092, 1963.

AROSEMENA, Mariano. "Apuntamientos Históricos 1801-1840". Publicaciones del Ministerio de Educación, Panamá, 1949.

AROSEMENA, Mariano. "Independencia del Istmo", escrito aparecido en la obra "Fuentes Escritas sobre la Independencia de Panamá de España 1821-1971". Instituto Nacional de Cultura y Deportes, Dirección de Patrimonio Histórico, Panamá, 1971.

ARTEAGA HERNÁNDEZ, Manuel y **ARTEAGA CARVAJAL,** Jaime. "Historia Política de Colombia, Editorial Planeta, Colombia, 1999.

BONILLA, Heraclio y **MONTAÑEZ,** Gustavo. "Colombia y Panamá, la metamorfosis de la nación en el siglo XX". Universidad Nacional de Colombia, 2004.

CASTILLERO, REYES, Ernesto J. "Don Mariano Arosemena", escrito publicado en Lotería, No. 72, 1947.

CHIARI, Eduardo. "Dr Justo Arosemena", escrito publicado en Lotería, No. 41, 1944.

MÉNDEZ PEREIRA, Octavio. "Justo Arosemena", EUPAN, 1970, Panamá.

MORALES BENÍTEZ, Otto. "Sanclemente, Marroquín, el Liberalismo y Panamá". Stamato Editores, Colombia, 1998.

MOLINA, Gerardo. "Las ideas liberales en Colombia, 1849-1914". Universidad Nacional de Colombia, 1970.

MIRÓ, Rodrigo. "El Estado del Istmo en la teoría de Justo Arosemena", escrito publicado en Lotería, No. 141, 1967.

"Panamá y nuestra América, Justo Arosemena", Introducción, selección y notas de Ricaurte Soler, UNAM, México D. F. 1981.

SOLER, Ricaurte. "Justo Arosemena y la Idea Nacional panameña del Liberalismo", escrito publicado en Lotería, No. 400, 1994.

SUSTO, Juan Antonio. "Origen del apellido Arosemena en Panamá", escrito publicado en Lotería, No. 36, 1944.

TELLO BURGOS, Argelia. "Escritos de Justo Arosemena". Biblioteca de la Cultura Panameña, Panamá, 1985.

EL FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

Licdo. Héctor Mella. TE

La relación entre dinero, político y democracia es objeto de profundos estudios, análisis, congresos, seminarios y comisiones instauradas en la mayoría de los países latinoamericanos en los últimos años. La búsqueda por ordenar y regular dicha relación, se ve reflejada en los procesos reformadores a los que los países someten sus experiencias. No obstante, uno de los males que está de moda a nivel mundial es la corrupción, y un fenómeno ligado íntimamente es el lavado de dinero y activos. El blanqueo de capitales tiene sus orígenes en tiempos remotos y ha ido evolucionando de manera continua, alcanzado altos niveles de sofisticación y complejidad en los que no se escapan los procesos electorales.

Por su parte, las campañas electorales son entendidas como las desarrolladas por los candidatos, partidos políticos y organizaciones con fines políticos o grupos de electores, cuyo objetivo es persuadir, captar y estimular a los ciudadanos a que votan a favor de un candidato o que simpatice con algún partido. Dichas campañas inmersas en un proceso electoral, y dentro de los periodos electorales, antes, durante y después de la celebración de las elecciones, requieren de una inyección monetaria para poder materializarse, denominándose esta

inyección financiamiento político privado de dichas campañas y el llamado subsidio electoral o financiamiento político público.

Ahora bien, y teniendo conocimiento que la corrupción, el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo son fenómenos que ya penetraron en las sociedades y los países de la región en sus procesos evaluadores y de reformas político-electorales, encaminan sus análisis con el fin de obtener mayores niveles de equidad y transparencia en las contiendas electorales, así como evitar que los partidos políticos, organizaciones con fines políticos y candidatos independientes, sean financiados con fondos, cuya procedencia afecte y comprometa el ejercicio de los gobiernos elegidos.

Está demás indicar que el dinero en los procesos electorales se ha convertido en una necesidad imperante para los actores políticos, entendiéndose estos: partidos políticos, organizaciones con fines políticos y candidatos independientes a fin de obtener un escaño o lograr la victoria en las elecciones. Surge entonces, la pregunta ¿cuán estrecha es la relación entre dinero, política y democracia.

Los partidos políticos, son organismos

con interés público, cuya finalidad es promover la participación de los ciudadanos, sobre todo, en la toma de decisiones en la cual, dichas decisiones repercuten directamente a favor la sociedad, que juega un rol importante en los procesos de construcción de la democracia. En este punto vale indicar qué se entiende por “financiamiento político” y, tal como se indica, son los fondos (ingresos y egresos) utilizados para financiar los partidos políticos, ya sea en las actividades ordinarias y funcionamiento, así como en los periodos de campañas electorales y donde las legislaciones han identificado como público, privado o una mezcla de ambos: mixto.

En el financiamiento público, se utilizan los dineros del Estado para el funcionamiento de los partidos, el cual es dado de manera directa por medio de asignaciones específicas de fondos, o de modo indirecto, otorgando una serie de ventajas o concesiones que beneficien al partido político que impacten en el monto de sus gastos. La experiencia comparada en Latinoamérica ha demostrado que el financiamiento público ha coadyuvado con la no incursión del ingreso de fondos ilícitos en actividad política.

Rotsay Gerardo Rosales Valladares, politólogo de la Universidad de Costa Rica. “Financiamiento de los Partido Políticos y las Campañas Electorales en Panamá”, Capítulo 4 del Texto elaborado por el PNUD para el Tribunal Electoral de Panamá.

A su vez, ha servido de piso económico a los partidos pequeños, a fin de que puedan ingresar a la contienda política y a la subsistencia de los mismos, no obstante, su disparidad con el financiamiento privado sigue siendo el problema. Cabe destacar que este financiamiento surgió con el fin de promover la equidad de la competencia y de asegurar la autonomía de las organizaciones políticas frente a los intereses privados y la posible injerencia de estos en las tomas de decisiones de los gobiernos.

Por su parte, el financiamiento privado no es más que las donaciones procedentes de personas físicas o jurídicas particulares, en dinero o especies, apoyo este que debe ser entendido como el enraizamiento de los partidos, agrupaciones con fines políticos y candidatos independientes en la sociedad. Sin embargo, la realidad indica que son más los riesgos de una influencia excesiva de actores particulares sobre los dichos actores políticos y poderes públicos.

Además se observa que en nuestros países el uso del financiamiento privado se ha visto empañado, toda vez que con el mismo se pretende comprar la conciencia en periodos de campaña, mismos favores que, posteriormente, son reclamados una vez se accede al poder, siendo terreno fértil para la corrupción. En ese sentido indica el politólogo italiano Ángelo Panebianco : “el dinero en los partidos políticos es un asunto de relevancia, no solo por la cantidad de dinero implicada o por sus fuentes de

origen, sino porque los partidos se han convertido en la columna vertebral del estado democrático". Señala, además, que invertir en la institucionalidad de los partidos políticos, es invertir en la democracia.

Autores como Humberto de la Calle indican que "el elemento fundamental de la democracia es la participación, ya sea por representación o directa, pero también expresa que uno de los obstáculos principales para que esa participación sea efectiva es la falta de dinero el cual, quiérase o no, es un elemento indispensable para lograrla.

Como se observa, la relación dinero-política juega un papel preponderante en los procesos electorales y en la democracia, en donde la relación equilibrada entre dinero y política coadyuvan con los procesos de construcción de la democracia, no obstante, una deficiente regulación ocasiona una distorsión en dichos procesos electorales.

En este punto, y convencidos de que el dinero es un factor importante en los procesos democráticos, se hace necesario realizar un análisis de la legislación panameña a

fin de determinar, si el sistema de financiamiento de partidos y campañas electorales procura el fortalecimiento de los valores democráticos y, a su vez, determinar cuál es su comportamiento dentro del "Sistema Financiero panameño".

El "click" del asunto entre la relación dinero-política, radica en "que sea el sistema democrático el que controle al dinero, y no este al sistema", replicando lo que dice Daniel Zovatto , y que la competencia entre partidos políticos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) son los que generan democracia, tal como establece el politólogo italiano Giovanni Sartori .

De los anterior se colige que, producto del análisis de la relación dinero-política-democracia, los países a nivel mundial han adoptado en los últimos años marcos regulatorios sobre el tema, no obstante, y aun con los marcos regulatorios existentes se han dado escándalos de corrupción y de mal uso de dichos dineros destinados

Panebianco. A (1990). Modelos de Partido, Madrid: Alianza Editorial De la Calle, Humberto. (2004) "Financiamiento político: público, privado, mixto". En: De las normas a las buenas prácticas. El desafío del Financiamiento en América Latina. San José: OEA, IDEA Internacional.

Zovatto, Daniel. (2004) Financiamiento político: público, privado, mixto". En: De las normas a las buenas prácticas. El desafío del Financiamiento en América Latina. San José: OEA, IDEA Internacional Sartori, Giovanni (1992) Marrone Vergara. (2006) "Financiamiento Político en la Legislación panameña; público/privada". En: Tribunal Electoral de Panamá, Reflexiones en un Panamá democrático. Pag. 173

al financiamiento de la campañas electorales.

PANAMÁ

El otorgar facilidades a los partidos políticos en Panamá no es nuevo, el mismo nace prácticamente con la Nación.

Tal como indica Marrone Vergara, en 1904, la Ley 89 de 7 de julio de 1904, establecía que las actuaciones procesales en materia electoral, referentes a reclamaciones por escrito, se harían en papel común, sin costo alguno.

Previo a la Constitución Política de 1972, se encontraba contemplado en la legislación electoral panameña el financiamiento a los partidos políticos, tales como la liberación de gravámenes de ciertos documentos de naturaleza electoral así como el derecho de utilizar vías y espacios públicos. En ese mismo año se introduce en la Carta Magna el financiamiento directo.

En Panamá, el financiamiento de las campañas electorales es de carácter mixto, es decir, público y privado.

El publico data de 1972, pero con una aplicación real en 1997, con la reforma al Código Electoral se denominó subsidio estatal directo a los partidos

políticos y candidatos independientes que era asignado por medio de una fórmula, buscando un aporte fijo igualitario.

Tal como se indica, el Sistema de financiamiento panameño, desde 1988 hasta 2006 se otorgaba bajo el concepto de "subsidio estatal".

Posterior a la fecha se ha establecido en la ayuda que el Estado le brinda a los partidos políticos, ya sea directa o indirectamente, además de dotar a la legislación de mayores mecanismos de control y transparencia al sistema de financiamiento público, toda vez que se otorga a los partidos político un aporte fijo. Además, se incorporan en la legislación, mayores restricciones referentes al origen de las donaciones privadas y sobre la fuente de la donación.

Del Financiamiento Público, en esta ocasión solo indicaremos que la Constitución Política en su Artículo 141 y el Código Electoral en su Título V Sección 2, establece que "El Estado contribuirá con los gastos que incurran los partidos políticos y los candidatos de libre postulación (pre-electoral y post-electoral)".

No obstante, se evidencia que en los últimos 20 años los procesos electorales panameños han estado

sumergidos en escándalos de utilización ilegítima de bienes y recursos del Estado con fines políticos, es decir de fuentes públicas.

Así las cosas, el financiamiento de las campañas no pueden ser visto como un acto de corrupción o actividad corrupta, indistintamente, si es pública o privada, pero lo que sí es necesario, es controlar las campañas respecto al financiamiento privado, con el ingreso de los dineros o activos, para evitar una distorsión al proceso electoral, como la ejecución de actos ilegales y delictivos vinculados al lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

En ese sentido, las campañas electorales requieren realizar grandes movimientos de sumas de dinero, tanto ingresos como egresos con el fin de hacerlas exitosas y en donde los recursos económicos no sean el impedimento para su ejecución.

Dicho financiamiento denominado "privado", no es más que las donaciones en dinero o especies procedentes de personas físicas o jurídicas particulares, otorgadas a partidos o candidatos en los procesos electorales.

No obstante, ese patrocinio privado a las campañas o candidatos puede ser penetrado por el crimen organizado

con operaciones realizadas por personas naturales o jurídicas, cuyo objetivo es ocultar o disfrazar bienes y recursos de origen ilícito, y en donde esos fondos son reinsertados en la economía o sistema financiero de manera tal que aparezcan como provenientes de fuentes legítimas.

En la misma dirección **GUTIÉRREZ y ZOVATTO**, manifiestan:

"Fortalecer los partidos políticos es una prioridad al igual que contribuir a aumentar la confianza ciudadana en sus procesos electorales. Es indudable que un sistema de partidos fortalece la democracia. Por tanto, contar con modelos efectivos de financiamiento de la actividad política fortalece la democracia. Por otro lado, la confianza de la sociedad y legitimidad de los gobernantes contribuye a la gobernabilidad democrática. En ese sentido, es vital ser transparentes pero también parecer transparentes. La transparencia en el financiamiento político ayuda a aumentar la confianza en el sistema. Esto es algo que los países de la región han consensuado, es decir, la necesidad de establecer y mantener "regímenes

equilibrados y transparentes de financiación de las actividades de los partidos políticos”.

Aunque el efectivo cumplimiento de las regulaciones sobre financiamiento político es un factor relevante para el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones y los procesos electorales, los desarrollos recientes en América Latina siguen apuntando a la necesidad de afrontar los desafíos de aplicación efectiva de los marcos regulatorios y de mecanismos de control y aplicación de sanciones, incluyendo el constante riesgo de la infiltración de dinero proveniente del crimen organizado transnacional en las campañas y el uso indebido de los recursos del Estado para financiar actividades políticas”.

En Panamá, el financiamiento privado se regula mediante el Decreto Nº. 38 de 23 de diciembre de 2004 y lo establecido en el Código Electoral en su Título V, Capítulo 1 Sección 1ª, la cual se le denomina incentivos, refiriéndose a que son deducibles de impuestos sobre la renta, las contribuciones hechas por personas naturales o jurídicas a los partidos políticos o candidatos de elección

popular.

Ahora bien, el Artículo 209 del Código Electoral indica que es obligación de los partidos políticos y de los candidatos registrar las contribuciones privadas que reciban, las cuales el Tribunal Electoral manejará de manera confidencial y dicha información será utilizada únicamente para determinar, si hay o no indicios de violaciones a la Ley Penal, limitándose a entregarlas a requerimiento de autoridad competente, llámese Órgano Judicial o Ministerio Público.

El mismo Código establece en su Artículo 420 que el incumplimiento del artículo 209 antes señalado, estipula sanciones que oscilan entre los B/100.00 a B/1000.00 balboas y retención de fondos de financiamientos públicos a los partidos políticos, de B/50.00 a B/.500.00 balboas a los candidatos.

De lo expuesto, surge la interrogante de determinar, si la legislación actual en materia de financiamiento privado de las campañas electorales, tiene la capacidad de coadyuvar con la no utilización de recursos provenientes del lavado de dinero o de activos.

Aún cuando existen algunas restricciones en cuanto al origen de los fondos y tal como ya lo hemos

mencionado, existe la obligatoriedad de registrar dichas contribuciones, en Panamá no existe la obligación de indicar el nombre del o los donantes, ni tampoco prevé limitaciones o topes, provocando no solo campañas millonarias, sino campañas sin control financiero efectivo, que evite la incursión de capitales provenientes del blanqueo del capital y el financiamiento del terrorismo.

Se observa que la legislación actual, carece de un blindaje especial respecto al tema, por lo que permite que las campañas políticas y los candidatos sean presa del manejo de dineros producto del lavado o blanqueo de capitales en el sentido que el Tribunal Electoral posterior a la elecciones, recibe de los candidatos y partidos políticos el informe detallado de las donaciones privadas recibidas para sus campañas.

De dicha posterioridad se desprende que si hubo dinero procedente del lavado de dinero, ya el mismo penetró el Sistema Financiero Panameño, por lo que es necesario que se legisle en ese sentido a fin de que dichos controles sean anteriores a los comicios, y se indique en los mismos una fecha específica de presentación de los informes a fin de que los candidatos puedan ser aptos para ser elegidos, o de lo contrario,

se les prohíba su participación en la contienda electoral.

Visto lo anterior como ejemplo, es importante señalar que no se debe separar la política o los procesos electorales del Sistema Financiero y Bancario, toda vez que ambos inciden directamente o están vinculados en los procesos democráticos del país, uno, porque se preserven los valores democráticos referente a elecciones libres y transparentes y, el otro, por mantener un sistema financiero y bancario confiable y estable, dándole al país la seguridad jurídica y estabilidad política que requiere.

internacionales, tales como GAFI y GAFISUD (para América latina) mismos que colocan a los países en "listas grises", "listas negras" por el incumplimiento de normas vinculadas al Lavado de Dinero y Activos, por lo que se deben tomar las consideraciones y medidas pertinentes tendentes de que el sistema electoral por medio del organismo electoral panameño coadyuve de forma indirecta respecto a ésta materia.

Por otro lado, de no ser anterior la presentación de los informes de las contribuciones privadas que reciban, el Tribunal Electoral en conjunto con los partidos políticos y los candidatos debería manejar una estructura

de supervisión, con manuales de procedimientos, y con tecnología de punta el cual ayude a identificar y prevenir la incursión del Lavado de Dinero y Activos en la política Panameña.

Dicha estructura y regulación debería contemplar una relación Tribunal Electoral - Unidad de Análisis Financiero, (UAF) en la que el Tribunal deberá reforzar la estructura de auditoría frente a la recepción de informes los candidatos y partidos políticos, en aras de determinar si se encuentran frente a la posibilidad de que se hayan efectuado operaciones sospechosas de Blanqueo de Capitales y de Financiamiento del Terrorismo.

En ese mismo orden de ideas, los partidos políticos y los candidatos que manejan fondos provistos de donaciones privadas deberían por Ley, convertirse en Sujetos Obligados, con la presentación de los informes al Tribunal Electoral y estos remitirlos a la Unidad de Análisis Financiero, (UAF) enfocados en una supervisión de gestión de Riesgos, en donde se ponga de presente toda la información de carácter contable, estadístico, financieros y bancarios de dichos sujetos.

En otros países, como por ejemplo México se prohíbe a los partidos

políticos recibir donaciones de personas no identificadas, por lo que es obligatorio registrarlas, además de señalar dicha legislación la variedad o modalidad de dicha donaciones, indicando que son todas aquellas que no previenen del erario público.

Esas aportaciones como ya hemos indicado están determinadas por modalidades, como por ejemplo las aportaciones voluntarias y personales que realicen los simpatizantes durante los procesos electorales federales y locales, pero a las mismas la ley les incluye topes a fin de regularlas.

México es una de las legislación que me gusta usar de referencia, toda vez que la misma está conformada por estructuras legales en materia electoral bien definidas, que aun cuando no han alcanzado erradicar por completo los actos que atentan contra la democracia, la misma está diseñada para acortarle los espacios a quienes se empeñan en obtener de forma ilegítima el ejercicio del Poder.

Aprovechando lo indicado en el párrafo anterior, México en su reciente proceso de reformas electorales y legales, incorpora a su Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales la creación de una Unidad en Materia de Inteligencia Financiera, dentro del propio organismo electoral,

para la prevención, detección del uso indebido de recursos públicos que realicen organismos del Estado durante el proceso electoral.

Además de las operaciones financieras que involucren disposiciones en efectivo y que de conformidad con las leyes y disposiciones de carácter general que en materia de prevención y detección de los delitos de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo, se consideren relevantes o inusuales.

Todo lo antes expresado, debe ser tomado en cuenta en los análisis que se realizan tendientes a reformar el sistema electoral, en atención a que el financiamiento privado de las campañas no solamente repercute en el proceso electoral, sino también en el sistema financiero Panameño y de manera directa, ya que sin los controles adecuados, se inyecta al mismo, fondos originados de actos ilícitos e ilegales, que empaña de alguna forma la labor del organismo electoral de celebrar elecciones transparentes.

Hay algo peor aún: la penetración en la política de este tipo de capitales incide de manera directa en las políticas de gobierno que en su momento asumen los gobernantes

de los Estados elegidos mediante campañas financiadas con dineros del narcotráfico, políticas de gobierno que se traducen en un blindaje de impunidad para el crimen organizado.

A grandes rasgos, existe la necesidad de un control eficiente de los ingresos privados en los partidos políticos, de los candidatos y las candidatas de libre postulación, evitando la captación de estos por grupos privados delincuenciales organizados, por lo que se hace imprescindible controlar el ingreso de los aspirantes.

En ese sentido se hace impostergable regular las contribuciones privadas de las campañas electorales, colocando topes a dichas contribuciones por medio de los mecanismos legales existentes, así como la obligación de indicar el nombre del o los donantes, procurando un control financiero efectivo y en donde los partidos políticos y candidatos constituyan sujetos obligados, frente a este flagelo.

Al constituirse en tal condición, (sujetos obligados) los mismos deberán presentar los reportes de las declaraciones de transacciones procedentes en efectivo o cuasi efectivo, o especie indicando el remitente o los remitentes y los montos a saber.

En conclusión, el Sistema Financiero

bajo la óptica aquí expuesta, resulta vulnerable y además los avances tecnológicos han aumentado el rango de ejecución efectiva del Lavado de Dinero y Activos, por lo que se hace necesario un esfuerzo conjunto entre el Tribunal Electoral, la Unidad de Análisis Financiero (UAF), candidatos y los partidos políticos, dirigido a perfilar a los torneos electorales como procesos más competitivos, en el los cuales se vislumbren participaciones equitativas y que los mismos no puedan ser viciados por conductas delictivas propias del Lavado de Dinero y Activos. Y como inquietud te dejo esta última pregunta ¿puede lavarse dinero o activos por medio del financiamiento público otorgada por el Estado?, dejémoslo hasta aquí...

OBJECCIÓN POR INEXEQUIBILIDAD TOTAL O PARCIAL DE UN PROYECTO DE LEY

José Bermúdez
Abogado

Hechos históricos de la objeción de inexequibilidad, fueron regulados desde la primera Constitución Política de la República de Panamá de 1904. Con la aprobación de la Constitución Política de 1972, fue eliminado el derecho constitucional de inexequibilidad. No obstante, se adiciona con las reformas que le fueron introducidas a la Constitución en 1978.

El concepto de objeción inexequible, proviene del Derecho Romano: inexequibilidad, el cual quiere decir que la norma no puede producir efectos en el futuro como resultado de su inconstitucionalidad. Aplicado al Derecho Constitucional panameño es el control preventivo, que solo puede ser ejercido por el Presidente de la República, a los proyectos de leyes y reformas constitucionales. La última reforma constitucional se dio el año 2004.

La objeción de inexequibilidad será detallada como la estableció el legislador, siendo el asesor legal y técnico conocedor de las mismas, por ende, podrá advertirle al asesor,

asistente o al diputado que se prevé un artículo o más artículos en un proyecto de ley que pueda ser devuelto por el Ejecutivo, objetado por inexequible, de manera parcial en el contenido de un término, concepto, artículo, o el título del anteproyecto de ley que pretende presentar ante el Pleno de la Asamblea Nacional.

En resumen, el proyecto aprobado en tercer debate, y si en alguno de sus artículos o en el título del mismo se infringen los derechos y deberes individuales y sociales, en general, el contenido de nuestra Constitución Política, dentro de los cuales podemos señalar las Garantías Fundamentales, el principio de Justicia, la no discriminación, la igualdad ante la Ley, el derecho a la Libertad, el debido proceso, el derecho a transitar, entre otros, queda abierto el evento de ser objetada la iniciativa legislativa que fue aprobada en tercer debate por la mayoría de los diputados.

Cuando una ley es demandada de inconstitucionalidad, según nuestro Código Judicial, la demanda tiene que ser presentada por un abogado. Es posible, entonces, que esté en alerta

para proceder en cumplimiento a lo establecido en el Código Judicial. Tomando en cuenta el tema expuesto no está de más señalar el perfil del asesor legislativo y las funciones de los asesores legislativos.

El perfil de un asesor que preste funciones en la Asamblea Nacional contempla que deben ser técnicos, profesionales que dominen el amplio tema legislativo que se trata en las comisiones respectivas.

De esta forma en el Pleno de la Asamblea se puede cumplir eficazmente su tarea de acuerdo con el orden legal y constitucional. Debe ser gente capaz, preparada, con una experiencia legislativa.

La experiencia y los conocimientos son necesarios para desempeñar la función de asesor legislativo; con una gran experiencia en las áreas legislativas, jurídicas y económica o contar con el apoyo de un economista. En las universidades se toca el tema de legislativo de manera general, la parte técnica legislativa se adquiere en con la prestación del servicio en la Asamblea Nacional.

Los diputados tienen la necesidad de que los asesores legales les brinden el soporte debido en materia legislativa, pues no todos los diputados dominan

la técnica legislativa. Es importante la consulta permanente con la ciudadanía en las comisiones de trabajo en el circuito electoral, a través de redes sociales.

Funciones del asesor legislativo

1. En la Dirección de Asuntos Plenarios, asignar a la comisión de trabajo el anteproyecto o proyecto de Ley a tratar en el primer debate.

2. Brindar soporte técnico sobre la toma de providencias necesarias para ejecutar las funciones que la Constitución, las leyes secundarias y el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de Asamblea Nacional, señalen.

3. Contribuir en las propuestas de modificaciones, derogaciones, supresiones y adiciones de iniciativas legislativas, conforme lo establece el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

4. Orientar sobre diversos temas que procuren una correcta toma de decisiones sobre las diferentes actividades administrativas de la Asamblea Nacional.

5. Recomendar la fusión de iniciativas legislativas y creación de comisiones ad hoc, entre otros

Funciones del asesor legislativo

En funciones en las Comisiones de Trabajo o en la Dirección Nacional de Asesoría Legal y Técnica de Comisiones:

1. Realizar las guías legislativas.
2. Proponer sobre la integración de los objetivos y fines de las comisiones transitorias y ad hoc.
3. Realizar análisis e investigaciones que permitan a la Junta Directiva, recomendar a las comisiones, un plazo prudencial para la emisión de los dictámenes.
4. Redactar el resumen legislativo anual, memoria anual de las actividades de la Comisión de Trabajo, capacitación, giras de trabajo.
5. Brindar el soporte técnico necesario que permita velar por el pronto trámite y la resolución de los asuntos que resuelva la Asamblea, la Junta Directiva o las comisiones, en su caso.
6. Proponer a los integrantes de las juntas directivas de las comisiones que se realicen las citaciones de funcionarios para la presentación de informes.
7. Realizar análisis e investigaciones que permitan a la Junta Directiva aprobar la organización y los manuales de funcionamiento de las distintas dependencias de la Asamblea.
8. Presentar alternativas o modificaciones sobre la resolución de los casos administrativos que no estén contemplados en el Reglamento Interno de la Asamblea.
9. Brindar análisis y asesoría política a diputadas y diputados
10. Elaborar anteproyectos de Ley.
11. Realizar estudios e investigaciones sobre temas relacionados con iniciativas de Ley.
12. Asesorar y acompañar a diputadas y diputados en sus reuniones con diferentes sectores sociales.
13. Brindar apoyo técnico a diputadas y diputados en sus reuniones con las comisiones y sesiones plenarias.
14. Presentar informes de primer debate y textos únicos, requeridos por las diputadas y diputados.
15. Orientar a distintos niveles del organismo sobre temas relativos a su especialidad.
16. Atender consultas ciudadanas sobre diferentes temas de

interés legislativo, y otros temas que se le plantean a las comisiones, diputadas y diputados.

He aquí la importancia del trabajo del asesor legal de la Asamblea Nacional que le tiene que advertir al diputado cuáles son las competencias constitucionales y legales para que su proyecto no sea devuelto, los análisis y costo/beneficio en los proyectos de ley.

De las objeciones de inexecutable. Artículo 183 de la Constitución Política de Panamá. Son atribuciones que ejerce por sí solo el Presidente de la República:

1....

6. Objetar los proyectos de leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable.

Una objeción de un proyecto de ley puede ser presentada en su conjunto por el Órgano Ejecutivo. En este caso, el proyecto de Ley regresa a tercer debate al Pleno de la Asamblea Nacional, y si es solo en parte el proyecto de ley regresa al trámite del segundo y tercer debate de la Asamblea Nacional o en caso de que sea reformada Constitución Política, la objeción de inexecutable, a diferencia de la acción y de la consulta de inconstitucionalidad,

manteniéndose hasta la actualidad. Las objeciones de inexecutable, son concordantes con los Artículos 53, 204, 205, 206 y 207 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

No podemos confundir las objeciones con las demandas de inconstitucionalidad, puesto que estas pueden ser interpuestas por cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, ante la Corte Suprema de Justicia, motivados por la supuesta inconstitucionalidad de una ley o de un acto emitido por Autoridad Pública. Reitero la objeción de inexecutable, solo puede ser interpuesta por el Presidente de la República y únicamente contra un proyecto de ley, remitido por el Órgano Legislativo, el cual será devuelto a la Asamblea Nacional explicando los motivos de su objeción.

De ahí, que dicha objeción no constituye en realidad una consulta o acción de inconstitucionalidad. Por tanto, la decisión de la Corte en estos casos, más que una sentencia, es un dictamen, vinculante u obligatorio para todos. Antes de la objeción de un proyecto de ley, tenemos que tener claro que toda iniciativa legislativa tiene que ser aprobada por los honorables diputados en tres días distintos, en primer, segundo, y

tercer debate. La consulta entre los diputados y la sociedad civil se da de manera adicional dependiendo de los intereses que puedan beneficiar o afectar a la ciudadanía. Vale recordar las palabras del político de la década de principios de los años 1970, que decía: "entre más se consulta menos se equivocan" los que toman las decisiones.

Artículo 168 de la Constitución Política: Aprobado un proyecto en tercer debate ley, pasara al Órgano Ejecutivo, y si éste lo sancionare lo mandará a promulgar como Ley en la Gaceta Oficial. En caso contrario, lo devolverá con objeciones a la Asamblea Nacional".

Artículo 169 de la Constitución Política: "El Ejecutivo dispondrá de un término máximo de (30) treinta días hábiles para devolver con objeciones cualquier proyecto. Cuando el Órgano Ejecutivo, una vez transcurrido el indicado tiempo, no hubiese devuelto el proyecto con objeciones, no podrá dejar de sancionarlo y hacerlo promulgar. Objetado por inexecutable, solo en parte, el proyecto de ley, volverá a segundo debate, y tercer debate con el único fin de considerar las objeciones formuladas por el Órgano Ejecutivo".

Artículo 170. de la Constitución

Política: El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Nacional, a tercer debate. Si lo fuera solo en parte, volverá a segundo, con el único fin de considerar, las objeciones formuladas".

Si consideradas por la Asamblea Nacional las objeciones. el proyecto fuere aprobado por los dos tercios de los diputados que componen la Asamblea Nacional, el Ejecutivo lo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de este número de diputados, el proyecto quedará rechazado.

El Artículo 170 de la Constitución Política es concordante con el Artículo 205. Del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional. Establece el trámite de la objeción.

El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo volverá a la Asamblea Nacional a tercer debate por inconveniente, previo informe de la Comisión a la cual corresponde dicho proyecto. Para insistir sobre el mismo, cuando este haya sido objetado en su conjunto, se requerirá una votación favorable no menor de las dos terceras partes de los diputados o diputadas que componen la Asamblea Nacional, de no ser así, el proyecto quedará

rechazado. Si es aprobado, el Ejecutivo lo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones.

Si fuere objetado solo en parte, la Asamblea Nacional, previo informe de la Comisión correspondiente, y según los procedimientos ordinarios de segundo y tercer debate, considerará el proyecto únicamente en cuanto a los temas objetados por el Ejecutivo.

Los medios informáticos actualizados permiten que las personas interesadas en conocer un proyecto o proyecto de ley aprobado en tercer debate remitido al Órgano Ejecutivo para que lo sancione, promulgue o le realice objeciones, sancionado y publicado en la Gaceta Oficial, pueda conocerlo vía Internet. La iniciativa legislativa también puede ser pedida en las oficinas de la Gaceta Oficial o en la Biblioteca de la Asamblea Nacional.

Artículo 171 de la Constitución Política: “Cuando el Ejecutivo objetare parcialmente un proyecto por inexecutable y la Asamblea Nacional, por mayoría expresada en el párrafo anterior, insistiere en su adopción, la Asamblea Nacional lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre la violación a los principios de forma o de fondo en cuanto a su aprobación”.

Artículo 206 de la Constitución Política: “Es la Corte Suprema de Justicia, la que tiene entre sus atribuciones constitucionales y legales la guarda de la integridad de la Constitución Política por razones de forma y de fondo para lo cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador de la Administración sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, actos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma imponga ante ella cualquier persona”. En este tipo de demandas no hay personas demandadas, porque es un término, párrafo, artículo, proceso, un acto, un título o proyecto de ley.

El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional establece dentro de sus funciones en el Artículo 53: “ La Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos constitucionales tiene como funciones estudiar, proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los siguientes temas:

- 1.....
2. Proyectos de ley devueltos por el Órgano Ejecutivo sin sancionar por considerarlos inexecutable”.

El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional reformado mediante la Ley Nº.66 del

30 de octubre de 2009, en su artículo 46 establece que la Asamblea Nacional cuenta con 15 Comisiones de Trabajo.

Las objeciones por inexecutableidad pueden ser presentadas a cualquiera de los proyectos de leyes presentadas por las comisiones que se detallan, a continuación:

1. Credenciales, Reglamento Ética Parlamentaria y Asuntos Judiciales
2. Gobierno Justicia y Asuntos Constitucionales
3. Presupuesto
4. Economía y Finanzas
5. Comercio y Asuntos Económicos
6. Infraestructura Pública y Asuntos del Canal
7. Educación, Cultura y Deportes
8. Trabajo Salud y Desarrollo Social
9. Comunicación y Transporte
10. Relaciones Exteriores
11. Asuntos Agropecuarios
12. Asuntos Indígenas
13. Población, Ambiente y Desarrollo
14. De la Mujer, la Niñez, Juventud y la Familia
15. Asuntos Municipales

Para insistir nuevamente en la aprobación de un proyecto, cuando este haya sido objetado en su conjunto,

se requerirá una votación favorable no menor de dos terceras partes de los (71) diputados o diputadas que componen la Asamblea Nacional.

Las dos terceras partes corresponden a 46 votos de los respectivos diputados en pleno ejercicio de sus funciones legislativas. De no ser así el proyecto de Ley quedará rechazado.

Si es aprobado, el Ejecutivo lo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si fuere objetado solo en parte, la Asamblea Nacional, previo informe de la Comisión correspondiente, y según los procedimientos ordinarios de segundo y tercer debate, el Órgano Legislativo considerará el proyecto de Ley únicamente en cuanto a los temas objetados por el Ejecutivo.

A manera de ejemplo, los honorables diputados no pueden legislar el tema del presupuesto general del Estado.

El artículo 276 de la Constitución Política establece que: "La Asamblea Nacional no podrá expedir leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto, que al mismo tiempo establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes previo informe de la Contraloría General de la República sobre la

efectividad fiscal de las mismas”.

ARTÍCULO 293 de la Constitución Política establece que: “sólo podrán ejercer el comercio al por menor:

1. Los panameños por nacimiento. Este artículo tiene sus excepciones ya que determina cuando pueden ejercer el comercio al por menor los extranjeros:
2. Los individuos que, al entrar en vigencia esta Constitución Política, estén naturalizados y sean casados con nacional panameño o panameña o tengan hijos con nacional panameño o panameña.
3. Los panameños por naturalización que no se encuentren en el caso anterior, después de tres años de la fecha en que hubieren obtenido su carta definitiva.
4. Las personas jurídicas nacionales o extranjeras y las naturales extranjeras que a la fecha de la vigencia de esta Constitución estuvieron ejerciendo el comercio al por menor de acuerdo con la Ley.
5. Las personas jurídicas formadas por panameños o por extranjeros facultados para ejercerlo individualmente de acuerdo con este artículo, y también las que, sin estar constituidas

en la forma aquí expresada, ejerzan el comercio al por menor al momento de entrar en vigencia esta Constitución.

Los extranjeros no autorizados para ejercer el comercio al por menor podrán, sin embargo, tener participación en aquellas compañías que vendan productos manufacturados por ellas mismas.

Ejercer el comercio al por menor significa dedicarse a la venta al consumidor o la representación o agencia de empresas productoras o mercantiles o cualquiera otra actividad que la Ley clasifique como perteneciente a dicho comercio.

Se exceptúan de esta regla, los casos en que el agricultor o fabricante de industrias manuales vendan sus propios productos (a manera de ejemplo este es el caso de los comerciantes que se dedican en sus industrias al procesamiento de empanadas y posterior venta al por menor). La Ley establecerá un sistema de vigilancia y sanciones para impedir que quienes, de acuerdo con este artículo, no puedan ejercer el comercio al por menor, lo hagan por medio de interpuesta persona o en cualquier otra forma fraudulenta.

La ley reglamentará la caza, la pesca y

el aprovechamiento de los bosques, de modo que permita asegurar su renovación y la permanencia de sus beneficios. Es importante señalar que en la actualidad hay una crisis por falta de agua y existen suficientes legislaciones: hay que hacerlas cumplir

El Artículo 296 de la Constitución Política indica: “Los honorables diputados no pueden legislar en contra de lo normado en la Constitución Política de Panamá y las leyes nacionales”.

De las decisiones de constitucionalidad o inconstitucionalidad las decide el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, le corresponde al Pleno la competencia de la guarda de la integridad de la Constitución.

Inconstitucionalidad es la demanda que interpone cualquier persona, por medio de apoderado legal, puede impugnar ante la Corte Suprema de Justicia las leyes, decretos de gabinete, decretos leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad que considere inconstitucionales y pedir la correspondiente declaración de inconstitucionalidad. Artículo 2559 del Código Judicial.

Además de los requisitos

comunes a toda demanda, la de inconstitucionalidad debe contener:

1. Transcripción literal de la disposición, norma o acto acusados de inconstitucionales; y
2. Indicación de las disposiciones constitucionales que se estimen infringidas y el concepto de la infracción.

Las demandas de inconstitucionalidad solo pueden ser presentadas por intermedio de un abogado ante el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los presidentes de las cuatro salas

En el libro IV del Código Judicial, dando continuidad a lo preceptuado, se establece que “le corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia conocer y decidir de manera definitiva, y en una sola instancia”: Artículo 2554. Numeral uno:

De la inexequibilidad de los proyectos de ley, que el Ejecutivo haya objetado como inconstitucionales por razones de forma o de fondo;

Razones de forma. Significa que lo que se cuestiona, independientemente del contenido de la ley, la misma ha sido aprobada sin seguir los debates y las formalidades que fija la Constitución para su elaboración. Por ejemplo, cuando una ley ha sido aprobada sin

haber sido sometida a los tres debates que se establecen en el proceso de formación de una ley o habiéndose dado los tres debates, estos no han sido en días distintos.

Razones de fondo. Cuando su contenido, ya sea en su totalidad o en uno de sus preceptos, tienen supuestos que contrarían lo regulado en la Constitución Política, produciéndose un conflicto de Norma de índole o de orden material. Ante esta situación la Norma de menor jerarquía debe ceder a la de mayor jerarquía.

Código Judicial, Artículo 2555: "Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto de ley por considerarlo inexecutable y la Asamblea Nacional, por mayoría de las dos terceras partes, insistiere en su adopción, el Órgano Ejecutivo dispondrá de un término de seis días hábiles para enviar el proyecto con las respectivas objeciones a la Corte Suprema de Justicia, la cual decidirá definitivamente sobre la exequibilidad del mismo".

Artículo 2556: "La Corte Suprema de Justicia decidirá sobre la exequibilidad de una reforma constitucional solo cuando el Órgano Ejecutivo la objetare, después de haberla recibido para su promulgación y antes de esta, por considerar que no se ha ajustado a lo establecido por la Constitución

Política"

.

Artículo 101 del Código Judicial. Designación del Tribunal al cual se dirige a la Corte Suprema de Justicia, Presidente del Pleno...: "Las demandas, recursos, peticiones a instancias, formulados ante la Corte la Suprema de Justicia y los negocios que hayan de ingresar por alguna razón en ella, deberán dirigirse al presidente de la Corte, si competen al Pleno de esta o a la Sala de Negocios Generales y a los presidentes de las Salas Primera, Segunda y Tercera, si se tratare, respectivamente, de negocios civiles, penales, contencioso-administrativos y laborales, y se hará la presentación ante el Secretario General o de la Sala correspondiente, quien debe dejar constancia de ese acto.

Para exposición práctica presentamos algunos ejemplos de proyectos de ley objetados por inexecutable total o parcial antes de que esta tenga efectos que deban cumplirse. La objeción tiene la finalidad de evitar que sea aprobado un proyecto de Ley que en su conjunto, ya sea en el fondo o en su forma, sea inconstitucional. En tal caso, no podrá ser adoptada en nuestro sistema jurídico por violentar la Constitución Política de la República de Panamá como ejemplo presentamos el proyecto de ley siguiente:

**Proyecto de Ley No.
De de del año**

Que crea la Cooperativa de la Comunidad de Dolegüita del distrito de David, provincia de Chiriquí, otorgándole exclusividad para el desarrollo de todo tipo de actividades a orillas del río David.

**LA ASAMBLEA NACIONAL
DECRETA**

Capítulo I
Disposiciones Generales

Artículo 1. Créase la Cooperativa de Dolegüita del distrito de David, provincia de Chiriquí, la cual tiene el propósito de incentivar, desarrollar todas las actividades económicas, fomentar el turismo, actividades agrícolas, industriales, acuicultura, minerales no metálicas como arena, piedra, tosca, de manera integral a orillas del río David del distrito de David.

Artículo 2. El territorio que abarcará la jurisdicción para desarrollar al oeste del río es de 200 metros desde la orilla del río David.

Artículo 3. El territorio que abarcará la jurisdicción para desarrollar al este es de 200 metros desde la orilla del río

David.

Artículo 4. El territorio que abarcará la jurisdicción para desarrollar al norte es desde el distrito de Dolega, 40 kilómetros aguas abajo hacia la desembocadura, de manera ininterrumpida del río David.

Capítulo II

Disposiciones Finales

Artículo 5. El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley, dentro de ciento ochenta días.

Artículo 6. Esta Ley comenzará a regir un día después de su promulgación en la Gaceta Oficial

Artículo 7. La presente Ley deroga cualquier ley o decreto que le sea contraria.

Dada en la Ciudad de Panamá, a los 19 días del mes de julio de 2016.

El Presidente

El Secretario

Este hecho constituye una violación a los artículos 19, 298, 257, 258 de la Constitución Política de la República de Panamá.

ARTICULO 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón

de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

ARTICULO 298. El Estado velará por la libre competencia económica y la libre concurrencia en los mercados. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que garanticen estos principios.

Artículo 257. Pertenecen al Estado
1....

4. Las tierras baldías o indultadas

5. Las riquezas del subsuelo, que podrán ser explotadas por empresas estatales o mixtas o ser objetos de concesiones o contratos para su explotación, según lo establezca la Ley.

Artículo 258. Pertenecen al Estado, y son de uso público, y, por consiguiente, no podrán ser objeto de apropiación privada:

1. El mar territorial, las aguas lacustres y fluviales, las playas y riveras de las mismas y de los ríos navegables, y los puertos y esteros.

En ejercicio de la facultad que le confiere el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Panamá, el Presidente de la República de Panamá procede a presentar formal objeción total al Proyecto de Ley "Que crea la

Cooperativa de la Comunidad de Dolegüita del distrito de David, provincia de Chiriquí, otorgándole exclusividad para el desarrollo de todo tipo de actividades a orillas del río David".

El Proyecto de Ley restringe las actividades turísticas para la empresa privada nacional o extranjera de una forma desproporcionada a la intención legítima de los proponentes, se debe estimular el bienestar de los panameños. Decreto Ley Nº.3 del 22 de febrero de 2008, que crea el Servicio Nacional de Migración y dicta otras disposiciones.

Decreto Ejecutivo Nº 320 del 8 de agosto de 2008, Que reglamenta el Decreto Ejecutivo Nº 3 del 22 de febrero de 2008, Que crea el Servicio Nacional de Migración, facilita la estadía permanente a los extranjeros cuando invierten en Panamá. En su contenido establece que los extranjeros que prueben que han invertido en reforestación de 20 hectáreas mediante certificación del ANAM, se les otorgará permiso temporal en Panamá, la inversión mínima deberá ser de B/80.000.00 Se le otorgará permiso de permanencia temporal al extranjero que invierta como mínimo B/300,000.00 trescientos mil dólares en bien mueble, este debe estar inscrito en el Registro Público.

Decreto Ejecutivo Nº320 del 8 de agosto de 2008, por razones económicas, Artículo 179. "Se concede el permiso de permanencia a aquellos extranjeros que cuenten con capital propio proveniente del exterior, para invertir en actividades ecológicas, agrícolas, comerciales, industriales en empresas debidamente registradas en Panamá, salvo aquellos casos en que la Ley haya reservado el ejercicio de esas actividades a los nacionales. Art. 180, a 185 del Decreto Ejecutivo Nº 320 del 8 de agosto de 2008

En ese sentido, mientras que es legítimo aspirar a que las iniciativas de desarrollo turístico incidan positivamente en el desarrollo de los nacionales o extranjeros, ese objetivo no se consigue prohibiendo de forma absoluta los contratos, las concesiones a empresas privadas para el desarrollo turístico en todo el trayecto del río David que también corren sus aguas en el distrito de Dolega, provincia de Chiriquí.

Por el contrario, este tipo de disposiciones parecen impedir que puedan materializarse oportunidades reales de desarrollo para los panameños, incluso si están diseñadas de forma respetuosa a la diversidad cultural y ambiental, al desarrollo industrial de la República.

Alguna contradicción se ve incluso con el contenido de los artículos 2, 3 y 4, objetados, porque una Cooperativa de la comunidad de Dolegüita del distrito de David no puede abrogar el derecho a constituirse en concesionario, empresario o cooperativista dedicado a la explotación del turismo, actividades agrícolas, acuícolas y minerales no metálicas en una extensión ininterrumpida de 40 kilómetros río abajo hasta la desembocadura del río David, y doscientos metros de su lateral izquierdo y 200 metros en su lateral derecho por donde corre el río David en la jurisdicción del distrito de Dolega y del distrito de David.

Se podría decir que la objeción de inexecutable o control previo de la constitucionalidad es un dictamen con fuerza de sentencia ya que, una vez que la Corte Suprema de Justicia se pronuncia acerca de la objeción, produce el efecto de cosa juzgada, además de que este es final porque no puede ser alegado el mismo caso nuevamente, es definitiva porque no cabe recurso alguno, más que la aclaración de la sentencia, y es obligatorio.

Una vez el Presidente objetase el proyecto por inexecutable de manera parcial o total, este será enviado de

vuelta al Órgano Legislativo para que lo considere en tercer debate o lo archive en el caso de que sea objetado de manera total.

El proyecto de ley objetado por inexecutable solo en parte, será pasado al segundo debate en el Pleno de la Asamblea. Los dos tercios de los diputados decidirán por insistencia aprobar el proyecto sin hacer adiciones o modificación contrarias al proyecto, será enviado nuevamente al Órgano Ejecutivo y el Presidente tendrá un plazo de seis días hábiles para que envíe el proyecto ante el pleno de la Corte Suprema de Justicia: Artículo 2555 del Código Judicial.

A continuación, presentamos otro ejemplo de objeción por inexecutable parcial esta es una de las atribuciones que faculta al Presidente de la República de Panamá mediante el numeral 6 del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Panamá:

Anteproyecto de Ley No.
De de del año

Que alquila en cada región de salud una casa para cada médico interno.

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. Los honorables diputados proponen el alquiler de una casa para cada Medico Interno en cada Región de Salud a nivel Nacional, la casa será de 2 cuartos o un apartamento de dos cuartos, los gastos personales, de luz, teléfono y agua correrán por cuenta del Estado.

El Artículo 1. Del presente Proyecto de Ley Constituye una violación al

ARTICULO 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Artículo 159 numeral 12 de la Constitución Política Nacional:

ARTICULO 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. ...
12. Determinar, a propuesta del Órgano Ejecutivo, la estructura de la

administración nacional mediante la creación de Ministerios, Entidades Autónomas, Semiautónomas, Empresas Estatales y demás establecimientos públicos, y distribuir entre ellos las funciones y negocios de la Administración, con el fin de asegurar la eficacia de las funciones administrativas.

Artículo 300 de la Constitución Política Nacional: Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo a lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de meritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Fundamento de Derecho:
Constitución Política de la República de Panamá Artículos:

ARTICULO 168. Aprobado un proyecto de Ley pasará al Ejecutivo, y si éste lo sancionare lo mandará a promulgar como Ley. En caso contrario, lo devolverá con objeciones a la Asamblea Nacional.

ARTICULO 169. El Ejecutivo dispondrá

de un término máximo de treinta días hábiles para devolver con objeciones cualquier proyecto. Si el Ejecutivo una vez transcurrido el indicado término no hubiese devuelto el proyecto con objeciones no podrá dejar de sancionarlo y hacerlo promulgar.

ARTICULO 170. El proyecto de Ley objetado en su conjunto por el Ejecutivo, volverá a la Asamblea Nacional, a tercer debate. Si lo fuera solo en parte, volverá a segundo, con el único fin de considerar las objeciones formuladas. Si consideradas por la Asamblea Nacional las objeciones el proyecto fuere aprobado por los dos tercios de los Diputados que componen la Asamblea Nacional, el Ejecutivo lo sancionará y hará promulgar sin poder presentar nuevas objeciones. Si no obtuviere la aprobación de este número de Diputados, el proyecto quedará rechazado.

ARTICULO 183. Son atribuciones que ejerce por si solo, el Presidente de la República:

Numeral 6: Objetar los proyectos de leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable

Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Artículo 53: La Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales tiene como funciones estudiar,

proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los siguientes temas:

1...

2. Proyectos de ley devueltos por el Órgano Ejecutivo sin sancionar por considerarlos inexecutable.

TECNOLOGÍAS Y TENDENCIAS PARA LA SOSTENIBILIDAD

Ing. Ángela Laguna Caicedo
Decana de la Facultad de Ingeniería Civil
Universidad Tecnológica de Panamá

Es sabido que situaciones como el crecimiento acelerado de las ciudades, los hábitos de consumo y el uso inapropiado de la tecnología han comprometido seriamente las condiciones de vida en el planeta, causando graves problemas ambientales y sociales. Sin embargo, la raíz de estos problemas, generalmente, es más ética que técnica y podemos en cambio, ver múltiples casos en donde los recursos tecnológicos pueden contribuir a la sostenibilidad de manera precisa. Seguido, presentaremos algunos de estos.

Los drones o vehículos aéreos no tripulados, UAVs, han aumentado la productividad en las mediciones realizadas en zonas de difícil acceso, con respecto a los métodos topográficos tradicionales, disminuyendo tiempo y dinero. Con los UAV's podemos controlar y analizar el estado de cuencas hidrográficas, facilitando la evaluación del nivel de las reservas hidrográficas y sus variaciones a lo largo de diferentes periodos. Son de gran utilidad para monitorear áreas de riesgo de inundación y deslizamientos, para dar seguimiento

a incendios forestales, para estudios de erosión y de riesgo geológico y para ejecutar, de manera más segura, maniobras de salvamento y vigilancia de las costas. También ha ayudado a la conservación de las especies, al facilitar tareas de vigilancia que controlan la caza furtiva.

Un uso adicional es el monitoreo y mantenimiento de puentes, represas, monumentos históricos y de los aerogeneradores usados para el aprovechamiento de la energía eólica, entre otras estructuras.

Al utilizar los drones, en conjunto con las cámaras térmicas, otro nuevo recurso tecnológico, es posible conseguir grandes reducciones de costos al especificar las áreas de los edificios en las que se están produciendo pérdidas energéticas. Como vemos, las aplicaciones de drones, con el uso de otros dispositivos, da lugar a aplicaciones ilimitadas, Otro ejemplo de cómo la tecnología contribuye a la sostenibilidad, es la implementación en diferentes disciplinas de los Sistemas de Información Geográfica, SIG o GIS, en su acrónimo inglés (Geographic Information System), los cuales

son una integración organizada de hardware, software y datos geográficos. La información procesada es posteriormente referenciada geográficamente con el fin de resolver problemas complejos de planificación y de gestión.

Todas las instituciones públicas debieran mantener, en forma dinámica, sus sistemas de información geográfica, ya que son herramientas indispensables en la toma de decisiones. En la Facultad de Ingeniería Civil, al igual que en el Centro de Investigaciones Eléctricas, Mecánicas y de la Industria de la Universidad Tecnológica de Panamá, se utilizan los SIG para realizar investigaciones que permiten la elaboración de mapas de riesgo y de vulnerabilidad a ciertas amenazas como inundaciones y deslizamientos.

Un trabajo muy importante realizado por la Facultad de Ingeniería Civil de la UTP, con el financiamiento de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, SENACYT, fue el análisis de los sistemas de drenaje pluvial y distribución de agua potable en el corregimiento de San Francisco, realizado a través del Proyecto Sistemas de Gestión de Infraestructuras Críticas en Centros Urbanos y Áreas de Desarrollo, mediante el cual se hizo un estudio del desempeño. Los Sistemas de Información Geográfica han sido

también utilizados para realizar investigaciones sobre la calidad de aire y la descripción físico-ambiental de cuencas urbanas en la ciudad de Panamá.

Otro recurso que brinda la tecnología en pro de la sostenibilidad es el uso que ya estamos viendo en nuestro país del Modelado de Información para la Edificación, o BIM, por sus siglas en inglés. El BIM (Building Information Modeling) es el proceso mediante el cual se generan y gestionan datos del edificio durante todo su ciclo de vida. Para esto se utilizan programas de modelado de edificios en tres dimensiones y en tiempo real, para disminuir la pérdida de tiempo y recursos en el diseño y la construcción. Estos modelos integran datos del edificio relacionados con su geometría, su dimensionamiento, la información geográfica, las cantidades y las propiedades de sus componentes. Con el BIM podemos tener una idea clara de todas las etapas de construcción del edificio, el mantenimiento durante su vida útil e incluso durante la demolición, con el propósito de proyectar el reciclaje de los materiales residuales. El aspecto principal del uso de la metodología es que la participación de los diferentes profesionales del proyecto se hace de manera colaborativa.

La metodología BIM es utilizada en Latinoamérica en países como Chile

y México. En Europa se conformó recientemente, el “EU BIM Task Group”, que cuenta con catorce estados miembros, siendo estos, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Irlanda, Italia, España, Suecia, Países Bajos, Noruega, Portugal y el Reino Unido, con el fin común de “desarrollar un sector de la construcción que sea referencia mundial en excelencia”. En los Estados Unidos de América, organismos como el Instituto Nacional de la Construcción de los Estados Unidos, lidera el National BIM Standard-United States Project Committee, a través del cual, se establecen los estándares requeridos para fomentar la innovación en estos procesos de manera que los usuarios puedan tener acceso eficiente a la información relacionada con la creación y operación de las facilidades construidas.

Actualmente, la Universidad Tecnológica forma parte del Fórum BIM Panamá, una iniciativa impulsada por la Cámara Panameña de la Construcción, a través de la cual se ha creado un consejo técnico, conformado, también, por la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, (SPIA), universidades y empresas, con el propósito de promover la implementación consultada y paulatina de los procesos BIM en la industria de la construcción en Panamá. Todos los actores se han

comprometido a desarrollar una etapa de sensibilización, que permita dar a conocer y crear competencias en la aplicación de esta filosofía de trabajo, tanto en el sector público, como privado.

En cumplimiento de este compromiso, la Universidad Tecnológica realizó un panel sobre la Implementación del BIM en Panamá, con la participación de la Cámara Panameña de la Construcción, (CAPAC), de la empresa privada y de la Autoridad del Canal de Panamá, la cual dio a conocer su experiencia en el uso de esta metodología en las obras del Canal.

Por sus aportes a la sostenibilidad, debe hacerse énfasis en la aplicación de la nanotecnología, pero, ¿qué es la nanotecnología? Podría decirse que es el estudio de las ciencias y técnicas que se aplican a un nivel de nano escala, esto es una medida extremadamente pequeña, “nanos”, que permite trabajar y manipular las estructuras moleculares y sus átomos. El “nano” es una dimensión: 1 nanómetro = 0,000000001 metros (10 elevado a -9). Es decir, un nanómetro es la mil millonésima parte de un metro, o millonésima parte de un milímetro. El concepto de nanotecnología implica la posibilidad de fabricar materiales y máquinas a partir del reordenamiento de átomos y moléculas, considerando que cuando un material es trabajado a esa escala tan reducida se producen

cambios significativos y novedosos en su comportamiento y propiedades.

Los usos de la nanotecnología son ilimitados para la preservación del ambiente. Como ejemplos tenemos la fabricación de nanocomponentes que sirven para el aislamiento térmico, lo que contribuye al ahorro energético. Se utiliza también para el tratamiento de las aguas residuales en dispositivos para potabilizar el agua y en la recuperación de suelos. Aún hay mucho que investigar en el campo de la nanotecnología, sobre todo para aprovechar sus beneficios, sin pasar por alto los posibles efectos adversos de su aplicación.

De manera paralela al avance de la tecnología, se han ido fortaleciendo tendencias o enfoques que condicionan ciertas actividades para que su desarrollo mejore la calidad de vida de la población. Nos referiremos en primera instancia a la preocupación por el logro de la Accesibilidad Universal. En concordancia con esta tendencia global, la Alcaldía de Panamá creó, mediante el Decreto Alcaldicio N°11-2016, de 18 de abril de 2016, el Comité Técnico Asesor de Accesibilidad Universal, el cual está adscrito a la Dirección de Obras y Construcciones del Municipio de Panamá, conformado por siete miembros. Entre ellos: el Director de Obras y Construcciones Municipales o un miembro del departamento

encargado de esta materia en la Comuna Capitalina. Un inspector representante de la Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura, un representante de las asociaciones para personas con discapacidad, un profesional idóneo de la arquitectura, un representante del Alcalde del distrito de Panamá, un representante de las asociaciones de personas con discapacidad, y un profesional idóneo de la ingeniería.

El Ministerio de Obras Públicas es otra institución que ha hecho eco de esta necesidad y se ha comprometido con la implementación de normas, "que aseguren la inclusión de la población con discapacidad al desarrollo socioeconómico como punto de partida en una construcción de una sociedad basada en el respeto y valoración de las diferencias".(2)

¿Qué se entiende por accesibilidad universal? Basándonos en la definición del Artículo 3 de la Ley 15 del 31 de mayo de 2016, de la República de Panamá, la Accesibilidad Universal es "la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos e instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de diseño

para todos y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deben adoptarse”.

Es mucho lo que tenemos que hacer aún a nivel de universidades en este aspecto. Por ejemplo, las carreras de arquitectura, ingeniería civil y áreas afines deben tener incorporados los conceptos de accesibilidad universal de manera directa y transversal dada su responsabilidad en el diseño y construcción de infraestructuras y facilidades. Para esto es necesario que se dé la sensibilización que permita el cumplimiento real de las leyes y reglamentaciones existentes. En el área de la informática se brinda, también, mucho apoyo al tema de accesibilidad universal. Según Tim Berners-Lee, inventor de la Red Mundial Web, “El poder de la web reside en su universalidad. El acceso para todo el mundo, a pesar de la discapacidad, es un aspecto esencial”. En este contexto nos podemos referir a la accesibilidad web entendida como la capacidad de acceso a la Web y a sus contenidos por todas las personas independientemente de su discapacidad física, intelectual o técnica.

Otra tendencia relevante dirigida a fortalecer la sostenibilidad ambiental es la Responsabilidad Social Empresarial, (RSE). De acuerdo al Banco Mundial consiste en “hacer negocios basados en principios éticos

y apegados a la ley”, procurando que las empresas actúen con responsabilidad ante el impacto de sus acciones, sin desmejorar su competitividad y sostenibilidad. En esencia, la RSE y el desarrollo sustentable tienen la misma finalidad: resolver las necesidades del presente, sin comprometer las capacidades de las futuras generaciones para resolver las propias.

La Organización Internacional para la Normalización, (ISO), ha establecido la Norma ISO 26000, como guía para establecer las líneas en materia de Responsabilidad Social. Con esta guía se estimula a las empresas a “convertir la responsabilidad social en una parte esencial de sus políticas, de su cultura organizacional y de sus estrategias”. (3)

Llegado este punto es debe destacarse que la importancia que ha logrado este aspecto ha conducido a un acuerdo denominado los “Principios de Ecuador”, firmado por 26 instituciones financieras internacionales. Este acuerdo agrupa una serie de directrices que se adoptan de manera voluntaria en función de las políticas de la Corporación Financiera Internacional, CFI, del Banco Mundial para asegurar que los temas sociales y ambientales reciban plena atención en el negocio de financiamiento de los proyectos de dicha institución. Según estos principios, sólo se otorga

financiamiento a los proyectos cuyos patrocinadores puedan demostrar que se gestionarán con responsabilidad social y ambiental (4).

Con base a estos Principios, los bancos clasifican los proyectos de acuerdo a su riesgo social o ambiental. En los proyectos de riesgo mediano y alto, se requiere una evaluación ambiental y social; si se considera necesario, se les exige preparar planes de gestión ambiental que hagan frente a estos riesgos.

Atendiendo a su misión de formar profesionales de manera integral generando conocimiento apropiado para contribuir al desarrollo sostenible aportando a los requerimientos del entorno, la Universidad Tecnológica de Panamá, también trata con relevancia el tema de la responsabilidad social. Un ejemplo de este compromiso es el trabajo de servicio social que se realiza en diferentes comunidades, y apoyo que se brinda a diferentes instituciones con trabajos relacionados con las diferentes ingenierías. Proyectos de topografía, ingeniería ambiental, construcción e informática, entre otros, constituyen aportes que proyectan nuestra institución en beneficio de la sociedad.

Consideramos imprescindible y pertinente, esta formación integral, la cual debe incorporar el acceso a nuevas tecnologías como las descritas y a los nuevos enfoques que permiten

un balance entre la sustentabilidad y competitividad. Estos nuevos paradigmas, que contemplan al ser humano como parte de la naturaleza, permitirán un desarrollo económico, que esté acorde con los valores éticos y con el respeto a las personas, al ambiente y al patrimonio histórico y cultural de nuestras comunidades.

LAS CARGAS DINÁMICAS COMO PARADIGMA PROBATORIO EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD CIVIL MÉDICA

Magister: Manuel Salvador Oberto Solanilla
Profesor Regular de Derecho Procesal de la
Universidad de Panamá y Aspirante Doctoral.

RESUMEN

En el presente artículo atenderemos el tema de la Teoría de las Cargas Dinámicas en materia de responsabilidad civil médica; teniendo en cuenta que significa introducir en el imaginario jurídico una postura poco estudiada en nuestro país; iniciaremos este trabajo esbozando un breve acercamiento al tema de la carga de la prueba, para comprender el origen de los criterios de su distribución y cómo la teoría que nos atañe emerge a modo de una respuesta lógica, ya considerada desde mucho antes que su creador, el maestro argentino Peyrano, la posicionara como el esnobismo jurídico del momento y como toda teoría, ha sido sujeto de críticas.

Resulta esencial analizarla dentro del contexto patrio, para finalmente visualizar las posibilidades que un criterio alimentado por esta corriente sea pro hijado por el juzgador panameño, abriendo posibilidades en la generación de sentencias acorde

con los tiempos actuales y sus retos, rompiendo con la idea tradicional de que el que demanda está obligado a probar.

PALABRAS CLAVES:

Carga de la Prueba, Carga Dinámica de la Prueba, Pruebas, Responsabilidad Civil Contractual, Responsabilidad Civil Extracontractual, Responsabilidad Civil del Médico, Carga Dinámica de la Prueba en la Responsabilidad Civil del Médico.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS EN CUANTO AL TEMA

Nos satisface presentar este artículo denominado las cargas dinámicas como Paradigma Probatorio en los Procesos de Responsabilidad Civil Médica, de manera que en posteriores períodos legislativos de la Asamblea Nacional, se presentará un proyecto de Ley sobre dicha temática ya que en Panamá actualmente existe una gran problemática en cuanto a la

responsabilidad médica, su posibles causas ya sea negligencia, impericia por faltas del médico o del centro hospitalario.

En primer lugar, tenemos que superar la clasificación clásica, que se limitaba a los derechos subjetivos y los derechos adjetivos, entendiendo los primeros como los dogmas contenidos en los Códigos (Civil, Penal, Administrativo, etc.) y los últimos como aquellos que están contenidos en el Código Judicial, y en consecuencia lógicamente desarrollan a los primeros en el transcurso de un proceso.

De acuerdo a un planteamiento muy personal, lo que nos interesa de esta proyección del Código Judicial es que crea normas sustantivas siendo este un ordenamiento adjetivo. Asimismo, introduce lo que me atrevo a distinguir, como normas adjetivas sustantivadas, entre ellas principalmente las normas de carácter probatorio, de aquí que consideramos un error para los efectos de este estudio, pensar que las normas sustantivas se encuentran única y exclusivamente en el Código Civil.

Otro concepto que debemos actualizar es el relacionado con la carga de la prueba, pues debemos abandonar el anacrónico concepto de que: "el que demanda tiene la obligación de

probar".

El proceso moderno está inspirado en el concepto de la justicia retributiva, no condenatoria, donde se hace imperativa la reparación del daño. Con base en este concepto se debe en algunos casos invertir la carga probatoria y por la especialidad del daño, es el demandado el que tiene que probar que no lo causó.

Es el caso del médico, es imposible pensar que el paciente está en capacidad de probar experticias y procedimientos que le son exclusivos al profesional de la medicina; a todo esto se le añade la Protección Gremial Profesional del médico, lo que hace casi imposible conseguir que en un proceso, un médico actué como perito, como testigo técnico o que declare contra otro profesional de la medicina.

Por estas razones, toma fuerza la necesidad de la aplicación de la carga dinámica de la prueba en materia de responsabilidad médica, que no es más que se invierta el concepto tradicional y sea el médico quien pruebe que no causó el daño.

A. ¿Qué es la Carga de la Prueba?

La carga de la prueba, como la define el maestro Jairo Parra, es una noción procesal que consiste en una regla de juicio, que le indica a las partes

la autorresponsabilidad que tienen, para que los hechos que sirven de sustento de las normas jurídicas cuya aplicación reclaman, aparezcan demostrados y que además le indica al juez cómo debe fallar cuando no aparezcan probados tales hechos.

“La carga de la prueba es una noción procesal que contiene la regla de juicio por medio de la cual se le indica al juez cómo debe fallar cuando no encuentre en el proceso pruebas que le den certeza sobre los hechos que deben fundamentar su decisión, e indirectamente establece a cuál de las partes le interesa la prueba de tales hechos para evitarse las consecuencias desfavorables.”

Por otra parte, ROSEMBERG, LEO profesor de la Universidad de Múnich, plantea: “...las reglas sobre la carga de la prueba ayudan al juez a formarse un juicio, afirmativo o negativo sobre la pretensión que se hace valer, no obstante la incertidumbre con respecto a las circunstancias de hecho, porque le indican el modo de llegar a una decisión en semejante caso. La esencia y el valor de las normas sobre la carga de la prueba consisten en esta

PEYRANO, Jorge. La Conveniencia para el Proceso de la Carga Dinámica de la Prueba, XI Congreso de Derecho Procesal, Instituto Colombo-Panameño de Derecho Procesal. Panamá, Panamá, 2014.

ROSENBERG, Leo. La carga de la Prueba. Montevideo, Uruguay, B DE F, 2002, Pág. 7.

instrucción dada al juez, acerca del contenido de la sentencia que debe pronunciar en un caso en que no puede comprobarse la verdad de una afirmación de hecho importante. La decisión debe dictarse en contra de la parte sobre la que recae la carga de la prueba con respecto a la afirmación de hecho no aclarada”

Del análisis de la opinión de Leo Rosenberg podemos determinar lo siguiente:

1. Las reglas sobre la carga de la prueba le sirven al juez para formar su convicción, ya sea una postura positiva o negativa sobre la pretensión que se hace valer.

2. Que la sentencia debe dictarse en contra de la parte que le corresponda la carga probatoria si no prueba que le asiste la razón, es decir que a cada parte le corresponde probar los supuestos de hecho que señala la ley que le son favorables; pero todo ello dependerá de la posición que tengan las partes dentro del proceso (demandante o demandado), qué fin persigue y qué consecuencias jurídicas se busca lograr.

B. ¿Qué es la Carga Dinámica de la Prueba?

“Sin lugar a dudas en materia de derecho privado, el instituto de la carga dinámica de la prueba, entendido

este como que el onus probandi recae en aquel sujeto procesal que esté en mejores condiciones técnicas profesionales o fácticas de aportar la prueba pertinente para demostrar su afirmación, sin consideración de su posición de demandante o demandado, tiene gran aceptación, pues a las partes les corresponde probar los supuestos de hecho de sus pretensiones, eso sí, con unas facultades activas por parte de los Jueces quienes de oficio pueden decretar pruebas de oficio, realizar interrogatorios, etc.”

La carga dinámica de la prueba es una teoría del derecho probatorio que asigna la carga de probar a la parte procesal que se encuentre en mejores condiciones de hacerlo.

Es muy difícil que el demandante, en este caso el paciente tenga que probar la verdad de sus hechos ya que, él tiene la carga de la prueba el cual, es difícil de probar ante el juez cuando no tiene la experiencia en el estudio de la medicina que si posee la parte demandada (el médico), y por ende el paciente se encuentra en indefensión de hacerlo, es por ello que es muy

MORACÓRDOBA. Mónica Mariana. APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE CARGA DINAMICA DE LA PRUEBA EN MATERIA PENAL DENTRO DE UN SISTEMA ACUSATORIO. Fundación Universitaria Católica Del Norte Facultad De Derecho Especialización Derecho Probatorio Penal Pasto 2014. Pág. 25.

reconocida esta institución procesal. Se adecua esta figura facilitando el interrogar a los peritos y acreditar la prueba de informes además de los indicios, permitirán clarificar la verdad de los acontecimientos. ROJAS SALGADO, Manuel de Jesús indica en que “los nuevos sistemas web, permiten esclarecer los contenidos de este documento que describe la relación entre el paciente y las instituciones prestadoras”

Debemos entender entonces que la carga dinámica de la prueba es una excepción a la carga de la prueba que no es más que aquella prueba que le brinda el mayor convencimiento al juez y es justamente esa prueba que es utilizada por alguna de las partes quien es la que la aporta en el proceso y el juez entonces falla. La carga dinámica de la prueba se puede pedir oficiosamente hasta antes de la sentencia como autos para mejor proveer

LA CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA EN LA RESPONSABILIDAD CIVIL MÉDICA

Que el demandante, en este caso el paciente (parte actora) tenga que probar la verdad de su relato, ha sido un tema atendido por mucho tiempo, en lo concerniente a la carga de la prueba. No obstante, los tiempos actuales exigen una revisión de

estos supuestos sacralizados en el ordenamiento jurídico fáctico.

Pretendemos realizar una aproximación conceptual a nociones aparentemente básicas pero fundamentales para abordar desde el Derecho Sustantivo, la necesidad y los retos que presentan las complejidades actuales, en particular, de un tema como lo es la responsabilidad médica, cuya naturaleza hoy más que nunca, ante los avances de la tecnología, terminan llevando al médico demandado a probar que no incurrió en negligencia y no causó daño.

“Una jurisprudencia del Consejo de Estado de Colombia se apartó de la regla general con el objeto de favorecer a las víctimas de daños médicos, concluyó que a éstas no debía exigírseles tales pruebas sino que, por el contrario, era a los médicos a los que les correspondía acreditar la ausencia de culpa.

En torno a la carga dinámica probatoria entendemos por esta que es cuando en materia médica, el juez pide una prueba de oficio, en este caso al médico de modo que al paciente por su condición, no es sabedor de la medicina ni tampoco es idóneo en la especialidad, se le

pide al médico para que la presente, para aclarar las circunstancias en el litigio. El médico simplemente aporta la prueba teniendo presente que lo que el buscará es demostrar la no culpabilidad y que él no recayó en responsabilidad civil médica.

A. La Carga de la Prueba en Materia de Responsabilidad Civil Médica:

“En la mayoría de los sistemas se sostiene que corresponde al paciente aportarla, aunque –en paralelo–, existe una tendencia que está por situar la carga de la prueba en el facultativo, en atención a que debido a la disparidad de la información y a las especiales circunstancias en que se desarrolla la prestación del servicio, al paciente víctima de un daño, la prueba de la culpa del facultativo le resulta excesivamente gravosa o diabólica”.

Debemos delimitar el ámbito de responsabilidad civil del médico, en este sentido, nos referimos si se trata de una obligación que deriva de un contrato, o si la misma deriva de la culpa o negligencia.

Entendiendo en primer lugar, que la responsabilidad civil contractual,

ROJAS SALGADO, Manuel de Jesús. Responsabilidad Civil Médica. 3ra edición. Editorial Jurídica Sánchez R. LTDA. 2015.

BERMÚDEZ MUÑOZ, Martín. Las Cargas Dinámicas ¿Una doctrina que favorece a las víctimas?. www.derechoycambiosocial.com/...ista035/APLICACION...

como su nombre bien lo dice, deriva de un contrato, de un vínculo previo que pasa a ser el punto central, o en otras palabras, el universo de la relación, de manera que el incumplimiento de las obligaciones que son derivadas de un contrato genera el derecho de indemnización; mientras que la responsabilidad civil extracontractual, tiene como fundamento una obligación que surge del hecho de ocasionar un daño a alguien, violando el deber de no causar daños a otros.

Según BUSTAMANTE ALSINA, Jorge jurista argentino y prestigioso académico del Derecho, debe considerarse en ese sentido como responsabilidad civil extracontractual médica, los siguientes supuestos:

“a. Cuando los servicios médicos son requeridos por otra persona distinta al paciente, la responsabilidad del médico con el paciente rebasa el contrato aunque sobre este tema habría que discutirse lo relativo a la estipulación a favor de terceros.

b. Cuando son prestados espontáneamente sin consentimiento del paciente, como ocurre en el caso de accidente callejero y el médico auxilia a la víctima. Si bien es cierto que la responsabilidad aquí es extracontractual, el médico está obligado a prestar sus servicios en

casos de urgencia, de no hacerlo podría incurrir en consecuencias tanto civiles como penales.

c. Cuando los servicios son prestados en contra de la voluntad del paciente, como en el supuesto del suicida que recibe auxilio médico.

d. Cuando el médico comete voluntariamente un delito penal en relación a una persona sea o no cliente, por ejemplo si cometiera homicidio prescribiéndole una supuesta medicación que determine la muerte del enfermo.”

Otros autores también se han manifestado en esta cuestión, ejemplo de esto es el profesor panameño TIMPSON, Claudio quien nos señala los siguientes supuestos:

“Como el contrato nulo, la atención de incapaces sin la autorización de su respectivo representante, cuando la intervención del médico es impuesta coercitivamente por una institución policiva, o reconocimiento médico para ingreso a la carrera militar y casos de naturaleza similar; estos supuestos son de utilidad para efectos de la prescripción y de la extinción del deber de resarcir”.

B. Teoría de las Cargas Dinámicas:

“Quien presenta al debate jurídico la

necesidad de pasar a un sistema de cargas dinámicas, ante un Derecho petrificado, es Peyrano en Argentina. No obstante, es importante destacar que la teoría de las cargas dinámicas no es ni “novedosa ni argentina”, aunque las circunstancias de su consideración sí apunten a atribuirle, dentro de la realidad moderna, estas características.”

Una de las definiciones más utilizadas de la carga dinámica es la pronunciada en las Quintas Jornadas Bonaerenses de Derecho Civil, Comercial, Procesal e Informático celebrada en Junín, donde se formuló la siguiente declaración: “La misma importa un desplazamiento de onus probandi, según fueren las circunstancias del caso, en cuyo mérito aquel puede recaer, verbigracia, en cabeza de quienes están en mejores condiciones técnicas, profesionales o fácticas para producirlas, más allá del emplazamiento como actor o demandado o de tratarse de hechos constitutivos, impeditivos, modificativos o extintivos”.

TIMPSON LAYNE, Claudio. Tesis Responsabilidad Civil de los Centros Médicos Privados. Pág. Panamá, Panamá, 1997. Pág. 100-101.

ibidem

VARGAS, Abraham Luis. Cargas Probatorias dinámicas. Sus perfiles actuales y algunas respuestas para sus críticos. <http://www.artes.unc.edu.ar/acaderc/doctrina/articulos/cargas-probatorias-dinamicas> Versión pdf, año Pág. 9

Las características de la carga dinámica son;

1. Es de aplicación excepcional.
2. Provoca un desplazamiento parcial y no total del onus probandi.
3. La parte que se encuentra en mejores condiciones de probar suele estar en mejor situación para desvirtuar la prueba en su favor.
4. No es necesario que el juez advierta al litigante antes de la producción de la prueba que aplicará la doctrina.

No necesariamente, el que demanda tiene la obligación de probar. El mundo del derecho procesal ha evolucionado en diversos países y es que el proceso de hoy día se está empleando la justicia retributiva, que es la indemnización o resarcimiento del daño provocado en la responsabilidad médica.

Veamos un análisis de la jurisprudencia en donde se aprecia la utilización de esta figura.

Sentencia de 28 de octubre de 2009
Recurso de Casación Civil presentada por Bernabé González VS Hospital San Miguel Arcángel, el Doctor Carlos Perurena y otros.

Sala primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia

Magistrado Ponente: Alberto Cigarruista.

En dicho fallo se estima que el señor Bernabé González se dirigió hacia el hospital en mención con fuertes dolores abdominales de apéndice y fue intervenido quirúrgicamente. Tras un mes de la operación el paciente sigue no solamente con dolores abdominales, sino, que también con fuerte vómitos y fiebre.

Nuevamente reingresa al hospital San Miguel Arcángel, y se le diagnóstica neumonía y el hospital no teniendo los aparatos necesarios para operarlo, se le traslada al Hospital Santo Tomás. Ahí fue intervenido nuevamente tras un CAT en donde se diagnóstico pus, en la cavidad abdominal y liquido libre.

Todo esto causó que se interpusiera ésta demanda en base a los artículos 986 y 989 del Código Civil que datan sobre la omisión de la diligencia debida cometida por los médicos y la diligencia exigible, de modo que la parte recurrente ya no puede valerse por sí mismo, señaló el abogado Valencia.

Tras analizar el presente fallo se observó que fue una de las pocas

SERRANO ESCOBAR, Luis Guillermo. Pág. 29-30. Bernabé González en contra del Hospital San Miguel Arcángel, el Doctor Carlos Perurena y otros. Este fallo fue un recurso de casación civil, por el Magistrado Ponente Alberto Cigarruista Cortez, de la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, el 28 de octubre de 2009. En donde se aprecia la utilización de esta figura.

veces en que la Corte Suprema de Justicia invoca la figura de las cargas dinámicas probatorias, puesto que en otros países si se utiliza esta figura.

El Tribunal Superior utiliza esta figura debido a que el señor Bernabé González está en indefensión de probar tales actos médicos, por su falta de conocimientos técnicos en la pedagogía médica.

El Tribunal Superior estimó que la utilización de la teoría de la carga dinámica de la prueba, en la cual compete a quien tenga mayor facilidad para allegar al proceso elementos de convicción (pruebas), la obligación de hacerlo; sin embargo, ello no puede implicar una presunción de culpabilidad del médico.

Por otro lado, cabe señalar que al igual que el adquo, el adquem prevaleció con la teoría de la inversión de la carga de la prueba por estas tres razones: la primera, resulta difícil que un profesional de la medicina afirme de forma categórica que el procedimiento utilizado fue el equivocado, en segundo por las condiciones difíciles en las que se encontraba el paciente, era notoriamente su condición, y tres porque esta obligación del médico fue de medios y no de resultados, recordando que la obligación de medios es aquella en la cual, el médico

procura utilizar la debida diligencia y pericia como gaje del oficio que es la medicina, no garantizando un fin sino, el de mejorar la salud de su paciente.

C. Críticas a la Teoría de la Carga Dinámica de la Prueba en Materia de Responsabilidad Civil Médica:

Después de todo surge la siguiente interrogante: ¿Qué críticas ha merecido el concepto de carga probatoria dinámica?

Entre los otros autores, TAMAYO , hizo críticas al Consejo de Estado por la posición que éste asumía en torno al manejo del concepto en cuestión.

Tal crítica se basó en que, primero, se rompía la regla general según la cual la carga de la prueba la tiene el demandante, pues el demandado no tiene porqué acudir al proceso a probar (salvo cuando propone excepciones), segundo, la carga dinámica de la prueba se convierte en violatoria del derecho de defensa, del debido proceso, porque si la aplicación de la teoría de la carga dinámica de la prueba la realiza el juez, quien acude al proceso jurisdiccional, de antemano, no sabe cómo razonará este al momento de decidir y perfectamente la parte demandada puede ser sorprendida con la declaración de que tenía la carga de la prueba y no probó.

Otra posición, podría ser que la

carga dinámica de la prueba no debe emplearse de manera indiscriminada sino de manera excepcional, esto es, como excepción a la regla general de la distribución de la carga de la prueba y sólo se recurriría a ella en casos donde la aplicación rígida de la norma lleve a resultados inocuos.

D. Críticas a los Motivos Excluyentes de la Carga Dinámica de la Prueba:

El juez debe conjugar los principios tradicionales del Derecho Probatorio con los avances de las ciencias naturales y sociales, así como los progresos tecnológicos que rodean el entorno social, de tal forma que el funcionario judicial pueda establecer la parte que se encuentra en una mejor posición cognoscitiva, para demostrar los hechos que se ponen de presente en la demanda y en la contestación.

“Se reconoce la posibilidad de que en ciertos eventos opere el dinamismo de la carga probatoria para verificar qué extremo de la litis ostenta una mejor condición para acreditar determinado conocimiento, evento o circunstancia, pues salta a la vista la excepción consistente en que el demandado debe demostrar la falla del servicio médico asistencial

TAMAYO, Javier. Responsabilidad civil médica en los servicios de salud. Biblioteca Jurídica Dike, Medellín, Colombia, 1993, Pág. 91.

si posee la facilidad para hacerlo, y cuando resulte extraordinariamente difícil o prácticamente imposible que el demandante lo haga.

Cuestión que se considera una evidente paradoja.”

Reduce el ámbito de la responsabilidad médica a la falla probada y limita la apreciación probatoria del juzgador. Pero, en efecto, si se analizan con detenimiento las consideraciones planteadas en dicha providencia, las mismas señalan que la regla general es que corresponda a la parte demandante la acreditación de todos los elementos de la responsabilidad, incluida la falla del servicio.

También, refiere que el estatismo o rigidez de la carga probatoria, en ciertas ocasiones, puede conducir a situaciones injustas, máxime si se tiene en cuenta la situación socioeconómica del país, donde el acceso a determinados instrumentos de convicción (mecanismos probatorios, como por ejemplo los científicos) resulta bastante complejo. Por lo tanto, no se trata de establecer fórmulas predeterminadas en asuntos de responsabilidad médica, sino que el juez en aplicación de criterios o principios de ponderación y proporcionalidad determine en cada caso concreto cuál debe ser la distribución probatoria, en términos

dinámicos, que debe regular el trámite procesal específico, como quiera que es posible que una de las partes, en condiciones cognitivas, se encuentre en un evento que lo sitúe en una mejor posición a efectos de poder acreditar determinado hecho o conducta relevante.

En estas condiciones, postulados como el de igualdad material ante la ley, solidaridad y equidad, podrían servir de fundamento a la aplicación de la teoría de las cargas probatorias dinámicas.

II. HACIA UNA TEORÍA DE LA CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA EN PANAMÁ

A. Responsabilidad Civil en Panamá:

Al examinar la responsabilidad civil médica se viene a la mente una incalculable serie de temas en los cuales los profesionales del arte de curar han actuado indolentemente. Por ello podemos decir que, como regla general, los casos en los cuales un profesional médico ha sido civilmente o penalmente procesado, son aquellos en los cuales las condiciones y el material real revelan una diligencia insoportable por parte del profesional

PEREZ RESTREPO, Juliana. La Carga Dinámica De La Prueba En La Responsabilidad Administrativa Por La Actividad Médica -Decaimiento De Su Aplicabilidad. Editorial, ciudad, país, año, página.

de la medicina.

La responsabilidad civil médica radica en la obligación de resarcir o indemnizar los daños patrimoniales o económicos producidos al paciente o a sus familiares como derivación de su acabamiento, o de algún estorbo en el procedimiento médico, que ha sido correcto en integridad de un contrato de carga de servicios médicos profesionales, en el caso se trata de una correspondencia contractual.

O bien, extracontractual cuando se consuma un procedimiento, o mediación quirúrgica sin que se haya acreditado un contrato entre el médico y el paciente.

La responsabilidad civil es de representación económica y persigue la reparación del daño causado o la indemnización de los perjuicios ocasionados.

La responsabilidad civil puede ser a título personal o de grupo, en razón a la interposición de un sin número de personas, dentro de los que se ha venido designado la "medicina grupal", o trabajo en equipo.

Referente a la sanción, se impone la responsabilidad civil, como la reacción que establece el ordenamiento jurídico, en respuesta a la infracción de deberes que son establecidos

legalmente.

La función del resarcimiento, en la responsabilidad civil, reconoce el cumplimiento del principio jurídico de "la equivalencia entre el daño causado y la indemnización", con esto se busca desaparecer los resultados causados por el acto ilícito y retribuir a quien es perjudicado, de ser probados los efectos sufridos por el daño causado.

B.ResponsabilidadCivil Contractual:

Entendiendo en primer lugar, que la responsabilidad civil contractual, como su nombre bien lo dice, deriva de un contrato, de un vínculo previo que pasa a ser el punto central, o, en otras palabras, el universo de la relación, de manera que el incumplimiento de las obligaciones que son derivadas de un contrato genera el derecho de indemnización.

En este sentido el artículo 976 del Código Civil nos dice lo siguiente en cuanto al tema

"Artículo 976. Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes y deben cumplirse al tenor de las mismas."

Se desprende del artículo anterior que las obligaciones en donde existe un vínculo contractual las obligaciones que surgen a raíz de los contratos

tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deber ser cumplidas tal cual han sido estipuladas, de manera tal que la no realización de lo estipulado genera para la parte que no cumple la obligación de responder. Se puede observar que la responsabilidad civil del médico es una responsabilidad contractual, es decir, que nace de un contrato.

“...se considera la prestación principal del facultativo como una obligación de medios, dentro de las reglas de la responsabilidad contractual.

Es más, se ha llegado a sostener que la distinción expresada en este fallo puede superar y sustituir la división entre la responsabilidad contractual y la extracontractual.

Pero lo que es cierto es que la sentencia establece que “el verdadero contrato que se forma entre el médico y su cliente comporta para el práctico el compromiso, si bien evidentemente no de curar al enfermo, al menos de no prodigarle cualquier cuidado, sino el cuidado consciente, atento y, salvo circunstancias excepcionales, conforme al estado de los conocimientos científicos (...).

La violación, aunque sea involuntaria, de esta obligación contractual es sancionada por una responsabilidad

de la misma naturaleza”.

Del párrafo anterior se concretiza en que la responsabilidad contractual del médico se basa en una obligación de medios. Es decir, que el médico se encamina en el arte de curar, más no de garantizar un resultado a fin, pero, el médico actuando con la debida diligencia o prudencia se encamina al cuidado de la salud del paciente sin esperar un efecto en concreto.

Precisamente respecto de la responsabilidad civil de los médicos la responsabilidad asumida por el médico no es de resultado, de sanar el enfermo, sino de medios. Él se obliga solamente a atender al paciente con prudencia y diligencia, a suministrar todas aquellas atenciones que conforme a las ilustraciones científicas que su título presume.

La responsabilidad civil contractual, como su nombre bien lo indica, deriva de un contrato, de una relación precedente que pasa a ser el punto controversial o, en otras palabras, el universo de la relación, de manera que la violación de las obligaciones que son derivadas de un contrato genera el derecho de resarcir.

El término para reclamar el resarcimiento por el daño causado derivado de la responsabilidad civil del médico será de siete años a partir

<http://www.revistapersona.com.ar/Persona86/86Agurto.htm>. Consultada a la fecha de 09 de agosto de 2016.

del acto médico, una vez vencido no se podrá reclamar de acuerdo con el Código Civil patrio.

C. Responsabilidad Civil Extracontractual: prescripción de ambas

En este sentido hace referencia a que en este supuesto no existe un vínculo contractual, el artículo 978 del Código Civil establece lo siguiente:

“Artículo 978. Las que se deriven de actos u omisiones en que intervenga culpa o negligencia no penadas por la ley quedarán sometidas al Capítulo II del título XVI de este libro.”

En cuanto al tema el artículo 1644 del Código Civil establece que son obligaciones que nacen de la culpa o negligencia las siguientes

“Artículo 1644. El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado. Si la acción u omisión fuere imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados.”

De la revisión del artículo se desprende que la obligación de reparar el daño causado surge de acciones ya sean en sentido positivo es decir hacer alguna cosa o de obligaciones en sentido negativo, es decir no hacer una cosa,

acto que produce un daño a una persona, y que se tiene obligación de responder por el daño que se causa.

La responsabilidad extracontractual presupone, como elemento indispensable, la existencia de una acción u omisión ilícita, es decir, contraria a derecho, para que surja entonces la obligación de reparar el daño. Esto obedece.

“Según PUIG PEÑA, a que en principio todo acto u omisión que causa daño a tercero se presume que es antijurídico. Solo dejará de serlo cuando concurra a su favor, una causa de la antijuridicidad”. Del mismo modo criterio participan Pérez y Alguer cuando sostienen que la responsabilidad extracontractual se configura con la lesión de un derecho subjetivo o de cualquier bien cuyo menoscabo produzca un daño.

En igual dirección se orienta Meza Barros quien sostiene refiriéndose al concepto de hecho ilícito, que podrá decirse que es el contrario a la ley, el no permitido por la ley, contrario a derecho; pero estos conceptos concluyen, dicho autor, que son extremadamente vagos, carecen de práctica”.

En cuanto a esta responsabilidad extracontractual en materia médica entendemos así, que la carga de la prueba la tiene el médico, teniendo

para invocar tal responsabilidad en periodo de un año de acuerdo al artículo 1701 del Código Civil.

Se da la responsabilidad civil extracontractual del médico cuando exista causas como por ejemplo la del fallecimiento del paciente como consecuencia del mal actuar médico, servicios prestados en casos de urgencia por un centro médico, la atención incapaz del médico, entre otros casos.

D. Prueba de las Obligaciones en el Código Civil Panameño:

El artículo 1100 del Código Civil de la República de Panamá en este sentido establece lo siguiente en este sentido:

“Artículo 1100.Incumbe a las partes probar las obligaciones o su extinción a aquellas o estas.

Son ineficaces los pactos por los cuales se invierta o modifica la l carga de la prueba.”

En este sentido se establece en el citado artículo que le corresponde a las partes probar las obligaciones o la extinción de las mismas, sigue señalando el código en el artículo que los pactos en los cuales se realiza la inversión de la carga de la prueba o

que se modifique la carga de probar, de manera tal que el Código Civil realiza una prohibición de carácter expresa de la Inversión de la Carga de la Prueba.

El Código Civil establece en relación a la prueba de las obligaciones, en qué consiste una prueba:

“Artículo 1101.Las pruebas consisten en instrumentos públicos o privados, testigos, presunciones, confesión de parte, juramento decisorio, inspección personal del juez y en las especiales que determinen los demás códigos.”

El Código Civil establece algunos medios de prueba, pero no establece un concepto legal de prueba.

También es importante señalar que este citado artículo tiene alrededor de 23 años de haberse empleado, es por ellos que en su parte final nos señala que no se aplicará este artículo las obligaciones contraídas con antelación a este. De modo que se adicionó este artículo en el inciso y el párrafo, mediante la Ley 18 de 1992 de Gaceta Oficial 22.094 de 6 de agosto de 1992, en el artículo 3. Se entiende entonces que este artículo no prohíbe el uso de esta figura de tal modo que el Código Civil está basado en presunciones es posible utilizarlas sin mayor problema.

Sobre lo anterior la Ley 38 de 2000

LOMBARDI T. Juan. La responsabilidad extracontractual civil en el derecho panameño. 1965. P. 26 y siguientes.

Que crea el Estatuto Provisional de la Procuraduría de la Administración y disposiciones relativas al proceso administrativo nos brinda un concepto legal de la prueba en el artículo 201 numeral 80

Artículo 201. (...)

“80. Prueba. Actividad procesal realizada con el auxilio de los medios previstos o autorizados por la ley, y encaminada a crear la convicción o convencimiento de la autoridad encargada de resolver acerca de la existencia o inexistencia de los hechos afirmados que sirven de fundamento a la petición, recurso o incidente.”

Se desprende de este artículo que la prueba es una actividad procesal que se auxilia de los medios de prueba, y que lo que se pretende es buscar la formación de la convicción del juez acerca de la existencia de los hechos que sirven de fundamento a la petición.

Además de la interpretación del citado artículo se desprende que los medios probatorios consagrados en el 1101 resultan ser medios generales, ya que en su parte final el mismo admite como pruebas especiales las que determinen los demás códigos, y en este sentido nos referimos a al Código Judicial en su artículo 780.

E.Carga de la Prueba en el Ordenamiento Jurídico Panameño:

El Código Judicial panameño señala en el **artículo 784** que “Incumbe a las partes probar los hechos o datos que constituyen el supuesto de hecho de las normas que les son favorables”, básicamente, lo mismo que el **artículo 177** del Procedimiento Civil de Colombia.

Habría que considerar una reforma que incorpore la doctrina de las cargas probatorias dinámicas, sin embargo, primero se debe observar si en el ordenamiento civil panameño tiene relevancia, si la obligación es de medio o si se trata de una obligación de resultado, si se atañe a normativa por responsabilidad contractual o extracontractual.

La regla general en el tema probatorio es que la parte actora debe probar los hechos, es decir, que le corresponde al demandante demostrar los hechos que se fundamentan en su demanda.

La excepción a la regla general, es que la parte demandada, o sea quien ocasiona el daño, sea quien tenga que probar que no causó daño alguno.

a.Nuestra Postura Sobre la Carga de la Prueba en la Responsabilidad Civil del Médico:

En cuanto a la aplicabilidad de las obligaciones de medios y de resultado en el ejercicio de la profesión médica es importante resaltar lo siguiente:

a. Las Obligaciones de medios:

En este supuesto nos encontramos con el paciente que acude al médico para una atención de rutina o de control en la cual el médico o profesional de la salud, está obligado a brindar la asistencia médica en concepto de atención o consulta médica más este no está obligado a la obtención de un resultado específico.

b. Obligaciones de Resultado:

Es el supuesto en que el profesional de la salud está obligado a la obtención de resultados específicos, es decir que en este supuesto el médico asume la obligación de realizar un procedimiento o intervención médica bajo la obligación de obtención de un resultado específico.

Las obligaciones del médico generalmente serán obligaciones de medio y excepcionalmente serán obligaciones de resultado, aunque siendo así, el médico está obligado a realizar un resultado específico, ejemplo de esto es la práctica de procedimientos quirúrgicos.

“la obligación de medios es aquella en la que el sujeto obligado se compromete a desarrollar una actividad para intentar lograr

o alcanzar algún resultado sin garantizarlo”

“en la obligación de resultado el sujeto obligado se compromete a lograr un resultado, no importando demasiado qué ocurre con la actividad que desarrolle para lograrlo”

Es decir, generalmente la obligación del médico será aplicar sus conocimientos al paciente, de manera que el paciente acude al profesional de la medicina para que este le brinde su criterio sobre su estado de salud (le dé un diagnóstico), su posible tratamiento y consecuencias, por esta razón somos del criterio que la carga de la prueba debe recaer sobre el médico, que es quién está en posesión de los conocimientos en el área de medicina, y no sobre el paciente.

De esto surge la siguiente interrogante: ¿Cómo el paciente podrá probar un daño si no tiene conocimientos sobre medicina? Ello es así toda vez que el paciente acude ante el médico porque tiene un padecimiento y no tiene las herramientas o conocimientos necesarios para tratar su padecimiento, de manera tal que, si el paciente no puede tratar su padecimiento, como el mismo podrá

ANUNZIATO, Luis. Ob. Cit., P.88

Ibídem

probar que se le causo un daño. Excepcionalmente el paciente que acude al médico tendrá conocimientos de medicina, pero no todas las personas que acuden al médico en busca de asistencia médica o de resultados específicos tienen conocimientos médicos lo que a nuestro criterio es causal suficiente para que bajo este supuesto opere la inversión de la carga de probar los hechos toda vez que existe evidentemente una condición de desventaja

F. Enfocado desde la Responsabilidad Civil del Médico:

El Código Civil, al respecto de las obligaciones de hacer resalta lo siguiente:

“Artículo 983. Si el obligado a hacer una cosa no la hiciera, se mandará a ejecutar a su costa...”

En el caso de que se incurra en dolo, negligencia o morosidad, el Código Civil establece:

“Artículo 986. Quedan sujetos a indemnización de daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieran en dolo, negligencia o morosidad, o que de cualquier modo contravinieran el tenor de ellas.”

“La incorporación legislativa de la doctrina de las cargas probatorias

surtiría el efecto de desestimar de raíz el argumento negatorio consistente en señalar que se trata de una doctrina inoficiosa y superflua porque lo que se tiene es suficiente para todo y en todos los casos. La admisión legal de las cargas probatorias dinámicas viene a reconocer y solucionar una situación excepcional no comprendida en las reglas corrientes de distribución del *onus probandi*.”

Al punto que deseamos llegar es que nuestra legislación permite que se dé la indemnización por daños y perjuicios causados cuando el agente actúe con dolo, negligencia, morosidad, o cuando deje de cumplir con sus obligaciones, desde este enfoque podemos relacionarlo con las obligaciones de medio o de resultado, donde el médico se comporta de manera similar, ya sea que, actuando con dolo, negligencia o incumpliendo con sus obligaciones.

En definitiva, debemos entender que en Panamá al hablar de las cargas dinámicas de la prueba solo impera en el ámbito de la responsabilidad civil del médico cuando existe la obligación de medios, por aplicación del derecho extranjero próximo

PEYRANO, Jorge. La Conveniencia para el Proceso de la Carga Dinámica de la Prueba, XI Congreso de Derecho Procesal, Panamá, Panamá. 2014.

adoptando, la tesis colombiana. También, se puede utilizar como única herramienta procesal tal cual es la prueba de oficio como auto para mejor proveer del juez.

Sin embargo, aun cuando la prueba de oficio pueda ser el sustento del tribunal a fin de determinar la responsabilidad, podría dejar la puerta abierta a la posible inclinación del tribunal con respecto al demandante y por otra parte que el momento probatorio para la ejecución de la misma es mucho después de consumado el hecho por lo que podría darse el extravío de la pruebas e incluso su destrucción.

De lo anterior, solo podemos concluir que la inversión del onus probandi en nuestra legislación no se encuentra regulada aun cuando la jurisprudencia pareciera dejar a esta como la salida a situaciones recurrentes de la relación medico –paciente, mientras tanto únicamente son presunciones.

Conclusiones

La carga dinámica de la prueba es, finalmente, una obligación para el juez, que debe contar con la capacidad de estructurar los hechos jurídicamente relevantes y la respectiva parte a la que le incumbe probarlos, en este sentido el juez es un ente activo que debe repartir las cargas probatorias.

En otras palabras, el juez es el único que tiene la posición de obligado con la carga de la prueba, pues las partes no tienen deber u obligación de llevar la prueba.

La equidad no puede tomarse como un concepto retórico, debe analizarse en los casos de responsabilidad médico asistencial, los cuales se consideran especiales por sus condiciones técnicas y científicas, los médicos son quienes realmente se encuentran en circunstancias favorables para acudir al proceso a probar, lo que se acondiciona a los postulados de la carga dinámica de la prueba, sólo así, desde una postura personal, se logra un tratamiento equitativo dirigido a las partes procesales, enfrentadas en un conflicto jurídico de esta categoría.

En presencia de la posibilidad de construir indicios a partir de la conducta procesal de las partes a cargo del juez, es menester el análisis de cada caso en concreto acerca de la conducta pasiva, la entidad de salud; actualmente rige el régimen de falla probada del servicio, pues su actitud en el proceso se limita a esperar que se pruebe la falla, lo que va en contra del principio de lealtad procesal, cuando habitualmente es el demandado el que, por regla general, tiene el conocimiento fáctico, técnico, profesional y científico para develar

los hechos y procedimientos llevados a cabo en el acto médico.

Los casos de responsabilidad médica son difíciles por su misma naturaleza, además de que la atención o servicio en las instituciones públicas de salud son de forma impersonal; por lo tanto, la carga de probar endilgada al paciente es bastante pesada y de complicado manejo.

Referencias Bibliográficas

Bustamante Alsina, Jorge. Teoría de la Responsabilidad Civil. Octava Edición, ampliada y actualizada, Albeledo-Perrot, Buenos Aires Argentina.

Cárdenas Villareal, Hugo, "Desafíos de la prueba de la Culpa en los procesos de responsabilidad civil médica." X Congresos Panameño de Derecho Procesal, Instituto Colombo-Panameño de Derecho Procesal, Panamá, Panamá, 2013.

Lorenzetti, Ricardo Luis. Responsabilidad Civil de los Médicos, Tomo II. Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Argentina, 1997
MORA CÓRDOBA. Mónica Mariana.

APLICACIÓN DEL CONCEPTO DE CARGA DINAMICA DE LA PRUEBA EN MATERIA PENAL DENTRO DE UN SISTEMA ACUSATORIO. Fundación Universitaria Católica Del Norte

Facultad De Derecho Especialización Derecho Probatorio Penal Pasto, ciudad, país, 2014.

Ospina Fernández, Guillermo. Obra, editorial, ciudad, país, año, pag.93

Osterling F., Castillo M. El tema fundamental de las Obligaciones de Medios y de Resultados frente a la Responsabilidad Civil. Editorial, Lima, Perú, año.

Parra Quijano, Jairo. Manual de Derecho Probatorio. Librería Ediciones del Profesional Ltda. Bogotá, Colombia, 2004 Pérez Restrepo, Juliana.

La Carga Dinámica de la Prueba en la Responsabilidad administrativa por la Actividad Medica. – Dedicación a su aplicabilidad- editorial, ciudad, país, año.

ROJAS SALGADO, Manuel de Jesús. Responsabilidad Civil Médica. 3ra edición. Editorial Jurídica Sánchez R. LTDA. 2015.

Serrano Escobar, Luis Guillermo. El régimen probatorio en la responsabilidad civil médica.

Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Bogotá, Colombia, año, página Timpson Layne, Claudio. Responsabilidad Civil de Los Médicos en los Centros Privados.

Panamá, Panamá 1997 VALENCIA, Alexander Y TRUJILLO, Virgilio.

Manual de Obligaciones, Volumen II.
editorial, ciudad, país año, pagina.
Vargas, Abraham Luis. Cargas
Probatorias dinámicas, sus perfiles
actuales y algunas respuestas para sus
críticos, [http://www.artes.unc.edu.ar/
acaderc/doctrina/articulos/cargas-
probatorias -dinámicas Versión.pdf](http://www.artes.unc.edu.ar/acaderc/doctrina/articulos/cargas-probatorias-dinamicas-Versión.pdf).

EL DESCUBRIMIENTO DE LA MAR DEL SUR

MARIO CASTRO ARENAS

“Ansi mismo al dicho basco Núñez de Valboa prendeldes los cuerpos e presos e a buen recabdo proceded contra e contra sus vienes a las mayores e mas graves penas cebiles e criminales que falladeres por juicio e por derecho e al dicho basco Núñez de Valboa enbialde preso a esta nuestra Corte juntamente con la pesquisa que contra el se hallare e secrestaldes sus vienes ansi a el como a todos los susodichos culpantes e poneldes en poder de una persona llana e avonada por ynventario ante escriuano publico al que mando que los tenga en el dicho secresto e no acuda con ellos sin mi licencia e mandado e si para lo asi fazer e conplir y executar”.

Fecha en Valladolid el veintiocho de julio de 1513, la orden de Fernando el Catolico a Pedrarias Dávila debió proceder a la captura , embargo de los bienes y traslado, cargado de pinchos y hierros, de Vasco Núñez de Balboa sus secuaces a España por haber tomado los bergantines del Bachiller Enciso. En Real Cédula a Pedrarias Dávila de la misma fecha, el Rey autorizó al jefe de la expedición a Castilla del Oro a que “ oigais libreis e determineis todos los pleitos e causas asi civiles como criminales que en

las dichas partes, así or mar cuando fueredes desembarcaderes en alguna isla y en la dicha tierra firme cuando llegaredes estovieran comenzadas e movidas o se comenzares e movieren en adelante e podáis llevar o lleveis vos e los dichos vuestros lugarestenientes los derechos a otras costas al dicho oficio de Capitán e Gobernador...”. Sin embargo, no obstante los poderes otorgados a Pedrarias para desvanecer de manera definitiva la presencia díscola de Núñez de Balboa, éste se le escurrió de las manos como pez a punto de atrapar.

¿ Qué factor inesperado libró a Balboa de los alcances de la real cédula que invistió a Pedrarias del poder que lo convirtió en un juez omnipotente?

Fue otra real cédula fechada en Valladolid el 23 de setiembre de 1514 nombrando a Vasco Núñez de Balboa, Adelantado de la mar del Sur y Gobernador de las provincias de Panamá y Coiba:

“ Basco Núñez de Balboa acatando lo que nos habeis seruido y deseais seruir y porque con mejor boluntad trajuaeis de aqui adelante en ello os abemos fecho merced que seais nuestro adelantado de la mar del Sur que bos descubristeis e de la gobernación de las provincias de Panamá y Coiva”. En

el título de Adelantado concedido a Balboa se aclara que la mar del Sur, “ que es en Castilla del Oro, en las Yndias y Tierra Firme del Mar Océano, y en todo lo que en las dichas Yndias ha tocado a nustro servicio en el tiempo que en ella habeis residido , e asimismo, en asegurar e pacificar los indios de aquellas partes”. El título de Adelantado le permitió “ podeis gozar de todas las honras, gracias, franquezas e libertades, preeminencias, prerrogativas e inmunidades de que por razón del dicho oficio podéis y podéis gozar e vos deben ser guardadas e hallais e lleveis todos los derechos e otras cosas al dicho oficio de adelantamiento anexas e pertenecientes, conforme a las dichas leyes”.

La cédula real del nombramiento del Adelantado de la mar del Sur ya no mencionó la orden dada a Pedrarias de apresamiento de Balboa por los conflictos surgidos con el Bachiller Martín Fernández de Enciso.

El Rey dio por entendido que la cédula real del nombramiento de Adelantado de la mar del Sur anuló tácitamente la anterior cédula dictada por los sucesos adversos del Bachiller Enciso. Sin embargo, Pedrarias conservó en el fuero interno como una orden de ejecución postergada, la cédula real contra Balboa.

No le interesó a Pedrarias ajustarle cuentas a Balboa por los sucesos de su incorporación a la expedición de Enciso ni su nombramiento de alcalde mayor de Santa María la Antigua, al margen de cédulas reales, algo insólito en los anales de la época.

Quiso sacarlo del juego desde su espectacular llegada a Santa María la Antigua con una flota de dieciseis barcos porque el concepto de poder que lo caracterizó no consentía que se le hiciera sombra, mucho menos un sujeto audaz que había llegado al Darién como tripulante clandestino y había derrocado y lanzado a la extinción en la inmensidad del océano a Diego de Nicuesa.

No hay duda que Pedrarias estuvo al tanto de las agallas de Balboa.

El humilde jerezano habíase infiltrado a la expedición del Bachiller Martín Fernández de Enciso, en tierras de la Española, para huir de la persecución de los acreedores. Fernández de Oviedo asegura que Balboa se escondió entre las velas, en tanto que el Padre Las Casas señala un tonel como escondite.

Balboa había navegado tiempo antes por las rutas de las Indias en la expedición del piloto Rodrigo de Bastidas que partió del puerto de

Cádiz en el año de 1500.

Gracias al experimentado navegante y geógrafo Bastidas, avistó las costas del Golfo de Venezuela y el Golfo de Urabá, a lo largo de más de cien leguas, sobrepasando los territorios recorridos por el Almirante Cristóbal Colón. Cuando se radicó en Salvatierra de Sabana, en la parte occidental de la isla La Española, pensó que la agricultura podía ser su destino en el Nuevo Mundo.

Adquirió tierras y crédito para sembrarlas. El viaje por las costas sudamericanas de Venezuela y Colombia sembró en su espíritu la atracción por lo desconocido que no pudo ofertarle el sembrío de la tierra y la vida sedentaria, lo que le ocasiono deudas que no pudo atender.

Cuando supo que estaban a punto de zarpar las expediciones de Alonso de Ojeda y Diego de Nicuesa - Martín Fernández de Enciso estaba asociado a Ojeda - tropezó con el impedimento establecido por las autoridades de la Española de sólo autorizar alistamientos marinos de los que hubieran honrado deudas.

Marinero en tierra por acreencias que no podía atender, la audacia le impulsó a escalar la nave para romper lo que le amarraba a la tierra. Ojeda se hizo a la mar en 1509 con dos navíos, dos bergantines y 220 hombres. El abogado Enciso asumió el

nombramiento de alcalde mayor de la futura gobernación. Las expediciones de Ojeda y Nicuesa tuvieron una partida desabrida a causa de algunos desacuerdos en la fijación de los límites de los territorios asignados, disputa zanjada por el cosmógrafo Juan de la Cosa al establecer que el Golfo de Urabá correspondía a su capitán.

El río Grande del Darién constituía la línea divisoria de los territorios de Ojeda y Nicuesa. Disputa inútil: ninguno de los dos logró sentar real en esos dominios nominales, mientras que Balboa no requirió nombramientos reales para señorear en Santa María la Antigua y la mar del Sur.

La mala suerte amarró el destino de Nicuesa y Enciso. Nicuesa socorrió a Ojeda en el peor momento de la expedición, mostrando una hidalguía superior a las disputas entabladas entre ellos en la Española. Viendo diezmadas las fuerzas de Ojeda en la lucha contra los naturales, que los repelieron y arrinconaron con flechas de punta envenenada en el Golfo de Urabá y en el fuerte de San Sebastián, Nicuesa no vaciló en auxiliarle con bastimentos y navíos. Enciso obligó al entonces teniente Francisco Pizarro, miembro de la expedición de Ojeda, a regresar, bajo amenazas de represalia, al fuerte de San Sebastián para rescatar a las huestes acosadas por los

bravíos naturales.

Demoró nueve meses en salir de la Española. Después naufragó en las aguas del Golfo de Urabá, perdiendo víveres, armas. Desaparecieron los documentos del nombramiento de Enciso como alcalde mayor de Ojeda.

Por otro lado, los desaciertos del Bachiller Enciso confirmaron la carta del Rey a los oficiales de Sevilla de que “de aquí en adelante no dejéis ni consintáis pasar a las dichas Indias ningún letrado abogado sin nuestra licencia especial”. Enciso atizó enredos en la disputa por el mando de Santa María la Antigua, incurriendo en el despropósito de hablar más de la cuenta de lo que planeaba hacer a los vecinos obligándoles a entregar el quinto del rey por el oro obtenido de los indígenas a sangre y fuego.

Balboa le venció en los torneos dialécticos. Vaciló Enciso en señalar el lugar del asentamiento de Santa María la Antigua. Balboa detalló el lugar más seguro del emplazamiento, indicando que, en el recorrido con Bastidas, avistó llanuras de tierras fértiles a orillas del río Darién.

Al desembarcar los españoles advirtieron que los aborígenes se emplazaron en son de guerra en una loma. Sin embargo, más pudo la devoción. Enciso y Balboa se hincaron

de rodillas con la mesnada, elevando plegarias a la virgen sevillana Santa María la Antigua, acordando enviar un romero a Sevilla con joyas y alhajas cuando la situación se enderezase. Enciso tomó juramento para obligarlos a pelear, sin que nadie huyese. Así fue que acometieron a los indígenas con lanzas, espadas y rodela, poniéndolos en fuga.

Luego entraron al pueblo, encontrándole sin pobladores, pero hallaron abundancia de alimentos. Llamó la atención del bachiller Enciso las joyas y alhajas de oro de uso femenino, así como piezas de oro que usaban como pectorales y collares y también en las orejas. Deslumbrados por los objetos de oro, los españoles persiguieron y capturaron al cacique Cemaco para que les dijera dónde extraían el metal precioso. Cemaco quiso embaucarlos, diciéndole al bachiller que el oro llegaba del cielo. Ante semejante impostura le apretaron las clavijas y mostró el lugar de las minas.

Entretanto ayudaron en la construcción de la ciudad, colaborando en ello los marineros que no habían desembarcado, a la espera de noticias auspiciosas. No se había definido quién asumiría el gobierno de Santa María la Antigua. Estaban en juego dos posiciones: los que

demandaban se nombrara alcalde mayor al bachiller Enciso, en base al título municipal otorgado por Ojeda y por ser señor principal con cierta influencia en la corte de Valladolid; y los que apoyaban a Balboa por su resolución de mando puesta en juego en el emplazamiento de la nueva villa en el lugar que el jerezano recomendó.

La Casas asevera que Balboa manipuló intrigas contra Enciso, desvalorizando el título entregado por Ojeda, arguyendo que la villa estaba fuera de la jurisdicción de los títulos.

Abonaron a favor de las pretensiones de Balboa el ser un hombre del llano como la mayoría de los marineros transformados en colonos a los que había seducido su sencillez, en tanto que Enciso incurría en actitudes de soberbia y anunciaba que iba a gravar el oro tomado en guazábaras con el quinto del rey y prohibir el comercio con los indígenas.

Bajo esas circunstancias de creciente división, la situación se enredó mucho más con el arribo de Rodrigo de Colmenares, capitán de Diego de Nicuesa, cuyo paradero se desconocía, tras enfrentar una violenta tempestad que separó sus navíos.

Colmenares pensó que Nicuesa podía mediar en la disputa de la alcaldía. Demandó apoyo para buscar

a Nicuesa. Balboa ya había ganado la alcaldía, imponiéndose a Enciso mediante un cabildo abierto de los vecinos. Colmenares insistió en que Nicuesa era un personaje de abolengo y había capitaneado la expedición que zarpó de la Española.

Enciso era solamente un socio menor subordinado al mando de Nicuesa; los méritos personales de Balboa se opacaron al saberse que había huido de la Española para no pagar deudas. Era un fugitivo de los prestamistas de la Española.

Confiado en la preeminencia de Nicuesa para tomar la gobernación de la villa, Colmenares se hizo a la mar, saliendo tras las huellas de Nicuesa, al que encontró varado en una región malsana, pero habiendo perdido comunicación con las naves de Lope de Obano.

Nicuesa, Ojeda y Enciso fueron, en verdad, vidas paralelas; pero, aún en la desgracia: eran arrogantes, pagados de sí mismos. Fracasaron en sus expediciones porque estuvieron convencidos que más valían los documentos que la intrepidez para conquistar la tierra áspera del Nuevo Mundo.

Adelantaron la gran tragedia de los nobles que llegaron, después, en la flota de Pedrarias Dávila. Nicuesa soportó las peores calamidades. El mal tiempo estrelló sus naves

en los arrecifes. Padebió hambre, desesperación, desconsuelo en grado sumo. Creyó que Lope de Olano iba a buscarle por islotes y ensenadas; como no lo hizo estigmatizó a Lope de Olano como traidor y estuvo a punto de pasarle por las armas. Arribó a Santa María la Antigua en estado de gran irritación.

Pretendió que se le transfirieran las capitulaciones de la corona a la jurisdicción de Ojeda. Las Casas testimonia así la quiebra anímica de Nicuesa:

“ Y porque ni a Nicuesa ni a ninguna parte de su compañía, cuando se dividían, ninguna especie de tribulación y adversidad les faltaba y ninguna de las que le ocurrían les menguaba sino que siempre les crecía y se les iban acrecentando, viéndose caer así Nicuesa mas y más cada día y cada hora en peor estado, hízose de aquí en adelante muy impaciente, mal acondicionado e inconvertible con aspereza a los pocos que le quedaban, no considerando que las hambres ni angustias que padecían y verse cada día morir unos a otros , por tormento continuo les bastaba y sobraba”.

La rabieta de Nicuesa trocóse en arrebató cuando arribó a Santa María la Antigua. En el camino Colmenares le convenció que tenía justo título para la disputada alcaldía de Santa

María la Antigua, encima de Enciso y Balboa. Voceó entre vecinos que iba a imponer el orden administrativo en la villa, empezando con la entrega del oro recogido sin su licencia .

Lope de Olano, privado de libertad desde que salieron de Nombre de Dios, esparció murmuraciones, advirtiendo a los vecinos que Nicuesa era hombre arbitrario que iba a ensañarse contra los que le habían auxiliado en las tribulaciones. Sintiendo dueño del poder, Nicuesa organizó un viaje en unas isletas en las inmediaciones de la villa, demorándose ocho días. En ese lapso , los hombres de Ojeda, que no conocían su carácter destemplado, percibieron que no era hombre para gobernar la villa. De esa guisa, cuando Nicuesa regresó a Santa Maria , un grupo de vecinos armados impidió que desembarcara, amenazándole prenderlo si ponía pies en tierra.

Ante el rechazo a sus reclamos, Nicuesa volvió al día siguiente y logró desembarcar., lejos de la villa. Tras él salieron los vecinos para prenderlo, presentándose una escenografía patética. Nicuesa corrió por la orilla del mar, perseguido por los vecinos sin que no lograron alcanzarle.

Fue entonces que Balboa requirió a los perseguidores que cesaran el alboroto, a fin de oír las razones de

Nicuesa. El díscolo capitán encareció a los vecinos que, si no lo querían como alcalde, le permitieran afincarse, dado que prefería estar allí, aún encarcelado con hierros, que volver a los riesgos de Nombre de Dios.

Según Las Casas, Balboa pidió se le admitiese como simple vecino. Pero predominó la repulsa, según unos porque ya conocían que cambiaba de carácter como el viento; un día podía ser ecuánime y otro alterado hasta el ensañamiento; otros porque, sin conocerlo, asintieron las murmuraciones desparramadas por Olano y su gente.

Al parecer, Nicuesa se perdió al descubrirse que, mientras suplicaba perdón humildemente, tenía ballesteros ocultos que a una señal suya, iban a atacar a los opuestos a su desembarco. Ya no hubo forma de aceptarle en Santa María por el doble juego de su conducta.

Fue apresado y embarcado en un bergantín mal aparejado, en medio de los denuetos furiosos que el descargó contra los vecinos, amenazando poner al Rey Fernando al corriente de los hechos ruines de Santa María la Antigua.

Le acompañaron no más de diecisiete personas, entre amigos y criados. No se tuvo noticia de la suerte de Nicuesa, presumiéndose que pereció en la travesía por una ruta en la que

las tormentas descuadernaban hasta navíos más sólidos que aquel frágil bergantín.

Las Casas asegura haber visto por aquel tiempo un cometa en el cielo del mar Caribe como signo funesto de desgracias, que pudo ser castigo divino por el sacrilegio del capitán que dijo que creía más en las estrellas que en Dios cuando se le advirtió que no era día propicio para hacerse a la mar.

Dsconectado Nicuesa de la agitación por la alcaldía, el bachiller Enciso rehizo sus ambiciones, alegando que tenía derecho al cargo por los poderes legados por Ojeda. No pudo mostrar los documentos del referido poder, según su versión, por haberlos perdido en un naufragio en el Golfo de Urabá. Si hubiere contado con los documentos alegados quizás tampoco habrían aceptado su pretensión, por considerarse que la villa no estaba en la jurisdicción del territorio otorgado a Ojeda.

Pero pesó más en su contra, la carencia de aptitud para el buen gobierno de la villa, mostrándose, además, partidario de la línea de hostilidad tributaria contra los vecinos. El concejo municipal incoo proceso contra Enciso, por abuso de autoridad, decretando prisión y el embargo de sus bienes, decisiones drásticas inspiradas por Balboa, que descartó a sus rivales uno

a uno hasta que apareció Pedrarias. Se achacó responsabilidad penal a Balboa por la partida de Nicuesa, como fruto de usurpación de poder. Así constó en la cédula real expedida a Pedrarias. También se responsabilizó al bachiller Enciso.

Sin embargo, Enciso logró exonerarse de la imputación, acusando a Balboa de haber actuado con felonía contra Nicuesa, en un recurso judicial que presentó a la corte. Las Casas y Pedro Mártir sacaron la cara por Balboa, sobre todo el primero, al escribir en la Historia de las Indias que el jerezano hizo cuando pudo por admitir a Nicuesa en la villa, rindiéndose al final ante la sublevación popular.

Los autos del proceso a Enciso llegaron a La Española. Los jueces confirmaron la destitución de Enciso al recibir los relatos del Corregidor Valdivia y el Alcalde Zamudio, que remitió un memorial al Rey, narrando lo que le aconteció a Diego de Nicuesa en su infortunado periplo por las costas de las Indias. El Almirante Diego Colón nombró gobernador interino a Balboa. Después de conocer los sombríos sucesos acaecidos, el Rey destituyó a Ojeda y Nicuesa, y ratificó el nombramiento de Balboa como alcalde mayor de Santa María la Antigua del Darién.

Consolidado como alcalde y capitán,

Balboa cumplió la disposición real de abandonar Nombre de Dios y trasladar a Santa María la Antigua los españoles de la expedición de Nicuesa.

Así aumentó la población, creciendo, también, paralelamente, la necesidad de procurar más alimentos.

Con tal propósito organizó excursiones a otras tierras. Aconsejaronle algunos indígenas que acudieran a la tierra de Cueva o Cueba a treinta leguas de la villa donde abundaban oro y sementeras de maíz. Balboa encomendó a Francisco Pizarro viajara con seis hombres a explorar dicho territorio. Navegando río arriba, les salió al paso, en son de guerra, un nutrido contingente de indígenas, encabezado por el cacique Cemaco, que andaba buscando revancha por ataques antes inflingidos por los españoles.

Quedaron heridos Pizarro y sus compañeros por los flechazos providencialmente sin veneno. Repusieronse y arremetieron espada en mano, logrando abrirse paso y regresar a la villa para curar las heridas. Comprendió el alcalde que debía salir con un centenar de hombres por lo menos para penetrar en la zona dominada por el cacique Careta y endurecer el brazo y le temieran.

No pudo presentir entonces que esas incursiones por tierras cada vez más lejanas del Darién lo llevarían al descubrimiento de la mar del Sur, hazaña a la que debió tanta hazaña y tanto infortunio.

Fue venciendo a los caciques y convirtiendo algunos hasta en confidentes.

El cacique Careta pretextó que no podía entregar los alimentos comprometidos debido a la guerra que libraba con su rival, el cacique Ponca. Juan Alonso, español que convivía con los aborígenes desde la incursión de Nicuesa, dijo a Balboa que fingiese aprobar la explicación, pero que retornase con fuerza, a horas de la noche. Irrumpieron así los españoles cuando dormían Careta y su gente. Entraron como una tromba, desjarretaron a los que opusieron resistencia y lograron el dominio de la situación. Juan Alonso sujetó a Careta hasta la llegada de Balboa.

Las Casas desprecia como traidor a Juan Alonso, por haber engañado al cacique, que lo había protegido como hombre de confianza. Pedro Mártir y Tobilla confirman el episodio de Juan Alonso.

El capitán Balboa llevó como rehenes al cacique y a su familia. Una de las hijas de Careta fomentó la leyenda de Anayansi, amante y confidente del

astuto capitán, a la que “quiso y amó Vasco Núñez mucho”, de acuerdo a Las Casas.

De enemigos, Balboa y el cacique pasaron a aliados.

Pactaron salir juntos contra Ponca. Enterado este cacique de lo que tramaba Careta consorciado con el capitán español y lo que iba a representar a él y a su gente la combinación de las fuerzas, determinó no hacerles frente sino refugiarse por los montes. Las Casas describe la devastación del pueblo de Ponca: “Van juntos con sus gentes Vasco Núñez y Careta contra Ponca, y como no lo hallaron ni a gente suya, destruyéronle toda la tierra, tomándole todos los bastimentos que pudieron y el oro que hallaron en joyas escondidas, y lo demás abrasado dejaron, como siempre los españoles, dondequiera que llegan, suelen hacer.

A instancia de Careta, volvió Balboa sobre sus pasos a la región donde moraba Comogre o Comagre, cercana a las tierras costeras. Careta le ponderó como sabio y prudente señor, que tenía noticia del señorío de los hispanos y ansiaba tenerlos como invitados. Comagre era un pater familiae al estilo romano, con siete hijos en mujeres diversas. Había preparado al hijo mayor Panquiaco para sucederle, confiando en su prudencia y sagacidad.

Cuando se aproximó Balboa ya sabía Comagre que había arrasado el pueblo del fugitivo Ponca. Holgóse de recibirlos con sus hijos a la entrada del poblado, como a los guerreros victoriosos. Les acogió con largueza, proveyéndoles comidas copiosamente, poniendo a su disposición hombres y mujeres que les sirviesen.

Amén de los halagos, sorprendió a Balboa la arquitectura de las casas, levantadas y sostenidas sobre soportes gruesos de madera por encima del nivel de las aguas por tratarse de zonas anegadas por un río cercano. Maravilló a los españoles aposentarse como huéspedes del poblado de mejor estructura en el Darién.

Las Casas acredita que tenía muchas cámaras y apartamentos. Contaba con una enorme despensa donde guardaban carne de venado y puerco, pescado, y otras cosas comestibles de animales y frutos del mar. Disfrutaron de las bebidas espirituosas distribuidas en una bodega, fabricadas del maíz y la palma, que allí abundaban.

Les asombró, sobremanera, un gran aposento reservado donde rendían culto a los cuerpos momificados, cubiertos con mantas de algodón de sus antepasados, alhajados de oro y perlas. Eran bisabuelos, abuelos, padres y parientes de antiguas generaciones a los que Comagre y su gente honraban y reverenciaban

como dioses.

Del asombro por el culto a los muertos viraron los hispanos al disfrute mundano de piezas de oro muy ricas y finas en la filigrana de su factura que les obsequiaron por valor de cuatro mil pesos, obsequiados a Vasco Núñez y Rodrigo de Colmenares, en señal de amistad, no deseando recibir un tratamiento como el descargado contra Ponca.

Distribuyeron las piezas de oro entre la hueste, separando el quinto del rey.

Codiciosos y disconformes de los que les tocó en el reparto, ciertos soldados se enredaron en rencillas menudas por las piezas de oro disputándose las de mayor peso y filigrana. Temiendo que las disputas llegaran a mayores, Panquiaco, hijo mayor de Comagre, les recriminó y arengó incitándoles a buscar oro en grandes cantidades en una región austral muy lejana del Darién, situada a una distancia de seis días o soles, navegando por la mar, a la que, según Francisco de Gómara, llamó Tumanamá.

Señaló hacia el sur donde estaba el mar; era menester remontar altas sierras para llegar a la frontera marítima. Dijo el mancebo indio que allí navegaban otras gentes con grandes navíos con velas o remos, procedentes de las regiones meridionales de gran riqueza aurífera, donde los señores de esas tierras comían y bebían en vajilla

de oro. Se refería al imperio incaico, indudablemente, del cual tenían noticia y contactos comerciales.

Vasco Núñez alertó la oreja al recibir noticia de otra mar, desde el cual podía navegar a esas tierras de maravilla y portento, para lo cual resultaba indispensable contar con más gente y barcos de gran calado. Bautizó a Panquiaco, dándole el nombre de Carlos, como gracia del emperador de la casa de los Austria.

“ Este fue el primer indicio - refiere Las Casas - que se comenzó a manifestar y a tener de aquella grande tierra; y porque tenían nuevas de la grandeza de aquellos reinos y del mucho poder de los reyes dellos, añadió aquel prudente mancebo, que habían menester ser los cristianos 1.000 para ir acometellos; ofrecióse también el mancebo a ir con los españoles , y a ayudalles con la gente de su padre.

Eran intérpretes desta plática los dos españoles que se habían huido de Nicuesa y habían vivido con el cacique Careta. Oidas tales nuevas por Vasco Núñez y sus hombres , no pecaremos si dijésemos o juzgásemos haber recibido inestimable alegría , y aún quizás llorado de placer, como suelen algunas veces los hombres que mucho desean una cosa, si la ven o tienen esperanza propinqua de vella”. Santa María la Antigua del Darien se

alborotó con la noticia de la existencia de otra mar en dirección opuesta al Atlántico, por la que se ponía llegar a regiones donde realmente abundaba oro. Vasco Núñez decidió enviar a Valdivia nuevamente a la Española para que, luego del desembarco de las vituallas de sustento de la villa, diera a conocer la buena nueva al Almirante don Diego y al Rey y solicitarles el envío de un millar de hombres y bastimentos para conquistar esas tierras de leyenda. Valdivia no regresó a la Antigua; probablemente una tempestad hundió la nave.

Ante la ausencia de Valdivia, Balboa eligió como sus embajadores ante el Rey a Juan de Caicedo y Rodrigo de Colmenares, hombres de Nicuesa, para que viajaran a España a revelar la existencia de otra mar en frontera opuesta al Atlántico y la necesidad de contar con más hombres y recursos para dicha empresa. Llevaron a España el quinto del rey y un indígena que testimoniaría la abundancia de oro que se recogía con redes en rios de la comarca.

El reino alucinó con la historia tan fantástica cuanto seductora del oro que se recogía con redes en los rios del Darien. Se propagó la maravilla aurífera descrita por Balboa en la relación enviada al Rey Fernando, quien, a partir de la carta, denominó

al Darién, Castilla del Oro. Por el mes de mayo de 1513, el bachiller Fernández de Enciso arribó a la corte desparramando bilis por la disputa con Balboa ante la gobernación de Santa María la Antigua, presentándole como responsable de la desaparición de Nicuesa y de masacres de indígenas. Bajo el caldeado clima de las imputaciones, el Rey nombró gobernador de Castilla del Oro a Pedrarias Dávila, aristócrata de Segovia, guerrero veterano en campañas en el norte de África, al que llamaban el Justador por su coraje. Medió en el nombramiento la influencia de doña Beatriz de Bobadilla, marquesa de Moya y Peñalosa, tía de Isabel de Bobadilla, consorte de Pedrarias.

En la corte española se decía: "después de la reina de Castilla, la Bobadilla. La cédula real de Fernando puntualizaba como una de las principales comisiones prender al rebelde Balboa y remitirlo a España para que rindiera cuenta de las acusaciones de Enciso por la desaparición de Diego de Nicuesa. Sin embargo, se salvó provisionalmente Balboa gracias al descubrimiento de la mar del Sur, la ruta marítima que cambió el mundo del siglo XVI.

Francisco Pizarro fue el oficial segundo en el mando de la expedición. Escuchó la versión de Panquiaco sobre un reino austral de grandes riquezas. Se

postergaron las denuncias de Enciso y se anularon o dilataron así las órdenes que recibió antes de partir Pedrarias contra Balboa.

El historiador Serrano Sanz afirma que los relatos de Colmenares y Caicedo, además de la historia del oro, persuadieron a los oficiales de la Casa de Contratación a dictar nuevas órdenes para que proveyeran facilidades a Balboa para la organización de la armada y la recluta de mil hombres.

El paso natural a la otra mar, buscado infructuosamente por Cristóbal Colón y Hernán Cortés, elevó el rango de Balboa. Más que las imputaciones de Enciso probablemente repercutió negativamente la intriga del tesorero Pasamonte, enemigo secreto de Balboa, recomendando a los asesores del rey Fernando se enviara a Castilla del Oro a un hombre de confianza de la corona. Por otro lado, Caicedo y Colmenares, de pronto, también se convirtieron en enemigos de Balboa al llegar a la corte, de suerte que, al par que confirmaban la existencia de la riqueza aurífera del Darién, se erigieron en aspirantes a sustituir a quien se jugaba la vida en el dominio de aquellas luengas y codiciadas regiones. Cosas de la ambición humana.

Jugarse el todo por el todo y partir sin tardanza a la búsqueda de la mar del Sur fue convencimiento de Vasco

Núñez. Sin aguardar la llegada de la ayuda de Diego Colón y Fernando el Católico; presintiendo las conjuras de Enciso y Pasamonte y las traiciones de Caicedo y Colmenares, partió Balboa rumbo al océano incógnito, luego de haber debelado conatos de motines en la villa, aprovechando la llegada de dos navíos al mando de Cristóbal Serrano con un contingente de 190 hombres y lanzas, espadas, ballestas y perros amaestrados en la cacería de indios. Para asegurarse hasta donde fuera posible no tropezar con enemigos concertó acuerdos de paz y ayuda mutua con el cacique Ponca, que había insistido en refugiarse y no darle la cara a las huestes españolas. A cambio de hachas de hierro y amistad estratégica, Ponca entregó guías indígenas que les orientaran hacia el distante mar y mano de obra para las cargas al remontar las sierras altas. No todo fue pacífico en la travesía hacia el Pacífico.

Les salió al paso el cacique Quaregua con gente de guerra armada con unos dardos que abrían la carne. Balboa ordenó disparos de arcabuces que más temores levantaron por el estruendo que por víctimas. Luego soltaron los perros en persecución de los atemorizados aborígenes.

La desbandada permitió llegar al pueblo, donde, según asegura Las Casas, encontraron algunos varones

vestidos de hembras, viciosos del pecado nefando. Les arrinconaron en una especie de corral y soltaron los perros bravos para desgarrarles los cuerpos flácidos. Ante el cruel ensañamiento, reflexionó el padre Las Casas: “Y que fuera verdad muy bien averiguada que aquellos que traían aquel hábito mujeril era por aquel pecado ¿quién hizo juez a Vasco Núñez o qué autoridad se constituyó alcaide en señorío o jurisdicción ajena, siendo él súbdito de aquellos naturales señores por estar en su tierra, y que de justa justicia por sus tiranías, invasiones y robos tan universales, y por toda ley natural, divina y humana, dañados, si fuerzas tuvieran, podían hacerlos cuartos y tajadas? Cuanto más que aún traer algunos aquel hábito podía ser por otra causa, sin pensar en cosa del pecado nefando”.

El verbo aperrear fue mortalmente conjugado por Balboa en las incursiones contra los indígenas de Quarenga y de otros caciques en las contiendas. Los naturales atinaron obedecerle y prestarle ayuda. Anduvieron alrededor de cuarenta leguas durante veinticinco días para llegar a las alturas desde donde se podía contemplar el mar. Algunos historiadores afirman que llegaron a la cordillera del río Chucunaque, pero aún no se ha identificado con certeza cartográfica aquel lugar.

Ansioso en ser el primer español en otear el océano, Vasco Núñez ordenó a su gente se detuviera para que él ascendiera solo a la cumbre. Los indios estaban atónitos al ver el extraño regocijo de los españoles ante el mar que corrientemente ellos usaban en navegación y sustento.

Las Casas relata el hecho con estas palabras: " Finalmente llegaron a la cumbre de las más altas sierras a 25 días de setiembre de dicho año de 1513, donde la mar del Sur se parecía. Avisaron los indios de Quaregua, un poco antes de la cumbre subiesen a Vasco Núñez, cómo estaban ya muy cerca ;manda que todos allí se paren y asienten; sube él solo en la cumbre de la sierra, y vista la mar del Sur, da luego consigo en tierra hincado de rodillas, y alzadas las manos al cielo da grandes alabanzas a Dios por la merced tan grande que le había hecho en que fuese el primero que la descubriese y viese; llama con la mano a la otra su gente; vienen todos, torna él otra vez a hincarse de rodillas y a repetir las gracias a Dios de aquel beneficio, y lo mismo hacen todos ellos."

Gonzalo Fernández de Oviedo, que llegó al Darien con Pedrarias, transcribe una información tomada de los mismos expedicionarios:

"Y un martes veinticinco de setiembre de aquel año de 1513, a las diez de la mañana, yendo el Capitán Vasco

Núñez en la delantera de los que llevaba por un monte raso arriba, vio desde encima de la cumbre de la mar del Sur, antes que ninguno de los cristianos compañeros que allí iban , y volvióse incontinenti la cara hacia la gente, muy alegre, alzando las manos y los ojos al cielo, alabando a Jesucristo y a su gloriosa madre la Virgen, Nuestra Señora, y luego hincó ambas rodillas en tierra y dio muchas gracias a Dios por la merced que la había hecho, en el dejar descubrir aquella mar, y hacer en ello tan grande servicio a Dios y a los Católicos y Serenísimos Reyes de Castilla, nuestros señores, que entonces era el Católico Rey don Fernando, quinto de tal nombre, que ganó Granada, y gobernaba a Castilla por la Reina doña Juana, su hija, madre de la Cesárea Majestad del Emperador don Carlos, nuestro señor, y a todos los otros reyes sus sucesores . Y mandó a todos los que con él iban que asimismo se hincasen de rodillas y diesen las mismas gracias a Dios por ello, y le suplicasen con mucha devoción que les dejase descubrir y vieran los grandes secretos y riquezas que en aquella mar y costas había y se esperaba para ensalce mayor y aumento de la fe cristiana, y de la conversión de los naturales indios de aquellas partes australes, y para mucha prosperidad y gloria de la silla Real de Castilla y de los príncipes presentes y por venir.

Todos lo hicieron así muy de grado y gozosos, y en continente hizo el capitán cortar un hermoso árbol, de que se hizo una cruz alta, que se hincó y fijó en aquel lugar y monte alto, desde donde se vio primero aquella mar austral. Y porque lo primero que se vio fue un golfo o ancón que entra en la tierra, mandó llamar Vasco Núñez golfo de San Miguel, porque era la fiesta de aquel arcángel desde a cuatro días; y mandó asimismo que todas aquellas personas que se hallaran con él fuesen escritos sus nombres para que de él y ellos quedase memoria, pues que fueron los primeros cristianos que vieron aquella mar; los cuales todos cantaron aquel canto de los gloriosos santos doctores de la Iglesia, Ambrosio y Agustín, así como un devoto clérigo llamado Andrés de Vera, que en esto se halló, lo cantó con ellos con lágrimas en los ojos de muy alegre devoción, diciendo: Te Deum laudamus, Te Dominum confitemur, etc.”

Vasco Núñez, “ hombre que no sabía estar parado”, dice Gómara, exploró nuevas tierras del Darién, aprovechando el camino de regreso a la Antigua. Entró a poblados desconocidos, peleó y concertó alianzas con una lista larga de caciques, intercambiando oro y perlas por hachuelas y baratijas de colores. Costeó más allá del golfo de San Miguel, sorteando olas gigantes que lo

hicieron encallar en islotes. El cacique Chiape le advirtió que era temporada de fuertes vientos; mas Vasco Núñez no podía estar quieto. Pulió la táctica que le granjeó amistades y temores entre los naturales: los ponía en aprietos, persiguiéndolos y soltándoles los mastines; luego ganaba la amistad de los hijos y éstos servían para apaciguar las rebeldías y ganar tratos de paz y amistad. Tumaco, uno de los señores de aquellas tierras, le entregó oro, perlas y alimento y les reveló las faenas de los buceadores que, a punta de pulmón, buceaban para extraer perlas de las profundidades del mar.

Hombre de andar ligero, también experto en captar simpatías, Vasco Núñez retornó a la Antigua con séquito de guerreros y criados, varios de ellos hijos de caciques que ansiaban vivir con cristianos para aprender dellos lengua, costumbre y religión. Gómara así describe la entrada a la Antigua: “ Fue recibido Vasco Núñez de Balboa con procesión y alegrías, por haber descubierto la mar del Sur y traer muchos dineros y perlas. El se holgó infinito por hallarlos buenos, bien proveidos y acrecentados en número; que a la fama acudían allí de Santo Domingo. Tardó en ir y venir, y hacer cuanto digo, aunque sumariamente, cuatro meses y medio. Pasó muchos trabajos y hambre. Trajo perlas, más de cien mil castellanos de buen oro,

y esperanzas tomando allá, de haber la mayor riqueza que los nacidos vieron, y con esto estaba tan ufano como animoso. Dejó muchos señores y pueblos en gracia y servicio del Rey, que no fue poco. No le mataron español en batalla que hubiese, y hubo muchas, y todas las venció; que no hizo tal ningún romano. Nunca lo hirieron, que atribuyó él mismo a milagro y a las muchas rogativas y votos que hacía”.

Sin embargo, la gloria del descubrimiento de la mar del Sur no disipó las dudas del gobierno monárquico sobre Vasco Núñez de Balboa. Contribuyeron a la desconfianza real los informes del tesorero Pasamonte sobre la expulsión de Nicuesa de la Antigua; la relación suministrada en la corte por el bachiller Enciso y la deslealtad de Caicedo y Colmenares. Ciertamente, el viaje a la mar del Sur elevó la condición de Balboa de alcalde de la Antigua a Adelantado Mayor. En el intervalo del episodio de Nicuesa aconteció el descubrimiento de la mar del Sur, cambiando su situación, de un día para otro, pasando de virtual fugitivo de la justicia a miembro prominente de la élite de la conquista.

Pero, por encima de las intrigas y las ingratitudes, puso pesar más la malévola influencia política de

Pedrarias Dávila. El monarca sucumbió al favoritismo cortesano, posponiendo las hazañas de los conquistadores. Hernán Cortez, Pedro de Alvarado, muchos más de los grandes guerreros del Nuevo Mundo, recibieron ingratitudes antes de honores. Vasco Núñez levantó a pulso la Antigua. Batalló a sangre y fuego con los naturales y obtuvo su conversión en aliados amistosos. Atravesó a pie, ida y vuelta varias veces, la selva del Darién; amplió enormemente la vastedad del dominio colonial hispano; abrió la ruta marítima de comunicación con el imperio incaico y el continente asiático; modificó la cosmografía a un punto que no pudo interpretar cabalmente la ciencia del siglo XVI; confirmó la esfericidad del planeta, sin ser ese su propósito.

Se especuló en la época que la mala suerte de Balboa radicó en el nombramiento de Pedrarias Dávila cuando se desconocía el descubrimiento de la mar del Sur. La demora de Pedro Arbolancha en la entrega de la relación del descubrimiento de Vasco Núñez se atravesó en su destino. Sin embargo, nos inclinamos a pensar que prevalecieron las influencias de tipo político en la decisión del rey sobre las autoridades de Castilla del Oro.

¿Quién fue Pedrarias Dávila?

Fue descendiente directo de una familia de origen judaico, fundada por Diego Arias, buhonero callejero y recaudador de impuestos, que llegó a ser muy poderoso en lo económico y político y en asesor y confidente de la corona.

Diversas investigaciones en archivos civiles, eclesiásticos, comerciales, establecen que, a juicio de la historiadora sevillana María del Carmen Mena García, " a partir de los años treinta es cuando se inicia la carrera meteórica de Diego, que lo lleva a transformarse de vendedor ambulante en una de las figuras de mayor poder político, económico y religioso de toda Castilla y sin duda un personaje odiado por las gentes del pueblo.

Eso explicaría estas anónimas estrofas de las Coplas del Provincial, dedicadas a Diego Arias, con procaces referencias a su humilde origen social y a su condición de judío circunciso, que mofándose de los emblemas heráldicos del escudo de los Arias - águila, castillo y cruz - decían así: " A ti fray Arias puto/ que eres y fuiste judío/contigo va no disputo/que tienes gran Señorío/Aguila,castillo y cruz/¿ dime de dónde te viene?/ Pues que tu p...capuz/ nunca te tuvo ni tiene/ Aguila,castillo y cruz/ judío¿ la hubiste?/ El águila es de rapiña/ el castillo del Maux/ y la cruz donde pusiste/ a mi Redentor Jesús".

Diego Arias llegó , como dijimos, a recaudador de las rentas del príncipe Enrique, futuro Enrique IV de Castilla, por influencia del Marqués de Villena, también converso.

Luego en 1443 accedió al cargo de secretario del rey Juan II; cuando éste falleció subió al trono su protector y confidente Enrique IV y se aceleraron, simultaneamente, su influencia política y su enriquecimiento. Copó Diego Arias cargos reales prominentes de Contador mayor, miembro del Consejo Real y de la Orden de Santiago y Alcántara, Gran Notario de privilegios y confirmaciones, procurador en Cortes por Segovia y Regidor de Madrid y Toledo.

A la sombra de tales posiciones, adquirió casas y tierras de labor en un centenar de pueblos de Castilla, que conoció en su peregrinar de vendedor ambulante y recaudador de impuestos.

A la cuantiosa fortuna agregó títulos nobiliarios de señor de Alcobendas, Villaflor, Casasola, San Agustín, Pedrezuela y Villalba, que desembocaron en la fundación del mayorazgo de Puñoenrostro de su primogénito Pedro Arias de Avila, Pedrarias I.

El ascendiente político llegó a la cumbre en la segunda generación de Pedrarias al acrecentarse la influencia

política y eclesiástica de su hijo, el obispo Juan Arias de Avila, que dirigió la diócesis episcopal de Segovia, entre los años 1461 y 1497.

Pudo presentarse en algún momento un período de declinación de la familia Arias Dávila debido a la contienda entablada en torno a la línea sucesoria de Enrique IV, entre los infantes don Alfonso, doña Isabel y doña Juana la Beltraneja, hija presunta de Beltrán de la Cueva.

El posible doble juego político de los Arias irritó a Enrique IV que encarceló a Pedrarias I y persiguió al obispo Juan Arias, acusándolos de traición al haberles confiado la guarda de la Reina y su hija en la ciudad de Segovia: " con gran ingratitud e desconocimiento, dieron e entregaron la dicha ciudad al marqués de Villena e al arzobispo de Toledo e a los otros caballeros, sus secuaces, que en mi deservicio están e quisieran prender a la dicha Reina, mi mujer, si no se acogiera a mi alcázar de la dicha ciudad".

Deslealtad de los Pedrarias Dávila

¿A quiénes fueron leales los Arias Dávila? ¿ A Enrique IV que les ayudó a recabar fortuna, pero después les enrostró deslealtad, ingratitud y perfidia? ¿A Juan Pacheco, marqués de Villena, converso como ellos? ¿A los infantes Alfonso e Isabel?

Parecieran por estos hechos que sólo fueron leales a sus acomodaticios intereses. Después de la sospechosa

muerte de Enrique IV y el deceso repentino y no menos dudoso del infante don Alfonso, apoyaron a doña Isabel que se proclamó reina de Castilla en Segovia, sin esperar el parecer de los nobles.

La subida al trono de Isabel fue un tejido de intrigas en el que el parricidio y el fratricidio podrían reclamar competencia con los dramas de William Shakepeare. Más aún si el drama se condimentó con la figura trágica de la locura de Isabel de Portugal, su madre, y su hermana Juana apodada la Beltraneja, pero hija legitimada de Enrique IV, a quien, con excusa de la demencia hereditaria, se arrastró al convento, eliminándola de la aspiración a la corona.

Descartando friamente candidatos a desposarla, Isabel eligió como esposo a Fernando de Aragón, a pesar de viejo refrán "De Aragón, ni viento ni casamiento". Algunos pontífices se opusieron al matrimonio, porque ambos eran biznietos de Juan I, el segundo rey Trastámara.

Pero la proclamación del valenciano Rodrigo Borja como Papa Alejandro VI consiguió la autorización papal del matrimonio semincestuoso, consolidado después con canjes de bulas pontificias y nombramientos de descendientes del pontífice. Isabel de Castilla y Fernando de Aragón estuvieron rodeados, al principio, por

cristianos nuevos de gran prestancia intelectual y religiosa. Isabel tuvo como confesor a Hernando de Talavera. Fernando era Enríquez, linaje judaico, por el lado materno. En los primeros tiempos de Isabel, el obispo Juan Arias alcanzó hegemonía por participar con el Arzobispo de Toledo en la falsificación de una dispensa papal para poder desposarse.

Fue compañero de viaje y tuvo la correspondencia a su cargo. La preeminencia de cristianos nuevos, sin embargo, había incubado enfrentamientos con cristianos viejos, desde la Edad Media.

Las Siete Partidas de Alfonso el Sabio destacan que los judíos declarados debían residir en barriadas segregadas y eran obligados a mostrar brazaletes de la estrella mosaica. Sin embargo, Alfonso el Sabio se nutrió de consejeros culturales judíos y arábigos, a pesar de las Siete Partidas.

Se dudó sobremanera de la real conversión al cristianismo de ciertas familias al revelarse que en el seno hogareño regían los antiguos ritos. Se rumoró en Santiago que la madre del obispo Arias había sido enterrada con ritos de judía practicante. Bajo ese clima de creciente hostilidad antijudaica presionada por la Iglesia, Isabel fue obligada a solicitar en 1478 autorización pontificia para implantar en España el Tribunal de la Santa Inquisición. En poco tiempo rigieron

las investigaciones de limpieza de sangre demandadas por los cristianos viejos para frenar el poder de conversos forzados (anussim) y conversos convencidos (mesumad), que involucró a la familia Pedrarias Dávila de Segovia.

Los cristianos viejos segovianos dudaron de la conversión de la poderosa familia, insistiendo en que el padre y la madre del obispo fueron judíos encubiertos. Reaccionando con presteza y astucia legalista, el obispo Juan Arias logró que el proceso entablado en Segovia fuera remitido a la jurisdicción romana, tapizando de joyas y dinero en efectivo el largo trayecto de Segovia a Roma.

Cuando murió a los 61 años, el obispo Arias descansó en paz al conseguir una bula que los libró a él y a sus devotos progenitores del delito de herejía judaica. Más tarde, las sombras de los inquisidores no obstruyeron el nombramiento de otro Pedrarias Dávila como gobernador y capitán general de ese gran error llamado Castilla del Oro, mediando influencias judaizantes.

La influencia recorrió largos pasillos. Beatriz de Bobadilla, después marquesa de Moya, había sido compañera de juegos infantiles, y acompañante de Isabel en las duras y en las maduras.

La Bobadilla casó con el converso

Andrés Cabrera, custodio del Alcazar de Segovia donde Isabel vivió horas decisivas. De esa guisa, cuando el obispo de Burgos, presidente del Consejo de Indias y capellán mayor del Rey Fernando recibió el favor del nombramiento de Pedrarias Dávila el Justador como gobernador de Castilla del Oro, se procesó la convergencia de las dos líneas del obispo Juan de Arias y Beatriz de Bobadilla. No fue un pedido; era casi una orden.

Fiel a la herencia de los compromisos de su consorte, el monarca aragonés no vaciló en firmar en Valladolid la real cédula del 27 de julio de 1513, máxime si doña Isabel de Bobadilla era sobrina de la dama de compañía de Isabel. El obispo Fonseca adornó el nombramiento diciéndole por escrito al rey: "Vuestra Alteza ya tiene grande noticia del esfuerzo y valor de Pedrarias, y las hazañas que por su persona, así como capitán que vuestro ha sido, como particular persona, siempre hizo en las guerras de Africa, donde Vuestra Alteza le ha enviado, y cómo en todas muchas veces se señaló y cuánta experiencia de las cosas de guerra tiene y para las de paz cuán buen entendimiento es dotado, allende haberse criado en vuestra casa real desde su niñez, de donde se sigue que más que otro procurará vuestro servicio de Vuestra Alteza, que porque otros pretendan este cargo por su propia sola cudicia,

que no no os han servido tanto, ni la mitad, ni tienen tantas y tales partes". Bien conocía Fernando los favores de los Arias Dávila a su consorte y por derivación a él mismo en Segovia, en circunstancias en que Enrique IV pudo borrar del mapa de la monarquía a Isabel de Castilla y al rey de Aragón.

En un escrito a los oficiales de la Casa de Contratación, Fernando se declaró satisfecho del nombramiento de Pedrarias, manifestando: "He holgado de haberos parecido bien la persona e habilidad de Pedrarias de Avila, como me lo escribís, e por tener yo de él tal concepto y sr servidor nuestro le proveí del cargo que lleva".

Sin embargo, Fernando antes se había opuesto a que los conversos pasasen a las Indias, instruyendo al Consejo de Indias que "se impidiera con disculpas, aun cuando se presentaran provistos de la composición o pretendiesen apoyarse en interpretaciones favorables de la pragmática".

Todos esos antecedentes de favores y contradicciones, de pactos tácitos del poder sigiloso de los conversos, impusieron el favoritismo para que gobernase Castilla del Oro un hombre que nunca había puesto pie en las Indias, posponiendo al heróico baqueano que, de la isla Española a la mar del Sur, conocía cada palmo de tierra y abrió la ruta mítica del imperio del oro y la plata.

Pedrarias inauguró el gobierno de los burócratas en las Indias. Llegaron con él los hidalgos desengañados que iban a embarcarse con el Gran Capitán Fernández de Córdoba con dirección a Nápoles para frenar militarmente el expansionismo del rey de Francia.

Aquellos ilusos se habían preparado para gozar de las lisonjas de París, pero encallaron en un poblado selvático del Darién. La frivolidad de Pedrarias afloró al aceptar una tripulación de dos mil cortesanos sin callos en las manos, embaucados por la fabula del oro que se recogía con redes en los ríos.

Por fortuna en aquella magnificente expedición llegaron prestigiosos capitanes y cronistas de Indias : Gonzalo Fernández de Oviedo, Bernal Díaz del Castillo, Hernando de Soto, Diego de Almagro, Sebastian de Benalcázar, Pascual de Andagoya.

“ Rescibió mucha gente noble Pedrarias en la corte - refiere Las Casas - y cuando llegó a Sevilla halló 2.000 hombres nobles y mancebos, tan bien dispuestos, lucidos y ataviados(que se le ofrecieron ir con él a su propia costa y sin sueldo alguno) que le hizo dolor no llevar tantos; y aunque tenía limitado el número de la gente por el rey , que no pasasen de 1.200 , no pudo estrecharse tanto, que por ruegos, favores e importunidades,

1.500 no llevase”.

Después del fracaso de las expediciones de Alonso de Ojeda y Diego de Nicuesa, la corona decidió emprender directamente el financiamiento de la expedición de Castilla del Oro y desistir un tiempo de las capitulaciones. Fue una decisión lubricada por la ambición de aprovechar los supuestos yacimientos auríferos del Darién. Fernando pretendió ganar un porcentaje superior al quinto del rey. La flota capitaneada por Pedrarias fue la más grande de la epopeya de la conquista, pero la inversión estatal arrojó resultados magros. Grande en número de barcos, personas y dinero. pero pequeña en previsión de los hechos que iba a ocasionar en Santa María la Antigua, el desembarco de la “ lucida gente” provocó de entrada una caída de proporciones catastróficas en el abastecimiento de alimentos para poder atender las apetencias de la nueva población llegada con Pedrarias.

Fernández de Oviedo y Las Casas relatan lo que aconteció en el Darién luego que comenzaron a gastarse los alimentos y bastimentos que la flota había traído. Cuando las raciones se acabaron surgieron privaciones, al principio, enfermedades después, al desatarse el hambre.

Contrastando con los vecinos de la villa que tenían indígenas a su servicio y provisiones para asegurarse

raciones de maíz, los nobles quedaron al garete. Vagaban sin rumbo, pálidos y sudorosos, ofreciendo dinero para obtener comida.

“Creció esta calamidad de hambre en tanto grado -relata Las casas- que morían dando quejidos “dame pan” muchos caballeros y que dejaban en Castilla empeñados sus mayorazgos, y otros que daban un sayón de seda carmesí e otros vestidos ricos porque les diesen una libra de pan de maíz o biscocho de Castilla o cacabi (cazabe). Una persona, hijoalgo de los principales que había traído Pedrarias, iba un día clamando por una calle que perescía de hambre, y delante todo el pueblo, cayendo en el suelo, se le salió el ánima. Nunca parece que se vido cosa igual; que personas tan vestidas de ropas ricas de seda y aún parte de brocado, que valían muchos dineros, se cayesen a cada paso muertas de pura hambre; otros se salían al campo y pascían y comían las hierbas y raíces que más tiernas hallaban, como si fuesen ganados; otros que tenían más vigor, traían sin vergüenza del monte haces de leña por cualquiera pan que les daban. Morían cada día tantos que en un hoyo que se hacían muchos juntos se enterraban, y a veces si cavaban una sepultura para uno del todo no la querían cerrar, porque se tenía por cierto que pocas horas habían de pasar que no muriesen otros que lo acompañasen”.

Alegando achaques de salud por contaminación de pantanos aledaños a la villa, Pedrarias se retiró a un lugar distante de Santa María la Antigua con su esposa y su séquito privado. Poco o nada ayudo para afrontar las calamidades alimenticias desatadas contra los hidalgos.

Investigaciones de Mena García han esclarecido que Pedrarias llevó gran cantidad de provisiones de Castilla para su consumo y desatendió las patéticas privaciones que llevaron a otros a la muerte. Peor aún, hubo especulación de los precios de alimentos transportados de Castilla. Hubo viajeros que fueron a Santo Domingo, huyendo de la catástrofe y describieron allá los espantosos sucesos que diezmaron a los hidalgos que partieron en pos del oro y hallaron la muerte en circunstancias que no pudieron concebir.

A este primer mensaje de las muchas muertes que cobijó Pedrarias a flor otro acto de crueldad y barbarie por iniciativa del Bachiller Fernández de Enciso, que regresó al Darien como miembro de la flota de la que desembarcaron antiguos enemigos de Balboa. Las Casas lo califica como “defecto de ignorancia” del Consejo de Indias. Pero el Requerimiento propuesto por Enciso a los togados españoles se califica de aleación de

iniquidad teológica y prepotencia imperialista. De acuerdo al texto y protocolo del Requerimiento, escrito por los juristas de la corona, antes de entrar en combate los españoles, un heraldo debía notificar, por supuesto, en lengua castellana y no en los dialectos indígenas desconocidos que ellos habían llegado a la tierra enviados por Dios y el Rey; que los indígenas debían asumir de inmediato la religión católica, apostólica y romana y someterse como vasallos del monarca.

“ Vos rogamos y requerimos que entendais bien esto que os decimos, y toméis para entenderlo y deliberar sobre ello el tiempo que fuere justo, y reconozcáis a la Iglesia por señora y superiora del Universo mundo, y al Sumo Pontífice, llamado papa, y en su nombre al rey y a la reina doña Juana, nuestros señores en su lugar, como a superiores y señores y reyes destas islas y tierra firme, por virtud de la dicha donación, y consintáis y deis lugar que estos padres religiosos os declaren y prediquen lo susodicho... y si no lo hicierdes, y en ello dilación maliciosamente pusierdes, certificoos que con la ayuda de Dios, nosotros entraremos poderosamente contra vosotros y vos haremos guerra por todas las partes y maneras que pudiéramos, y vos sujetaremos al yugo y obediencia de la Iglesia y Sus Altezas y tomaremos vuestras

personas y de vuestras mujeres e hijos y los haremos esclavos, y como a tales los venderemos y dispondremos dellos como Sus Altezas mandaren, e vos tomaremos vuestros bienes y vos haremos todos los daños y males que pudiéremos como a vasallos”.

El jurista Palacios Rubios ordenó el uso del Requerimiento como una exhortación a la salida del paganismo y entrada a la religión católica y una advertencia de la violencia devastadora que se abatiría sobre los indígenas, bienes y cultura, si no se rendían a las fuerzas del rey.

El Requerimiento fue un fracaso total, primero, porque se leía en castellano y no en lengua indígena; segundo, porque representó un irrisorio sentimiento de culpa de un imperio intolerante y depredador que invocó a Dios para encubrir conductas anticristianas. Lluvias de flechas caían sobre el vocero del ininteligible Requerimiento pronunciado en extraña lengua. Fernández de Oviedo dice que aconsejó a Pedrarias que enjaularan a los caciques para enseñarles poco a poco el contenido del Requerimiento.

Cuando un cacique conoció lo que era el Requerimiento dijo que el Papa debía estar fuera de sí al conceder sus tierras al Rey y que el monarca debía estar ebrio al pretender usurpar bienes ajenos, y que ellos darían un palo en la cabeza a quien pretendiera

tomar por la fuerza sus dominios. En verdad, la conquista del Darién y las Indias fue un ejercicio descomunal de práctica del Requerimiento.

Desde que zarpó de San Lucas de Barramedas, el doce de abril de 1514, con flota numerosa de doce o quince velas en la que viajaba “la más lucida gente de España”, Pedrarias arrasó todos los poblados indígenas que le salieron al paso.

Pero su víctima principal fue Vasco Núñez de Balboa.

Su objetivo fue reescribir la historia de Castilla del Oro.

Creyó que, premunido de la real cédula de Fernando, iba a liquidar moralmente a Balboa, cubriéndolo de calumnias y pinchos de hierro por la desaparición de Diego de Nicuesa en la alta mar. Grande fue su indignación cuando Balboa se le escapó de las manos por el nombramiento real de Adelantado de la mar del Sur. Luego echó mano del juicio de residencia por la gobernación de Santa María la Antigua. El abogado Gaspar de Espinoza le disuadió, anotándole que no encontraron irregularidades económicas en la conducta del gobierno de la villa. Mas al contrario, Balboa había pacificado indígenas y había extendido los dominios hispanos hasta las orillas del mar meridional.

Pedrarias intrigó que la manera más

eficaz para sacar del juego al plebeyo jerezano que lo recibió calzando alpargatas. La conjura consistía en reescribir la historia de concordia y entendimiento con una nueva historia de violencia y robo de los indígenas confederados.

Instruyó al capitán Juan de Ayora a fin de que llevara cuatrocientos hombres para arrasar las tierras de los caciques Comagre, Pocorosa y Tubanamá. Toda la labor de Balboa se fue al diablo. Ayora despachó a Francisco Becerra con 150 hombres a la región de la mar del Sur y a Garci-Alvarez con 200 hombres tierra adentro en el dominio del cacique Ponca.

Los caciques les recibieron alegremente como a enviados de Vasco Núñez. Pronto, sin embargo, se cercionaron que en España había hombres de acciones funestas, diferentes a Balboa, hombres que fingieron amistad para robarles oro y provisiones y secuestrarles mujeres y niños. Más adelante Pedrarias despachó a su sobrino con 200 hombres y dos navíos a la provincia del Cemú, donde había mucha riqueza, según fuentes indígenas.

Tras el sobrino partió el bachiller Enciso al Cemú, convencido de que su estupenda elucubración del Requerimiento, abriría las puertas al vasallaje y al enriquecimiento. Allí, precisamente, el ladino bachiller, tan incompetente como jurista y soldado,

recibió la célebre respuesta de que el Papa debía estar borracho cuando concedía bienes ajenos y el rey un loco por tomar aquella arbitraria merced como legítima. Confesó Enciso: “Yo les torné a requerir que lo hiciesen ; sino, que les haría la guerra y les tomaría el lugar y que mataría a cuantos tomase o los prendería y los vendería por esclavos. E respondiéronme que ellos me pornían primero la cabeza en un palo e trabajaron por lo hacer, pero no pudieron porque les tomamos el lugar por fuerza, aunque nos tiraron infinitas flechas e todas herboladas, e nos hirieron dos hombres con hierba y entrambos murieron de la hierba”. Las Casas sostuvo que lo narrado por Enciso era un fraude.

Un paisaje de pánico y desolación se propagó por doquiera. Huían los naturales a la noticia que se aproximaban los cristianos. Las entradas acumularon mucho oro. Todos en la villa quisieron participar en las entradas y retornar con tesoros, aunque algunos perdieron la vida en las andanzas. Las Casas calificó a Pedrarias de “furia domini”. Más pareció furia del diablo que furia del Señor.

Maniatado por el desencadenamiento de la iracundia homicida y depredadora, Balboa contempló, sin poder remediarlo, la liquidación de la

política de pacificación. Los capitanes de Pedrarias iban y tornaban de los territorios descubiertos. En esa circunstancia, Pedrarias maquinó ordenarle que saliera a la búsqueda de las riquezas del idólo del Dabayde, aguas arriba del río Grande del Darién. Balboa había inventado la fábula del Dabayde para ganar la gracia del rey.

Al constatar que tales riquezas no aparecían por parte alguna, Pedrarias envió a Vasco Núñez con 200 hombres y canoas para remontar aquella región de sombría leyenda. Prisionero de su propia alucinación, Balboa se embarcó en la aventura del Dabayde.

Pedrarias logró carcomer su prestigio al regresar herido y derrotado Balboa por fieros indígenas que los atacaron en el río y en la tierra sin concederles tregua. El descubridor de la mar del Sur desconocía la región.

Allí murió Luis Carrillo, hombre de Pedrarias.

Pedrarias y su esposa urdieron después el matrimonio de Balboa con su hija mayor Maria Contreras, que vivía en un convento de Segovia, para ganar su alianza con una boda en papeles.

Lograron el matrimonio en forma estrictamente documental y, por ende, jamás consumado del jerezano con la lejana hija de Pedrarias.

Pero esa fútil union empeoró de manera definitiva la incompatibilidad de Balboa y Pedrarias. Los capitanes

Gaspar de Morales, Diego de Albites y Gonzalo de Badajoz continuaron explorando territorios pegados a la costa. Allí fue que Gaspar de Morales subió a un mirador de madera de la mano de un cacique que, señalándole desde lo alto, las desconocidas tierras del sur, le confió que por esa zona había oro y perlas más grandes que las que Isabel de Bobadilla vendió a la Emperatriz por cuatro mil ducados. Morales ratificó a Pedrarias la noticia del lejano reino aurífero, ya escuchada antes por Balboa y Francisco Pizarro de labios de Panquiaco.

Resonaba todavía en las orejas de Balboa la misma voz de Panquiaco, hijo de Comagre, sobre las tierras del oro allende el océano. Pensó Balboa que su destino era viajar a esas incógnitas tierras.

Gracias a la intervención del Obispo Quevedo, obtuvo Vasco Núñez autorización de Pedrarias para establecerse en el puerto de Acla y fabricar navíos en la mar del Sur, aprovechando los árboles de buena madera. Por aquel tiempo llegó a Acla el licenciado Gaspar de Espinosa, después de haber diezmado a su paso las tierras del Darién. El astuto abogado habíase trasmutado en la primera lanza de Pedrarias.

A caballo atravesó Espinosa la selva,

aterrando a los aborígenes por la fuerza de la carga que los alcanzaba para poder alancearlos más rápido que el viento. Reunió más oro que los otros capitanes, superándolos también en el número de cautivos esclavizados que puso al servicio del capitán general.

De alcalde mayor, Espinosa pasó a ser el más beligerante y temido de los capitanes de Pedrarias. Fray Francisco de San Román escribió una carta a Fray Pedro de Córdoba relatando que Espinosa, a quien “las letras no embotaban la lanza” que en sus excursiones ahorcaba y cortaba narices y manos y aperreaba a los indígenas. San Román confirmó en el Colegio de Santo Tomás de Sevilla que Espinosa pasó por las armas a cerca de cuarenta mil ánimas. Otra exageración de las muchas de las campañas del Darién.

Veraces o exageradas las noticias frailunas de las masacres de Espinosa, fueron el sello de su calificación como cruel capitán de expediciones. Pedrarias había logrado el congelamiento de Balboa como colonizador y como jefe de entradas. Confiarle la construcción de navíos tuvo una segunda intención que Balboa rápidamente entendió.

Sin saberlo, el anciano gobernador le puso al frente del proyecto que rumiaba desde que arribó a la mar del

Sur.

La organización del puerto de Acla constituyó el primer peldaño del plan. A continuación se estableció en las riberas del río de las Balsas para levantar el astillero.

Caravanas de indígenas semiesclavizados cargaron la madera de los bosques de Acla al astillero del río de las Balsas. Como el proyecto tuvo el beneplácito de Pedrarias consiguió anclas, clavazón, jarcias y los insumos indispensables para armar dos navíos. La descarga de lluvias torrenciales hinchó el caudal del río, causando una inundación de efectos desastrosos.

El agua dismanteló los navíos por inconsistencia de la madera y arrasó el astillero. Pedrarias envió gente auxiliar para levantar el campamento. Balboa aprovechó el exceso de la naturaleza para esconder sus planes de evasión del control del gobernador.

Eligió un tipo de madera más sólida y reemprendió la construcción de nuevos navíos aparejados para viajes más audaces. Estimuló su propósito la posible remoción de Pedrarias por la llegada de Lope de Sosa como gobernador reemplazante. Pero lo perdió la confianza en la remoción.

Un enviado de Pedrarias, Francisco Garavito, que llegó al puerto llevando aparejos, oyó la conversación de

Vasco Núñez con el notario Andres de Valderrábano y el clérigo Rodrigo Pérez sobre el viaje secreto a la lejana tierra del oro informada por Panquiaco. Garavito mandó un mensajero a Pedrarias, advirtiéndole lo que Balboa maquinaba con sus aliados.

La información encolerizó al gobernador que decidió dirigirse a Acla para desbaratar personalmente la conjura.

De acuerdo a Las Casas, Garavito “ escribió a Pedrarias que Vasco Núñez iba como alzado, y con intención nunca más obedecelle, ni estar a su obediencia y mandado , y Pedrarias, como siempre del estuvo sospechoso, que nunca pudo tragallo, poco era menester para que lo creyese por verdad, porque corazón que sospecha, una vez alterado, fácil cosa es en aquello que teme del todo derrocallo”. Agravando sospechas, Pedrarias interceptó una carta enviada de Cuba en la que amigos de Vasco Núñez confirmaban embarcarse rumbo a las regiones australes. Llegado al puerto de Acla para deshacer la conspiración, Pedrarias escribió a Balboa que llegase al puerto. Como demoró algo, mandó a Francisco Pizarro a prenderlo. Al verse rodeado, Balboa increpó a su compañero de viaje a la mar del Sur: “ ¿Qué es esto Francisco Pizarro? no solíades vos así salirme a rescibir”. Por orden personal del gobernador fue apresado en la casa de un vecino.

Envió a Bartolomé Hurtado para que tomase el control de los navíos en construcción.

Encargó a Gaspar de Espinosa que dejara la lanza de capitán y se pusiera la toga de juez para procesar al rebelde.

Desempolvó Espinosa la cédula de Fernando autorizándole al apresamiento del jerezano por otros cargos que también involucraron a Luis Botello, Fernán Muñoz, Andres de Valderrábano, Hernando de Arguello y Andrés Garabito, quien después fue puesto en libertad por achacar actos de traición a Balboa.

Serrano y Sanz afirma que se han perdido los papeles de los procesos instruidos a Vasco Núñez y sus compañeros, todos ellos sentenciados a la pena de muerte y degollados en el puerto de Acla. En el año de 1525 el Consejo de Indias requirió al Alcalde Mayor de Castilla del Oro que remitiese los procesos originales instruidos por Espinosa contra Valderrábano y Argüello a solicitud de un recurso judicial entablado por la viuda de éste y los hermanos de Balboa para obtener por vía judicial alguna restitución de los bienes dejados en Castilla del Oro. Fernández de Oviedo relata que " mandó el Gobernador a su Alcalde Mayor el licenciado Gaspar de Espinosa que con mucha diligencia entendiese luego en la residencia

e la hiciese pregonar contra Vasco Núñez e mando que se acumulase la primera que se le avía comencado a tomar, cinco años o más avía, e nunca se avía acabado; e todos los crímenes y excesos que del Adelantado se pudiesen saber, con la muerte del Capitán Diego de Nicuesa, e que todo se le truxese a conseqüencia; e que assimesmo en el tiempo que Vasco Núñez avía gobernado la tierra avía tomado una marca real de marcar el oro al veedor Silvestre Pérez e le avía hecho morir de hambre e otros delitos."

Vasco Núñez apeló la sentencia a muerte ante el Emperador y el Consejo de Indias. Se confió al escribano Cristóbal Muñoz que remitiese la apelación a la autoridad real. Pedrarias respondió por escrito que no se enviase la apelación sino que se cumpliese la sentencia de muerte.

Gonzalo Núñez de Balboa, hermano de Vasco Núñez, años después de los trágicos descaecimientos contra el descubridor de la mar del Sur, demandó al rey que se hiciese justicia a Pedrarias. El monarca remitió la solicitud al Consejo de Indias, que la remitió a Pedrarias para que resolviese la pertinencia.

Consumada la sucesión de afrentas a la justicia, Pedrarias nunca enfrentó el juicio de residencia por sus latrocinios. El juicio que le hizo Pedro de los Ríos

se un simulacro. Después de los sucesos de Castilla del Oro, Pedrarias continuó rescribiendo la historia, o creyó que podía reescribirla con decisiones recargadas de odio contra Balboa. Entregó a Diego Albites el segundo descubrimiento de la mar del Sur. Ordenó la destrucción de Santa María la Antigua y fundó la ciudad de Panamá. Fijó las fronteras al norte y al sur abandonando el Golfo de Urabá y desembarcando en Punta Burica.

Como recompensa a sus increíbles iniquidades le nombraron gobernador de Nicaragua, donde continuó decapitando capitanes que pudieran ensombrecer su fama. Francisco Hernández de Córdoba fue el Vasco Núñez de Balboa de Nicaragua. Pedrarias Davila falleció el seis de marzo de 1531 en la ciudad de León. Antes de viajar a las Indias dictó el testamento en San Lúcar de Barrameda el 26 de febrero de 1514.

En los dieciseis años que vivió entre Panamá y Nicaragua, su patrimonio creció y creció convirtiéndose en una montaña de oro, perlas y tierras, empapadas con la sangre de sus detractores innumerables.

Pero para no descubrir el caudal de su patrimonio y no expiar culpas ante el Jesucristo que juró defender, aunque siguió protegiendo conversos que

el obispo Juan de Quevedo reseñó con pelos y señales, Pedrarias Dávila no se arriesgó a dejar un segundo testamento. Años después de su muerte, su hija María Contreras, viuda nominal de Vasco Núñez de Balboa, alegó derechos sobre bienes de su padre en Panamá y Perú, azuzando a sus hijos a emprender una revuelta que tuvo desenlace infortunado.

A quinientos años del descubrimiento del océano pacifico se eleva la memoria de Vasco Núñez de Balboa.

Sin embargo también prevalece el contrapunto histórico de Pedrarias Dávila.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Real Cédula de 10 de abril de 1495. Colección Navarrete, tomo II, folio 165, relativa a beneficios a posibles pobladores de la Isla la Española.

Real Cédula de 1510. Archivo de Indias, Indiferente General, Registros 139- 1- 3, Folio 34, que declara que el Golfo de Urabá correspondía a Alonso de Ojeda.

Real Cédula de 28 de febrero de 1510, confirmando que , según la capitulación, Alonso de Ojeda y Diego de Nicuesa podían embarcar 200 hombres de la península y 600

hombres de la Isla la Española.

El Rey a los Oficiales de Sevilla. Valladolid, 14 de noviembre de 1509.

“ Porque yo he sido informado que a cabsa de haber pasado a las Indias algunos letrados abogados han sucedido en ellas muchos pleitos e diferencias yo os mando que de aquí adelante no dejéis ni consintáis pasar a las dichas Indias ningún letrado abogado sin nustr licencia especial , mandando que si necesario es por esta presente lo vedamos o prohibimos” . Academia de la Historia. Colección Muñoz. Tomo 90, folio 53 vuelto.

Año de 1513. Julio, 27, Valladolid. Título de Capitán General y Gobernador de la provincia de Castilla del Oro en el Darién, expedido por el Rey Católico a Pedrarias Dávila. Archivo de Indias. relación y descripción, legajo II, publicado por Colección Navarrete, Colección de viajes, t.III, pag.337.

Año de 1513, julio 28, Valladolid, Real Cédula a Pedrarias Dávila para que tome Residencia a Vasco Núñez por el tiempo que fue Alcalde Mayor del Darién. Archivo de Indias. 109-1-5.

Año de 1514, setiembre 23, Valladolid. Real Cédula nombrando a Vasco Núñez de Balboa, Adelantado de la mar del Sur y Gobernador de las provincias de Panamá y Coiba. Archivo de Indias., lib. de Tierra firme, año 1513.

Año de 1514, setiembre 23, Valladolid, Título de Adelantado de la mar del Sur expedido a favor de Vasco Núñez de Balboa. Publicado por José Toribio Medina en El descubrimiento del Océano Pacífico., t.II.

Año de 1516, Enero 28, Santa María la Antigua. A su Alteza Alonso de la Puente, Tesorero de Castilla del Oro, dando cuenta de las expediciones de Pedrarias a las provincias de Careta, Comogre, y Pocorosa, y pide que vaya un Oidor de la isla la Española para enterarse de lo que ocurre en el Darién. Archivo de Indias, 1-1.

Año de 1517, julio 22, Madrid. Carta del Cardenal Jiménez de Cisneros, censurando duramente los excesos cometidos con los indios por el Alcalde Mayor y ordenando a Pedrarias obdezca a los PP. Jerónimos de la isla la Española en todo lo que le ordenaren. Archivo de Indias, 109-1-5.

Año de 1518, Enero 13, Santa María la Antigua.

Se concede prórroga de cuatro meses a Vasco Núñez para terminar los barcos y hacer la expedición de descubrimiento en la mar del Sur. Archivo de Indias, 1-1.

Memorial de un religioso dominico sobre “ la dshorden de Pedrarias. Archivo de Indias, 1-1, sin fecha.

Memorial de Gonzalo Fernández de Oviedo denunciando abusos de Pedrarias Dávila y sus Oficiales en la Gobernación de Castilla del Oro. Archivo de Indias. Colección Muñoz, t.76.

Fernández de Oviedo Gonzalo, Historia General de las Indias.

Bartolomé de las Casas Fray. Historia de las Indias, t. II y III. FCE.

Alvarez Rubiano Pablo. Pedrarias Dávila. Contribución a la figura del Gran Justador. Madrid, 1944.

Serrano y Sanz Manuel. Preliminares del gobierno de Pedrarias Dávila en Los orígenes de la dominación española en Indias. Madrid. 1918.

Mena-García María del Carmen. Sevilla y las flotas de Indias.

La Gran Armada de Castilla del Oro (1513-1514). Universidad de Sevilla.

Mena- García María del Carmen. Un linaje de conversos en tierras americanas.

Castro Vegas Oscar, Pedrarias Dávila, La ira de Dios. San José de Costa Rica. 1996.

**ANALOGIA:
EL ACTUAL IMPERIO NORTEAMERICANO
VS
DECADENCIA DEL ANTIGUO IMPERIO ROMANO**

Por: Carlos Aguirre Castillo
Prof. de Historia Universidad de Panamá (CRUA)

Desde la antigüedad, todos los imperios han nacido, evolucionado, decaído y fenecido. El Imperio Romano floreció en la península Itálica, a los pies del monte Albano donde los latinos fundaron la ciudad de Alba Longa en la colina del Palatino, a orillas del río Tíber, mediante la concentración del poder de varios pueblos diseminados por la península (753 a.C.). "Al principio, aldeas dispersas donde los hombres habitaban en cabañas y chozas (...) Luego, la asociación de esas aldeas en ligas y federaciones de base religiosa. Más adelante, estas aldeas (...) se convertirán en un bloque único, en una ciudad-estado, el de la Urbes (...) Por fin la pequeña ciudad se extenderá, inexorablemente, y después de ocupar Italia, sus tentáculos abarcarán el mundo mediterráneo" (1)

El Imperio Norteamericano se originó en la parte nororiental de Continente Americano, a partir, primero, de la fundación de Jamestown, en 1607, por un grupo de colonizadores ingleses

que portaban una real cédula del rey Jaime I de Inglaterra, y después, a través de la aglutinación de las trece primeras colonias fundadas con la llegada de los peregrinos del Mayflower, en 1620.

(1) ESTAPE, José: Los romanos y los primeros siglos de la república. Serie: Historia Universal No. 7. Edit. Cíncel Kapeluz, S.A. Madrid, 1984, p. 8.

Como nos relata esta fuente: "En Nueva Inglaterra, región nororiental del actual Estados Unidos, los puritanos ingleses establecieron varias colonias. Llegaron a América pensando que la Iglesia de Inglaterra había adoptado demasiadas prácticas del catolicismo. Tenían el propósito de fundar una colonia basada en sus propios ideales religiosos.

Un grupo de puritanos, conocidos como los peregrinos, cruzaron el Atlántico en un barco llamado Mayflower y se establecieron en Plymouth en 1620.

Una colonia puritana mucho más grande se estableció en el área de

Boston en 1630. Para 1635 algunos colonizadores ya estaban emigrando a la cercana Connecticut”(2).

De esta manera observamos claramente que ambos imperios usan como base la cuestión religiosa para erigir sus primeras ciudades y poblados adyacentes. Una vez logrado el control y después de convertirse en repúblicas, dieron rienda suelta a la expansión de sus respectivos territorios, algunas veces por vía de la diplomacia, pero en la mayoría de los casos por la fuerza, a través de las armas.

Así como los romanos invocan a los dioses griegos en una metamorfosis románica que agiliza y justifica su expansión, los estadounidenses inventan el Destino Manifiesto apoyándose en las sagradas escrituras protestantes para justificar sus ignominiosas conquistas territoriales.

El Imperio Romano logró su máxima expansión hasta el 395 d.C. cuando empezó paulatinamente su decadencia, y he aquí lo más interesante de esta analogía. Los godos (visigodos y ostrogodos), tártaros, mongoles, vándalos, lombardos, y los más relevantes: los hunos, con su sagaz Atila a la cabeza, y otros pueblos que rondaban los límites del gran coloso del mediterráneo, a

los cuales llamaban bárbaros por ser extranjeros, iniciaron su inmigración desapercibida en pequeños grupos.

El Imperio, que había empezado su decadencia, no le dio importancia al principio, porque coadyuvaban a la producción de alimentos trabajando en los campos de cultivo, en la elaboración de las armas, armaduras y demás implementos de herrería y artesanías; hasta los instó a formar parte del ejército regular para utilizarlos como carne de cañón, pero con el tiempo se fueron sumando y multiplicando hasta convertirse en una amenaza para la seguridad del Imperio, llegando a ocupar altos cargos como funcionarios públicos y privados, y escalando altos rangos en el ejército hasta llegar al grado de General.

Más adelante, la codicia y las ansias de poder de estos generales extranjeros los encaminó por la vía Apia hacia Roma, y cansados de poner y quitar emperadores romanos, a través de la guardia pretoriana, decidieron de una vez por todas hacerse con el poder instalando a su primer Emperador: Odoacro (435- 493 d. C.).

En el 395 el Imperio Romano se había dividido en el de oriente, con sede en Constantinopla, y el de occidente con sede en Milán. En el 476 Odoacro depuso al pusilánime emperador Rómulo propiciando así su caída

definitiva, pues sus vastos territorios se dividieron en numerosos reinos feudales.

El Imperio Norteamericano, después de las compras de La Florida a España, Alaska a Rusia, La Luisiana a Francia y la expropiación de casi la mitad del antiguo México durante la guerra que libró con este país en 1845, bajo la administración del presidente James K. Polk (1795-1849), y de haber aniquilado a más de dos tercios de la población originaria para extenderse hacia el oeste, logró su máxima expansión territorial en 1898 cuando se inmiscuyó en la guerra de Cuba contra España, anexándose a Puerto Rico, Hawái, la isla de Guam e imponiendo en Cuba un protectorado, a través de la Enmienda Platt.

(2) https://es.wikipedia.org/wiki/Colonizaci%C3%B3n_de_los_Estados_Unidos

Además, debemos recordar que en 1903 el presidente de ese entonces, Theodore Roosevelt, mediatizó la separación de Panamá de Colombia amparándose en el Tratado Mallarino-Bidlack de 1846, con la complicidad de William Nelson Cromwell, la conocida firma Morgan & Morgan, del francés Bunau Varilla y otros famosos compinches, incluyendo algunos "próceres" panameños. Aunque al

principio negó toda vinculación en el rejuogo de Wall Strett, más tarde lo aceptó con estas palabras "Yo tomé el istmo, comencé el canal y luego dejé que el Congreso debatiera, no sobre el canal sino sobre mí"(3).

Más adelante, después de terminada la segunda guerra mundial (1939- 1945), promueve su expansión económica imponiendo el Plan Marshall a los aliados y sanciones económicas y políticas a los vencidos, hasta los años setenta cuando inicia su decadencia en picada con algunos períodos de bonanza.

A partir de la expansión económica, el Imperio promueve la inmigración de gente de todo el mundo, especialmente de latinos (cubanos, mexicanos, centroamericanos, colombianos, etc.) para utilizarlos en los trabajos indeseables (agricultura, fontanería, albañilería, cantineros, camareros y domésticas) para los estadounidenses blancos y de ojos azules, y como carne de cañón en las guerras de ultramar y en las invasiones militares a países hermanos latinoamericanos como Haití, República Dominicana, Venezuela y Panamá: "operación causa justa" (1989).

(3) DÍAZ-ESPINO, Ovidio: El país creado por Wall Strett. La historia prohibida de Panamá y su canal. Edit. Red Frog

productions, S.A. Bogotá, 2014. Portada).

Pero a partir de siglo XXI, es de suponer que algunos asesores conocedores de la historia antigua, han puesto a los gobernantes estadounidenses en "alerta roja" pues, ese mismo error cometido por los romanos propició su decadencia total, encogiéndose el Imperio a lo que hoy es Italia solamente. Cada día hay más latinos (que se multiplican como conejos en Estados Unidos mientras ellos tienen uno o dos hijos, cuando los tienen) escalando altos cargos públicos, privados y hasta en el ejército. Y esto es lo que asusta a Donald Trump y sus lacayos. Tiene a sus asesores respirándoles en la nuca acerca del cambio que se avecina si no detiene al inmigración latina. Ya hubo un presidente reelecto de la etnia negra, quizás el próximo sea latino.

Los gobiernos del Estado norteamericano siempre han jactado de ser los paladines de la democracia; sin embargo, hay que "democratizar la democracia", como bien señala Ignacio Ramonet: "En muchos países, el crecimiento macroeconómico no se traduce en mejoras en el nivel de vida de la población humilde, lo que crea malestar micro social. Existe un dato alarmante: una investigación realizada en América Latina por el

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reveló que el 45% de los latinoamericanos decía preferir someterse a una dictadura que le garantizase empleo y salario suficiente a vivir en una democracia que no los sacara de la miseria..." (4) Y es que los grandes consorcios y las enormes empresas transnacionales restringen cada vez más los salarios, beneficios y derechos económicos y sociales de las mayorías de los asalariados del mundo, provocando la diáspora hacia los centros urbanos industrializados, especialmente Estados Unidos.

(4) RAMONET, Ignacio: "Democratizar la Democracia". Revista TEMAS DE NUESTRA AMERICA. No. 403, noviembre, 2015.

Si aprietas paulatinamente el pescuezo a la gallina y la sometes al hambre eterna, con el tiempo disminuirá su producción de huevos y buscará alimento y bienestar en otros horizontes. Eso es lo que está sucediendo actualmente: una migración masiva hacia Estados Unidos y Europa.

Entonces, ¿cuál es la hoja de ruta de Donald Trump y su equipo de gobierno para evitar este despliegue masivo? ¿Un muro fronterizo y un equipo de vigilantes para que los cacen como patos cuando lo traspasen?

O buscar una solución alterna con las corporaciones nacionales e internacionales aminorando las ganancias para mitigar la hambruna y desesperación de los obreros del mundo. Sus asesores lo saben, pero con tantos accionistas que solo desean aumentar sus riquezas, les es imposible tomar una decisión unánime. ¿Será por eso que Carlos Marx y Federico Engels escribieron que el capitalismo cavaría su propia tumba? "Jean Jacques Rousseau decía, en el Contrato Social, que 'El Estado social será ventajoso para los seres humanos sólo cuando todos posean algo y ninguno tenga demasiado'" (5).

Ellos tienen su propia definición de democracia sujeta a los intereses políticos y económicos de los que más tienen. La democracia social no les interesa porque ya tienen resueltos todos sus problemas económicos. Aunque vivieran mil años no lograrían consumir las enormes riquezas de que disponen. "Hace apenas seis años, en 2010, sólo 388 personas poseían la misma riqueza que la mitad más pobre de la población mundial.

La mitad más pobre representa más de 3.5 mil millones de habitantes. Lo que es aún más increíble es que el año pasado -2015- sólo 65 personas concentraban la mitad de todas las riquezas del mundo. Vivimos en un

sistema concentrador y excluyente" (6)(5) Ídem.

6) GANDÁSEGUI, (hijo) Marco A. "El crecimiento de la desigualdad se está acelerando". Revista TEMAS DE NUESTRA AMÉRICA. No. 414. Octubre, 2016

* El hoplita era un soldado griego que iba al frente con una larga lanza y marchaba en bloques compactos. Los romanos desarrollaron la formación hoplítica, de la que deriva la legión romana. Estos exabruptos económicos sirven de caldo de cultivo para germine el descontento popular en la mayoría de los países con altos índices de pobreza, provocando un movimiento migratorio mundial sin precedentes.

Algo muy similar ocurrió hace 1,700 años en las afueras del imperio romano. Los "bárbaros" menos evolucionados irrumpieron en las puertas de los "dolce vita" que disfrutaban de todos los placeres de la vida y de la abundancia, producto de los altos impuestos monetarios y en especie que les eran escamoteados a los harapientos y esqueléticos habitantes de las provincias sometidas.

Cuando las cosechas no eran buenas o eran arrasadas por las heladas, por las inundaciones o por los largos períodos de sequías, de igual forma eran obligados a pagar con sus

hijas para satisfacer su lujuria o con los hijos para formar parte de los hoplitas* Roma, aunque lo intentó al darse cuenta de la amenaza que se avecinaba, no pudo detener aquella avalancha humana; y no le quedó otra alternativa que rendirse como el árbol podrido al comején. En cuanto al imperio norteamericano, pareciera que Donald Trump está muy lejos de acatar las recomendaciones de sus asesores, si es que éstos son honestos y le dicen la verdad, porque es probable que le pase lo que probablemente le ocurría al expresidente Martinelli con sus asesores: le decían al oído todos los días que todo iba de maravilla, y ahora lleva años en el exilio voluntario y sus compinches o están tras las rejas o los andan buscando.

(6) GANDÁSEGUI, (hijo) Marco A. "El crecimiento de la desigualdad se está acelerando". Revista TEMAS DE NUESTRA AMÉRICA. No. 414. Octubre, 2016

* El hoplita era un soldado griego que iba al frente con una larga lanza y marchaba en bloques compactos. Los romanos desarrollaron la formación hoplítica, de la que deriva la legión romana.

Para Fernando López Agudín, Trump es el huevo de la serpiente porque "Si nos atenemos a la definición clásica

de fascismo- una dictadura abierta, descarada, asesina y terrorista del capital financiero- no parece muy riguroso hablar de la entrada de un fascista en la Casa Blanca, pero si es indiscutible que acaba de anidar en el despacho oval el huevo de la serpiente (...) Dependerá ahora de la movilización social el que sea posible aplastar el embrión antes de que la cabeza de la víbora rompa el cascarón (...), siempre y cuando Donald Trump no logre sortear las contradicciones de la insurrección electoral que lo ha llevado a Washington" (7).

Durante la decadencia del imperio romano hubo varios Donald Trump, testarudos e incapacitados para atender las voces de sus buenos consejeros.

Algunos murieron repentinamente o fueron asesinados en sus palacios antes de cumplir sus mandatos por la misma camarilla servil de senadores que los puso en el trono. Nerón le prendió fuego a Roma, Cómodo se creía un Dios y Calígula estaba tan loco que nombró a su caballo Cónsul. 8 Veamos la siguiente relación de este hecho extravagante: "Incitatus (en latín, Impetuoso) fue el caballo preferido de Calígula (12-41 dC). (...) La devoción de Calígula por su caballo llegaba a extremos ridículos. En un primer momento mandó construirle una

caballeriza de mármol con pesebres de marfil para su uso exclusivo, pero pronto llegó a darle toda una villa con jardines y 18 sirvientes para su cuidado personal. (...) llevaba collares de piedras preciosas.

(7) LÓPEZ AGUDÍN, Fernando: "Trump, el huevo de la serpiente". Revista TEMAS DE NUESTRA AMÉRICA. No. 415. Noviembre, 2016.

Según Suetonio, Calígula quiso nombrar Cónsul a Incitatus.

Este hecho ha sido tradicionalmente interpretado como fruto de la demencia del emperador, pero lo cierto es que la actitud servilista y pusilánime de los senadores del reinado de Calígula bien pudiera haber influido en dicho nombramiento, volviéndolo un hecho irónico que denotaría el sarcástico desprecio de Calígula hacia las instituciones públicas del Imperio". (8)

Es de suponer que Trump está cuerdo, pero la forma como está llevando la administración de la Casa Blanca y su tozudez en poner en práctica sus absurdas promesas electorales, le dan un toque caliguliano. El manejo de su política interna ya le han granjeado la repulsa de sus propios admiradores y, a nivel internacional, en tan poco tiempo ha logrado multiplicar los países enemigos de su nación y poner a la defensiva países como

Corea del Norte, Irán, China, Rusia que han contestado su declaración de aumentar el arsenal de misiles con ojivas nucleares, con lanzamientos de estos en sus respectivos campos de prueba. "Hacer política es así estar (sic) a contramano de la lógica capitalista contemporánea, la lógica neoliberal que busca imponer los intereses del capital financiero.

El que entre en esa lógica es devorado por ella. Hacer política es construir alternativas que privilegien las políticas sociales y no los ajustes fiscales, los procesos de integración regional y no los Tratados de Libre Comercio..." (9)

(8) <https://es.wikipedia.org/wiki/Incitatus>

(9) SADER, Emir: "Rescate de la política en contra del poder del dinero" Revista TEMAS DE NUESTRA AMÉRICA. No. 402. Octubre, 2015.

¿Hay un Calígula en el Capitolio? O es un fuego fatuo que pronto dará visos de su naturaleza. Porque si es lo contrario hay que rezar para que Dios nos agarre confesados. Históricamente los Estados Unidos de Norteamérica han sido los únicos que se han atrevido a usar la energía nuclear en una guerra convencional, cuando bombardearon a Hiroshima y Nagasaki durante la última etapa de la segunda guerra mundial.

Si hay 10 personas con un arma que

amenazan con disparar, debemos temer a quien ya ha disparado, porque no sabemos si los demás se atreverán, hasta que lo hagan.

Por último, veamos lo que dice Fernando López Agudín del nuevo Emperador del Coloso del Norte: "Donald Trump simboliza el hundimiento del estalinismo de mercado en el principal estado (sic) del capitalismo. Ese intento de borrar el estado (sic), la patria, la soberanía, la regulación y la democracia –protagonizado por una élite cosmopolita seducida por la utopía del ultra imperialismo de las multinacionales- se resquebraja ya tanto en Estados Unidos como en toda Europa" (10).

¿Será el fin de una era de paz mundial desde la última guerra? O será la nueva guerra civil que han visualizado algunos escritores visionarios europeos, donde varios Estados se independizarán de la Unión formando Estados mancomunados independientes al estilo de la otrora Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas.

Lo cierto es que el Imperio Norteamericano empezó su decadencia el siglo pasado con sus altibajos periódicos, y todo apunta a que serán los Donald Trump quienes le darán el golpe de gracia.

La similitud con el Imperio Romano en su período de la decadencia es tan fuerte que la diferencia solo está marcada por el espacio y el tiempo. Su política antinmigrante no detendrá la evolución de la Historia.

Roma lo intentó y fracasó, porque paradójicamente al mismo tiempo que la aplicaba necesitaba de la mano de obra esclava, este caso asalariada y barata para continuar con sus pininos imperiales.

(10) FERNANDO LÓPEZ, Agudín: Loc. Cit.

BIBLIOGRAFÍA

DÍAZ-ESPINO, Ovidio: El país creado por Wall Strett. La historia prohibida de Panamá y su canal. Edit. Red. Frog. productions, S.A. Bogotá, 2014. (Portada).

ESTAPE, José: Los romanos y los primeros siglos de la república. Serie: Historia Universal No. 7. Edit. Cincel Kapeluz, S.A. Madrid, 1984, p. 8.

GANDÁSEGUI, (hijo) Marco A. "El crecimiento de la desigualdad se está acelerando". Revista TEMAS DE NUESTRA AMÉRICA. No. 414. Octubre, 2016

LÓPEZ AGUDÍN, Fernando: "Trump, el

huevo de la serpiente". Revista TEMAS DE NUESTRA AMÉRICA. No. 415. Noviembre, 2016

RAMONET, Ignacio: "Democratizar la Democracia". Revista TEMAS DE NUESTRA AMERICA. No. 403, noviembre, 2015.

SADER, Emir: "Rescate de la política en contra del poder del dinero" Revista TEMAS DE NUESTRA AMÉRICA. No. 402. Octubre, 2015.

INTERNET

<https://es.wikipedia.org/wiki/Incitatus>

https://es.wikipedia.org/wiki/Colonizaci%C3%B3n_de_los_Estados_Unidos

LA PARADIPLOMACIA EN PANAMÁ

Por: José Manuel Aguana Martínez, Abogado / M.B. A.
Asesor de la Asamblea Nacional de Diputados.
Especialista en Cooperación Descentralizada UE-AL

RESUMEN

El neologismo paradiplomacia se refiere a las relaciones internacionales realizadas por las instituciones no centrales de un país, subestatales, regionales o locales, con el fin de promover sus propios intereses. Algunos incluyen factores de la sociedad civil.

Cada ente subestatal se proyecta a través de diversas formas realizando una diplomacia a escala sin interferir con la política exterior del estado nacional que integra. Una de las formas más comunes que tienen las ciudades de proyectarse es el hermanamiento de ciudades.

ABSTRACT

Paradiplomacy is international relations conducted by subnational or regional governments on their own, with a view to promoting their own interests. With globalisation, non-state regions play an increasingly influential international role. Regions, federal states, provinces and cities seek their

way to promote trade, investments, cooperation and partnership in a long list of subjects and account for a significant part of today's cross-borders contacts.

La Paradiplomacia

Es un nuevo concepto que puede definir la manera como los gobiernos infra-nacionales realizan sus relaciones internacionales o interactúan a nivel internacional, estas relaciones internacionales de los gobiernos infra-nacionales se remontan al siglo XX. En Latinoamérica se inicia con la interacción de cooperación norte-sur, dejando claro que en estas relaciones de intercambios internacionales no participa de manera directa el Gobierno Central.

Estamos en la presencia de la creación de un nuevo concepto dentro del Derecho Internacional Público .

ARAMBULA REYES, Alma. "Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales". Centro de Documentación Información y análisis. Cámara de Diputados. México D.F., pág.7.

La presencia cada vez más activa e intensa de todas estas entidades descentralizadas y agencias de cooperación en el campo de las relaciones internacionales no es nueva, solo que, se ha incrementado su importancia a partir del fin de la Guerra fría, por el incremento de la descentralización política y económica de los Estados y las aperturas democráticas que permiten a las regiones actuar en el escenario internacional.

La autoridad del Estado-Nación provocó la liberalización económica, la interdependencia y la descentralización, sumado luego a la globalización dieron génesis a este tipo de relaciones, así como la multiplicación de organismos internacionales y la proliferación de instrumentos internacionales que regulan las diferentes áreas de las relaciones internacionales, ahora también a nivel de los gobiernos locales.

Esta novel situación ha provocado, tal como afirma el politólogo chileno Carlos Parker Almonacid, lo siguiente: "...quienes consideran que el derecho internacional no puede seguir siendo solo el "derecho entre Estados". Puesto que la creciente emergencia de entidades sub-estatales en la escena internacional exige redefinir sus bases

conceptuales más tradicionales, para pasar a fundarse en premisas no exclusivas del Estado-Nación."

Para referirse a la diplomacia no-estatal se ha acuñado el término «paradiplomacia», el cual surge a principios de los años ochenta del siglo pasado, conceptualizándolo como aquellas actividades de carácter externo de los gobiernos no centrales o de Estados-Nación.

La Paradiplomacia es un nuevo asunto mundial.

Sobre la presencia creciente de actores estables sub-nacionales en el escenario internacional, advierte Robert Russel: "es un hecho de la vida en un mundo interdependiente. Los vínculos transfronterizos, que siempre han existido, han alcanzado una intensidad inédita al mismo tiempo que se establecen y amplían relaciones con lugares lejanos". En la actualidad, los gobiernos locales de países europeos tienen más de 200 embajadas en Bruselas.

"Todas las regiones europeas desarrollan importantes actividades de cooperación transfronteriza.

<http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2004/10/20/la-paradiplomacia-de-las-regiones-en-tiempos-de-globalizacion/>

Por su parte, la gran mayoría de los 50 estados de Estados Unidos cuentan con oficinas de comercio e inversión en el exterior, cuando sólo cuatro lo hacían en 1970. Hoy existen casi 200 oficinas de este tipo instaladas en más de 30 países". Se trata, al decir de la Unión Europea, de relaciones intergubernamentales, no de relaciones exteriores.

En España, aunque el artículo 149 de su Constitución reserva de manera exclusiva las relaciones internacionales al Estado Nacional Español, las comunidades autónomas, especialmente las de Catalunya y Euskadi, tienen oficinas de representación en el extranjero.

Carlos Conde Martínez, por cierto, cataloga de la siguiente manera las relaciones internacionales de las comunidades autónomas del Estado español: "formación y promoción cultural, acciones para las migraciones exteriores, cooperación para el desarrollo, acciones exteriores de carácter económico".

A nadie extrañó que Ceuta y Melilla, ciudades autónomas del Estado español en la costa Occidental

RUSSEL, Robert. Los retos de América Latina en un mundo de cambios. Revista CIDO D'AFFERS INTERNATIONAL 85-86. Barcelona, pág. 12.

Idem.

<http://www.novagob.org/blog/owner/carlos.conde>

mediterránea de África, hayan reclamado estar presentes en las negociaciones de la Cumbre España-Marruecos que se celebró en Toledo el 9 de julio de 2007. Su base jurídica se remonta al Tratado de Maastrich, creador de la Unión Europea y en vigor desde el 1º de noviembre de 1993, que acepta la participación de entidades regionales o sub-estatales en las delegaciones nacionales que negocian en el Consejo de la Unión Europea.

Sin ir más lejos, representantes de las comunidades y regiones belgas, del gobierno escocés y del norte de Irlanda, los länders alemanes y austriacos, y las regiones autónomas portuguesas, participan en las sesiones de los Consejos de Ministros de la Unión Europea.

Como apreciamos estamos en la presencia de una nueva forma de relación internacional, que conlleva interacciones formales, entre actores electos supranacionales autónomos, que representan a sus Instituciones Públicas dentro su ámbito geográfico, teniendo como finalidad este tipo acciones internacionales los principios de cooperación y desarrollo de sus regiones.

En América latina podemos destacar que la Paradiplomacia más realizada

entre Gobiernos infra-nacionales ha sido la Cooperación Descentralizada Norte – Sur, llegando hasta ser vinculante en algunos países donde establecen que los Gobiernos Locales deben aportar un porcentaje de su presupuesto para este tipo de Cooperación Internacional, como parte de su responsabilidad de cooperación hacia las regiones sub desarrolladas en el mundo.

En la actualidad la cooperación Sur - Sur ha alcanzado posiciones importantes en América, ya vemos ciudades como Medellín que sea convertido en un modelo exitoso de gestión municipal, realizando intercambios técnicos con otras ciudades latinoamericanas, siendo este uno de muchísimos ejemplos de cooperación Sur – Sur.

Herramientas de Cooperación Descentralizada:

Cuando hablamos de Paradiplomacia o de Cooperación Internacional Descentralizada podemos identificar cuatro tipos de acciones, que han sido las más comunes para sustentarlas:

- a) Hermanamientos entre ciudades
- b) Cooperación en ejecución de proyectos
- c) Cooperación técnica
- d) Educación y cultura

Los «hermanamientos» entre ciudades, siempre se realizan entre ciudades amigas que encuentran vínculos en común, para iniciar interacciones de cooperación bilateral que vayan en beneficios de sus regiones, este tipo de intercambios tienen focos en diferentes temas como: educativos, culturales, de desarrollo, apoyos técnicos, financieros, etc.

La cooperación en ejecución de proyectos es más específica, las ciudades encuentran proyectos donde se pueden identificar y enfocar ejes de acción alineados con sus políticas de cooperación e invierten en ejecución de proyectos.

La cooperación técnica es en la actualidad una de las herramientas de cooperación descentralizada más utilizadas, compartir el conocimiento y las buenas prácticas son acciones muy comunes entre nuestros gobiernos locales.

La cooperación educativa ha sido desarrollada con mucha fuerza e impulsada en su mayoría por las organizaciones internacionales de cooperación, en este tipo de cooperación descentralizada Panamá no ha participado de forma tan activa en el aprovechamiento de estas acciones de formación profesional, en la región tenemos países con

Nicaragua y Costa Rica participando de manera dinámica y aprovechando estas oportunidades de capacitación a nivel internacional.

La Paradiplomacia en la legislación panameña:

Cuando hacemos una análisis legal sobre la Paradiplomacia en Panamá, vemos que la Constitución Política, en su Título VIII, Regímenes Municipales y Provinciales, no establece ningún capítulo, ni artículo que haga referencia a la cooperación descentralizada de los gobiernos infra-nacionales. Por su parte, la Ley No.28 del 7 de julio de 1999, por la cual se dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y se Establece la Carrera Diplomática y Consular y la Ley No.106 del 08 de octubre de 1973 "Sobre régimen municipal" no contemplan en ninguno de sus artículos alguna regulación sobre la cooperación internacional de los gobiernos locales, entonces podemos concluir que no hay en la actualidad ninguna normativa que restrinja las acciones de cooperación internacional que realizan los gobiernos locales de Panamá.

La actual Ley No.37 de 29 de junio de 2009, que Descentraliza el Estado Panameño y reformada en noviembre de 2015, en ninguno de sus artículos establece la forma, en la

que se debe regular la cooperación internacional de los gobiernos locales, dejando fundamentalmente a cada municipalidad la potestad tácita de hacerlo, dentro del marco de la denominada autonomía municipal, a fin de realizar las acciones de cooperación internacional, eso sí; ajustándose al marco regulatorio vigente, la moral y las buenas costumbres, o prácticas en materia análoga.

Acciones de paradiplomacia de los gobiernos locales panameños

La Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA) ha sido por excelencia quien ha dinamizado las mayores acciones de cooperación internacional de los gobiernos locales. Algunos Municipios del país de manera individual han realizado hermanamientos con otras ciudades del mundo, en su mayoría con ciudades Europeas.

En temas de educación, pocos municipios han aprovechado las oportunidades de formación que brindan las organizaciones internacionales como CEPAL, BID, AECID, etc., en materia de municipalidad, desarrollo local, gestión pública municipal, etc.

En esta materia los gobiernos locales panameños están muy atrasados y no han aprovechado estas herramientas

que les concede la paradiplomacia, para impulsar el desarrollo de sus regiones, entendiendo que esta poca acción internacional de los gobiernos locales panameños no se debe a negligencia, ni falta de interés por impulsar el desarrollo de sus regiones, se debe más bien a la falta de conocimiento del tema debido al atraso en el que nos ha engullido el centralismo y por la falta de políticas públicas en este sentido.

La Descentralización en Panamá y la Paradiplomacia:

Con el proceso de descentralización nacional, se debe abrir la ventana de la paradiplomacia a los gobiernos locales panameños, quienes van a adquirir mayores competencias y recursos, que son importantes para articular la acción internacional descentralizada.

La descentralización es un reto con muchos desafíos, la paradiplomacia debe ser vista como una herramienta de apoyo a la nueva gestión de los municipios.

En el mundo existen muchísimas buenas experiencias, mejores prácticas y modelos de gestión exitosos, que se pueden aprender y adecuar a nuestras realidades, ya el mundo globalizado actúa de forma más solidaria y sobre todo en el municipalismo.

La cooperación internacional descentralizada Norte - Sur o Sur - Sur es una realidad que ofrece muchos beneficios a los gobiernos locales, que no podemos dejar pasar si en realidad queremos un país menos desigual y con un desarrollo local más inclusivo, que busque la cohesión social, el apoyo que significa hacer Paradiplomacia y lograr un cooperación descentralizada eficiente.

BIBLIOGRAFIA: TEXTOS:

- 1) **ARAMBULA REYES, Alma.** "Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales". Centro de Documentación Información y análisis. Cámara de Diputados. México D.F.
- 2) **RUSSEL, Robert.** Los retos de América Latina en un mundo de cambios. Revista CIDO D'AFFERS INTERNATIONAL 85-86. Barcelona, pág. 12.

RECURSOS DE INTERNET:

- 1) <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2004/10/20/la-paradiplomacia-de-las-regiones-en-tiempos-de-globalizacion/>
- 2) <http://www.novagob.org/blog/owner/carlos.conde>

FUENTES JURIDICAS:

- 1) Constitución Política de la República de Panamá.
- 2) Ley 37 de 29 de junio de 2009.
- 3) Ley No.28 del 7 de julio de 1999.
- 4) Ley No.106 del 08 de octubre de 1973.

LIBRES ANTES O DESPUÉS

José Vicente Domínguez
Escritor español
Licenciado en Derecho
en la Universidad de Compostela.

Corría el año 1656 y en España reinaba Felipe IV, uno de los reyes que más tiempo gobernó y también el que más hijos trajo a este mundo de mujeres diferentes. De gobierno fueron 44 años y 170 días. De las dos mujeres consideradas propias, tuvo 12 hijos. De otras amantes, tal vez más de 30.

No es de la vida de este rey de lo que quisiera hablar, sino de los antecedentes primeros que dieron pie a la independencia de los países centroamericanos que formaron parte de los Reinos de España, desde el descubrimiento de Colón y las conquistas de Pizarro y de Cortés. Eran los tiempos del llamado "Rey Planeta" y eso lo dice casi todo. Difícil era sostener tales reinos mientras España estaba enfrentada con todos y contra todos, empezando por Inglaterra, pasando por Francia, Países Bajos y Portugal, sin descuidar los conflictos internos de Aragón y Cataluña en busca de su independencia e incluso la rebelión de Andalucía contra los impuestos.

Como resultado de tales guerras y

conflictos, España no tenía un mísero vellón. Y para muestra el diálogo de palacio, allá por el dicho año 1656:

-Sabéis que pocas veces nos fue tan necesario el dinero (decía el rey)... Esperé durante mucho tiempo que llegara la saca de la plata: esos seis galeones cargados de riqueza son nuestra sangre desde hace años... ¡Seis galeones! Y el inglés los ha hundido..

-La plata no se ha terminado en las Indias, señor... (Le decía un asesor). Extended libramientos y el dinero llegará después...

- Mi palabra ya no les vale a los mercaderes (respondió el rey).

¡Ay! pero no contaba el rey con la codicia de quienes gobernaban las "Indias" que tanto podrían ayudar. Las "indias" en las que se había reproducido "en sus más odiosas formas, el sistema monárquico de Europa, seguido de su entero tren de corrupción de la iglesia y del estado... Con los virreyes emulando a los reyes de Europa en su pompa... Una aristocracia degenerada que exprimía a impuestos a los nativos, utilizando

el crimen, la crueldad y la opresión...”, como bien lo comenta el periodista y diplomático George Squier en su libro “Historia Política de Centro América”. Y continúa: “el poder de los virreyes de “Indias” era fuerte y vigoroso, mientras que el del rey era débil”. Y así, (digo yo), alimentados por los abusos de los monárquicos y del clero, se mantuvo vivo el deseo de independencia de los pueblos que no tardarían en emanciparse.

Ningún país puede poner puertas infranqueables en sus fronteras, tal como pretendió España en Centroamérica, para que a los colonos y nativos americanos no llegasen los ecos de la Revolución Francesa y sus ideales de libertad, fraternidad e igualdad. Ya no servían los medios empleados para evitar el conocimiento de las reformas que se estaban produciendo en Europa y en los vecinos Estados Unidos de América del Norte: “Los extranjeros eran rigurosamente excluidos de sus playas, y ninguna emigración se permitía, aún de España misma, sino era bajo las restricciones más severas... Pero sucedía que contra los ideales revolucionarios, no podía “ni el rico y poderoso clero, en cuyas manos estaba el terrible instrumento de la Inquisición”. Esto también nos lo dejó dicho Mr. Squier, en la citada obra publicada en París el año 1856.

España, país económicamente empeñado desde tiempos de Felipe II y desacreditado por sus luchas sucesorias, seguía con su penuria económica y no tenía ni un real ni un puñetero maravedí con que intentar parar la imparable revolución que se le avecinaba en todas partes, incluyendo las inmensas colonias de ultramar. Y aunque tuviera dinero ¿cómo podría aportar credibilidad, autoridad y fuerza de gobierno un país enzarzado en luchas partidistas y reyes de quita y pon? Reinaba entonces Carlos IV, de quien la opinión pública decía que era “bueno, débil y necio” y más tarde su hijo y sucesor, Fernando VII, acusado de querer destronar a su padre y de envenenar a su madre.

De este solo cabe decir que con su actitud irresponsable e inconsecuente, violenta y temerosa, desbarató los mejores intentos españoles para afianzar un Estado democrático y constitucional. En aras de su absolutismo, abolió la progresista Constitución de Cádiz de 1812, al año siguiente de su promulgación. Pero de poco le serviría. El estado de deterioro y falta de autoridad de la decrepita monarquía, aún incapaz de mantener la estabilidad interna, fue la causa principal del movimiento separatista de las colonias.

Ante la incapacidad de los gobiernos de la metrópoli, los virreyes

creían llegada su oportunidad de convertirse en verdaderos reyes de los países centroamericanos que venían esquilmando desde los Reyes Católicos.

Y así, en el año 1815, tres años después de que España pusiese cerrojo a la liberal constitución, y a siete años escasos de que se hubiera librado del ejército de Napoleón en la llamada Guerra de la Independencia, se manifestó la primera expresión de descontento en Centro América. Fue la ciudad de León de Nicaragua, a quién le cabe la gloria de haber dado el primer impulso a los sentimientos liberales y a la consiguiente proclamación de independencia de Guatemala del 15 de setiembre de 1821.

Todos los países alcanzan su libertad antes o después y los virreinos de España no podían ser una excepción. Los exiguos medios económicos de la Península fueron bien aprovechados por Inglaterra, logrando evitar muchas veces que las riquezas de América llegasen a las depauperadas arcas españolas. Y mientras la falta de ingresos hacía cundir el desánimo en las colonias y en los tercios de Flandes, obligando a reducir las dotaciones por falta de sustento, los ingleses, enemigos históricos de España hasta bien avanzada la Era Moderna, alentaban las rebeliones. Y también los monárquicos de ultramar(más

pendientes de su patrimonio que de la fidelidad a la patria), veían con asombro las tendencias liberales de Europa, aunque hubieran sido momentáneamente sofocadas en la Península. Con verdadero y consciente temeraran concedores de que la progresía no tardaría en extenderse hasta América, afectando a sus propios intereses. Con el apoyo del clero como era habitual, fueron de los primeros en levantarse al grito de ¡separación de España! Pero no calcularon bien sus fuerzas y pronto quedaron en minoría ante los llamados liberales que no confiaban en quienes les habían despreciado desde siempre.

Los liberales, encabezados por el pueblo, no podían confiar en aquellos a los que llamaban serviles. Y bien equivocados que estaban estos, si creían que podrían manejarles fácilmente, gracias a su educación y al poder que les daban sus riquezas. No habían tenido en cuenta la importancia de los fragmentos de una grandeza aborígen heredada de sus ancestros, los Mayas.

Pero la lucha fue increíblemente dura. Tuvieron que pasar por años de sangre, sudor y lágrimas, hasta llegar a la Asamblea Constituyente en la que participaron Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Costa Rica, y que dio origen a la adopción de la

Constitución de 1824, del más liberal e ilustrado carácter: Se abolieron todos los títulos de nobleza incluyendo el de Don; se prohibió la venta de bulas papales y se declaró la república bajo el nombre de "República de Centro América". Ya con anterioridad, el 17 de abril de 1823, se abolió absolutamente la esclavitud, convirtiéndose en el primer país del mundo en abolir la esclavitud de los negros.

La reacción de Inglaterra contra el decreto de abolición no se hizo esperar: "Cuando los esclavos de Belice (en poder de Inglaterra), se adentraron en territorio de Honduras buscando su libertad, emplazaron un buque de guerra conminando a la República a que les entregase sus esclavos. En contestación, se les dijo que en la República de Centro América no tenemos esclavos". Desgraciadamente, este suceso, calificado de infame por los comentaristas de la época, motivó el apoyo de las fuerzas militares inglesas en Belice a los siempre inquietantes serviles, quienes, tan pronto consiguieron el poder con la ayuda del gobierno británico, entregaron los esclavos.

Lamentablemente, las cosas no acabaron aquí. Los liberales volvieron a tomar el poder, y así habían de continuar los pueblos centroamericanos, derramando

sangre y crueldad entre unos y otros, sin posibilidad de acuerdo. Ya en 1848 se produjo otra tentativa para el consenso entre los países centroamericanos, llevada a cabo por los Estados Unidos enviando a Guatemala a su encargado de negocios Mr. Hise: "El gobierno americano desea vivamente que se restablezca la Federación de Centro América". Este mensaje reiterado al año siguiente por su sucesor, consiguió que el 9 de enero de 1851 se reuniese otra representación de naciones de Centro América, que optimistamente hizo exclamar a la Gaceta de Nicaragua: "Después de diez años de devastación, renace en Centro América la esperanza de la paz y de la prosperidad..."

Pero no iba a ser así. Es posible que el interés de EEUU radicase en evitar que Inglaterra, entonces en pugna con los intereses norteamericanos, ocupase los espacios por los que intentarían la construcción del canal de Panamá. No hay que olvidar que todavía estaba en pleno auge la idea y la creencia del "Destino Manifiesto" (Manifest Destiny) por el que los EEUU se consideraban con el derecho de "extendernos por el continente que nos ha sido asignado por la Providencia..."

Según nos cuenta Mr. Squier, coetáneo de la mayoría de estos hechos, "las repúblicas americanas,

desde su nacimiento, han presentado un espectáculo lleno de tristeza y de dolor a los amigos de las instituciones liberales del mundo. Su historia general ha sido de anarquía y sangre, con muy pocas páginas que no causen horror y disgusto”.

Y habrá que reconocer la responsabilidad de España en el sangriento proceso de independencia de estos pueblos que no estaban preparados para emanciparse. Durante muchos años se les había mostrado la cara cruel de la colonización, basada en la razón de la fuerza. Otra cosa tal vez hubiera sido si quienes les gobernaron se hubieran preocupado de su cultura y educación, más allá de la implantación de una fanática cultura religiosa de sumisión y temor que les era totalmente ajena. Se les había considerado como “granero del reino” para cubrir los cuantiosos gastos en los que España estaba inmersa, como consecuencia de una política megalómana que solo beneficiaba a la nobleza.

Pero desgraciadamente, para unos y otros, la Historia no se puede reescribir. Aunque es ilusionante pensar en lo que podría haber sido una Federación de Estados Centroamericanos.







LA LEY 37 DE DESCENTRALIZACIÓN Y SUS MODIFICACIONES

ENSAYO

Jaime Beitía Fernández

Introducción

La descentralización ha sido por años uno de los temas relevantes en el mundo de las políticas públicas. Hoy las expectativas nos exigen hacer un balance prudente de esas políticas inspiradas en la idea de descentralización. La descentralización “per se”, no puede ser entendida como un axioma ya que su efectividad y contribución a la gobernabilidad democrática debe ser analizada caso por caso.

A partir de los años 80, varios Estados de las Américas encararon proyectos de descentralización transfiriendo funciones y responsabilidades a los gobiernos locales. Estas iniciativas se dieron en vías de mejorar la capacidad de respuesta y la responsabilidad política del Estado. Sin embargo, cabe examinar, si el proceso de descentralización se desarrollase en estos momentos, ¿cambiaría la calidad de vida de los ciudadanos?

En nuestro país, a finales del periodo presidencial de Martín Torrijos, se presentó el proyecto de ley por el cual se descentraliza la Administración Pública, proyecto que fue aprobado en

tercer debate y sancionado como Ley 37 de junio de 2009, por el presidente de la República. Al inicio del periodo presidencial de Ricardo Martinelli, la Ley es suspendida mediante Ley 77 del 27 de Noviembre de 2009 hasta el 30 de junio de 2014, por lo que toda ejecución de esta Ley se ve afectada por un periodo de 5 años.

Posteriormente, al entrar el nuevo gobierno, el Ejecutivo presenta al Pleno de la Asamblea, modificaciones a la Ley 37 de junio de 2009 y la misma entra en un proceso de consulta nacional por iniciativa de la Comisión de Asuntos Municipales presidida por el H.D. Javier Ortega.

El anteproyecto de ley es aprobado por el pleno de la Asamblea Nacional el 29 de octubre de 2015 con el título Que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones. La Ley plantea como objetivos específicos, en su artículo 2, lo siguiente:

Reformar de la Ley 37 de 2009.

- ▶ Hacer eficaz la transferencia de fondos del impuesto de inmueble.
- ▶ Establecer una fórmula de

solidaridad con los municipios más pequeños.

- ▶ Dirigir los montos asignados a la inversión en áreas específicas.
- ▶ Crear la Secretaria Nacional de Descentralización (primera fase).
- ▶ Crear el programa de inversión de obras públicas y servicios municipales.
- ▶ La inclusión de territorios especiales que no tienen municipios.

Aquí se destaca en su aspecto orgánico el reemplazo de la Autoridad por la Secretaria Nacional de Descentralización como primera fase, para impulsar el proceso de traslado de competencias hacia los municipios, desde el ministerio de la Presidencia.

Se establece una fórmula solidaria en relación con la asignación del impuesto de bienes inmuebles, donde la asignación de recursos a los municipios parte de la recaudación del impuesto de inmueble.

También se insta que todos los municipios que tengan una asignación mayor a B/500,000 aportaran al fondo de solidaridad.

Es importante destacar que los montos asignados podrán utilizarse para:

- ▶ Educación y salud
- ▶ Deportes y recreación
- ▶ Transporte y movilidad
- ▶ Servicio público domiciliario

- ▶ Seguridad
- ▶ Servicio sociales
- ▶ Turismo y cultura
- ▶ Desarrollo económico social

Para todas estas competencias se establece la fiscalización previa por la Contraloría General de la República a través de sus oficinas propias.

La Ley 66 de octubre 2015 modifica 82 artículos de la Ley 37 del 29 de junio del 2009, estos se orientan a modificar, adicionar y derogar artículos de dicha Ley, además introduce modificaciones a otras disposiciones centrales al régimen de los gobiernos locales. Modifica a su vez la Ley 105 de 1973, la Ley 106 de 1973 estas a través del tiempo han regulado los gobiernos locales.

En ese orden mencionamos algunos artículos que consideramos importantes para comprender la magnitud de esta ley.

- Se modifica el artículo 18 de la Ley 37 sobre competencia delegada, en donde la secretaria de descentralización queda como instancia de resolución de conflictos.
- Por tal razón se crea la Secretaria Nacional de Descentralización como primera fase de ejecución en el proceso, modificando el artículo 19 de la Ley 37, que creaba la Autoridad de Nacional de

Descentralización.

- Se deroga el artículo 26 de la Ley 37 de 2009 quedando la Dirección Nacional de Gobiernos Locales adscrito a la Secretaria Nacional de Descentralización que a su vez queda adscrita al Ministerio de la Presidencia.
- El artículo 29 de la Ley 37 de 2009 se modifica quedando de la siguiente manera; Artículo 29. El proceso de Decentralización estará conformado por dos fases.

Primera fase: el proceso que comprende el desarrollo de los proyectos que corresponderá a la secretaria nacional de descentralización garantizando esta la transferencia anual a los municipios los recursos económicos necesarios para crear y mantener una estructura básica administrativa.

Segunda fase: corresponderá a la Autoridad Nacional de Descentralización el cumplimiento de la segunda etapa.

Se describe en este artículo que la etapas establecidas en este capítulo serán materia de reglamentación de la presente Ley.

- El artículo 64 de la Ley 37 2009 modificado por la ley 66 de 2015 indica que el Órgano Ejecutivo proveerá los recursos

técnicos, administrativos y financieros necesarios para la adecuada prestación y adecuadas capacidades, además indica que la secretaria nacional de descentralización garantizara la adecuada preparación de los municipios en la primera fase, y en la segunda fase por medio de la Autoridad Nacional de Descentralización se realizara la capacitación para el traslado de las competencias.

- El artículo 65 de la Ley 37 de 2009 modificado por la ley 66 de 2015, plantea que previo informe de la Autoridad Nacional de descentralización se reglamentara el proceso de traslado de las competencias compartidas y delegadas.
- El artículo 112 de la Ley 37 de 2009 modificado por la ley 66 de 2015, describe que la recaudación del impuesto de bien e inmueble corresponderá exclusivamente al Ministerio de Economía y Finanzas que transferirá el importe recaudada a los municipios.
- Se adiciona el artículo 112-A indicando que se asignaran a todos los municipios los recursos provenientes de la recaudación del impuesto de inmuebles estimado, correspondientes al año inmediatamente anterior, incluyendo multas y recargos

La Secretaría Nacional de Descentralización aplicara la formula de solidaridad para acreditar las asignaciones a cada municipio que tenga un monto asignado menor de B/ 500, 000 incluyendo los territorios especiales.

En este artículo 112-A se detalla el procedimiento para la asignación del monto del impuesto inmueble. Queda claro que el artículo 112 de la Ley 37 de julio de 2009 queda modificado por el artículo 39 de la Ley 66 de octubre 2015.

- Se adiciona también el artículo 112- E a la ley 37 de 2009, las áreas que se destinaran los recursos del impuesto de inmueble.

1-Educación y Salud

2-Deportes y Recreación

3-Servicio Público Domiciliario

4-Infraestructuras para la Seguridad pública

5- Servicio sociales

6-Turismo y cultura

7-Desarrollo Económico social

- Es importante mencionar que se adiciona el artículo 112- I a la ley 37 de 2009 el cual le asigna el 1% a la Asociación de Municipios de Panamá, (AMUPA) cuya función será la de colaborar y fortalecer la descentralización en los municipios del País.

- Vale destacar que la ley contempla la autonomía de los municipios en la elaboración de proyectos que van orientados a las necesidades prioritarias de la comunidad, y a la capacitación y fortalecimiento de los municipios.
- Por último y creemos que es uno de los artículos muy importante para el proceso de descentralización se adiciona el artículo 125-A, que aplica el control previo por parte de la Contraloría General de la República a la ejecución presupuestario de los municipios y juntas comunales que establece el artículo 280 de la Constitución Política de la Republica.

El país está compuesto por 77 municipios de los cuales 58 estaban subsidiados por el Gobierno Central, al modificarse la ley 37 de 19 de junio 2009, se crea el FONDO DE SOLIDARIDAD INTERMUNICIPAL de manera que ningún municipio estará por debajo de B/ 500,000, de forma que el recurso para inversión (90%) y de funcionamiento (10%) que procede del impuesto de bienes e inmueble además de la asignación que procede de PRONADEL ahora según la ley 37 llamado Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales que al igual se canalizaran para municipios y juntas comunales con la diferencia que este programa debe

planificarse, proyectarse, licitarse, y adjudicarse desde los propios municipios y juntas comunales.

Dicho esto: veamos el artículo 136-A de la Ley 37 de 2009 que dice:

“La participación ciudadana es la acción consciente, deliberada, participativa, inclusiva y organizada de la comunidad, con la finalidad de incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y en la auditoria social, procurando de esta manera contribuir a un mejor desempeño de la gestión pública en su respectiva circunscripción.”

El artículo 136-E establece que los municipios deben garantizar la participación ciudadana en el proceso de descentralización por lo que deberán establecer una oficina de participación ciudadana para la recepción, divulgación y enlace para que los ciudadanos presenten sus iniciativas de proyectos y obras comunitarias, así como para recibir y presentar información de la gestión pública local.

Estas iniciativas serán consideradas en el Plan de Desarrollo Distrital y en el Presupuesto de inversiones anual. Las mismas serán coordinadas ante la Secretaría nacional de Descentralización en su primera fase y en su momento ante la Autoridad

Nacional de Descentralización. Analicemos algunos desafíos que se enfrentaran en el proceso de descentralización

I. Generación de ingresos locales y su competitividad.

La generación de ingresos locales y su competitividad comercial ofrecen grandes oportunidades a las empresas y a los pequeños empresarios, a que puedan lograr el nivel de competitividad local e internacional. Hacer coincidir esta oportunidad con la necesidad de generar ingresos locales no es simplemente una estrategia para crear el entorno adecuado a fin de que florezcan las empresas y los pequeños empresarios (mediante diversos esfuerzos individuales); en realidad se trata de promover estas actividades en las zonas rurales desmejoradas y en los centros urbanos azotados por la pobreza.

Debe entenderse que la generación de oportunidades de ingresos que deriva de la promoción de actividades empresariales, de la creación de pequeñas empresas y del estímulo a variadas formas de actividad económica conducentes a crear mejores empleos, constituiría solamente una parte de la solución, es obvio que en los centros urbanos existe la tendencia a desarrollar

una gran diversidad de actividades económicas informales como mecanismo de supervivencia.

II. Otro aspecto es el medio ambiente y el manejo de los recursos naturales.

Sustituir el modelo económico productivo (marrón) que crece a costa de los recursos naturales, que contamina aire, agua, suelos, subsuelos y todo lo que nos da salud y bienestar por un modelo de sustentabilidad ambiental.

La problemática ambiental y el manejo de los recursos naturales constituyen una cuestión “crecientemente estratégica” en nuestros países.

Nuestros ecosistemas naturales son uno de los “pilares centrales” del desarrollo y se convierten en “factor clave” de nuestra inserción en el ámbito internacional, en la diversificación productiva y en las formas de ordenamiento territorial que nos caracterizan.

Los recursos naturales, definidos como fuente primaria y esencial de nuestro desarrollo productivo, revelan realidades y diagnósticos de gran complejidad. Es profundo el desconocimiento que tenemos de sus realidades y potenciales: no sólo existen áreas no exploradas

sino que contamos con información insuficiente. Se observan ecosistemas sobreexplotados y con algunos índices de severo deterioro. Los fenómenos de desertificación y otros deterioros son considerables. Como contrapartida, se dispone de mejores instrumentos de reconocimiento y diagnóstico, se desarrollan programas de recuperación de suelos, hay más iniciativas activas de repoblamiento de recursos y la tecnología avanza favorablemente.

III. Seguridad Ciudadana

Es inminente que la sociedad civil reclama más seguridad, reducir los altos índices de robos, hurtos, riñas, delitos contra la vida e integridad personal incluyendo los homicidios, por lo que el proyecto emplaza a la ciudadanía a buscar formulas para empoderarse de su espacio en el proceso de descentralización. En este aspecto la seguridad ciudadana es muy importante para el desarrollo del país y se convierte en unos de los desafíos que generan más controversias para el proceso de descentralización y es que la magnitud del problema de la seguridad ha generado una constante interpelación ciudadana a los representantes políticos de todos los niveles de gobierno.

A pesar de ser un ámbito de política vinculado generalmente a los niveles

centrales de gobierno, los gobiernos locales están sometidos a una fuerte presión pública por el aumento de la inseguridad.

No obstante, el debate político no se ha centrado en la necesidad u oportunidad de avanzar en un proceso de descentralización de la toma de decisiones e implementación de iniciativas. En la práctica, los llamados a desarrollar políticas descentralizadas son muchas veces hechos complejos que buscan ampliar el rango de responsabilidades frente al fenómeno delictivo sin efectivamente definir herramientas que permitan dicho proceso. Sin duda, la prioridad ha estado centrada en la necesidad de respuestas oportunas que puedan disminuir la intensidad de los problemas.

La fuerza pública – uno de los pilares del Estado moderno – es una institución que monopoliza el uso de la violencia. Los esquemas de gobierno se han instalado sobre una acentuada centralización de la toma de decisiones, ya sea apoyándose en las instituciones policiales de corte nacional o en los ministerios de Gobierno, encargados del tema. Los pocos países que cuentan con policías municipales han concentrado su acción más en tareas de disuasión y presencia, que de control del delito.

IV. Políticas sociales y acceso a la educación, salud y a programas de alivio de la pobreza;

La participación social en las políticas sociales adquiere relevancia cuando permite controlar, corregir y/o cambiar relaciones desiguales entre actores (Estado/mercado/beneficiarios).

Los problemas de convocatoria que presentan algunas iniciativas se pueden explicar por la falta de resultados. El rol del gobierno municipal como promotor y la cultura participativa de la localidad se combinan favoreciendo o no la participación en el sector.

Los ámbitos con múltiples actores, son los que logran mayor incidencia.

La relación entre focalización y clientelismo está probada.

Las propuestas que buscan superar esa tendencia promueven la universalización de las prestaciones, la participación multisectoriales y reglas del juego que favorezcan procesos redistributivos que contribuyan a la movilidad e integración social.

Los programas descentralizados con apoyo (asesoramiento y/o financiamiento) deben tener metas definidas, complementarias y tangibles, que no entren en competencia con los objetivos y con la organicidad de las políticas centrales. La creación de nuevas

burocracias a nivel local pone en riesgo la sustentabilidad de los nuevos proyectos. Los programas descentralizados, cuando actúan integrados dentro del sector, permiten introducir cambios y promover la incrementación del sistema con vistas a su mayor cobertura y calidad.

Recomendamos que las políticas públicas trascendentales en ámbitos como los de salud, educación, asistencia social, política urbana y gestión de agua y de aseo deban exigir la creación de comités participativos encargados de supervisar las acciones que tome el gobierno.

V. Generación de espacios públicos de deliberación, participación y de toma de decisiones.

Los gobiernos municipales deben proporcionar incentivos en aras de incrementar el número de organizaciones no gubernamentales que se dedican al tema de la participación.

Estas pueden desempeñar una función positiva en la iniciativa de crear nuevos espacios públicos. Esos espacios deben ser autónomos, y es virtualmente imposible crearlos mediante un proceso de ingeniería social. Las instituciones internacionales y los gobiernos municipales podrían

generar las condiciones conducentes a la formación de esos espacios. Los incentivos podrían ser de dos tipos: el otorgamiento de recursos financieros para la formación de organizaciones de la sociedad civil en donde no existen.

Por ejemplo, si no se dispone de suficientes organizaciones de autoayuda en un país, deben destinarse incentivos monetarios para su constitución; si no hay suficientes organizaciones ambientales, deben darse estímulos para aumentarlas en número. Es muy importante que los incentivos monetarios asignados para la formación de asociaciones de la sociedad civil no estén ligados a ningún mecanismo de control. Estas asociaciones deben estar en libertad de desempeñar su función sin la intervención de patrocinadores financieros. El segundo incentivo consiste en establecer un parámetro de experiencias de participación positiva a nivel local.

La información relativa a esas experiencias debe estar a disposición de interlocutores sociales y políticos en toda la región. El intercambio de experiencias y la implementación de experiencias de participación podrían contribuir a incrementar los espacios públicos de participación.

Los cinco puntos que acabamos de mencionar requieren de

recomendaciones prácticas y a la vez identifican áreas para el análisis de los gobiernos locales, la sociedad civil, las comunidades organizadas y otros actores locales, así como organizaciones regionales e internacionales.

Las recomendaciones de acciones en las distintas áreas varían de acuerdo con el área de gobernabilidad examinada. Sin embargo, destacamos algunos problemas que pueden surgir, tales como:

- La falta de coordinación entre el gobierno central, intermedio y local impactaría la eficacia y eficiencia en la elaboración e implementación de políticas públicas.
- Una persistente debilidad institucional en los gobiernos locales, los cuales generalmente de no contar con la capacidad o el personal adecuado para administrar y coordinar las tareas impuestas, retrasarían todo un proceso de descentralización
- Recursos inadecuados, en particular recursos financieros locales, una situación crónica que obstaculizaría la capacidad de las autoridades para asumir la extensa gama de funciones y responsabilidades que les han sido asignadas. Estos y otros factores identificados dificultan, en gran parte, que en

las comunidades locales ya sean rurales o urbanas se generen condiciones para la gobernabilidad, tales como: fuentes sostenibles de empleo; actividades empresariales competitivas y exitosas en el mercado mundial y programas para sectores vulnerables de la población.

- Los procesos locales también necesitan tomar en cuenta las grandes tendencias tales como la integración y la globalización – “lo global se convierte en local” – e integrarlas en los procesos de planificación e implementación de políticas. La formación de alianzas y asociaciones locales, que resultan ser cada vez más necesarias, deberían buscar ser innovadoras y sostenibles.

Los apremiantes desafíos explorados, demandan una nueva visión de gobierno local. Se requiere de gobiernos fortalecidos para enfrentar las multifacéticas exigencias de la gobernabilidad local.

Esto debería ser complementado con enfoques innovadores, apropiados y coordinados de políticas públicas. Las debilidades principales identificadas en nuestras investigaciones, indican la necesidad de una estrategia concertada y focalizada en los siguientes aspectos:

- Institucionalización de la coordinación y el diálogo en la elaboración e implementación de las políticas públicas entre el nivel central y local.
- Fortalecimiento de la capacidad local técnica y administrativa, y el desarrollo de indicadores de evaluación.
- Un refuerzo de la base sostenible de recursos financieros para la descentralización.

Conclusiones

Los estudios enfatizan que el nivel local de gobierno requiere una visión intersectorial de política pública. Las áreas de gobierno analizadas si bien son separadas y distintas, están claramente relacionadas.

Por ejemplo, los programas y proyectos de desarrollo económico y social deben ser sostenibles y basarse en la conservación y en el buen uso de los recursos naturales.

Mejorar la seguridad pública debería contribuir a asegurar un buen ambiente para la inversión y también a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. La gobernabilidad local en la región debe crear condiciones óptimas para todos los ciudadanos, facilitando la participación en los procesos de toma de decisiones, así como en la implementación, el monitoreo y la rendición transparente

de cuentas de los recursos públicos. Los avances tecnológicos, tales como el gobierno electrónico, deberían estar al servicio de todos los ciudadanos, promoviendo la participación y ofreciendo mejores vínculos con las autoridades y los formuladores de políticas.

Es nuestro objetivo proveer material de trabajo útil para los formuladores de políticas, especialistas en desarrollo y gobernabilidad local y otros que contribuyen, a través del fortalecimiento de la gobernabilidad local, a la preservación y consolidación de los logros democráticos alcanzados durante las últimas décadas.

Una política de descentralización exitosa debe crear estructuras de auto-gobierno regional al mismo tiempo que permitir el desarrollo de actores sociales capaces de auto-administrarse y de desarrollar una identidad.

Si bien es cierto la mayoría de los Alcaldes pertenecen a un partido político, es necesario que el espacio de consulta ciudadana se haga lo más abierto posible, donde no haya intereses partidarios, donde la equidad sea lo más representativa y la capacidad de gestión pública conlleve un valor público en beneficio de todos los sectores en función de

mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Es evidente que las modificaciones a la Ley 37 de 29 de junio de 2009 representan un fortalecimiento a la modernización del Estado, la consolidación del desarrollo institucional es una de las facetas más importantes en el acercamiento a la ciudadanía como uno de los actores principales en el proceso de descentralización que no es más que el reconocimiento de las autoridades locales que están en posición de realizar las tareas con mucha capacidad.

La descentralización de la administración pública conlleva el traslado de competencias del Órgano Ejecutivo a los gobiernos municipales como lo establece el Artículo 233 de nuestra Constitución Política.

La coordinación entre los alcaldes las juntas comunales y la sociedad civil es de carácter prioritario, de tal manera que el proceso de descentralización que se desarrollará en diferentes etapas de manera progresiva, alcance a todos los sectores de la sociedad.

**LA EPISTEMOLOGÍA APLICADA
AL CONOCIMIENTO JURÍDICO
Y EN PARTICULAR A LA CIENCIA
DE LA LEGISLACIÓN**

(ENSAYO)
Fabio P. Castillo G.*

“Justicia sin misericordia es crueldad
y misericordia sin justicia genera disolución.”

Tomás de Aquino

Toda ciencia, y en sentido estricto toda área del saber humano, cuenta con un estatuto epistemológico que le identifica y le distingue dentro del amplio y complejo campo del conocimiento de la realidad.

La filosofía de la ciencia y del saber científico cuenta en su origen fundamentalmente con dos corrientes tradicionales: la aristotélica y la galileana; dos planteamientos distintos sobre una explicación a los fenómenos que pretenda ser denominada científica. Así tenemos que para Aristóteles la observación era el fundamento de su planteamiento para abrir la mente al conocimiento de las cosas, resumido en el “telos” o causa final. Con Galileo se retoma la tradición pitagórica platónica para dar énfasis en el valor de la abstracción e idealización de la ciencia.

Dicho lo anterior un estatuto epistemológico es, por una parte, aquellas doctrinas sobre los fundamentos del conocer de la ciencia; por otra, los modos o perspectivas a través de las cuales procede dicho conocer. La ciencia jurídica cuenta con un estatuto epistemológico propio que le permite comprender y acceder de modo adecuado y ordenado al conocimiento del derecho. Su caracterización más general está dada por la naturaleza misma del conocimiento jurídico: se trata de un conocimiento práctico que indaga la realidad por lo debido y justo en las relaciones humanas; así mismo, tal indagación por lo justo o lo debido puede hacerse de diferentes maneras, con tal que cada una de ellas esté siempre ubicada, por decirlo así, dentro de la formalidad propia del conocimiento jurídico, esto es, lo justo o lo debido en las relaciones entre las

personas.

El estatuto epistemológico del derecho en general se centra en ciertos postulados científicos que no son ajenos a una reflexión sobre la persona humana ni sus categorías son arbitrarias o neutras frente a la realidad social de la justicia a partir de la cual se construye la dimensión finalista de lo jurídico, que encuentra su más alta expresión filosófica en Emmanuel Kant.

A lo largo de la historia se plantearon diferentes modelos de conocimiento para el estudio del derecho, o vale decir que han existido diferentes epistemologías del Derecho, las más importantes han sido el Derecho natural racionalista (iusnaturalismo) y el positivismo jurídico.

El Derecho natural es el primer modelo epistemológico y tiene su desarrollo desde los griegos hasta el nacimiento del mecanicismo a finales del siglo XVII o comienzos del XIX, el positivismo sigue el modelo epistemológico científico. El primer modelo es uno metafísico y por ello presta mucha atención al derecho ideal, mientras que el segundo es un modelo físico y hace mucho hincapié en la medición y valoración de los hechos relacionados con el Derecho.

Existen aspectos generales y comunes

a todo el conocimiento jurídico, pero queremos resaltar en particular como elemento del estatuto epistemológico de la ciencia jurídica la formación humanista y la búsqueda de la verdad acerca del derecho –de lo justo o de lo debido- a partir de los diversos niveles de conceptualización del fenómeno jurídico, los cuales están enmarcados, como es lógico, dentro del oficio que atañe al jurista, el discernimiento de lo justo y de lo injusto.

Karl Popper (1934: La Lógica de la investigación científica) aporta a la validez de las ciencias sociales, la utilización del criterio de la falsificación: “una proposición es científica si puede ser refutable”, abrazando el método deductivo, guiado por la percepción de los sentidos en una búsqueda incesante de la verdad, un racionalismo crítico. No se niega la observación pero tampoco es tomada de primera mano como fuente del conocimiento. Siendo entonces un interés en la abolición de la injusticia social y guiándonos al campo de la epistemología jurídica.

Toda reflexión que se pueda adelantar en torno a la realidad jurídica es, por definición, una reflexión sobre un aspecto determinante de la vida humana en sociedad. Las normas jurídicas, las deudas, los derechos, las acciones y conductas obligatorias, y

en general todo fenómeno jurídico que está presente en el seno de las relaciones humanas, expresan un modo de ser –jurídico– que es determinante desde el punto de vista de la organización del Estado y de la sociedad. Lo jurídico es en cierto modo, según lo dicho, el reflejo de lo que una sociedad ha querido como forma de organización y como modelo de orden justo para sí misma. La visión de lo jurídico sólo puede ser abordada desde una doble caracterización: como modo de comprensión de una realidad humana y como modo prescriptivo de su organización. El saber jurídico es, según lo primero, el saber acerca del derecho vigente de un conglomerado humano; según lo segundo, la propuesta de ese saber para ordenar la sociedad hacia la realización del orden de la justicia. Esta caracterización general del conocimiento jurídico responde a la propia existencia del derecho como realidad y como necesidad social.

La realidad jurídica aparece por tanto como un dato legible a partir de la persona humana, a quien le corresponde un conjunto de cosas, de potestades y de acciones en su constante interacción con otros, es decir, se trata de cosas que le son debidas y sin las cuales no podría ordenar su conducta y su propia realización personal.

El saber acerca del derecho no consiste en un saber exclusivamente especulativo o teórico; es, más bien, un saber orientado permanentemente a la acción, específicamente a la acción justa. Se trata de un saber que se justifica y que encuentra su razón de ser sólo en consideración de la persona humana en sociedad. Siendo así, la primera nota esencial del estatuto epistemológico en el conocimiento jurídico consiste en que se trata de un saber práctico que supone una reflexión antropológica muy clara: tanto el derecho como su fundamento gnoseológico son, por una parte, a partir de la persona; pero, por otra, también lo son para la persona. Por ello todo derecho, cualquiera que sea su modalidad, es para la persona un bien, como también el conocimiento es un bien.

El conocimiento jurídico supone una realidad que se aborda desde una perspectiva específica, es decir, supone un objeto material y un objeto formal. El objeto material sería la realidad social, integrada por las cosas justas, normas, facultades, relaciones: es la vida del hombre en sociedad en lo que atañe o hace relación con los bienes de las personas; su objeto formal es lo justo, aquello que se debe a cada persona. De esta forma, las relaciones jurídicas son las relaciones

sociales en las que las personas están relacionadas por razón de lo justo. De esta consideración, lo primario es lo suyo de cada cual, aquello que se debe a otro. Esta es la perspectiva que debe guiar al jurista para saber discernir y determinar lo suyo de cada cual. El jurista es quien sabe de lo justo y de lo injusto, el que sabe invocar el derecho para que cada quien tenga lo justo. Se trata de un saber ordenado a la acción de dar a cada quien lo suyo; de ahí que el saber jurídico siempre está ordenado a la justicia, ésa es su finalidad. Se puede concebir de esta manera que el derecho como ciencia, no solo debe desentrañar el espíritu de la norma para interpretarla, sino también los componentes sociales que tienen relevancia para su construcción, con el propósito de alcanzar los fines políticos y económicos que propone el Estado en equidad y justicia.

No puede limitarse entonces el estatuto epistemológico al conocimiento de la norma, ni a la descripción de los fenómenos y de sus relaciones con las circunstancias de tiempo, modo y lugar que condicionan su aparición, sino que se debe partir de la base que el operador legislativo o el profesional de derecho conozca los fenómenos, por qué se dan, cómo nacen, cuáles son sus fuentes y así pueda comprender que tales

comportamientos puedan trascender dando respuestas o soluciones que convengan para los fines de la sociedad o del Estado. Manteniendo una posición que contrarreste los conflictos políticos, económicos y sociales y prevenirlos identificando el fundamento epistemológico y filosófico; en consecuencia, crear, aplicar o interpretar las normas que considere necesarias para regular el comportamiento social.

Este modo de plantear las cosas resulta, sin embargo, profundamente debatido al interior de la reflexión contemporánea en torno a la teoría del derecho. Afirmamos que ello es así porque el objeto del conocimiento jurídico supone que la realidad jurídica es lo suficientemente amplia como para ser abordada desde una sola escuela o desde una sola visión del derecho; antes bien, implica de suyo la apertura hacia las distintas maneras de conceptualización del fenómeno jurídico; por el otro, que las perspectivas de inteligibilidad de la realidad del derecho deben estar lo suficientemente articuladas dentro de la naturaleza del conocimiento jurídico, como saber práctico y de conformidad con el espíritu humanista que lo anima.

En estos términos se puede comprender que estos supuestos

epistemológicos parten desde un realismo jurídico, lo cual es una enorme ventaja en la medida en que posee una sana confianza en los diferentes niveles del conocimiento humano y además porque este realismo permite entrar en un diálogo sincero, honesto y respetuoso con cualquier postura filosófica o ideológica sobre el derecho o sobre la realidad jurídica.

El afán o la búsqueda de la verdad en el conocimiento jurídico a partir de lo real enriquecen nuestra reflexión porque se hace de una manera desinteresada, como debe ser toda búsqueda del conocimiento. Así pues, tanto el objeto material como el objeto formal del derecho quedan abiertos a múltiples posibilidades.

Como consecuencia de ello, una vez se estructura el conocimiento desde la realidad, en nuestro caso, jurídica podemos distinguir dentro del objeto material del conocimiento jurídico que éste no está únicamente comprendido por normas jurídicas, como se suele presentar y definir el derecho desde cierta tradición legalista. La realidad es mucho más completa que su constricción a la identificación normativa, porque lo debido en una relación entre personas puede tener como causa no solo a la ley, sino también a la jurisprudencia, a los actos voluntarios e involuntarios

de los hombres, a los hechos sociales, a la liberalidad de un gobernante, a la naturaleza humana. El fenómeno jurídico debe ser tratado como una realidad análoga y no como un objeto encerrado dentro del estrecho margen del positivismo legalista.

Ello no quiere decir que la ley no hace parte del estudio jurídico: todo lo contrario, la ley es una parte fundamental e imprescindible de él, sólo que la ley no lo es todo en el conocimiento jurídico. La analogía del concepto de derecho permite saber que la realidad jurídica se dice de muchas maneras: como cosa justa, como ley o norma, como potestad o facultad jurídica, como acciones jurídicas.

Este planteamiento resulta trascendental dentro del estatuto epistemológico del derecho porque plantea desde un comienzo que el jurista no debe asumir una postura estrictamente positivista al reconocer que la voluntad de los hombres está influenciada por la naturaleza humana, una condición ontológica y por tanto exige el reconocimiento de un conjunto de derechos que le son inherentes, llamados naturales, o simplemente derechos humanos como hoy se le conocen.

El sustento doctrinario a esta

afirmación la encontramos en los estudios llevados a cabo por los hermenéuticos, sobre todo alemanes como Droysen (1868), Dilthey (1883) y Max Weber (1922) y los neokantianos de la escuela de Baden y Windelband. En general señalan su rechazo al monismo metodológico del positivismo y a la física matemática como canon regulador de toda explicación científica, el rechazo del afán predictivo y causalista y la reducción de la razón a razón instrumental.

Las cosas que se tienen y se adeudan, las normas que exigen un determinado comportamiento, las potestades o poderes que tienen las personas sobre las cosas en virtud de un título de derecho, etc., en otras palabras todo aquello que constituye el objeto material en el conocimiento del derecho, exige que su comprensión o su modo de aproximación a dicha realidad sea jurídica.

Jürgen Habermas (1981: Teoría de la Acción Comunicativa) manifiesta que para alcanzar una epistemología jurídica que merezca tal nombre deben producirse tres cambios importantes en nuestra percepción del Derecho y de la sociedad: primero debe pasarse del realismo al constructivismo; segundo, de la construcción individual de la realidad a la construcción social;

tercero, del Derecho como un sistema de normas al derecho como un sistema epistémico.

Mientras el primer cambio lleva a una cierta modificación de las posiciones kantianas, los otros dos cambios abren un nuevo camino en la teoría jurídica y social. El segundo pone de manifiesto los fundamentos sociales de la cognición de una manera mucho más radical de lo que cualquier sociología tradicional del conocimiento había hecho hasta ahora. El tercero, atribuye la creación de una realidad social autónoma a las prácticas discursivas del Derecho. Habermas rechaza las tradicionales teorías de la verdad como correspondencia (comenzando con Aristóteles), según las cuales las proposiciones son verdaderas si se corresponden en una realidad verdadera. En su lugar propone una teoría de la verdad como consenso potencial de todos los participantes del discurso. Este desplazamiento crea, evidentemente, la necesidad de identificar un criterio independiente en aras de distinguir el consenso verdadero del falso.

Precisamente esta procedimentalización del criterio de verdad, es el que le confiere tanta importancia, para el Derecho, a la teoría habermasiana del discurso. Permite la comparación directa del discurso teórico-empírico de

las ciencias con el discurso práctico-normativo de la política, la moral y el Derecho: la validez de sus declaraciones depende de la corrección del procedimiento.

La otra gran contribución de Habermas a la epistemología del Derecho es la de tomar en cuenta el elemento social en el conocimiento empírico y normativo. Su filosofía ya no atribuye autoridad epistémica al sujeto autónomo, sino a la comunidad comunicativa. Mientras que la epistemología tradicional sitúa el conocimiento exclusivamente en la conciencia (empírica o trascendental) del sujeto, Habermas reconoce que el conocimiento es fundamentalmente un proceso comunicativo. Este es el principal argumento en la crítica al planteamiento sociológico de Karl Marx que centra al trabajo como eje de la sociedad, omitiendo el efecto que produce la interacción medida por el lenguaje.

Es el auténtico consenso de la comunidad comunicativa y no la conciencia del individuo autónomo el que determina la verdad en las cuestiones cognitivas y normativas. En consecuencia, la famosa pregunta planteada por Emmanuel Kant: "¿cuáles son las condiciones para que el conocimiento sea posible?", se reorienta desde las condiciones de la conciencia hacia las de la

comunicación.

Siendo así, lo debido entre las personas es abordado desde la perspectiva formal de su juridificación, lo justo, que es el objeto de la justicia, que es, en el sentido expresado, la perspectiva propia del jurista, como suele decirse, su oficio.

El jurista, entendiéndose el abogado, el juez, el perito, el consultor, el operador legislativo, etc., el poseedor del saber acerca de lo justo en las relaciones sociales, está interesado no sólo en aquello que resulte mejor para su cliente, o para su caso, o para su informe, o su proyecto de ley, sino principalmente en la realización de la justicia.

El profesional del derecho es humanista, centra su interés en lo justo, en aquello que a cada persona humana, su cliente, las partes, la sociedad le corresponde como suyo, no en la utilidad o provecho material que pueda extraer de su conocimiento o ejercicio, aunque esto sea también su legítima retribución. La reflexión epistemológica nos inclina a creer que existen diversos niveles de conocimiento como pueden ser los filosóficos, científicos, técnicos y axiológicos. La filosofía del derecho indaga sobre el significado último de la realidad jurídica. El conocimiento científico estudia el significado o

realidad próxima del derecho vigente, denominado dogmático jurídico, sea ley o jurisprudencia. El conocimiento técnico sería entonces el ejercicio práctico del derecho, el conocimiento aplicado a una situación concreta que busca el planteamiento de una solución justa, o en nuestro caso como operadores legislativos, la aplicación adecuada de la técnica legislativa para la construcción de la ley.

Para la necesaria concretización de los diferentes niveles epistemológicos en el conocimiento del derecho, se hace indispensable contar además con un conjunto de habilidades, aptitudes cognoscitivas propiamente dichas, así como una serie de actitudes personales frente a la realidad jurídica que se estudia desde el punto de vista filosófico, científico, técnico o axiológico.

Importa señalar en este punto que podemos referirnos a dos ámbitos o dos dimensiones de la investigación jurídica; por una parte, aquella que es rigurosamente formativa, es decir, aquella que tiene como característica fundamental la de generar en el jurista un conjunto de hábitos para acrecentar sus conocimientos de manera sistemática, ordenada, seria y profunda, y que a su vez sirva como el medio más importante de perfeccionamiento del criterio jurídico

de cada uno de ellos.

Otra dimensión de la investigación jurídica, que puede ser denominada productiva o de producción o aumento del saber acerca del derecho, a través de la cual los esfuerzos académicos están orientados a la realización de estudios serios, rigurosos y concretos, que aporten conocimiento y sabiduría a la ciencia del derecho en general.

Es importante tener en cuenta que la naturaleza del conocimiento jurídico es la misma: un conocimiento práctico que discierne lo justo o lo debido en cada situación concreta. Toda investigación jurídica, cualquiera que sea su modalidad, debe estar presidida por un conjunto de actos intelectuales sin los cuales no podría diferenciarse un saber construido a partir de elementos propios de las opiniones, de uno construido a partir de elementos propios de la sabiduría de la ciencia.

Buena parte de la formación del jurista y en particular del operador legislativo, depende de una correcta aproximación al derecho como objeto de estudio, es decir, de un camino intelectual que debe recorrer quien estudia el universo de las normas, a partir de una ordenación de los actos del pensamiento, para conocer su interrelación y estar en capacidad de realizar procesos de sistematización

mediante la aplicación de una adecuada técnica legislativa.

La Ciencia de la Legislación y el planteamiento epistemológico

La Ciencia de la Legislación se dedica al estudio de la formación de la ley, nace con el italiano Gaetano Filangieri en 1780 con su obra de siete volúmenes con el mismo nombre, que abordaba el tratamiento del tema relativo a la formación de la ley en la Nápoles borbónica y la exigencia de llevar a cabo una codificación de las leyes y una reforma progresiva de modificar los códigos penales.

En su origen y proceso de formación, la ley corre paralela al desarrollo del Estado como modelo de organización política propio del mundo moderno desde su comienzo como instrumento al servicio de la unidad política y jurídica del rey medieval, en contraposición con el localismo característico de la Edad Media, pasando por el absolutismo, la Ilustración y finalmente el Estado liberal y la racionalización de la vida de las personas en sociedad como hemos visto.

Sin embargo, más allá de representar una forma de producción del derecho, la ley contiene una cultura jurídica, una expresión social bajo la

imagen de una regulación abstracta y general al servicio de los valores de homogeneidad e igualdad en el tratamiento de todas las personas y situaciones. Sin embargo los valores o ideales regulativos que animan una ley se pueden perseguir y alcanzar en muy distinta medida. Nuestra experiencia nos demuestra que bajo el amparo de una norma perfectamente diseñada pueden albergarse propósitos irracionales o inicuos, así como tratamientos jurídicos discriminatorios. Lo que se pretende indicar tan sólo es que la ley sin duda constituye el modo más idóneo para construir un derecho racional y uniforme, sin embargo pareciera que nuestra producción legislativa se encamina a la legitimación de lo existente y por tanto, más proclive a reflejar la realidad que a transformarla.

Una mirada al interior de su proceso de formación, nos permite vislumbrar que la ley no es una pomada que ofrece bienestar al tacto; es una construcción social fruto de la voluntad humana y, por tanto, susceptible de incurrir en defectos tanto técnicos como morales, defectos capaces de arruinar cuantas virtudes quieran atribuirse a un concepto ideal de ley. Por eso, creo que es de la máxima importancia la preocupación por la calidad de las leyes en nuestro país.

En este punto es donde podemos vislumbrar que la función legislativa, si bien como lo enuncia la Carta Magna, es ejercida por la Asamblea Nacional, corporación cuyos miembros son elegidos libremente mediante votación popular directa; los diputados sin embargo responden a una voluntad política ajena a los formalismos, la estética, los dogmas y las reglas que aplica el asesor parlamentario en su diario bregar. Es pues este planteamiento que nos lleva a identificar en ocasiones pequeños descarrilamientos entre la técnica legislativa y la voluntad política necesaria para dar vida a una ley.

Dejando del lado el procedimiento parlamentario que se aplica a lo interno del hemiciclo panameño, no siempre coincide una ley ajustada a la formalidad con el sentir popular de quienes están sometidos a su imperio o por el contrario una ley populista no siempre guardará la coherencia necesaria que satisfaga las exigencias de una adecuada técnica, por ello consideramos que epistemología jurídica debe brindar un tratamiento especial a la ley justa como objeto de estudio.

Hoy día la Ciencia de la Legislación gira en torno a los problemas que surgen de dos grandes rubros: políticos y técnico-jurídicos, de este

último se encarga en parte, la técnica legislativa. La técnica legislativa es pues un componente y objeto de estudio particular de la ciencia de la legislación, pues atiende a la formulación y aplicación de dogmas necesarios para brindar orden, sistematización y coherencia de las leyes, sobre todo aquellas que afectan estructuras jurídicas existentes como lo es la reforma de códigos precisamente.

Temas como el objeto de la ley, su ámbito de aplicación, la renta sustitutiva necesaria para poner en ejecución estructuras, la creación o evolución de las fórmulas utilizadas por el operador legislativo, para la derogatoria total o parcial, la vigencia, la retroactividad o ultra actividad de la ley, su reviviscencia, las remisiones y las citas a otros cuerpos normativos, por mencionar algunos, son tratados analíticamente por el operador legislativo que no necesariamente es el legislador sino el asesor parlamentario.

Aquí es donde aparecen los esfuerzos intelectuales de muchos tratadistas contemporáneos hacia la construcción de una ciencia de la legislación, que no se limita al aspecto pasivo que informa acerca de cómo son las leyes, sino que asume resueltamente una función activa de prescribir cómo

deben ser, haciendo entonces de la ley, su principal objeto de estudio.

La Ilustración, efectivamente, pareció asumir que del mismo modo que existen leyes físicas que gobiernan el actuar de todas las criaturas, existen también leyes evidentes que procuran el mejor gobierno de los asuntos humanos, y que esas leyes se pueden descubrir por la razón. Por eso, la ciencia de la legislación iluminista no se conforma con el “minimalismo” más tarde presente, por ejemplo, en la Nomografía de Bentham: “el arte y la ciencia mediante los cuales se puede dar expresión al contenido de la ley, de tal forma que conduzca en el máximo grado posible a la obtención de los fines, cualesquiera que fueren, que el legislador, quienquiera que fuere, pueda tener en mente”. Es preciso diseñar una legislación técnicamente consecuente. Y el legislador, a su vez, ha de poder garantizar la obtención de aquellos fines, ya se confíe en la figura del príncipe ilustrado de Kant, ya en las virtudes de la voluntad general.

Sin embargo, la afirmación de Bentham tenía bastante razón para el siglo XIX. El positivismo, o una cierta forma de entender el positivismo, proscribió toda ciencia jurídica constructiva y, con ella, toda aproximación crítica al proceso de producción del Derecho positivo. El siglo XIX representa el

apogeo político y jurídico de la ley, pero también la decadencia de la ciencia legislativa. El Estado liberal de Derecho mantuvo sin duda los tópicos del legislador racional, de la abstracción y generalidad de la ley y, en conjunto, todos los argumentos legitimadores que habían querido hacer de ella la garantía de la justicia. Sin embargo, se advierten ya algunos síntomas de una crisis que afecta tanto a la ley, asediada sobre todo en Alemania por las crecientes competencias normativas del Ejecutivo, construidas a partir de la distinción entre ley formal y ley material, como también a la ciencia legislativa.

En particular, esta última parece quedar oscurecida por un entendimiento fuertemente voluntarista de la ley que desemboca en un llamativo cambio de acento de la ciencia jurídica cuyo lema podría ser “de la creación a la aplicación del Derecho”: parece, en efecto, que cualquier empresa racionalizadora a propósito del Derecho sólo puede tener sentido a partir, y no antes, de la entrada en vigor de la ley.

Otro aspecto de singular importancia que se debe abordar es el relativo a la posición de la ley en el Estado constitucional de Derecho y es que la que la idea misma de Constitución como normas supremas y vinculantes para

el legislador representa una limitación al imperio de la ley sobre todo si la primera se muestra notablemente rígida y goza además de un sistema de protección jurisdiccional. Recientes fallos de la Corte Suprema de Justicia, ejemplo en materia de régimen de pensión por vejez, apuntan a una aparente usurpación de competencia en materia legislativa, amparada en una interpretación directa de las normas constitucionales por el juez y las atribuciones jurisdiccionales otorgadas por la Carta Magna.

Sin embargo, la tensión entre Constitución y ley todavía se puede atenuar si se opta por un modelo atento a las exigencias de la primera, pero que no pierda de vista los valores que encarna la segunda y su vinculación al proceso democrático; probablemente un modelo así fue precisamente el diseñado por Kelsen. Pues, efectivamente, la evolución del constitucionalismo en nuestros días muestra una creciente agresión al principio de supremacía legislativa; la tesis de que la Constitución es ante todo una norma material o sustantiva, que en ella se encuentra respuesta para cualquier problema jurídico, y que los jueces están llamados a su aplicación directa e inmediata, ha conducido a una clara postergación de la ley como decisión suprema de un sistema democrático. La apertura

al judicialismo que ello supone queda bien ilustrada en el llamado juicio de ponderación, al alcance tanto de la jurisdicción constitucional como de la ordinaria.

Sea o no acertado el diagnóstico anterior, lo cierto es que puede constatarse hoy un renovado interés por los problemas de la legislación. Su alcance, sin embargo, no es homogéneo y creo que cabe distinguir varios enfoques de racionalidad legislativa: aquellos, llamados minimalistas, que centran su atención en las cualidades de la ley como instrumento de comunicación y como norma destinada a integrarse en un sistema jurídico complejo; aquellos otros, también minimalistas pero un poco más ambiciosos que se abren a la racionalidad pragmática e ideológica, es decir, a los problemas de la eficacia y efectividad de la ley; y, por último, los maximalistas, que tampoco rehúsan interrogarse sobre los fines del legislador y sobre su adecuación a un modelo de legitimidad. El significado y alcance de estos distintos enfoques, que a mi juicio se proyectan tanto en la teoría como en la técnica legislativa, son objeto de estudio de la racionalidad legislativa que incluye tanto los problemas de legitimidad del sujeto legislador como de justicia de las normas.

Ya para finalizar, al margen de las interpretaciones audaces o de los defectos de conocimiento aquí plasmados, creo que cada uno de los aspectos o temas que acabamos de enunciar sería merecedor de un estudio mucho más pormenorizado y sin duda también más reflexivo. Este es el planteamiento inicial que nos motivará al desarrollo de un serio trabajo de investigación que no sólo describa con detalles los puntos vista abordados por los actores que participan en el proceso de formación de una ley en nuestro país, sino también utilizar el planteamiento epistemológico del derecho y de la ciencia de la legislación para cuestionar y contrastar su rol frente a una comunidad que exige leyes justas que traigan bienestar y armonía a todos.

*El autor es abogado y asesor legal de la Asamblea Nacional en la Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios. Actualmente cursa estudios de posgrado en la Facultad de Derecho, Universidad de Panamá

BIBLIOGRAFIA:

Constitución Política de la República de Panamá

Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional

J.M. Mardones y N. Ursúa. Filosofía de las ciencias humanas y sociales. Materiales para una fundamentación científica. Editorial Fontamara, S.A. Primera edición: enero de 1982.

Gema Marcilla Córdoba. Racionalidad legislativa: crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005. Gráficas Arabí, S.A., Dagazo, Madrid.

Karl R. Popper. La Lógica de la investigación científica. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1980.

Jürgen Habermas. Teoría de la Acción Comunicativa I, racionalidad de la acción y racionalización social. Edición castellana de Manuel Jiménez Redondo. Editorial Tauros Humanidades, 1981.

Immanuel Kant. Crítica de la Razón Pura. Traducción de Manuel G. Morente. Edición digital basada en la edición de Madrid, Librería General de Victoria Juárez, 1928.

Jeremy Bentham. Nomografía o el arte de redactar leyes. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Edición y estudio preliminar de Virgilio Zapatero. Traducción de Cristina Pavón.





LEY 16
De 17 de junio de 2016

**Que instituye la Justicia Comunitaria de Paz
y dicta disposiciones sobre Mediación y Conciliación Comunitaria**

LA ASAMBLEA NACIONAL
DECRETA:

Título Preliminar

Artículo 1. Esta Ley regula la justicia comunitaria y la aplicación de los métodos de solución de conflictos en Panamá para promover la solución efectiva de las controversias comunitarias y la convivencia pacífica, a fin de garantizar el acceso democrático a la justicia por igual, sin discriminación de raza, sexo, religión o ideología política.

Título I

Jurisdicción Especial de Justicia Comunitaria de Paz

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 2. Se instituye la Jurisdicción Especial de Justicia Comunitaria de Paz.

Artículo 3. La Jurisdicción Especial de Justicia Comunitaria de Paz se ejercerá a través del juez de paz y el

mediador comunitario, quienes junto con el alcalde, la Comisión Técnica Distrital, Comisión Interinstitucional y la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos conformarán su estructura organizacional.

Cada municipio llevará las estadísticas de los asuntos que conocen las casas de justicia comunitaria, incluso aquellos atendidos por mediadores comunitarios. El alcalde correspondiente remitirá a la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos un informe trimestral con dicha estadística, dentro de la semana siguiente al vencimiento del periodo.

Artículo 4. Los principios que orientan la justicia comunitaria son:

1. Diversidad cultural. Se tomarán en cuenta la pluralidad étnica y cultural de las partes.
2. Eficacia y celeridad procesal. Se garantizará la pronta atención y resolución de los conflictos que someta el ciudadano.

3. Informalidad. Se propiciará la sencillez de los trámites escritos y de procedimientos de manera que sean accesibles y de fácil comprensión por los usuarios de la justicia comunitaria. No se requerirá la representación legal de un abogado para actuar ante esta justicia.
4. Equidad. Se procurará lograr el equilibrio de las partes en la resolución de los conflictos en el marco de los derechos humanos y conforme al contexto de la realidad local.
5. Gratuidad. El acceso a la justicia comunitaria será libre de costos para todos los que a ella accedan.
6. Independencia. El ejercicio de la justicia comunitaria de paz se desarrollará con sujeción a los derechos humanos, a la Constitución Política de la República y a la ley.
7. Imparcialidad. Los jueces de paz actuarán sin ninguna clase de discriminación entre las partes, otorgándoles tratamiento igualitario frente al procedimiento.
8. Oralidad. Las actuaciones serán realizadas de manera oral, con intermediación de quien resuelva la controversia.
9. Rendición de cuentas. Se

suministrará, periódicamente, a las autoridades nacionales y locales, así como a la comunidad, la información relativa al resultado de la gestión, manejo y tratamiento en la solución de los conflictos de su competencia.

10. Transparencia. Se ejercerá la justicia comunitaria conforme al interés público y deberá proveer información a requerimiento, cuando no sea de carácter restringido o confidencial.
11. Respeto a los derechos humanos. El juez de paz ejercerá la justicia comunitaria a través de un enfoque de derechos humanos.

Capítulo II

Casa de Justicia Comunitaria

Artículo 5. En cada corregimiento funcionará una casa de justicia comunitaria de paz. El alcalde podrá crear más de una casa de justicia comunitaria por corregimiento tomando en cuenta el nivel de conflictividad, el número de habitantes, las diferentes realidades sociales dentro del mismo y el presupuesto municipal. En tal caso, informará a la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos para los registros respectivos.

De igual forma, en caso que los niveles de conflictividad sean bajos, o debido a la proximidad de los corregimientos, la densidad de la población y en distritos con un máximo de cinco corregimientos, el Concejo Municipal podrá acordar reducir el número de jueces de paz en el respectivo municipio.

Artículo 6. Las casas de justicia comunitaria funcionarán con la participación de los jueces de paz, mediadores comunitarios, facilitadores judiciales, unidades de policía comunitaria y voluntarios de la comunidad. Los servicios brindados en las casas de justicia comunitaria serán evaluados por los usuarios al momento de finalizar el proceso.

Artículo 7. Cada casa de justicia comunitaria contará con el personal mínimo siguiente: un juez de paz, un secretario que lo reemplazará en sus ausencias, un mediador comunitario, un oficinista/notificador y cualquier otro personal que requiera el Despacho según las necesidades del corregimiento y niveles de conflictividad.

Artículo 8. Habrá un juez de paz, que operará en las casas de justicia comunitaria de paz por corregimiento, cuyo funcionamiento estará basado en la justicia de paz, los métodos de

solución de conflictos, la equidad, la práctica de círculos de paz y la participación ciudadana.

Artículo 9. El mediador de la casa de justicia comunitaria podrá ser servidor remunerado o voluntario no remunerado. El mediador voluntario no remunerado prestará el servicio de acuerdo con un sistema de incentivos que será desarrollado por el municipio respectivo.

Artículo 10. Los salarios y demás prestaciones del juez y los funcionarios de la casa de justicia comunitaria, incluyendo el mediador comunitario cuando este último sea funcionario, serán cargados al presupuesto de rentas y gastos municipales.

Artículo 11. Se garantizará la prestación del servicio de justicia comunitaria de forma gratuita e ininterrumpida de acuerdo con lo establecido en la presente Ley y conforme a las necesidades de cada municipio.

El alcalde incorporará en el reglamento interno municipal lo relativo al funcionamiento de las casas de justicia comunitaria. Para tales efectos, la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos deberá confeccionar el modelo de reglamento de funcionamiento de las casas de justicia comunitaria.

Artículo 12. En los corregimientos con altos niveles de conflictividad se brindará el servicio de justicia de paz también en periodo nocturno. El juez de paz nocturno solamente podrá adoptar medidas de prevención y protección inmediatas a las víctimas y a la comunidad afectada y deberá remitir su actuación al juez de paz diurno o a la autoridad competente, en un término no mayor de cuarenta y ocho horas.

La creación y organización de los jueces de paz nocturnos corresponderá a las necesidades y situaciones particulares de cada municipio.

Capítulo III

Juez de Paz y Mediador Comunitario

Artículo 13. El juez de paz es la autoridad encargada de prevenir y sancionar las conductas y actos que alteren la paz y la convivencia pacífica en los corregimientos, de acuerdo con las competencias y procedimientos establecidos en la presente Ley.

Artículo 14. El mediador comunitario es aquel miembro de la comunidad con idoneidad para facilitar la comunicación entre las partes involucradas en un conflicto, con miras a la solución de este, de una manera ágil, económica y amigable, así como a la restauración de las relaciones

interpersonales y comunitarias.

El mediador comunitario es un colaborador del juez de paz encargado de fortalecer los valores fundamentales de la convivencia humana, de respeto, tolerancia y libertad y contribuir en la búsqueda y promoción de la convivencia pacífica dentro del corregimiento.

Capítulo IV

Requisitos, Selección y Nombramiento del Juez de Paz y del Mediador Comunitario

Sección 1.a

Requisitos para el Cargo

Artículo 15. Para ser juez de paz se requiere:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. Ser mayor de treinta años.
3. Ser abogado en aquellos municipios metropolitanos y urbanos; y en los municipios semiurbanos y rurales, haber culminado educación media.
4. Haber aprobado previamente el curso de formación inicial al cargo brindado por la Procuraduría de la Administración.
5. Poseer estudios en Métodos Alternos de Resolución de Conflictos o Mediación Comunitaria.
6. Ser residente, preferiblemente, en el corregimiento respectivo,

durante los dos años anteriores a su postulación.

7. Ser postulado por la comunidad o una organización social del respectivo municipio.
8. No haber sido condenado por casos de violencia doméstica.
9. No haber sido condenado por delito doloso en los diez años anteriores a su designación.
10. Tener idoneidad ética, de acuerdo con el procedimiento aprobado por la Comisión Técnica Distrital.

Artículo 16. El aspirante a juez de paz no puede tener vínculos de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con el gobernador, alcalde, representantes de corregimiento o concejales, ni pertenecer a ningún partido político.

Artículo 17. El juez de paz no puede ejercer el comercio, cualquier otro cargo público o privado, excepto la docencia fuera de las horas laborables.

Artículo 18. Para obtener la certificación como mediador comunitario se requiere:

1. Ser mayor de edad.
2. Ser de nacionalidad panameña.
3. Haber cursado, por lo menos, tres años de estudios universitarios o técnicos, en los municipios

metropolitanos y urbanos; y haber culminado educación primaria, en los municipios semiurbanos y rurales.

4. Haber recibido capacitación en materia de mediación comunitaria por un mínimo de cuarenta horas en una institución o centro de formación debidamente reconocido.
5. Estar inscrito en un centro de conciliación y mediación comunitaria.
6. No haber sido condenado por delitos de prevaricación, falsedad, estafa u otro delito doloso en los diez años anteriores a su designación.

Estos requisitos deberán ser acreditados ante el Ministerio de Gobierno, que es la entidad competente para otorgar la certificación correspondiente.

Sección 2.^a

Proceso de Selección y Nombramiento

Artículo 19. Con la finalidad de reunir a la Comisión Técnica Distrital, cada vez que se haga necesario iniciar un proceso de selección de los jueces de paz y de los mediadores comunitarios, cuando estos sean funcionarios permanentes de la casa de justicia comunitaria, el alcalde dictará una resolución que contenga los puntos siguientes:

1. Citación a los miembros que deben integrar la Comisión.
2. Convocatoria pública para los interesados en el cargo de jueces de paz.

El alcalde realizará una convocatoria pública por corregimiento para la selección de los aspirantes al cargo de juez de paz y de mediador comunitario, cuando este último sea un funcionario permanente.

Culminado el proceso de convocatoria, el alcalde tendrá un periodo de ocho días hábiles para revisar el cumplimiento de los requisitos solicitados y remitir a la Comisión Técnica Distrital, una vez instaurada, una lista con todos los aspirantes que reúnen los requisitos de elegibilidad.

Artículo 20. Reunida la Comisión Técnica Distrital, esta evaluará la documentación de los aspirantes, realizará una entrevista y le asignará puntaje a cada uno de ellos.

Culminado este proceso, que no será superior a quince días, la Comisión remitirá al alcalde el informe de evaluación de los aspirantes.

El alcalde remitirá al Concejo Municipal una terna de los aspirantes para que proceda a la selección y nombramiento del juez de paz respectivo, dentro de un término no mayor de tres días hábiles, contado a

partir de la recepción del informe de la Comisión Técnica.

El juez de paz será nombrado para un periodo de diez años, culminado este periodo podrá ser considerado para periodos posteriores.

Artículo 21. El alcalde nombrará en cada casa de justicia comunitaria, como mínimo, un mediador comunitario idóneo, residente del corregimiento respectivo. En caso de no existir mediadores comunitarios a nivel del corregimiento, deberá ser residente del distrito.

Artículo 22. El mediador comunitario, cuando a juicio de la Comisión Técnica Distrital deba ser un funcionario de la casa de justicia comunitaria, será escogido mediante el procedimiento establecido para el juez de paz.

Artículo 23. El secretario, el oficinista/ notificador y demás personal de las casas de justicia comunitaria serán nombrados por el municipio respectivo, e ingresarán al servicio público mediante el procedimiento establecido en la Ley de Carrera Administrativa Municipal y, en su defecto, a través de un concurso de méritos.

Sección 3.a Formación y Capacitación

Artículo 24. El programa de formación inicial y capacitación continua para los jueces de paz será diseñado por la Secretaría Nacional de Descentralización, con la colaboración de la Procuraduría de la Administración, la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos, la Procuraduría General de la Nación, la Escuela Judicial del Órgano Judicial, la Dirección Nacional de Métodos Alternos del Órgano Judicial, la Universidad de Panamá y el Instituto Nacional de la Mujer.

La ejecución de este programa estará a cargo de la Secretaría Nacional de Descentralización y los municipios deberán garantizar su efectivo desarrollo. Este programa deberá estar incorporado en el plan de capacitación municipal de la Secretaría Nacional de Descentralización.

Artículo 25. Para los efectos de la capacitación y acompañamiento técnico de los mediadores comunitarios, los alcaldes podrán recurrir a las entidades gubernamentales.

Capítulo V

Comisión Técnica Distrital

Artículo 26. La Comisión Técnica Distrital estará integrada por:

1. Un representante de la Junta Comunal del corregimiento de

que se trate.

2. Un representante del Concejo Municipal del respectivo distrito.
3. Dos representantes de las organizaciones de la sociedad civil organizada con presencia en el corregimiento o, en su defecto, en el distrito con trayectoria de labor comunitaria.
4. Un representante de la Defensoría del Pueblo.

Artículo 27. Dentro de las funciones principales de la Comisión Técnica Distrital se encuentran:

1. Realizar el proceso de selección.
2. Evaluar el desempeño de los jueces de paz.
3. Conocer, analizar las quejas y recomendar al alcalde las sanciones que correspondan contra los jueces de paz.

Las funciones de las Comisiones Técnicas Distritales serán supervisadas por la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos.

La Comisión Técnica Distrital dictará el reglamento interno modelo de funcionamiento, el procedimiento de selección y el procedimiento ético disciplinario de los jueces de paz.

Artículo 28. Las decisiones de la Comisión Técnica Distrital serán basadas en los principios de transparencia y adoptadas por consenso y, en caso de no lograrse, se

adoptarán con el voto de la mayoría de los miembros.

La Comisión determinará el procedimiento para verificar la idoneidad ética y académica exigida como requisito para ser juez de paz.

Capítulo VI

Competencia del Juez de Paz

Artículo 29. El juez de paz tendrá competencia para atender y decidir los asuntos siguientes:

1. Alteración de la convivencia pacífica, siempre que no se vulnere el derecho de protesta pacífica que tienen los ciudadanos.
2. Actos que atenten contra la integridad y la seguridad ciudadana, siempre que no constituyan delitos.
3. Riña o pelea.
4. Quemaduras de basura que afecten las relaciones entre vecinos.
5. Provocaciones o amagos.
6. Ruidos y molestias desagradables.
7. Molestias o daños causados por animales domésticos o en soltura.
8. Actos que impidan el libre tránsito o transporte.
9. Actos que perturben el goce pacífico de la propiedad.
10. Actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres de la comunidad.
11. Hechos en los que se destruyan los parques, jardines, paredes o causen cualquier otro daño a la propiedad ajena.
12. Actos que alteren las fachadas de las unidades departamentales o infrinjan las disposiciones del Régimen de Propiedad Horizontal.
13. Actos en los que se enarbole la Bandera Nacional en mal estado físico o se use indebidamente.
14. Realización de fiestas o cualquier actividad de diversión pública sin el permiso municipal correspondiente.
15. Agresiones verbales que alteren la convivencia pacífica en la comunidad.
16. Actos en los que se procure mediante engaño un provecho ilícito en perjuicio de otro hasta por la suma de mil balboas (B/.1 000.00), siempre que esta acción no sea tipificada como delito agravado por la legislación pertinente, en cuyo caso será de conocimiento de las autoridades competentes.
17. Agresiones físicas cuya incapacidad sea menor de treinta días.
18. Apropiación de un bien mueble ajeno, sin la utilización de violencia, siempre que la cuantía no exceda los mil balboas (B/.1 000.00) y que esta acción no sea

tipificada como delito agravado por la legislación pertinente, en cuyo caso será de conocimiento de las autoridades competentes.

19. Hechos ilícitos de daños y apropiación indebida, establecidos en el Código Penal, si la cuantía no excede los mil balboas (B/.1 000.00), siempre que esta acción no sea tipificada como delito agravado por la legislación pertinente, en cuyo caso será de conocimiento de las autoridades competentes.
20. Todos aquellos que impliquen la infracción de disposiciones municipales.

Artículo 30. Los jueces de paz podrán ordenar allanamientos para ejecutar únicamente órdenes de autoridades jurisdiccionales o para ejecutar decisiones adoptadas por la autoridad municipal.

Artículo 31. Los jueces de paz conocerán las causas o controversias civiles y comunitarias referentes a:

1. Asuntos cuyas cuantías no excedan de mil balboas (B/.1 000.00).
2. Asuntos relacionados a las servidumbres.
3. Asuntos relacionados a las paredes y cercas medianeras, con el concepto previo de la correspondiente oficina de

ingeniería municipal, en los distritos que cuenten con esta.

4. Procesos para el cobro de los gastos comunes relativos al Régimen de Propiedad Horizontal, cuyas cuantías no excedan los mil balboas (B/.1 000.00).
5. Procesos por desalojo y lanzamiento por intruso.
6. A prevención, las pensiones alimenticias.
7. Controversias por instalación y prestación de servicios técnicos básicos (plomaría, ebanistería, carpintería, electricidad, chapistería, pintura y mecánica).
8. Arbolado rural y urbano.
9. Filtración de agua, con el concepto previo de la correspondiente oficina de ingeniería municipal, en los distritos que cuenten con esta.
10. Riego.
11. Uso de espacios comunes.
12. Ampliación, mejoras y daños u ocupación de la propiedad.
13. Pastizales.

En el caso de servidumbres, la decisión del juez de paz será de carácter provisional. No obstante, las partes podrán someter este tipo de asuntos a la instancia judicial correspondiente. Las decisiones provisionales del juez de paz se cumplirán hasta que sean revocadas por la instancia judicial.

Artículo 32. Corresponderán al juez de paz las atribuciones siguientes:

1. Promover el Estado de derecho, el cumplimiento de la Constitución Política, las leyes y las disposiciones municipales.
2. Estimular el uso y aplicación de los medios alternos de solución de conflictos.
3. Administrar la casa de justicia comunitaria.
4. Propiciar un ambiente laboral colaborativo y armonioso con el personal de la casa de justicia comunitaria.
5. Nombrar al secretario, oficinista/ notificador y cualquier otro personal de la casa de justicia comunitaria.
6. Dirimir las controversias que se sometan a su consideración, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.
7. Ejercer las demás que le sean conferidas por otras disposiciones legales y judiciales.

Capítulo VII

Procedimiento ante los Jueces de Paz

Artículo 33. Las actuaciones ante el juez de paz se iniciarán de oficio o a solicitud de parte. La iniciación será de oficio por disposición del juez de paz o a instancia de parte cuando se accede a una petición de persona interesada. En caso de iniciación de oficio, el juez

de paz tiene la potestad de enviar el caso al mediador comunitario o realizar la audiencia oral.

Cuando el proceso se inicia a petición de una de las partes, el juez invitará a la contraparte al proceso. En caso de renuencia, se le citará, para lo cual el juez de paz podrá solicitar la colaboración de un agente de la Policía Nacional.

Artículo 34. Los agentes de la Policía Nacional son colaboradores de la justicia comunitaria. En aquellas diligencias donde se requiera su intervención, estos deberán acatar y ejecutar las órdenes del juez de paz. Estas órdenes deberán constar por escrito, de manera clara y precisa.

Artículo 35. En el acto de audiencia, el juez de paz instará a las partes a la conciliación y podrá proponer alternativas de solución. Estas alternativas no son de obligatorio acatamiento para las partes ni constituyen causales de recusación.

Artículo 36. En caso de no existir acuerdo en conciliación, el juez escuchará a las partes quienes tendrán las mismas oportunidades para presentar sus cargos y descargos, así como las pruebas correspondientes, que serán valoradas por el juez. Culminada la audiencia, el juez de paz decidirá de acuerdo con

los parámetros establecidos en la presente Ley.

El fallo constará por escrito y no será contrario a la Constitución Política, las leyes, disposiciones reglamentarias y demás derechos fundamentales. Este fallo requiere ser motivado, y para ello el juez de paz tendrá en cuenta, como mínimo, los aspectos siguientes:

1. Los hechos y situación personal de las partes.
2. La naturaleza del asunto y los valores sociales, culturales y morales comprometidos.
3. La proporcionalidad del daño y las responsabilidades conjuntas.
4. Los criterios de la comunidad sobre lo justo.

El fallo del juez de paz será notificado personalmente al finalizar la audiencia. Una vez notificadas las partes sin que se presente recurso de apelación, la decisión del juez deberá ser cumplida en un periodo máximo de los treinta días, siguientes a la notificación.

Artículo 37. En caso de incumplimiento del fallo, el juez de paz dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes de haber finalizado el plazo señalado en el último párrafo del artículo anterior remitirá el expediente de oficio a la Comisión de Ejecución y Apelaciones, para que se ejecute el cumplimiento del fallo impuesto, que aplicará las reglas siguientes:

1. Un día de arresto por cada diez

balboas (B/.10.00) de multa.

2. Un día de arresto por dos días de trabajo comunitario.

Artículo 38. La parte que se considere agraviada por el fallo del juez de paz podrá interponer recurso de apelación y sustentarlo verbalmente en el acto de la notificación, sin necesidad de abogado, caso en el cual se dejará constancia en el expediente y se concederá a la otra parte la oportunidad para oponerse, de igual forma.

El recurso de apelación podrá interponerse y sustentarse por escrito, ante el mismo juez, dentro de los tres días siguientes a la notificación del fallo. Estos días empezarán a correr sin necesidad de resolución. Si no se sustenta el recurso de apelación, se declarará desierto.

Vencido este término, el opositor contará con tres días para formalizar su argumento que, de igual forma, corren sin necesidad de resolución, siempre que estuviera notificado de la resolución impugnada.

Artículo 39. Una vez surtido el trámite antes descrito, el juez de paz resolverá sobre la concesión de la apelación y, en caso de que fuera procedente, ordenará la notificación por edicto de la resolución que concede el recurso y remitirá de inmediato el expediente a la Comisión de Ejecución

y Apelaciones. En caso de que no fuera procedente motivará dicha resolución. La resolución que decide la apelación es irrecurrible.

Capítulo VIII

Comisión de Ejecución y Apelaciones

Artículo 40. La Comisión de Ejecución y Apelaciones estará integrada por tres jueces de paz de los corregimientos más cercanos en su distrito. El juez de la causa podrá participar en dicha Comisión, a solicitud de esta, para sustentar de forma oral su fallo. La decisión será tomada en sala de acuerdo por los tres jueces de paz. En el caso de distritos con un número menor a nueve corregimientos, la Comisión de Ejecución y Apelaciones podrá estar integrada por jueces de paz de los distritos cercanos.

La Comisión de Apelaciones podrá, dentro de los treinta días siguientes a la fecha del recibo de la solicitud de apelación, revocar, modificar o confirmar el fallo del juez de paz en oralidad.

Las decisiones de los jueces de paz no son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El alcalde garantizará el funcionamiento administrativo de las comisiones de ejecución y apelaciones del respectivo distrito y aprobará el reglamento correspondiente. Para tales efectos, la Dirección de

Resolución Alterna de Conflictos deberá confeccionar el modelo de reglamento que será utilizado por los municipios.

Artículo 41. En segunda instancia no se admitirán nuevas pruebas, pero la Comisión de Ejecución y Apelaciones podrá practicar las que queden pendientes de práctica en primera instancia y aquellas que devengan de hechos sobrevinientes que pudieran variar sustancialmente los hechos de la controversia.

Artículo 42. Salvo lo establecido expresamente para casos especiales, las apelaciones contra los fallos del juez de paz se concederán:

1. En el efecto suspensivo, cuando se trate de la resolución que ponga fin a la instancia.
2. En efecto devolutivo, cuando se trate de la resolución que ponga término al proceso de alimentos.

Capítulo IX

Medidas Provisionales del Juez de Paz

Artículo 43. Para garantizar el resultado de los procesos o para salvaguardar la paz y la convivencia pacífica dentro del corregimiento, los jueces de paz podrán ordenar, provisionalmente, las medidas siguientes:

1. Orden de alejamiento.

2. Orden de suspensión temporal de actividades y obras relacionada con los conflictos vecinales.
3. Orden de desalojo o lanzamiento por intruso.
4. Cauciones pecuniarias.
5. Boleta de Protección.
6. Presentación periódica al Despacho.
7. En los casos cuando esté en peligro la vida de las personas, los jueces de paz tendrán facultad para dictar las medidas de protección establecidas en la ley, incluyendo aprehensiones a prevención que no excedan de cuarenta y ocho horas. Adoptada esta medida provisional, el juez deberá remitir dentro del término de cuarenta y ocho horas el expediente a la autoridad competente.
8. En los casos que se requiera, el juez de paz podrá decretar el comiso de los bienes que se utilizaron para la comisión de la falta, los que serán colocados bajo su custodia en el área destinada por el juez de paz para ello, y se aplicarán las normas vigentes en materia de manejo de bienes aprehendidos.
9. El juez de paz también podrá realizar inspecciones en el lugar de los hechos, a solicitud de parte.
10. Medidas de seguridad para los casos de enfermos mentales e indigentes. El juez de paz aplicará

como medidas de seguridad la remisión al hospital psiquiátrico o a establecimientos de readaptación o resocialización. Para esto se requiere de la aceptación voluntaria del sancionado o de los familiares a cargo de estas personas.

11. Comiso y suspensión del permiso de portar armas. En el caso de comiso el arma deberá ser remitida a la Dirección Institucional de Asuntos de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad Pública.

Capítulo X

Sanciones

Artículo 44. Los jueces de paz podrán imponer las sanciones siguientes, de acuerdo con la gravedad de la falta o del asunto:

1. Amonestación verbal, privada o pública.
2. Trabajo comunitario.
3. Fianza de paz y buena conducta.
4. Multa en proporción e importancia al daño causado, hasta la suma de mil balboas (B/.1 000.00) en los casos de su competencia y, en los otros casos, conforme a lo establecido a las multas municipales.
5. Reparación del daño causado o indemnización.
6. Comiso y suspensión del permiso de portar armas. En el

caso de comiso el arma deberá ser remitida a la Dirección Institucional de Asuntos de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad Pública.

Todos los procesos en materia de justicia comunitaria procurarán la restauración de las relaciones interpersonales o vecinales, reconociendo los derechos de las víctimas.

El juez de paz podrá sugerir o motivar el desarrollo de actividades que involucren a familiares o vecinos del infractor o a la comunidad, con el objeto de restaurar las relaciones interpersonales o vecinales y buscar la integración social.

Artículo 45. En los casos de violencia doméstica, y en aquellos casos en que se vea afectada la seguridad de la víctima, el juez de paz podrá aplicar las medidas de protección siguientes:

1. Ordenar al presunto agresor que desaloje la casa o habitación que comparte con la víctima, mientras lo decida la autoridad competente para conocer el caso. Esta medida se establecerá por un mínimo de un mes, el cual podrá prorrogarse por periodos iguales si lo solicita la parte ofendida o persisten las razones que lo determinaron.
2. Ordenar que el presunto agresor por violencia doméstica utilice cualquier instrumento de seguridad con receptor en la víctima, mientras lo decida la autoridad competente para conocer el caso, conminándolo a que no se acerque a esta a menos de doscientos metros. En el caso de que se incumpla esta orden, se ordenará la detención del presunto agresor mientras dure el proceso por parte de la autoridad competente. Ante la imposición de esta medida, la víctima será siempre informada del riesgo que implica para su vida el acercarse a menos de doscientos metros del presunto agresor.
3. En el caso de que el presunto agresor realice actividades que impliquen el acceso a uso o manejo de armas, ordenar provisionalmente la suspensión del permiso para portar armas.
4. Autorizar a la víctima para que radique, junto con su familia, en un domicilio diferente al común, mientras lo decida la autoridad competente para conocer el caso, para protegerla de agresiones futuras, respetando la confidencialidad del domicilio.
5. Fijar pensión alimenticia provisional y disponer a favor de la víctima el uso de los bienes muebles que requiera para su vivienda segura y digna, así como todo lo necesario para el uso de

la seguridad social, el tiempo de duración de esta medida dependerá de la evaluación que realice la autoridad competente para conocer el caso.

6. Ordenar el reintegro al domicilio común de la víctima que haya tenido que salir de él, si así lo solicita, y, en consecuencia, aplicar de inmediato la medida establecida en el numeral 1 de este artículo.
7. Prohibir portar, introducir o mantener armas en el domicilio común, mientras dure el proceso, así como ordenar la incautación provisional de estas, a fin de garantizar que no se empleen para intimidar, amenazar ni causar daño.
8. Prohibir al presunto agresor acercarse al domicilio común o a aquel donde se encuentre la víctima, así como al lugar de trabajo, estudio u otro habitualmente frecuentado por la víctima, mientras dure el proceso.
9. Ordenar protección policial especial a la víctima mientras se mantengan las circunstancias de peligro.
10. Ordenar la aprehensión del presunto agresor por cuarenta y ocho horas, según las circunstancias de violencia o daño o las condiciones de comisión del hecho.

El juez de paz deberá remitir a la autoridad competente el expediente del proceso dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la recepción del caso.

Artículo 46. La sanción de multa consiste en la obligación de pagar al municipio una suma de dinero, que se determinará de acuerdo con la situación económica del infractor, en atención a su caudal, rentas, medios de subsistencia, nivel de gastos u otros elementos debidamente sustentados.

Cuando el sancionado viviera del producto de su trabajo, la multa no podrá exceder del 50% de su ingreso diario.

Comprobada la situación económica del sancionado, se podrá señalar un plazo máximo de treinta días para el pago de la sanción impuesta.

La multa podrá ser conmutable por la sanción de trabajo comunitario hasta por el término de un año.

Artículo 47. En caso de reincidencia en la comisión de una falta administrativa, el juez de paz podrá remitir al infractor a programas sociales, municipales o estatales de resocialización.

Artículo 48. Por trabajo comunitario se entiende aquella actividad que, a solicitud del infractor o por imposición del juez de paz, es

prestada por este a la comunidad. Se refiere a trabajos relativos al ornato, limpieza, mantenimiento, decoración, construcción, reparación o cualquier otra labor que represente algún beneficio social dentro del lugar donde se cumple la sanción en el distrito donde resida la persona. La prestación del trabajo comunitario estará bajo la vigilancia y control de la autoridad que la impuso.

Para los efectos del trabajo comunitario, se tomarán en cuenta las habilidades, destrezas, potencialidades y preparación académica del infractor, a fin de generar grupos focales con actividades que les sirvan como labor-terapia y que favorezcan su reinserción en la sociedad.

Capítulo XI

Competencias del Alcalde de Distrito

Artículo 49. Corresponderá a los alcaldes de distrito el conocimiento de los procesos que se originen por infracciones a las normativas de policía, que no impliquen un conflicto entre particulares ni el ejercicio de una pretensión de una parte frente a otra y la imposición de las sanciones que correspondan en cada caso. En particular, los alcaldes tendrán competencia para sancionar las faltas siguientes:

1. Ruido excesivo producido por

equipos de sonidos.

2. Venta o expendido de licor sin los permisos correspondientes.
3. Venta o expendio de licor a menores de edad.
4. Venta o expendio de licor fuera de los horarios permitidos.
5. Ruido en construcción fuera de los horarios permitidos.
6. Talleres no autorizados.
7. Actividades comerciales sin los correspondientes permisos.
8. Espectáculos públicos no autorizados.
9. Mala disposición de basura.
10. Lotes baldíos, edificios en ruina y casas abandonadas.
11. Uso de aceras, plazas, parques y otros espacios públicos sin autorización.
12. Ejercicio de la buhonería u otras actividades de microempresas sin los permisos correspondientes o en lugares no permitidos.
13. Vehículos y bienes muebles abandonados.
14. No portar cédula de identidad personal.
15. Libar licor en vía pública.
16. Fumigación.
17. Actos contra los símbolos de la Nación.
18. Tala de árboles.

Artículo 50. Los alcaldes también son competentes para conocer de

los procesos sancionatorios por infracciones o faltas atribuidas por leyes nacionales, acuerdos municipales o decretos.

Artículo 51. En los distritos integrados por nueve corregimientos o más, el alcalde podrá delegar a un funcionario de cumplimiento, mediante decreto, la función de sustanciación de los procesos sancionatorios originados por las causas previstas en este Capítulo.

Habrá, como mínimo, un funcionario de cumplimiento por cada nueve corregimientos. Para determinar esta delegación, el alcalde deberá tomar en cuenta los criterios previstos en la presente Ley.

El decreto alcaldicio determinará el proceso correspondiente.

Concluida la sustanciación del proceso, el funcionario de cumplimiento deberá redactar la resolución motivada en la cual se determinará la infracción incurrida, la sanción y el monto de la multa que corresponda de conformidad con la normativa infringida. Dicha resolución será firmada por el alcalde.

En los distritos con menos corregimientos, el alcalde podrá determinar la necesidad de delegar la función en un funcionario de cumplimiento, en atención al número de casos y con jurisdicción en todo el distrito.

Título II

Disposiciones de Mediación y Conciliación Comunitaria

Capítulo I

Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos

Artículo 52. Se crea la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos, la cual estará bajo la organización jerárquica y presupuestaria del Ministerio de Gobierno.

Artículo 53. La Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos tendrá como objetivo promover los Métodos Alternos de Resolución de Conflictos y coadyuvar en la implementación, desarrollo y fortalecimiento de la justicia comunitaria de paz.

La Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos contará con el Departamento de Justicia Comunitaria y el Departamento de Métodos Alternos de Resolución de Conflictos. También contará con tres sedes regionales en las provincias de Chiriquí, Veraguas y Colón.

Artículo 54. La Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos tendrá las funciones siguientes:

1. Apoyar en el diseño, coordinación, divulgación y fomento de la política pública en materia de

- acceso a la justicia a través del Proyecto de Implementación de la Justicia Comunitaria, en coordinación con las respectivas instituciones encargadas de este Proyecto.
2. Autorizar la creación de centros privados de mediación, conciliación, mediación comunitaria y conciliación comunitaria, así como la creación de entidades avaladas para impartir formación en Métodos Alternos de Resolución de Conflictos, y ejercer funciones de inspección, control y vigilancia de estos centros.
 3. Formular, coordinar, brindar asistencia técnica, divulgar y fomentar políticas públicas para aumentar los niveles de acceso a la justicia, a través de los Métodos Alternos de Resolución de Conflictos y de modelos de implementación regional.
 4. Llevar el registro, y otorgar los respectivos certificados, de los mediadores, conciliadores, mediadores comunitarios y conciliadores comunitarios de la República de Panamá.
 5. Impulsar programas de capacitación en Métodos Alternos de Resolución de Conflictos y determinar los parámetros y metodologías de formación de los mediadores y conciliadores, así como de los mediadores comunitarios y conciliadores comunitarios.
 6. Recibir y tramitar las quejas y denuncias contra mediadores, conciliadores, mediadores comunitarios y conciliadores comunitarios por faltas en el ejercicio de su profesión, ya sean personas naturales o jurídicas.
 7. Impulsar la implementación, desarrollo y fortalecimiento de la conciliación comunitaria y mediación comunitaria en todas sus fases.
 8. Fomentar la generación de espacios de discusión y construcción, así como participar en escenarios nacionales e internacionales donde se traten temas de competencia de esta Dirección.
 9. Ejercer por delegación del ministro las funciones relacionadas con el control administrativo del sector en la temática de su competencia.
 10. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de su competencia.
 11. Ejercer las demás funciones asignadas que correspondan a la naturaleza de la dependencia.
- Artículo 55.** El Ministerio de Gobierno reglamentará lo relativo a la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos

y sus departamentos, a fin de que esta entre en operaciones para la implementación de la presente Ley. Existirá una Comisión Interinstitucional, convocada por la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos, que elaborará su reglamento de funcionamiento y tendrá como responsabilidad definir, revisar y verificar las políticas a seguir en materia de justicia comunitaria, evaluar el sistema y dictar las directrices y lineamientos para mejorar el funcionamiento de la justicia comunitaria de paz. Esta Comisión será convocada dos veces al año.

La Comisión Interinstitucional estará integrada por:

1. El ministro de Gobierno o quien él designe.
2. El procurador de la Administración o quien él designe.
3. Un representante de la Asociación de Municipios de Panamá.
4. Un representante de la Asociación de Alcaldes de Panamá.
5. Un representante de la Coordinadora Nacional de Representantes.
6. Un representante de la Secretaría Nacional de Discapacidad.
7. Un representante de las organizaciones de la sociedad civil.

Capítulo II

Mediación y Conciliación Comunitaria

Sección 1.ª

Centros de Mediación Comunitaria

Artículo 56. El Estado, a través de sus instituciones, podrá crear Centros de Mediación Comunitaria y Conciliación con el fin de promover la solución pacífica de conflictos en las comunidades de la República de Panamá y mejorar el acceso de los ciudadanos a otras formas alternativas de solución de controversias que ayuden a la solución de los problemas comunitarios.

Se reconocen los Centros de Mediación Comunitaria adscritos a la Procuraduría de la Administración, del Órgano Judicial y de la Defensoría del Pueblo.

Artículo 57. En los Centros de Mediación y Conciliación Comunitaria, creados por el Estado, a través de sus instituciones, se realizarán de forma gratuita procesos para la solución alternativa de conflictos como la conciliación y mediación, siempre que estén a cargo de conciliadores y mediadores certificados por el Ministerio de Gobierno. Para tal efecto, se crea la categoría de conciliadores y mediadores comunitarios.

Artículo 58. La mediación comunitaria

es la primera alternativa de justicia a la que se puede acudir de manera directa o por derivación del juez de paz.

Artículo 59. La mediación comunitaria es aquella donde las partes someten su conflicto ante un mediador idóneo, a fin de que se les asista en la búsqueda de una solución consensuada al conflicto.

Este mecanismo desarrolla relaciones igualitarias y de cooperación entre las partes.

El acuerdo de mediación es el convenio de voluntades donde se expresan cada uno de los puntos acordados dentro de la sesión de mediación, el cual es de cumplimiento forzoso para las partes; se hará constar por escrito mediante un acta que prestará mérito ejecutivo y hará tránsito a cosa juzgada a partir de la firma de los interesados y el mediador.

En caso de no lograr acuerdo, las partes podrán someter el conflicto al conocimiento del juez de paz.

Artículo 60. La conciliación y/o mediación comunitaria también podrá ser realizada por instituciones privadas constituidas de conformidad con los requisitos y autorizaciones establecidas en la ley para brindar servicios de mediación y conciliación.

Artículo 61. Los centros de

conciliación y mediación comunitaria privados deberán contar para su funcionamiento con la aprobación del Ministerio de Gobierno, previo cumplimiento de los requisitos establecidos mediante decreto ejecutivo.

Artículo 62. Los centros de conciliación y mediación comunitaria y los centros privados de conciliación y mediación comunitaria incorporarán en sus reglamentos internos normas de funcionamiento, procedimiento y normas éticas de acuerdo con los principios establecidos en la presente Ley, que deben ser cumplidas por los conciliadores, mediadores y todas las partes intervinientes de forma directa o indirecta en el proceso respectivo.

Artículo 63. La conciliación y mediación comunitaria también podrán practicarse de forma itinerante o independiente a través de conciliadores y mediadores debidamente certificados por el Ministerio de Gobierno.

Sección 2.^a

Conciliación y Mediación Comunitaria

Artículo 64. La conciliación y mediación comunitaria se registrarán por los principios de autonomía de la voluntad, confidencialidad, neutralidad, imparcialidad, economía,

eficacia, gratuidad y acceso a la justicia.

Artículo 65. La conciliación y la mediación comunitaria son de carácter confidencial, por tanto, el mediador, el conciliador, las partes, asesores, expertos, observadores y toda persona que participe en esta no podrá divulgar a terceros la información relativa al proceso ni aquella que ha sido obtenida durante su desarrollo.

El mediador o conciliador comunitario no podrá revelar el contenido de las discusiones ni de los acuerdos parciales y, en consecuencia, al mediador o conciliador comunitario le asiste el secreto profesional.

Artículo 66. Se podrá iniciar un proceso de conciliación y/o mediación comunitaria en los casos siguientes:

1. Cuando el juez de paz remita al Centro de Conciliación o Mediación Comunitaria una controversia que pueda ser resuelta a través de estos mecanismos, o
2. Por voluntad expresa de las partes en conflicto, que manifiesten directamente al centro o al conciliador y mediador comunitario su interés de someter su conflicto a cualquiera de estos procesos.

Artículo 67. El acuerdo de conciliación y/o mediación comunitaria al que lleguen las partes en conflicto será de obligatorio cumplimiento y prestará mérito ejecutivo. En caso de que una de las partes incumpla lo pactado, la otra podrá solicitar su ejecución a las autoridades correspondientes.

Artículo 68. La conciliación y mediación comunitaria podrán ser aplicadas en aquellos asuntos que puedan ser resueltos a través de pactos o convenios, que no alteren el orden público ni contravengan alguna disposición legal expresa o afecten derechos de terceras personas no involucradas en la controversia.

Específicamente, podrán ser sometidas al mecanismo de conciliación y/o mediación comunitaria las controversias siguientes:

1. Ruidos molestos.
2. Riñas.
3. Mascotas o animales en soltura.
4. Quemados de basura que afecten relaciones entre vecinos.
5. Colindancias.
6. Instalación y prestación de servicios técnicos básicos (plomaría, ebanistería, carpintería, electricidad, chapistería, pintura y mecánica).
7. Arbolado rural y urbano.
8. Filtración de agua.
9. Paredes y cercas medianeras.
10. Riego.

11. Uso de espacios comunes.
12. Ampliación, mejoras, daños u ocupación de la propiedad.
13. Pastizales.
14. Todos aquellos conflictos que son atendibles por el juez de paz, excepto los casos de reglamentación de visitas, guarda y crianza provisional, custodia provisional y violencia doméstica.

Sección 3.^a

Registro del Conciliador y Mediador Comunitario

Artículo 69. Los conciliadores y mediadores comunitarios deberán ser personas certificadas por el Ministerio de Gobierno, previo cumplimiento de los requisitos contenidos en la presente Ley.

Artículo 70. El Ministerio de Gobierno, a través de la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos, creará un registro de conciliadores y mediadores comunitarios.

El registro de conciliadores y mediadores comunitarios será actualizado periódicamente por el Ministerio de Gobierno.

Artículo 71. Para la obtención del certificado como mediador o conciliador comunitario y la correspondiente inscripción en el Registro de Conciliadores y

Mediadores Comunitarios, el interesado deberá aportar la siguiente documentación ante la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos del Ministerio de Gobierno:

1. Formulario de solicitud de registro de mediador o conciliador comunitario, que será proporcionado por la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos del Ministerio de Gobierno.
2. Certificado de nacimiento.
3. Copia de cédula de identidad personal.
4. Certificado de educación básica o profesional.
5. Certificación en que se haga constar la aprobación de la capacitación mínima de cuarenta horas en materia de conciliación y/o mediación comunitaria, expedida por una institución o centro de formación debidamente reconocido.
6. Certificación en que se haga constar que el solicitante está inscrito en un centro de conciliación y mediación comunitaria público o privado.
7. Certificado de Buena Conducta emitido por el juez de paz.
8. Dos fotografías tamaño carné recientes.
9. Certificado de Antecedentes Personales.

Título III

Procedimiento Ético Disciplinario

Artículo 72. El juez de paz y el personal que integra la casa de justicia comunitaria, en el ejercicio de sus funciones, cumplirá y se sujetará a los principios contenidos en las normas aplicables a los servidores públicos según la Ley de Carrera Administrativa Municipal, si la hubiera, y el Código de Ética de los Servidores Públicos.

Artículo 73. En caso de violaciones a las normas éticas a que hace referencia la Sección 3.a anterior, la Comisión Técnica Distrital, de oficio o a petición de parte, deberá realizar las investigaciones de acuerdo con la legislación aplicable y solicitará al alcalde la adopción de la sanción correspondiente. Las denuncias serán presentadas en las oficinas que para tal efecto determine la reglamentación respectiva.

Artículo 74. En materia disciplinaria, se aplicará lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa Municipal o los reglamentos aplicables. En caso de que la medida disciplinaria aplicable sea la destitución, se deberá contar con el concepto previo de la Comisión Técnica Distrital. El alcalde podrá destituir al juez de paz siempre que cuente con el concepto favorable de la Comisión.

Artículo 75. El procedimiento ético y disciplinario deberá regirse por los principios del debido proceso, de estricta legalidad y respeto a las garantías procesales constitucionales, como el derecho a ser escuchado, derecho a presentar los recursos de ley y proponer pruebas para su defensa legítima.

Título IV

Destitución del Juez de Paz y Mediador Comunitario

Artículo 76. Las causales de destitución de los jueces de paz y de los mediadores comunitarios nombrados como funcionarios en las casas de justicia comunitaria son las siguientes:

1. Condena judicial ejecutoriada por delito doloso.
2. Incumplimiento de los deberes inherentes a su cargo.
3. Incurrir en alguna de las prohibiciones establecidas en la presente Ley.
4. Recibir y/o hacerse prometer de cualquier persona pago, dádivas, favores, regalos, coimas, para sí o para otro, como contribución o recompensa por la ejecución u omisión de las funciones inherentes a su cargo.
5. Incurrir en una falta ética o disciplinaria grave.

En estos casos se seguirá el

procedimiento previsto en la Carrera Administrativa o Municipal, si la hubiera.

Título V

Justicia Comunitaria en las Comarcas y Tierras Colectivas

Capítulo I

Procedimiento Tradicional en la Justicia Comunitaria

Artículo 77. En las comarcas y tierras colectivas se reconoce la forma y el procedimiento tradicional de los pueblos indígenas en la aplicación de la justicia comunitaria, de acuerdo con el Derecho Indígena, leyes comarcales y las Cartas Orgánicas de las Comarcas, siempre que no contravengan ni afecten los señalados en los convenios internacionales sobre derechos humanos y la Constitución Política de la República.

Artículo 78. La justicia comunitaria en las comarcas y tierras colectivas se ejerce por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas y sus decisiones deben ser acatadas, siempre que no violen ni contradigan los instrumentos de derechos humanos.

Artículo 79. Para cumplir con el buen funcionamiento de la justicia comunitaria por parte de las

autoridades tradicionales, el gobierno local y el nacional garantizarán los recursos económicos necesarios.

Capítulo II

Delegados Administrativos

Sección 1ª.

Ámbito de Aplicación

Artículo 80. La administración de justicia comunitaria, dentro de la división política especial de las Comarcas Kunas de Madungandi, Wargandi y Puerto Obaldía, estará a cargo de delegados administrativos, quienes deberán cumplir los requisitos que establece la ley para el ejercicio de los jueces de paz y contarán con la colaboración de la Policía Nacional cuando esta sea requerida. Las decisiones de los delegados administrativos serán apelables ante el ministro de Gobierno.

Artículo 81. Los delegados administrativos serán nombrados por el presidente de la República, conjuntamente con el ministro de Gobierno. Los gastos de funcionamiento de los delegados administrativos serán cargados al presupuesto del Ministerio de Gobierno. Podrán nombrarse delegados administrativos en otras áreas especiales de la Comarca Kuna, tomando en cuenta el nivel

de conflictividad, el número de habitantes y las diferentes realidades sociales dentro de esta.

Sección 2ª.

Competencias de los Delegados Administrativos

Artículo 82. Los delegados administrativos tendrán competencia para atender y decidir los asuntos siguientes:

1. Alteración del orden público y la convivencia pacífica.
2. Actos que atenten contra la integridad y la seguridad ciudadana, siempre que no constituyan delitos.
3. Riña o pelea.
4. Quemados de basura que afecten relaciones entre vecinos.
5. Provocaciones o amagos.
6. Ruidos y molestias desagradables.
7. Molestias o daños causados por animales domésticos o en soltura.
8. Actos que impidan el libre tránsito o transporte.
9. Actos que perturben el goce pacífico de la propiedad.
10. Actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres de la comunidad.
11. Hechos en los que se destruyan los parques, jardines, paredes o causen cualquier otro daño a la propiedad ajena.
12. Falta de no portar la cédula de identidad personal.
13. Actos en los que se enarbole la Bandera Nacional en mal estado físico o se use indebidamente.
14. Realizar fiestas o cualquier actividad de diversión pública sin el permiso correspondiente.
15. Agresiones verbales que alteren la convivencia pacífica en la comunidad.
16. Actos en los que se procure mediante engaño un provecho ilícito en perjuicio de otro hasta por la suma de mil balboas (B/.1 000.00) y que esta acción no sea tipificada como delito agravado por la legislación pertinente, en cuyo caso será de conocimiento de las autoridades competentes.
17. Agresiones físicas cuya incapacidad sea menor de treinta días.
18. Apropiarse de un bien mueble ajeno, sin la utilización de violencia, siempre que la cuantía no exceda los mil balboas (B/.1 000.00) y que esta acción no sea tipificada como delito agravado por la legislación pertinente, en cuyo caso será de conocimiento de las autoridades competentes.
19. Los hechos ilícitos de daños y apropiación indebida, establecidos en el Código Penal, si la cuantía no excede los mil balboas (B/.1 000.00), siempre

que esta acción no sea tipificada como delito agravado por la legislación pertinente, en cuyo caso será de conocimiento de las autoridades competentes.

Artículo 83. Los delegados administrativos en ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrán ordenar, acompañar ni realizar allanamientos.

Artículo 84. Los delegados administrativos conocerán las causas o controversias civiles y comunitarias referentes a:

1. Asuntos cuyas cuantías no excedan de quinientos balboas (B/.500.00).
2. Asuntos relacionados a las servidumbres.
3. Asuntos relacionados a las paredes y cercas medianeras, con el concepto previo de la correspondiente oficina de ingeniería municipal, en los distritos que cuenten con esta.
4. Procesos por desalojo y lanzamiento por intruso.
5. A prevención, las pensiones alimenticias.
6. Controversias por instalación y prestación de servicios técnicos básicos (plomaría, ebanistería, carpintería, electricidad, chapistería, pintura y mecánica).
7. Arbolado rural y urbano.
8. Filtración de agua, con el concepto previo de la correspondiente oficina de ingeniería municipal, en los distritos que cuenten con esta.
9. Riego.
10. Uso de espacios comunes.
11. Ampliación, mejoras y daños u ocupación de la propiedad.
12. Pastizales.

En el caso de servidumbres, la decisión del delegado administrativo será de carácter provisional. No obstante, las partes podrán someter este tipo de asuntos a la instancia judicial correspondiente. Las decisiones provisionales del delegado administrativo se cumplirán hasta que sean revocadas por la instancia judicial.

Artículo 85. Los delegados administrativos tendrán, además, las funciones siguientes:

1. Organizar, dirigir, coordinar y evaluar la función administrativa del Gobierno Central en su área de competencia.
2. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y leyes de la República, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo.
3. Velar por la conservación del orden público en las provincias, para lo cual recibirá el apoyo y la asistencia necesaria de la Policía Nacional y de los alcaldes.

4. Visitar, periódicamente, los lugares que correspondan a su circunscripción para supervisar los trabajos del Gobierno Central y coordinar con las autoridades tradicionales.
5. En casos de calamidad pública o de grave alteración del orden público, coordinar con las dependencias públicas de la región afectada el control de la situación, mientras dure la urgencia.
6. Coadyuvar con las autoridades pertinentes en la conservación y preservación de los bosques nacionales, las reservas forestales establecidas por ley, la fauna silvestre y demás recursos naturales ubicados en el territorio de su competencia.
7. Recibir cualquier queja que atañe a la violación de los derechos humanos o de cualquier otra naturaleza y remitirla a la autoridad competente con la prontitud que el caso amerite.
8. Todas aquellas otras funciones que le asigne la ley y las que le recomiende el Órgano Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno.

Sección 3ª.

Organización y Procedimiento

Artículo 86. Cada delegado administrativo contará con un

secretario que lo reemplazará en sus ausencias, un oficinista/notificador y cualquier otro personal que requiera el Despacho según las necesidades del área de su competencia y niveles de conflictividad, todos nombrados por el Ministerio de Gobierno.

Artículo 87. Las actuaciones ante los delegados administrativos se iniciarán de oficio o a solicitud de parte. La iniciación será de oficio por disposición de los delegados administrativos o a instancia de parte cuando se accede a una petición de persona interesada. Cuando el proceso se inicia a petición de una de las partes, los delegados administrativos invitarán a la contraparte al proceso. En caso de renuencia, se le citará, para lo cual los delegados administrativos podrán solicitar la colaboración de un agente de la Policía Nacional, quien deberá acatar y ejecutar las órdenes de los delegados administrativos. Estas órdenes deberán constar por escrito, de manera clara y precisa.

En el acto de audiencia, los delegados administrativos escucharán a las partes, quienes tendrán las mismas oportunidades para presentar sus cargos y descargos, así como las pruebas correspondientes, que serán valoradas por los delegados administrativos. Culminada la audiencia, los delegados administrativos decidirán de acuerdo con los parámetros establecidos en la

presente Ley.

El fallo constará por escrito y no será contrario a la Constitución Política, las leyes, disposiciones reglamentarias y demás derechos fundamentales. Este fallo requiere ser motivado, y para ello los delegados administrativos tendrán en cuenta, como mínimo, los aspectos siguientes:

1. Los hechos y situación personal de las partes.
2. La naturaleza del asunto y los valores sociales, culturales y morales comprometidos.
3. La proporcionalidad del daño y las responsabilidades conjuntas.
4. Los criterios de la comunidad sobre lo justo.

El fallo de los delegados administrativos será notificado personalmente al finalizar la audiencia. Una vez notificadas las partes sin que se presente recurso de apelación, la decisión de los delegados administrativos deberá ser cumplida en un periodo máximo de los treinta días, siguientes a la notificación.

Artículo 88. En atención a las medidas provisionales y sanciones, los delegados administrativos tendrán las mismas facultades para aplicar las establecidas en esta Ley. En el caso de la sanción de multa, las multas aplicadas por los delegados administrativos serán pagadas al Tesoro Nacional.

Título VI

Disposiciones Adicionales

Artículo 89. El numeral 1 del literal B del artículo 174 del Código Judicial queda así:

Artículo 174. Los jueces municipales conocerán en primera instancia:

B. De los siguientes procesos civiles:

1. Los que versen sobre cuantía mayor de quinientos balboas (B/.500.00), sin exceder de cinco mil balboas (B/. 5 000.00);

Artículo 90. El artículo 175 del Código Judicial queda así:

Artículo 175. Las autoridades de policía conocerán de los procesos civiles, ordinarios y ejecutivos, cuyas cuantías no excedan de quinientos balboas (B/.500.00); de los procesos por delitos de hurto, apropiación indebida, estafa y otros fraudes, usurpación y daños, cuyas cuantías no excedan de mil balboas (B/.1 000.00) y no constituyan un delito agravado de conformidad con el Código Penal, y de los procesos por lesiones culposas o dolosas, cuando la incapacidad sea inferior de treinta días.

Se exceptúan de esta disposición las obligaciones que sean

consecuencia de contratos mercantiles.

Cuando un particular sea el agraviado por cualquiera de los delitos establecidos en esta disposición, este deberá formular los cargos correspondientes. Sin el cumplimiento de este requisito, no se iniciará proceso alguno.

Artículo 91. El artículo 2178 del Código Judicial queda así:

Artículo 2178. El funcionario de instrucción puede allanar un edificio de cualquier clase, establecimiento o finca cuando haya indicio grave de que allí se encuentran el presunto imputado, efectos o instrumentos empleados para la infracción, libros, papeles, documentos o cualesquiera otros objetos que puedan servir para comprobar el hecho punible o para descubrir sus autores y partícipes.

El allanamiento deberá ser decretado por el funcionario de instrucción y podrá practicarse a cualquier hora del día.

Artículo 92. El numeral 4 del artículo 751 del Código de la Familia queda así:

Artículo 751. A los jueces municipales de Familia les corresponde conocer y decidir en primera instancia:

4. Procesos de alimentos, a prevención de los jueces de paz y

los Juzgados Municipales de Niñez y Adolescencia.

Artículo 93. El artículo 771 del Código de la Familia queda así:

Artículo 771. Todo particular, toda autoridad administrativa o de policía, cualquiera que sea su categoría, así como los jueces de paz están obligados a prestar su cooperación para el cumplimiento de las disposiciones de este Código y de las medidas que para su aplicación dispongan los Tribunales de Familia y de Niñez y Adolescencia, asimismo están obligados a demandar la protección de los menores cuando tengan conocimiento de la violación de sus derechos subjetivos.

Artículo 94. El artículo 397 del Código Penal queda así:

Artículo 397. Quien incumpla una decisión jurisdiccional ejecutoriada de pensión alimenticia o una pena accesoria de naturaleza penal o una decisión ejecutoriada dictada por un juez de paz será sancionado con prisión de seis meses a dos años o su equivalente en días-multa o arresto de fines de semana.

Artículo 95. El numeral 1 del artículo 45 del Código Procesal Penal queda así:

Artículo 45. Competencia de los

Jueces Municipales. Los Jueces Municipales conocerán:

1. De los procesos de hurto simple, apropiación indebida, estafa simple y daños, cuyas cuantías excedan de mil balboas (B/.1 000.00) y no rebasen los cinco mil balboas (B/.5 000.00).

...

Artículo 96. El numeral 2 del artículo 28 de la Ley 135 de 1943 queda así:

Artículo 28. No son acusables ante la jurisdicción contencioso-administrativa:

...

2. Las resoluciones que dicten los jueces de paz;

...

Artículo 97. El primer párrafo del artículo 1 de la Ley 30 de 2000 queda así:

Artículo 1. Se faculta a los jueces de paz, alcaldes y gobernadores de provincia, a prevención, para sancionar administrativamente, con multas de cinco balboas (B/.5.00) a quinientos balboas (B/.500.00) al que bote o arroje en cualquier lugar público desperdicios o desechos que deberían ser colocados en bolsas, tinacos, canastas u otros recipientes destinados al propósito de recoger basura; al que raye paredes o edificios públicos o privados, así como al que deponga

en lugares públicos excretas humanas o de animales. En todos los casos, el infractor está obligado a limpiar el lugar afectado.

...

Artículo 98. El artículo 4 de la Ley 38 de 2001 queda así:

Artículo 4. Sin perjuicio de que se inicie o continúe el proceso civil, penal, familiar o administrativo respectivo, la autoridad, cuando tenga conocimiento del hecho, queda inmediatamente facultada, según su competencia, para aplicar, a favor de las personas que sean víctimas sobrevivientes de violencia doméstica, las medidas de protección siguientes:

1. Ordenar al presunto agresor que desaloje la casa o habitación que comparte con la víctima, mientras lo decida la autoridad competente para conocer el caso. Esta medida se establecerá por un mínimo de un mes, el cual podrá prorrogarse por periodos iguales si lo solicita la parte ofendida o persisten las razones que lo determinaron.
2. Ordenar que el presunto agresor por violencia doméstica utilice cualquier instrumento de seguridad con receptor en la víctima, mientras lo decida la autoridad competente para conocer el caso, conminándolo

- a que no se acerque esta a menos de doscientos metros. En el caso de que se incumpla esta orden, se ordenará la detención del presunto agresor mientras dure el proceso por parte de la autoridad competente. Ante la imposición de esta medida, la víctima será siempre informada del riesgo que implica para su vida acercarse a menos de doscientos metros del presunto agresor.
3. Ordenar la suspensión del permiso de portar armas, mientras dure el proceso.
 4. En el caso de que el presunto agresor realice actividades que impliquen el acceso a uso o manejo de armas, además de la suspensión del permiso para portar armas, ordenar a su empleador o superior jerárquico su reubicación laboral, mientras lo decida la autoridad competente para conocer el caso. Dicha orden de reubicación laboral, será de obligatorio cumplimiento y deberá ser confirmada por la autoridad competente.
 5. Ordenar al empleador o superior jerárquico de la víctima su reubicación laboral, por solicitud de esta.
 6. Ordenar, a solicitud de la víctima, su ubicación en un centro educativo distinto.
 7. Autorizar a la víctima para que radique, junto con su familia, en un domicilio diferente al común, mientras dure el proceso, para protegerla de agresiones futuras, respetando la confidencialidad del domicilio.
 8. Fijar pensión alimenticia provisional y disponer a favor de la víctima el uso de los bienes muebles que requiera para su vivienda segura y digna, así como todo lo necesario para el uso de la seguridad social; el tiempo de duración de esta medida, dependerá de la evaluación que realice la autoridad competente para conocer el caso.
 9. Ordenar el reintegro al domicilio común de la víctima que haya tenido que salir de él, si así lo solicita, y, en consecuencia, aplicar de inmediato la medida establecida en el numeral 1 de este artículo.
 10. Levantar el inventario de bienes muebles del patrimonio familiar, para asegurar el patrimonio común.
 11. Prohibir que se introduzcan o se mantengan armas en el domicilio común, mientras dure el proceso, así como ordenar la incautación de

estas, a fin de garantizar que no se empleen para intimidar, amenazar ni causar daño.

12. Prohibir al presunto agresor acercarse al domicilio común o a aquel donde se encuentre la víctima, así como al lugar de trabajo, estudio u otro habitualmente frecuentado por la víctima, mientras dure el proceso.
13. Ordenar protección policial especial a la víctima mientras se mantengan las circunstancias de peligro.
14. Ordenar la aprehensión del presunto agresor por cuarenta y ocho horas, según las circunstancias de violencia o daño o las condiciones de comisión del hecho.

Artículo 99. El artículo 7 de la Ley 38 de 2001 queda así:

Artículo 7. Podrán aplicar las medidas de protección establecidas en el artículo 4 los jueces de paz, las autoridades tradicionales en las zonas indígenas, los agentes del Ministerio Público y las autoridades del Órgano Judicial, cada uno de acuerdo con su competencia.

Artículo 100. El artículo 9 de la Ley 38 de 2001 queda así:

Artículo 9. En los hechos de violencia que se presenten en

sus jurisdicciones, los jueces de paz deberán, provisionalmente, tomar conocimiento del hecho, aplicar las medidas de protección pertinentes y remitir el expediente incoado, en el que indicarán las medidas adoptadas, a la instancia competente en un término no mayor de cuarenta y ocho horas, contado a partir del momento en que se aplica la medida aludida.

Queda entendido que dichas autoridades no podrán decidir el fondo del asunto ni promover ni aceptar advenimientos o desistimientos.

Artículo 101. El numeral 7 del artículo 29 de la Ley 31 de 2010 queda así:

Artículo 29. Se prohíbe a los propietarios de las unidades inmobiliarias y a quienes las ocupen a cualquier título lo siguiente:

7. Modificar o adicionar cualquiera de las fachadas de la propiedad horizontal, sin el consentimiento del 66% de las unidades inmobiliarias, sin el estudio de un arquitecto idóneo y la aprobación de las autoridades competentes. En caso de alteraciones a las fachadas sin cumplimiento de los requisitos aquí establecidos, el juez de paz obligará al propietario o a los propietarios de las unidades

inmobiliarias a la reposición de los elementos modificados y, en caso de negativa, por un periodo de treinta días, contado a partir de la notificación, impondrá una multa que variará desde $\frac{1}{4}$ % o su equivalente en decimales (0.25%) hasta un 1% o su equivalente en decimales (0.01%) del valor de la unidad inmobiliaria, dependiendo de la gravedad de la falta, hasta que se cumpla con lo establecido.

Artículo 102. El artículo 84 de la Ley 31 de 2010 queda así:

Artículo 84. Todas las controversias relativas al Régimen de Propiedad Horizontal, salvo las excepciones establecidas en esta Ley, serán de competencia de la jurisdicción ordinaria, según las reglas de competencia que establece el Código Judicial. Para los efectos de la tramitación del cobro de los gastos comunes, los jueces de paz tendrán competencia hasta la cuantía que establece el Código Judicial. En tal caso, estas autoridades administrativas de policía deben aplicar el procedimiento correspondiente a los procesos ejecutivos de menor cuantía, y quedan facultadas para decretar secuestros en contra del moroso a petición de parte, sin necesidad de caución y hasta la

cuantía fijada.

Artículo 103. El artículo 37 de la Ley 42 de 2012 queda así:

Artículo 37. Competencia. Son competentes para conocer a prevención de los procesos de alimentos en primera instancia:

1. Los jueces municipales de familia.
2. Los jueces municipales de niñez y adolescencia.
3. Los jueces de paz.
4. Los delegados administrativos.

Los jueces seccionales de familia y los jueces de niñez y adolescencia conocerán de las pensiones alimenticias provisionales, en los procesos de filiación mientras dure el proceso.

Donde no existan jueces municipales de familia o municipales de niñez y adolescencia, conocerán de los procesos de alimentos, en primera instancia, los jueces municipales de la jurisdicción ordinaria y los jueces de paz.

Mientras no se creen los juzgados municipales de niñez y adolescencia, seguirán conociendo a prevención con las otras autoridades, de los procesos de pensiones alimenticias, en primera instancia, los juzgados de niñez y adolescencia a nivel circuital. Los procesos de pensiones prenatales serán de conocimiento de los jueces de

la jurisdicción de niñez y adolescencia.

Artículo 104. El numeral 3 del artículo 38 de la Ley 42 de 2012 queda así:

Artículo 38. Segunda instancia. Conocerán en segunda instancia de los procesos de pensiones alimenticias:

...

3. La Comisión de Ejecuciones y Apelaciones de los diferentes municipios, de las apelaciones interpuestas contra las decisiones de los jueces de paz.

...

Artículo 105. El numeral 1 del artículo 78 de la Ley 42 de 2012 queda así:

Artículo 78. Competencia de los jueces municipales de niñez y adolescencia. Los jueces municipales de niñez y adolescencia conocerán en primera instancia:

1. De los procesos de alimentos a prevención con los juzgados municipales de familia y los jueces de paz.

...

Artículo 106. El numeral 9 del artículo 24 de la Ley 82 de 2013 queda así:

Artículo 24. Los municipios y las autoridades comarcales tendrán las siguientes atribuciones, acordes con los mandatos de los convenios internacionales, en

adición a las que le atribuyen la ley:

...

9. Establecer como requisito para la elección de jueces de paz y personal que atiende o entrevista a víctimas o denunciantes que se presenten ante las casas de justicia comunitaria y otras autoridades comarcales no tener antecedentes de violencia contra la mujer.

...

Artículo 107. El numeral 3 del artículo 30 de la Ley 82 de 2013 queda así:

Artículo 30. El Ministerio de Gobierno tendrá las siguientes obligaciones:

...

3. Promover políticas para facilitar el acceso de las mujeres a la justicia comunitaria de paz mediante la creación, funcionamiento y fortalecimiento de centros de información, asesoramiento jurídico y patrocinio jurídico gratuito.

...

Título VII

Disposiciones Transitorias y Finales

Artículo 108. Dentro de los doce meses siguientes a la promulgación de la presente Ley, se realizará el proceso de formación de postulados y selección de los jueces de paz en

los corregimientos de todo el país. La Procuraduría de la Administración certificará la inducción de los postulados, para lo cual los aspirantes a jueces de paz deben vincularse en los programas de inducción convocados por esta Institución.

Artículo 109. Para los efectos y funciones descritas en la presente Ley, la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos iniciará operaciones inmediatamente después de la promulgación de la presente Ley.

Artículo 110. Los procesos administrativos en trámite al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley serán sustanciados y resueltos por corregidores de descarga, que establezca el municipio respectivo según el volumen de expedientes. Terminada la descarga correspondiente, dejarán de funcionar los corregidores de descarga. Los municipios deberán tomar las previsiones sobre este aspecto y coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas la creación de las respectivas posiciones.

Artículo 111. Se transfiere al Municipio de Panamá el actual Juzgado Nocturno de Policía del Distrito de Panamá del Ministerio de Gobierno y se les reconoce a los funcionarios administrativos que laboran en los

diferentes turnos nocturnos de este Juzgado sus derechos adquiridos, como estabilidad en el cargo y continuidad en el servicio, para efectos de vacaciones, licencias, jubilación y cualesquiera otros beneficios que se deriven de su antigüedad en el cargo. Se exceptúa de lo establecido en el párrafo anterior el coordinador del Juzgado Nocturno de Policía del Distrito de Panamá, el asistente de coordinación del Juzgado Nocturno de Policía del Distrito de Panamá, el personal administrativo de la Oficina de Coordinación del Juzgado Nocturno de Panamá que labora en el turno diurno.

Artículo 112. Se autoriza al coordinador del Juzgado Nocturno de Policía del Distrito de Panamá del Ministerio de Gobierno para que en coordinación con el Municipio de Panamá realicen el proceso de transición necesario para el cumplimiento de lo establecido en la presente Ley, dentro de un plazo no mayor de noventa días, contado a partir de la promulgación de la presente Ley.

Artículo 113. Culminado el proceso de transición descrito en el artículo anterior, el presupuesto, así como los recursos destinados al funcionamiento y operación del Juzgado Nocturno del Distrito de Panamá del Ministerio de

Gobierno, pasarán al Municipio de Panamá. El Ministerio de Economía y Finanzas tomará las previsiones necesarias y oportunas para la dotación y transferencia de los bienes y recursos establecidos en el presente artículo.

Artículo 114. Se le reconoce validez jurídica, al momento de la entrada en vigencia de la presente Ley, a los fallos, medidas de protección, fianzas de paz y buena conducta y cualesquiera otras solicitudes relacionadas con los procesos ventilados ante corregidores y jueces nocturnos dictados en el ejercicio de sus funciones y por el término establecido.

Artículo 115. A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, en todas las disposiciones legales o resoluciones en que se mencione la figura del corregidor o juez nocturno de policía deberá entenderse juez de paz, salvo los casos que correspondan al alcalde conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 116. La presente Ley modifica el numeral 1 del literal B del artículo 174 y los artículos 175 y 2178 del Código Judicial; el numeral 4 del artículo 751 y el artículo 771 del Código de la Familia; el artículo 397 del Texto Único del Código Penal; el numeral 1 del artículo 45 del Código Procesal Penal;

el numeral 2 del artículo 28 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943; el primer párrafo del artículo 1 de la Ley 30 de 12 de julio de 2000; los artículos 4, 7 y 9 de la Ley 38 de 10 de julio de 2001; el primer párrafo del artículo 29, el numeral 7 del artículo 29 y el artículo 84 de la Ley 31 de 18 de junio de 2010; el artículo 37, el numeral 3 del artículo 38 y el numeral 1 del artículo 78 de la Ley 42 de 7 de agosto de 2012; el numeral 9 del artículo 24 y el numeral 3 del artículo 30 de la Ley 82 de 24 de octubre de 2013. Deroga el Decreto 5 de 3 de enero de 1934; el numeral 4 del artículo 45 y los artículos 63 y 64 de la Ley 106 de 8 de octubre de 1973; la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974; la Ley 16 de 22 de agosto de 1983; los artículos 855, 856, 857, 860, 861, 871, 873, 874 y 877; el Capítulo IV del Título I del Libro Tercero; el Título II del Libro Tercero; los artículos 1668, 1669 y 1670; el Título IV del Libro Tercero y el Título V del Libro Tercero, todos del Código Administrativo; el Decreto Ejecutivo 247 de 4 de junio de 2008, y los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 del Decreto Ejecutivo 777 de 21 de diciembre de 2007.

Artículo 117. Esta Ley comenzará a regir a los doce meses de su promulgación en el primer Distrito Judicial y a los veinticuatro meses, en el resto del territorio nacional, con

excepción de los artículos 108, 109, 111, 112 y 114 que comenzarán a regir el día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 205 de 2015 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintidós días del mes de marzo del año dos mil dieciséis.

El Presidente,

Rubén De León Sánchez

La Secretaria General Encargada,

Anelis Bernal C.

**ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL.
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA,
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMA,
17 DE JUNIO DE 2016.**

JUAN CARLOS VARELA R.
Presidente de la República

MILTON HENRÍQUEZ SASSO
Ministro de Gobierno

RESOLUCIÓN N°99
De 14 de septiembre de 2015

DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL,
EN USO DE SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES y LEGALES,

CONSIDERANDO:

Que la estructura organizativa de la Asamblea Nacional está jurídicamente establecida mediante Resolución W' 47 de 3 de agosto de 2012 y Resolución NQ434 de 1 de abril de 2015;

Que este Órgano del Estado ha puesto en marcha un proceso de modernización y reestructuración en sus instancias administrativas y técnicas, el cual es necesario continuar de manera permanente para elevar la eficiencia en el desempeño y la ejecución de sus funciones constitucionales; Que es necesario realizar las modificaciones pertinentes a la estructura organizativa de la Asamblea Nacional, a efecto de adecuarla a los requerimientos actuales, por consiguiente se amerita la modificación a la Resolución NQ 434 de 1 de abril de 2015, que crea la Unidad de Igualdad de Género, específicamente el numeral 1 y la derogación de los numerales 2 y 3 del punto 4. De igual manera, elevar a la categoría de Dirección al Centro de Estudios Parlamentarios y Red Global de Información Legal (GLIN) y crear la Dirección de Cultura y Deportes, con el objeto de enaltecer y propiciar el desarrollo cultural y deportivo entre el personal y la sociedad en general. Además, realizar los ajustes necesarios al punto 5.2.3.2.4, con relación a la actual Sección de Promoción Deportiva de la Dirección de Recursos Humanos;

Que la Directiva de la Asamblea Nacional considera necesaria la modificación de las unidades vinculadas al nivel político, nivel coordinador y nivel auxiliar de apoyo con el propósito de mejorar la coordinación institucional en el ámbito de sus respectivas funciones reglamentarias.

RESUELVE:

Primero: Modificar el numeral 1 del punto 4 de la Resolución N° 434 de 1 de abril de 2015, así:

1. Corresponde al presidente de la Asamblea Nacional designar al jefe y subjefe de la Unidad de Igualdad de Género, así como al personal

adscrito a dicha Unidad, de conformidad con el numeral 6 del artículo 16 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Segundo: Derogar los numerales 2 y 3 del punto 4 de la Resolución Nº 434 de 1 de abril de 2015.

Tercero: Crear la Dirección de Cultura y Deportes, con dos departamentos, así: Departamento de Cultura y Departamento de Deportes.

Esta creación tiene por objeto fomentar, promover, difundir y ejecutar programas y actividades culturales y deportivas que fortalezcan el desarrollo intelectual, artístico, físico, musical, folclórico y el arraigo de nuestras tradiciones. En consecuencia, se elimina la Sección de Promoción Deportiva que pertenecía al Departamento de Bienestar Social y Laboral (Punto 5.2.3.2.4.) de la Dirección de Recursos Humanos y pasa sus funciones al Departamento de Deportes de la Dirección de Cultura y Deportes.

Cuarto: La Dirección de Cultura y Deportes contará con el personal que sea necesario para su buen funcionamiento y tendrá las funciones siguientes:

1. Diseñar y proponer políticas y estrategias para el desarrollo de la promoción cultural y deportiva.
2. Participar en la ejecución de los programas educativos en sus diversos niveles, así como en las acciones derivadas de convenios de coordinación o colaboración realizados por la Asamblea Nacional, en materia educativa, artística, cultural y deportiva.
3. Incluir el desarrollo cultural a largo plazo, que sean pertinentes a las actividades sustantivas de dichos programas y proyectos, promoviendo la participación inter e intrainstitucional y, en su caso, de la sociedad para lograr sus objetivos.
4. Organizar y realizar actividades culturales, artísticas, deportivas y recreativas, tendientes a fortalecer la convivencia pacífica.
5. Facilitar el acceso de los colaboradores a actividades culturales, artísticas, deportivas y recreativas para fortalecer las identidades. la cooperación solidaria y la equidad.
6. Promover el intercambio artístico, científico y técnico de las culturas.
7. Elaborar un plan anual de trabajo de sus actividades y proyectos.
8. Confeccionar los informes de seguimiento para la ejecución del desempeño de sus labores.

9. Elaborar los informes de evaluación de resultados para evaluar los resultados.
10. Formular el anteproyecto de presupuesto de la Dirección.

Quinto: Modificar la estructura organizativa de la Asamblea Nacional, la cual quedará integrada de la manera siguiente:

I. El Nivel Político y Directivo General estará integrado, así:

- 1.1. Pleno
- 1.2. Directiva
- 1.3. Presidencia
- 1.4. Primera Vicepresidencia
- 1.5. Segunda Vicepresidencia
- 1.6. Fracciones Parlamentaria
- 1.7. Unidad de Asesoría de la Presidencia
- 1.8. Unidad de Relaciones Internacionales
- 1.9. Unidad de Igualdad de Género.

2. El Nivel Fiscalizador estará integrado, así:

- 2.1. Dirección de Auditoría Interna
 - 2.1.1 Subdirección de Auditoría Interna.
- 2.2. Oficina de Fiscalización de la Contraloría General de la República
- 2.3. Unidad de Seguridad Informática.

3. El Nivel Coordinador estará integrado, así:

- 3.1. Secretaría General
 - 3.1.1 Subsecretaría General.
- 3.2. Dirección Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana
 - 3.2.1 Subdirección Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana.
Con las siguientes Oficinas Regionales:
 - 3.2.1.1. Herrera
 - 3.2.1.2. Chiriquí
 - 3.2.1.3. Veraguas.

Esta Dirección estará integrada por los Departamentos siguientes:

- 3.2.2. Departamento de Promoción.
- 3.2.3. Departamento de Participación Ciudadana.
- 3.2.4. Departamento de Recepción, Control y Seguimiento de Iniciativas Ciudadanas.
- 3.3. Unidad de Protocolo.
- 3.4. Unidad de Estadística.
- 3.5. Consejo de la Carrera de Servicio Legislativo.
- 3.6. Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios.
Esta Dirección estará integrada por los Departamentos siguientes:
 - 3.6.1. Departamento de Revisión y Corrección de Estilo
 - 3.6.2. Departamento de Actas y Anales.
- 3.7. Dirección de Desarrollo Institucional Esta Dirección estará integrada por los Departamentos siguientes:
 - 3.7.1. Departamento de Planificación y Procesos
 - 3.7.2. Depmtamento de Gestión de Calidad
 - 3.7.3. Departamento de Proyectos Especiales.
- 3.8. Dirección de Documentación y Publicaciones
 - 3.8.1. Subdirección de Documentación y Publicaciones.
Esta Dirección estará integrada por los Departamentos siguientes:
 - 3.8.1.1. Biblioteca
 - 3.8.1.2. Archivos Con la Sección siguiente:
 - 3.8.1.2.1. Microfilmación.
 - 3.8.1.3. Con'espondencia
 - 3.8.1.4. Digitalización.
- 3.9. Dirección de Estudios Parlamentarios y Red Global de Información Legal (GLIN)
 - 3.9.1 Subdirección de Estudios Parlamentarios y Red Global de Información Legal (GLIN)
Esta Dirección estará integrada por los Departamentos siguientes:
 - 3.9.1.1. Departamento de Información y Publicaciones Parla menta ria
 - 3.9.1.2. Departamento de Estudios e Investigaciones Parlamentaria
 - 3.9.1.3. Oficina de Asesoría y Red Global de Información Legal (GLIN)
- 3.10 Dirección de Cultura y Deportes
 - 3.10.1 Subdirección de Cultura y Deportes.

Esta Dirección estará integrada por los Departamentos siguientes:

3.10.1.1. Departamento de Deportes

3.10.1.2. Departamento de Cultura.

4. El Nivel Asesor estará integrado, así:

4.1. Dirección Nacional de Asesoría Legal y Técnica de Comisiones

4.1.1. Subdirección Nacional de Asesoría Legal y Técnica de Comisiones.

Esta Dirección estará integrada por los siguientes Departamentos:

4.1.1.1. Secretaría Técnica de Justicia Interior

4.1.1.2. Secretaría Técnica de Gobierno

4.1.1.3. Secretaría Técnica de Presupuesto

4.1.1.4. Secretaría Técnica de Asuntos Económicos

4.1.1.5. Secretaría Técnica de Infraestructura Pública

4.1.1.6. Secretaría Técnica de Asuntos Sociales

4.1.1.7. Secretaría Técnica de Relaciones Internacionales

4.1.1.8. Secretaría Técnica de Ambiente y Asuntos Agropecuarios

4.1.1.9. Departamento de Actas de Comisiones.

4.2. Dirección Nacional de Asesoría Legal en Asuntos Administrativos

4.2.1. Subdirección Nacional de Asesoría Legal en Asuntos Administrativos

Esta Dirección estará integrada por los Departamentos siguientes:

4.2.1.1. Departamento de Derecho Administrativo

4.2.1.2. Departamento de Litigios Institucionales.

5. El Nivel Auxiliar de Apoyo estará integrado, así:

5.1. Dirección General de Administración y Finanzas

5.1.1. Subdirección General de Administración y Finanzas

5.1.1.1. Departamento de Presupuesto

5.1.1.2. Departamento de Contabilidad Con las Secciones siguientes

5.1.1.2.1. Registros Contables

5.1.1.2.2. Bienes Patrimoniales

5.1.1.3. Departamento de Transporte.

5.1.1.4. Departamento de Imprenta.

5.1.1.5. Departamento de Compras y Proveduría Con las Secciones siguientes:

5.1.1.5.1. Compras

5.1.1.5.2. Proveduría

5.1.1.5.3. Contrataciones Públicas.

La Dirección General de Administración y Finanzas estará integrada por las Direcciones siguientes:

5.1.2. Dirección de Tecnología Informática y Comunicaciones

5.1.2.1. Subdirección de Tecnología Informática y Comunicaciones Esta Dirección estará integrada por los Departamentos siguientes:

5.1.2.1.1. Desarrollo de Sistemas Informáticos

5.1.2.1.2. Soporte Técnico

5.1.2.1.3. Comunicaciones

5.1.2.1.4. Procesamiento Informático.

5.1.3. Dirección de Infraestructura y Servicios Generales

5.1.3.1. Subdirección de Infraestructura y Servicios Generales.

Esta Dirección estará integrada por los Departamentos siguientes:

5.1.3.1.1. Arquitectura e Ingeniería

5.1.3.1.2. Mantenimiento

5.1.3.1.3. Servicios Generales.

5.1.4. Dirección de Tesorería

5.1.4.1. Subdirección de Tesorería. Con los Departamentos siguientes:

5.1.4.1.1. Recaudación y Pagos

5.1.4.1.2. Registro y Control de Fondos.

5.2. Dirección de Recursos Humanos

5.2.1. Subdirección de Recursos Humanos.

Esta Dirección estará integrada por los Departamentos siguientes:

5.2.1.1. Departamento Técnico de Administración de Recursos Humanos Este Departamento estará integrado por las Secciones siguientes:

5.2.1.1.1. Reclutamiento, Selección y Evaluación

5.2.1.1.2. Clasificación de Cargo y Remuneración

5.2.1.1.3. Planificación de Recursos Humanos

5.2.1.1.4. Relaciones Laborales.

5.2.1.2. Bienestar Social y Laboral Este Departamento contará con las Secciones siguientes:

5.2.3.2.1. Asistencia Social y Laboral

5.2.3.2.2. Clínica Médica y Odontológica

5.2.3.2.3. Psicología.

5.2.1.3. Capacitación

5.2.1.4. Registro y Control de Recursos Humanos Con las Secciones siguientes:

5.2.1.4.1. Trámite de Expedientes

5.2.1.4.2. Asistencia

5.2.1.4.3 . Vacaciones

5.2.1.5. Contratos

5.2.1.6. Planillas

5.2.1.7. Equiparación de Oportunidades

5.2.1.8. Asociación de Servidores Públicos de la Asamblea Nacional

5.3. Dirección de Comunicación

5.3.1. Subdirección de Comunicación.

Esta Dirección estará integrada por los Departamentos siguientes:

5.3.1.1. Relaciones Públicas

5.3.1.2. Medios de Comunicación

5.3.1.3. Radio y Televisión Con las Secciones siguientes:

5.3.1.3.1. Noticias

5.3.1.3.2. Radio

5.3.1.3.3. Producción

5.3.1.3.4. Ingeniería y Operaciones

5.3.1.3.5. Programación, Promoción y Mercadeo.

5.4. Departamento de Seguridad Parlamentaria Con las Secciones siguientes:

5.4.1.1. Operación

5.4.1.2. Comunicación

5.4.1.3. Armería

5.4.1.4. Video vigilancia

5.4.1.5. Atención al Público.

6. El nivel Operativo estará integrado, así:

6.1. Comisiones Permanentes.

Sexto: Se ordena realizar los ajustes formales al Manual de Organización y Funciones del Órgano Legislativo para adecuarlos a las modificaciones introducidas por esta Resolución.

Séptimo: La presente Resolución modifica la Resolución N° 47 de 3 de agosto de 2012 y la Resolución N° 434 de 1 de abril de 2015.

Octavo: Esta Resolución comenzará a regir desde su aprobación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

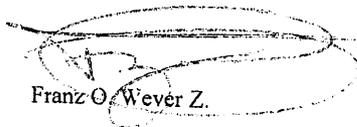
Dada en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá a los catorce días del mes de septiembre del año dos mil quince.

El Presidente,



Rubén De León Sánchez

El Secretario General,



Franz O. Wever Z.

RESOLUCIÓN No.198
De 5 de octubre de 2015

Que reforma el procedimiento para el trámite de las iniciativas ciudadanas presentadas ante la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana

La Directiva de la Asamblea Nacional,
En uso de sus Facultades Constitucionales y Legales,

CONSIDERANDO:

Que la Asamblea Nacional, como primer Órgano del Estado, ejerce sus funciones con la independencia organizativa y funcional que le otorgan los artículos 2, 146, 147, 149 de la Constitución Política, carta jurídica fundamental de la Nación Panameña;

Que los artículos 32 y 33 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, modificada por las Leyes 7 de 1992, 3 de 1995, 39 de 1996, 12 de 1998, 16 de 1998, 35 de 1999, 57 de 2002, 25 de 2006, 16 de 2008, 28 de 2009, 32 de 2009, 38 de 2009, 43 de 2009 y 66 de 2009, tal como fue publicado su Texto Único en Gaceta Oficial 26476-D de 24 de febrero de 2010, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, reafirman la independencia de la Asamblea en lo relacionado con su estructura de personal y la designación de sus servidores;

Que la estructura organizativa de la Asamblea Nacional ha sido jurídicamente actualizada mediante Resoluciones de Directiva, dando marcha a un proceso de modernización y reestructuración de sus instancias administrativas y técnicas, proceso que es necesario mantener permanente, para elevar la eficiencia en el desempeño y la ejecución de sus funciones constitucionales;

Que el artículo 159 de la Constitución Política, especialmente los numerales 1, 2, 10 y 11 establecen que la Asamblea Nacional debe expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado como la expedición y reforma de los Códigos Nacionales, la Ley general de sueldos, el presupuesto general del Estado, establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos; así como, dictar las normas generales³ y específicas a las cuales deben sujetarse el Órgano Ejecutivo;

Que la Ley 49 de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional establece, en su artículo 47 que Comisiones Permanentes son las encargadas de presentar proyectos de ley y darles primer debate, así como de estudiar, debatir, votar y dictaminar sobre los que presenten ellas mismas y otras autoridades competentes. También emitirán concepto sobre las materias de su competencia, según este Reglamento;

-2-

Que la Ley 49 de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional establece en su artículo 111, Que las propuestas de ley aprobadas por la Asamblea Juvenil y las presentadas ante la oficina de participación ciudadana de la Asamblea Nacional, previo examen técnico-jurídico favorable, serán remitidas por el Secretario o Secretaria General, como anteproyectos de ley, a la Comisión que corresponda;

Que es responsabilidad de la directiva de la Asamblea Nacional velar que la labor legislativa cuente con todos los elementos técnicos necesarios para garantizar la probidad, transparencia y profesionalismo; así como, proveer elementos de juicio suficientes para que las instancias legislativas puedan tomar decisiones informadas con relación a los Anteproyectos y Proyectos de Ley que se discuten;

Que la Directiva de la Asamblea Nacional, además, considera necesaria la modificación del procedimiento para el trámite de las iniciativas ciudadanas presentadas ante la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana, con el objeto de promover agilidad y transparencia al proceso, así como aprovechar la experiencia y conocimiento de los equipos técnicos especializados que conocerán *a priori* las iniciativas consideradas viables, hecho les permitirá ilustrar a los miembros de la comisión sobre los méritos de las iniciativas;

Que en atención a las anteriores consideraciones, la Directiva de la Asamblea Nacional,

RESUELVE:

Artículo único. Se adopta el siguiente procedimiento para el trámite de las iniciativas ciudadanas presentadas ante la Dirección de Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana, cuyo texto es el que siguiente:

Procedimiento Para el Trámite de las Iniciativas Ciudadanas

Artículo 1. Cualquier persona natural o jurídica puede acudir a las oficinas de la Dirección de Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional con el objeto de presentar una propuesta de Ley, por escrito o a través del correo electrónico pciudadana@asamblea.gob.pa).

Artículo 2. El proponente podrá presentar una idea general de la materia o temática que solicita sea regulada mediante ley, con la explicación de los motivos que sustentan dicha idea. También podrá optar por presentar un borrador de su propuesta de ley.

Artículo 3. La Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana será la unidad administrativa interlocutora con el ciudadano proponente.

Artículo 4. Presentada la propuesta ciudadana, la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana revisará la propuesta, abrirá un expediente y le asignará un número de identificación, elaborará un registro para la propuesta y la remitirá a la Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios para su calificación.

Además, mantendrá un registro de los documentos en trámite y la etapa en que se encuentran.

Artículo 5. En primera instancia la propuesta será remitida a la Dirección Nacional Asesoría en Asuntos Plenarios que asignará un asesor jurídico que procederá a la calificación de la iniciativa, que deberá ser devuelta a la Dirección de Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana, a más tardar el día siguiente al de su recepción.

En segunda instancia la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana remitirá la propuesta a la Dirección Nacional de Asesoría Legal y Técnica para que los asesores técnicos especializados elaboren el informe técnico respectivo.

Artículo 6. La Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios, así como la Dirección Nacional de Asesoría Legal y Técnica mantendrán registros que contengan los documentos recibidos y la calificación respectiva, así como los informes, las investigaciones, los análisis y los estudios llevados a cabo para sustentar el concepto rendido.

Artículo 7. La Dirección Nacional de Asesoría Legal y Técnica, en un plazo no mayor de 15 días, remitirá el concepto jurídico que establece que la iniciativa ciudadana es viable o no viable a la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana para el trámite respectivo.

Artículo 8. Las propuestas ciudadanas que sean determinadas como no viables serán archivadas; en caso de ser consideradas viables el asesor redactará un borrador de Anteproyecto de Ley, y su respectiva exposición de motivos, de acuerdo con el Manual de Técnica Legislativa.

Artículo 9. Para los efectos del artículo 119 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, el Anteproyecto de Ley producto de una iniciativa ciudadana llevará la siguiente fórmula:

"Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy (fecha de presentación a la Secretaría General), por el señor o señora (nombre completo del proponente) en virtud de la iniciativa presentada a la Dirección de Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana, en cumplimiento del artículo 118 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional".

Artículo 10. Recibido el Anteproyecto de Ley la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana lo remitirá a la Secretaría General, junto con el informe de calificación, preparado por la Dirección Nacional de Asesoría en Asuntos Plenarios, para que remita el documento a la comisión permanente que corresponda, de acuerdo con Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Concluido este proceso la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana comunicará el resultado al proponente y le suministrará copia de la documentación respectiva.

Artículo 11. La Secretaría General anotará el ingreso del Anteproyecto de Ley, le asignará el número consecutivo y lo remitirá a la comisión permanente respectiva.

La comisión que reciba el Anteproyecto de Ley lo incluirá en el Orden del Día de la reunión siguiente para que sea leído en calidad de correspondencia, con el objeto de que los miembros de la comisión conozcan el Anteproyecto.

-4-

Artículo 12. La Dirección Nacional para la Promoción de la Participación Ciudadana comunicará a él o los proponentes que su iniciativa ha sido acogida, que reposa en la comisión permanente respectiva, que le dará el trámite legislativo correspondiente y le entregará una copia del Anteproyecto de Ley.

Artículo 13. El Anteproyecto de Ley será sometido al trámite legislativo ordinario; en caso de ser prohijado la exposición de motivos incluirá el nombre del o los ciudadanos proponentes de la iniciativa. La comisión podrá invitar al o los ciudadanos proponentes de la iniciativa a las sesiones en que esta sea discutida.

Artículo 14. El presente procedimiento será aplicado, en lo que corresponda, a las propuestas de ley aprobadas por la Asamblea Juvenil.

Artículo 15. Este procedimiento especial comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Palacio Justo Arosemena, a los 5 días del mes de octubre del año dos mil quince.

El Presidente,


Rubén De León Sánchez

El Secretario General


Franz O. Wever Z.





PALABRAS DEL HD RUBÉN DE LEÓN, PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA EN OCASIÓN DE LA SESIÓN DE INSTALACIÓN DEL TERCER PERÍODO LEGISLATIVO

2 de Enero de 2017

El inicio de una nueva legislatura representa una excelente oportunidad para retomar las tareas pendientes y al mismo tiempo, emprender otras que surgen del quehacer cotidiano.

La Asamblea Nacional como escenario del debate político por excelencia, refleja la expresión más natural de organización y acumulación del pensamiento social panameño, y a pesar de todas las críticas que le hagan algunos sectores, como ocurre en muchos países con sistemas republicanos, tiene el deber de salvaguardar y profundizar la democracia participativa.

Los hechos confirman, como se siguen deteriorando cada día nuestras instituciones democráticas, como resultado de decisiones que sobrepasaron conductas éticas en el escenario gubernamental que afectaron la confianza del pueblo panameño.

Que difícil será recuperar esa confiabilidad, especialmente si no tomamos medidas que garanticen la transparencia, que les devuelvan a nuestros ciudadanos la fe, en que aún es posible creer en los políticos y

en los funcionarios designados a los puestos públicos en el Estado.

Si no actuamos con responsabilidad y si no tomamos medidas para combatir la corrupción; si no respetamos la función de cada institución, pero al mismo tiempo, sino no exigimos el cumplimiento de las responsabilidades de quienes la dirigen, me atrevo a predecir que los resultados serán desastrosos.

El país espera de sus dirigentes una posición valiente, una actitud vertical, un trabajo orientado a encontrar fórmulas que eviten que estos hechos vuelvan a repetirse.

El 1 de julio del 2015 señalamos en este hemiciclo lo siguiente:

“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 producimos, NO, beneficie escandalosamente a tan solo el 20% de los más ricos del país."

Este voto del pueblo, es una importante advertencia a la clase política, sobre la necesidad de gobernar pensando en las mayorías y no en los intereses personales, de grupos o de partidos.

Estos temas ameritan mayor coordinación entre los tres Órganos de Estado panameño, porque lo que está en juego es la garantía de un sistema democrático sólido y confiable para todos.

Enfocado en nuestra tarea de rendir cuenta a nuestro pueblo sobre nuestra actuación legislativa, debo señalar que en la primera legislatura, de éste periodo, aprobamos 52 leyes, convirtiendo este resultado en el más productivo del período Constitucional que transcurre y con la aprobación en Tercer Debate de 34 Proyectos de Ley, entre los que se destacan:

El Proyecto de Ley 191, "Sobre Protección al Consumidor"; el Proyecto de Ley 330, "Que garantiza la salud y la educación de la Adolescente Embarazada"; el Proyecto de Ley 370, "Que establece medidas de Retorsión";

El Proyecto de Ley 356, "Presupuesto para el Canal de Panamá"; 2017; el Proyecto de Ley 357, "Carrera Penitenciaria"; el Proyecto de Ley 358, "Presupuesto General del Estado para el 2017"; el Proyecto de Ley 372, "Que crea la Secretaría para el desarrollo de los Afro panameños", entre otros.

Se realizaron, 6 giras a diferentes zonas del territorio nacional, dos citaciones para comparencias ante el Pleno, (al Director de la Caja de Seguro Social y el Director de la Autoridad de Aseo); comparecieron a las Comisiones: la Ministra de Educación; el Ministro de Comercio e Industrias; el Ministro de Desarrollo Agropecuario; el Administrador de la Cadena de Frío y el Director de la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos, para responder cuestionarios aprobados, respectivamente. Todo ello como parte de la función administrativa que le otorga la Constitución a la Asamblea Nacional.

Finalmente, para analizar las leyes aprobadas, la Asamblea abrió sus puertas a la participación ciudadana, recibiendo a 905 personas en las Comisiones Permanentes y 218 en el Pleno Legislativo, totalizando 1,123. Sin contar, los más de 2000 productores que participaron en el gran diálogo por el sector agropecuario.

Me permito compartir con todos ustedes, algunos temas de la agenda legislativa que debatiremos en los próximos días, como lo son: la elección del nuevo magistrado del Tribunal Electoral, la ratificación o no, de funcionarios nombrados por el Ejecutivo; la ley electoral, la presentación de 10 o más proyectos de ley sobre el sector agropecuario, que surgen del gran Diálogo que desarrollo la Asamblea con los productores nacionales en los tres meses pasados.

Con el propósito de fortalecer la transparencia y mejorar el funcionamiento de la Asamblea Nacional, debatiremos un proyecto de reforma al Reglamento Interno como resultado del convenio firmado entre la Asamblea y el PNUD hace nueve meses, para la elaboración de un diagnóstico legislativo y el compromiso de crear los mecanismos necesarios, que permitan superar las falencias que mantiene el Parlamento. Hace poco se entregó dicho informe, y a partir de él estamos proponiendo como respuesta al acuerdo firmado, modificaciones al Reglamento Interno del Órgano Legislativo, que ayudarán a mejorar y hacer más efectiva la participación ciudadana en las iniciativas legislativas.

Aprovecho esta oportunidad, para

brindar nuestra solidaridad a los diarios La Estrella de Panamá y El Siglo, y solicitar a las autoridades correspondientes, retirar de toda lista, a la empresa que produce estos diarios. No hacerlo significa, afectar la libertad de expresión en nuestro país. Señor Presidente, Honorables Diputados:

Uno de los temas que necesitamos debatir los panameños con profundidad, es el desarrollo económico del país, que no está llegando a los más humildes.

El pago de una enorme deuda pública que se dispara cada día más, demandará de soluciones creativas que no afecten a las personas de ingresos más bajos.

La Asamblea Nacional ha mostrado su interés en aportar al fortalecimiento de las instituciones panameñas. Nos hemos empeñado en transformar al sector agropecuario, provocando un intenso dialogo con los productores panameños, para que la comida llegue barata a nuestros ciudadanos.

Esto no es otra cosa, que acompañar al pueblo panameño en sus reivindicaciones sociales, tal y como lo propusimos en julio del 2015.

Propusimos el método de la consulta ciudadana, como mecanismo para producir mejores soluciones a los problemas; y para ello, nos hemos

reunido con gremios, organizaciones y personalidades, con el fin de facilitar los cambios que se necesitan para que este país sea una nación más justa, democrática y participativa.

Conscientes de que aún hace falta mucho, nos empeñamos con firmeza y energía a dar nuestro mayor esfuerzo en recuperar la confianza del pueblo panameño en sus instituciones, mediante el cumplimiento de sus demandas y la satisfacción de sus necesidades.

Muchas Gracias.
Presidente

**PALABRAS DEL HD. LUIS EDUDARDO QUIRÓS, PRIMER
VICEPRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL Y PRESIDENTE DE
LA COMISIÓN DEL CENTENARIO DEL NATALICIO DEL DOCTOR
JUSTO AROSEMENA**

Panamá, 15 de septiembre de 2016

Sean mis primeras palabras para expresar mi complacencia en presidir esta Comisión, la cual tiene como propósito fundamental conmemorar el bicentenario del natalicio del doctor Justo Arosemena, personaje ilustre y cimero de la Patria, quien ha sido considerado por distintas generaciones, como El PADRE DE LA NACIONALIDAD PANAMEÑA.

La vida del doctor Arosemena ha sido objeto de estudio a lo largo de distintas épocas por connotados intelectuales e historiadores, como, Octavio Méndez Pereira, José Dolores Moscote y Ricaurte Soler, quienes coincidieron en señalar que su obra y actuar político lo ubican en el más alto sitial de la Nación.

Nuestro prócer nació el 9 de agosto de 1817 en la ciudad de Panamá, fruto de la unión de Mariano Arosemena y Dolores Quesada Velarde.

Su padre, Don Mariano Arosemena, fue uno de los principales próceres de la Independencia de Panamá de España en 1821. Su principal obra

titulada “Apuntamientos Históricos”, es considerada, como el primer ensayo histórico del Istmo que recoge de manera puntual la historia de Panamá en las primeras décadas del siglo diecinueve.

De su madre Doña Dolores Quesada Velarde, podemos decir que fue una mujer ejemplar que le transmitió a su hijo profundos valores y principios que le sirvieron para toda su vida.

Al momento de nacer el doctor Arosemena se producían en el continente levantamientos armados liderados por el Libertador Simón Bolívar, Antonio José de Sucre y José de San Martín, entre otros, quienes tenían como objetivo liberarnos del coloniaje español en América.

Todas estas luchas épicas anticoloniales serán estudiadas durante su juventud, viendo en cada una de ellas un ejemplo de valentía, patriotismo y dignidad de las cuales hará referencia en sus escritos años más adelante.

El doctor Arosemena se desempeñó en su vida adulta en una vasta gama de profesiones que fueron ejercidas con loable éxito y prestigio, ya sea como abogado, periodista, escritor, historiador, sociólogo o diplomático, supo mantener siempre y en todo lugar sus principios y elevados valores morales, los cuales fueron transmitidos a la sociedad.

Uno de sus grandes logros fue la aprobación por parte del Congreso Colombiano de su proyecto de Estado Federal de Panamá, presentado en 1852 y aprobado finalmente en 1855.

Me permito agregar que la realización del Estado Federal de Panamá constituía una permanente aspiración de los istmeños, quienes anhelaron por espacio de décadas a tener un gobierno autónomo que les permitiera un mejor desarrollo y desempeño en sus actividades políticas, sociales y comerciales.

Esta aspiración autonomista se debía principalmente a que el Istmo se encontraba sometido bajo un férreo sistema de gobierno centralista que imperaba en todo el territorio de la Nueva Granada.

En base a ello, el doctor Justo Arosemena es considerado, precisamente, como uno de los más

grandes intelectuales que tuvo el Istmo en el siglo XIX, porque supo defender por medio de su ensayo titulado "El Estado Federal de Panamá", las motivaciones históricas, geográficas, jurídicas y sociológicas, que nos identificaban como Nación, y las que serán, posteriormente, fuente de inspiración para la separación de Panamá de Colombia el 3 de noviembre de 1903.

El actuar político del doctor Arosemena se llevó a cabo casi siempre desde el parlamento llegando a ser elegido por varias ocasiones como diputado del Istmo y miembro del Congreso Colombiano, en donde logró ocupar la presidencia del Órgano legislativo en distintas períodos.

Sus contemporáneos se refirieron a él como un parlamentario talentoso, enérgico, ilustrado y razonable, dispuesto siempre a discutir y analizar las iniciativas legislativas, bajo un clima de respeto y de tolerancia a las ideas.

En su condición de diputado liberal fue proponente de significativos proyectos de ley de impacto nacional como los Códigos de Minería, de Enjuiciamiento en Asuntos Civiles, Penal, Código Civil y Organización Judicial.

Su destacada labor legislativa lo llevó a ocupar la presidencia de la Convención de Río Negro en 1863, la cual quedó registrada en la historia por la puesta en vigor de una nueva Constitución Federal que se mantuvo vigente hasta el año 1886, luego de ser derogada por el presidente Rafael Núñez, quien retrotrae el régimen centralista a la Nación.

Concluida su función constituyente y por todos los méritos alcanzados el doctor Arosemena fue llamado por el Gobierno para ejercer funciones diplomáticas, las que ejerció con loable prestigio, transparencia y pulcritud. Entre algunas de estas funciones desempeñadas están:

- Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en el Perú, de 1863 a 1866.
- Ministro residente en Francia e Inglaterra de 1871 a 1872.
- Enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en Francia e Inglaterra de 1873 a 1874.
- Ministro Residente en los Estados Unidos de América de 1879 a 1880.
- Ministro residente en los Estados Unidos de Venezuela en 1881 y enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en

dicho país, desde septiembre del mismo año hasta junio de 1882.

El doctor Arosemena nos dejó a lo largo de su vida un compendio de obras escritas que reflejan la situación política económica y social que vivía el Istmo y el continente americano en ese entonces.

Debemos destacar que estas obras constituyen un testimonio objetivo y de obligatoria consulta para todos aquellos investigadores y estudiosos de la historia que deseen conocer más sobre nuestro pasado histórico.

Entre algunos de sus escritos sobresalen: "El Estado Económico del Istmo", "Apuntamientos para la Introducción a las Ciencias Morales y Políticas", "Índice metódico de las leyes de la República vigentes hasta 1844", "Examen sobre la franca comunicación entre los dos océanos por el Istmo de Panamá" y "constituciones Políticas de la América Meridional, reunidas y comentadas".

Después de una vida de triunfos y méritos, el doctor Justo Arosemena falleció el 23 de febrero de 1896, en la ciudad de Colón a los 78 años de edad, dejando toda una estela de conocimientos, valores y principios, que han sido motivo de inspiración a las pasadas y presentes generaciones.

Por todas estas cualidades y virtudes patrióticas antes mencionadas, es que la Asamblea Nacional, presidida por, Rubén de León Sánchez, ha tomado la decisión de crear esta Comisión Conmemorativa del Bicentenario del Nacimiento del doctor Justo Arosemena, que estará integrada por honorables hombres y mujeres de nuestro país.

Estamos seguros que cada uno de los integrantes de esta Comisión, y que hoy están presentes, pondrán todo su empeño y dedicación para que en conjunto le hagamos un justo y merecido homenaje a una de las figuras más prominentes que tuvo Panamá en el siglo diecinueve y cuyo actuar representa un ejemplo de patriotismo digno a seguir por todos los panameños.

Finalizamos con una reflexión que hiciera el doctor Octavio Méndez Pereira, quien al referirse en una ocasión a Justo Arosemena sentenció que “fue un gran cerebro luminoso, robusto y espontáneo que dejó huella indeleble en las instituciones nacionales y en la diplomacia de América, a la vez que puso al servicio de la Patria todas sus luces y se entregó todo entero a la realización de sus elevados ideales”.

Muchas Gracias....

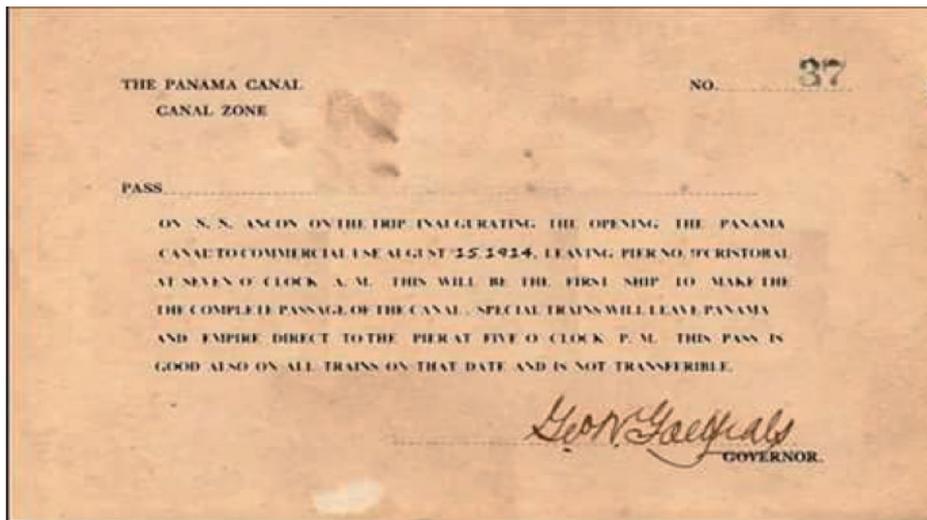


The logo of the National Assembly of Panama is a circular emblem. It features a central eagle with its wings spread, perched on a shield. The shield is supported by two figures, and a banner across the eagle's chest reads "PRO MUNDI BENEFICIO". Above the eagle are five stars. The words "ASAMBLEA NACIONAL" are written in an arc across the top of the circle, and "PANAMA" is written across the bottom. The entire logo is rendered in a light gray, semi-transparent style.

Documentos Históricos de interés



TARJETAS DE INVITACIÓN PARA LOS ACTOS DE LA INAUGURACIÓN DEL CANAL DE PANAMÁ, Y DEL TERCER JUEGO DE EXCLUSAS



ANTES

DESPUES



RESOLUCIÓN N^o167
De 15 de septiembre de 2016

Por la cual se constituye la Comisión del Bicentenario del Natalicio del Doctor Justo Arosemena

**LA DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL,
EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES,**

CONSIDERANDO:

Que mediante Resolución N^o5 de 8 de agosto de 2016 se decidió conmemorar el bicentenario del natalicio del doctor Justo Arosemena Quesada y se ordenó crear la comisión que coordinará y organizará las actividades para su celebración.

Que en cumplimiento de lo así resuelto, procede crear una comisión presidida por un diputado e integrada por personalidades concededoras de los logros y ejecutorias del ilustre patriota doctor Justo Arosemena, para que coordine y organice las actividades para la celebración de tan importante fecha.

RESUELVE:

1. Crear la Comisión del Bicentenario del Natalicio del Doctor Justo Arosemena.
2. Integrar la Comisión del Bicentenario del Natalicio de Doctor Justo Arosemena por:
 - a. Luis Eduardo Quirós, primer vicepresidente de la Asamblea Nacional, quien la presidirá.
 - b. Hernando Franco, decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.
 - c. Harley James Mitchell, decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Santa María La Antigua.
 - d. José Alberto Álvarez, presidente del Colegio de Abogados.
 - e. Juan Manuel Ríos, miembro de la Bancada Panameñista.
 - f. Iracema de Dale, miembro de la Bancada del Partido Revolucionario Democrático.
 - g. Rony Araúz, miembro de la Bancada de Cambio Democrático.
 - h. Ana Matilde Gómez, diputada de la República.
 - i. Susana Richa de Torrijos.
 - j. Álvaro Meléndez Franco.
 - k. Olimpo Sáez.
 - l. Lisímaco López.
 - m. Rommel Escarreola.
 - n. Fernando Aparicio.

- fi. Aristides Martínez.
 - o. Gil Brown.
 - p. María Terrientes de Benavides.
3. Integrar como estructura de apoyo a la Comisión del Bicentenario del Natalicio del Doctor Justo Arosemena a:
- a. La Dirección de Estudios Parlamentarios.
 - b. La Dirección Nacional de Promoción para la Participación Ciudadana.
 - c. La Dirección de Documentación y Publicaciones.
 - d. La Dirección de Cultura y Deportes.
 - e. La Dirección de Recursos Humanos.
 - f. La Unidad de Protocolo y Ceremonial Legislativo.
 - g. El Departamento de Relaciones Públicas.
 - h. El Departamento de Imprenta.
4. Establecer que la Comisión del Bicentenario del Natalicio del Doctor Justo Arosemena tendrá como finalidad:
- a. Celebrar actividades para conmemorar la vida y obra del doctor Justo Arosemena Quesada.
5. Establecer que esta Resolución comenzará a regir desde su aprobación.

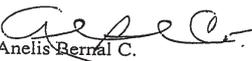
COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dada en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los quince días del mes de septiembre del año dos mil dieciséis.

La Presidenta Encargada,


Yaníbel Y. Abrego S.

La Secretaria General Encargada,


Aneís Bernal C.

DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 21

(de 26 Febrero de 1946)

Por el cual se honra la memoria del

doctor Justo Arosemena

LA SEGUNDA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

En uso de sus facultades legales y

CONSIDERANDO:

Que la memoria del doctor Justo Arosemena, el
istmeño que más lustre ha dado a nuestra tierra,
por su gestión como legislador, como sociólogo y co
mo hombre de proyecciones continentales no ha reci
bido aún de la República cumplido tributo;

que la obra de Justo Arosemena ha quedado disper
sa, con agravio de nuestro acervo cultural, que no
ha podido siquiera iniciarse por la falta de una edi
ción completa de lo que han producido nuestros
hombres representativos, y,

que el culto a tan esclarecido varón y la presen
tación de sus obras son de inaplazable realización
para sentar las bases de nuestra cultura nacional,

DECRETA:

-2-

Artículo 1º.- Dispónese la construcción de un Palacio Legislativo que se llamará Palacio Legislativo Justo Arosemena, en cuyo frente se erigirá un monumento al insigne patricio y en el cual se instalará la Biblioteca Nacional.

Parágrafo.- El Ejecutivo queda autorizado para dedicar el producto hasta de tres sorteos extraordinarios de la Lotería Nacional de Beneficencia para el financiamiento de estas obras.

Artículo 2º.- Imprímase una edición completa de las obras del ilustre patricio para distribuirla gratuitamente dentro y fuera de la República. Para llevar a cabo la labor de compulsión, prolongación, anotación, corrección y revisión de dicha edición el Organo Ejecutivo nombrará una comisión especial.

Artículo 3º.- Decláranse de urgencia los gastos necesarios para darle cumplimiento a este decreto y ordenáase la inclusión de la suma adicional indispensable en el Presupuesto de la próxima vigencia.

Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, a los veintiseis días del mes de Febrero de mil novecientos cuarenta y seis.

EL PRESIDENTE,

Rolando Pulido

EL SECRETARIO,

E. H. Turner

REPUBLICA DE PANAMA. --- PODER EJECUTIVO NACIONAL. ---

PUBLIQUESE Y EJECUTESE. --

Panamá, veintiocho de febrero de mil novecientos cuarenta y seis.

El Presidente de la República,

[Signature]

El Ministro de Gobierno y Justicia,

[Signature]

Gaceta Oficial No 9947

de 15 de marzo de 1946